

**Welfare State.
The Mechanisms of
Wellbeing
Producing in a
Modern Society**

STATUL BUNĂSTĂRII. MECANISMELE PRODUCERII BUNĂSTĂRII ÎNTR-O SOCIETATE MODERNĂ

ELENA ZAMFIR

The study shows that the welfare state founded on market economy is structurally different from the one founded on the economy of socialist type.

The mechanisms of wellbeing producing specific to the market economy are analysed, as well as the particularities of the welfare state developed as a prolongation of the market economy. Part two reviews the conditions which led to the establishment of the welfare state in western societies, conditions also existing in the present situation of Romania.

Conceptul de politică socială

Conceptul de politică socială se referă la o sferă largă de activități ale statului care au ca obiectiv modificarea într-un sens specificat a caracteristicilor vieții sociale ale unei colectivități.

Statul dezvoltă o serie de activități în variate sfere: economică, culturală, educațională, de sănătate, a populației, a familiei, a copilului, a handicapătilor, a minorităților naționale, a sexelor, a mediului înconjurător etc. în scopul creării unor mecanisme proprii capabile să asigure egalizarea oportunităților pentru membrii unei colectivități. Se urmărește astfel rezolvarea unor probleme sociale, creîndu-se condiții de dezvoltare a indivizilor la nivelul unui mod decent de viață, acceptat de către comunitate la un moment dat.

Spre exemplu, politica economică se referă la intervenția statului în sfera economică în scopul modificării unor tendințe spontane ale sistemului economic; politica națională se referă la acele activități ale statului de promovare a intereselor comunității naționale în raporturile cu celelalte națuni.

Politica socială reprezintă intervenția statului în configurația proceselor sociale caracteristice unei anumite colectivități, în scopul modificării lor într-o direcție considerată de către actorii politici a fi dezirabilă. Se încearcă

astfel prin mecanisme proprii de distribuire și redistribuire a resurselor existente în comunitate la un moment dat, realizarea unei bunăstări colective.

Unii teoreticieni acordă o semnificație mult mai generală conceptului de politică socială inclusiv în sfera acestuia și programele, activitățile organizațiilor non-guvernamentale, voluntare și private care au însă un obiectiv similar: modificarea într-un anumit sens a realității sociale pe linia dezirabilității colective.

Politica socială nu are ca obiectiv întregul sistem social, ci doar acele puncte ale acestuia pe care actorii politici consideră că trebuie să le modifice față de starea lor rezultată din mecanismele complexe, spontane ale genezei vietii sociale. Cu greu se poate imagina o listă universală de caracteristici/componențe ale sistemului social asupra cărora statul dorește să acționeze prin politica sa socială. În funcție de organizarea societății, de ideologia actorilor politici, politica socială poate cuprinde o arie mai mare sau mai redusă de obiective sociale de realizat prin acțiuni statale specifice. Aceste acțiuni statale la rândul lor pot stimula sau bloca inițiativele organizațiilor non-guvernamentale sau a celor private de a participa alături de instituțiile publice, de stat la rezolvarea problemelor sociale. Multe din organizațiile non-guvernamentale/private pot prelua o parte din atribuțiile statului în sfera protecției sociale, ajutând astfel la stabilirea unui echilibru social și uman dezirabil la nivelul comunității.

Se pot desprinde mai multe tipuri de obiective ale politicii sociale:

1. Promovarea unor bunuri publice: apărare, securitate, infrastructura urbanistică, sănătate, educație, cultură, știință.
2. Protecția sau securitatea socială a segmentelor populației care dintr-un motiv sau altul sunt în dificultate. Aceasta are în vedere două componente relativ distincte: sistemul asigurărilor sociale și sistemul asistenței sociale.
3. Dezvoltarea socială. La acest

nivel politica socială formulează obiective de dezvoltare a unor condiții sociale care sunt considerate a fi importante global pentru colectivitate în procesul de dezvoltare a științei și culturii, de dezvoltare a sistemului de educație, de difuzare a culturii, de promovare a familiei și a îngrijirii copilului, de creștere a solidarității sociale și a spiritului de colaborare internațional, de creștere a responsabilității umane etc.

Bunăstarea - obiectiv al politicii sociale

"Obiectivul declarat explicit al politicii sociale a secolului XX este bunăstarea" (T.H. Marshall, 1970). Orice stat are o politică socială proprie caracterizată prin anumite obiective specifice. Ceea ce apare nou însă în politica socială a societăților dezvoltate din ultimele 6-7 decenii, cu rădăcini chiar în ultimele decenii ale secolului trecut, este punerea bunăstării ca un obiectiv central.

După cel de al doilea război mondial, în Occidentul dezvoltat s-a lansat un nou concept în jurul căruia s-a constituit o întreagă literatură și ideologie: statul bunăstării (welfare state). Deși nou, conceptul se referea la un proces istoric început încă la sfârșitul secolului XIX în țările europene și în cele ale Americii de Nord, țări intrate într-un ciclu rapid de dezvoltare industrială. Statul își modifică substantial funcțiile sale. Datorită unor factori specifici, el își asumă funcții în asigurarea bunăstării colective.

Complementar conceptului statului bunăstării, secolul XX a adus și conceptul de bunăstare colectivă.

Conceptul de bunăstare colectivă se referă la asigurarea întregii colectivități cu bunurile și serviciile necesare realizării unui mod de viață considerat a fi normal la nivelul respectivei colectivități. Standardele normalității variază în funcție de condițiile

respectivei colectivități (socio-culturale, climatice, de mediu etc.), de acumulările realizate în cadrul ei, cât și la nivelul întregii umanități.

Conceptul de bunăstare colectivă se fundează pe cel de **standard de viață normal, decent** la nivelul colectivității respective.

Conceptul de **standard de viață** al unei colectivități se referă la o stare a aspirațiilor respectivei colectivități, modelate în mod special de disponibilitățile interne, dar și de cele externe, de sistemul de valori al respectivei colectivități. El este mai degrabă un concept care se referă la o stare difuză, cu posibilități mari de variații. Asupra standardului de viață considerat normal/dezirabil de o colectivitate acționează doi factori în sensuri opuse: pe de o parte noile bunuri și servicii inventate. Acestea chiar dacă nu sunt disponibile la nivel de masă, ele generează aspirații; pe de altă parte, inexistența resurselor acționează invers, în sensul moderării aspirațiilor, apropiindu-le de posibilitățile existente.

Bunăstarea colectivă implică un anumit tip de egalitate: toți membrii colectivității trebuie să dispună de un stoc minim de bunuri și servicii considerat a fi **decent, normal, minimal**. Societățile actuale prezintă o puternică orientare spre asigurarea unei bunăstări colective. Cu alte cuvinte, bunăstarea colectivă a devenit o valoare centrală, dezirabilă care orientează întreaga activitate a colectivităților actuale.

În secolul XX s-au confruntat două modele distincte de producere a bunăstării colective: **statul capitalist al bunăstării dezvoltat în Occident**, pe baza unei economii de piață, ca o reacție (sau ca o dezvoltare inevitabilă) la modul capitalist al secolului XIX de producere a bunăstării și **statul socialist al bunăstării** fundat pe o economie de tip socialist.

În secolul trecut, bunăstarea în societățile occidentale s-a constituit aproape exclusiv prin mecanismele economiei de piață. Nu este întâmplător faptul că adesea

găsim economia definită ca **modalitatea unică de alocare a resurselor rare ale unei colectivități, atât în sfera producției, cât și a distribuției**. Ambele modele ale statului bunăstării au reprezentat o reacție la limitele economiei de piață de a realiza o bunăstare colectivă acceptabilă.

Bunăstarea produsă de economia de piață

În producerea bunăstării, economia de piață se caracterizează prin următoarele mecanisme:

- **Alocarea optimă a resurselor și orientarea producției:** ce se produce și cât; în ce domenii se alocă resursele naturale, de capital și de muncă de care societatea dispune.

Economia de piață se fundează pe următoarea structură binară: **producători independenti** orientați spre obținerea de profit prin vînderea produselor lor și **consumatori** care cumpără de pe piață produsele de care au nevoie. Jocul cererii și ofertei reprezintă mecanismul cel mai eficace de reglare a producției: resursele disponibile vor fi mereu orientate spre producerea bunurilor cerute de piață. Bunurile și serviciile rare pentru care există o cerere ridicată vor fi asociate cu prețuri ridicate, producerea lor fiind înaltă profitabilă. Producătorii potențiali vor fi interesati să investească în producerea lor. Bunurile care exced cererea vor fi asociate cu prețuri scăzute și deci producerea lor va scădea până la nivelul reechilibrării raportului cerere/ofertă, semnalat pentru producător de un preț care asigură un profit rezonabil. În acest fel, piața este reglatorul cel mai eficace. Aici cumpărătorul își exprimă preferințele, iar producătorul va orienta efortul său în scopul satisfacerii acestora.

- **Motivator** al investiției, al muncii și performanței. Căștigul individual reprezintă cel mai însemnat motivator al muncii și al investirii. Este dificil de a asigura o motivație

a performanței ridicată pe lung termen fără amenințarea de a pierde venitul sau de a obține venituri mai reduse. Competiția stimulează totodată performanța întreprinderilor, reglând prețurile și calitatea produselor. Existenta competiției face ca prețurile să tindă să scădă sau să se stabiliească la un nivel cât mai scăzut cu puțință. Tot competiția asigură o calitate ce tinde spre nivelul maxim posibil în condițiile tehnologice date. Calitatea ridicată este o condiție a reușitei în competiția pentru cumpărător pe piață.

- **Mobilizarea resurselor:** nevoie de produse și bunuri care pot fi cumpărate prin bani, creează la rândul ei o nevoie de bani. Această nevoie universală asigură mobilizarea resurselor pentru producție: oamenii caută slujbe, muncă, cei care dispun de capital îl vor investi.
- **Distribuția veniturilor și a bunurilor.** Veniturile populației sunt asigurate sub formă de salarii sau profituri din capital sau proprietate. Produsele se distribuie în funcție de veniturile de care fiecare persoană dispune. Accesul la bunuri se face numai prin intermediul pieței, prin actul vânzării/cumpărării.

Presupozițiile economiei de piață

Modelul pieței libere se fundează pe o serie de presupozitii teoretice. Cu alte cuvinte, el implică în argumentarea sa o serie de asumptii asupra comportării diferitelor elemente intrate în sistemul pieței. Pentru că aceste teorii sunt extrem de importante în constituirea întregului edificiu al politicilor sociale, este nevoie, de la început să le explicităm într-o măsură suficientă.

Se pot desprinde trei teorii tacite pe care abordările teoretice ale economiei de piață ca producător optim al bunăstării colective se fundează: o teorie a naturii umane, o teorie a comportamentului de

decizie (alegere) și o teorie asupra rolului negativ al statului.

Teoria naturii umane : homo oeconomicus. În esență aceasta se rezumă la următorul aspect: omul este o ființă fundamental economică și individualistă, interesată prioritar de câștigul economic individual. Stimulii cei mai importanți la care el răspunde este câștigul sau pierderea economică individuală. "Omul urmărește rațional câștigul, calculând cu exactitate beneficiile economice pe care le poate obține prin activitatea sa. Doar stimulându-l economic îl poți motiva să realizeze performanțe. În glumă, un analist definea această idee ca principiul " morcovului și bățului". Pentru a-l determina pe om să muncească, organizatorii au pus la dispoziție două instrumente: morcovul - stimulente economice pentru performanță ridicată și "bățul"- penalizări de tot felul pentru rezultate modeste" (Elena Zamfir, 1989).

Teoria comportamentului decizional: Această teorie se fundează pe câteva presupozitii:

a. Alegerea individuală se desfășoară în condiții de certitudine cognitivă. Ea presupune deci

1. **Autocunoaștere:** identificarea corectă a necesităților proprii și ierarhizarea lor în spiritul propriului interes.

2. **Cunoașterea completă a ofertei:** estimarea completă a calităților produselor oferite pe piață în raport cu propriile sale necesități.

3. **Alegere optimă:** pornind de la cunoașterea propriilor necesități și de la cunoașterea completă a ofertei, decidentul poate aloca resursele sale financiare în mod optim în actul cumpărării. El va cumpăra acele produse care, la nivelul resurselor disponibile, vor satisface cel mai bine ierarhia necesităților sale.

b. Individual este înțelept, adică responsabil față de sine însuși, de propria sa bunăstare. El este capabil să promoveze interesul său global și de lung termen, nefiind victimă tentației imediate. Poate să

evite consumul acelor bunuri care pe moment sunt satisfăcătoare, dar care pot avea efecte globale și în timp dezastroase asupra propriei sale vieți. El va promova totodată interesul de lung termen în raport cu interesul imediat.

Concluzia acestui model poate fi formulată în următorul fel: dacă individul deține resurse economice, el este capabil cel mai bine să le utilizeze în propriul interes.

Teoria-suspiciune cu privire la intervenția negativă a statului în reglarea consumului individual. Această teorie are mai multe componente:

- Statul nu are informația necesară pentru a stabili ierarhia necesităților consumatorilor individuali.
- Statul ar putea impune scheme ideologice distorsionante în legătură cu necesitățile individuale, limitând libertatea individuală și deschizând calea **totalitarismului**, adică a transferului libertății individuale la nivelul colectivității. În această ipostază, statul devine în timp opresiv și dictatorial în raport cu individul.
- Intervenția statului distorsionează personalitatea individuală: distrugere capacitatea de decizie proprie și responsabilitatea pentru propria soartă; creează o dependență a individului de colectivitate; demotivează inițiativa și efortul individual. Se creează ceea ce se numește **o cultură a dependentei**, și prin extensie o cultură a tăcerii (Elena Zamfir, 1994).

Limitele economiei de piață în producerea bunăstării collective

Ne putem întreba dacă economia de piață reușește, prin doar mecanismele sale, să producă o bunăstare colectivă echilibrată dacă nu chiar optimă. Răspunsul pe care majoritatea analiștilor occidentali îl dau acestei întrebări este negativ. Deși economia de piață reprezintă cel mai bun mecanism

economic cunoscut, el este departe de a fi perfect. Economia de piață produce o serie de distorsiuni sistematice în bunăstarea pe care o produce. Si dacă aceasta este situația, este nevoie de introducerea unor corecții prin mecanisme exterioare economiei.

Pot fi desprinse două mari tipuri de limite: în sfera producției și consumului și în sfera distribuției resurselor economice.

În sfera producției/consumului.

Piața nu asigură producția optimă a tuturor bunurilor, ci doar a unora dintre ele. Sunt o serie de bunuri și servicii pe care piața trebuie să le producă într-un mod îndepărtat de cel optim. În această situație, putem conculde că, pe ansamblu, piața liberă nu asigură o distribuție optimă a resurilor colectivității.

• **Distorsiuni ale cererii.** Pentru ca piața să poată aloca optim resursele este necesar ca cererea actuală pe piață să exprime în mod efectiv necesitățile de consum ale populației. Pentru aceasta însă consumul trebuie să fie caracterizat prin două caracteristici: **rivalitate și excludibilitate**. **Caracteristica rivalității:** faptul că cineva consumă un produs exclude consumul lui de către o altă persoană. Exemplu: actul meu de a mânca acest măr îl exclude pe cel de lîngă mine să-l mai aibă. Dacă consumul meu al unui bun nu exclude consumul de către alte persoane, acel bun devine disponibil pentru toți, încetând să mai fie în principiu un bun potențial rar. **Caracteristica excludibilității** de la consum se referă la cei care nu sunt pregătiți să plătească pentru bunul respectiv și deci nu au acces la el. Exemplu: la film, la teatru, la concert intră doar cei care sunt dispuși să plătească biletul, ceilalți nu sunt acceptați. Dacă un bun poate fi consumat și de cei care nu sunt dispuși să plătească pentru acesta, nimeni nu mai va plăti și în consecință nici un producător nu va mai fi dispus să-l producă. În această situație prețul lui poate scădea spre zero, nici un producător nemai-fiind interesat să-l producă și din acest motiv, el devine efectiv un bun rar și va fi

greu de găsit.

• **Distorsiuni ale costurilor/beneficiilor.** Costurile și beneficiile asociate unui produs nu sunt numai cele care afectează direct pe producător (reflectate în cost) și pe cumpărător (reflectate în preferințe). Este vorba despre costurile sociale (pe care le plătește colectivitatea) și de beneficiile sociale (de care beneficiază colectivitatea). Aceste costuri și beneficii care nu sunt luate în considerație în ecuația producător/cumpărător sunt denumite tocmai din această cauză **externalități**. Sistemul pieței libere se caracterizează prin faptul că în determinarea prețului (fixarea cererii și a ofertei) nu sunt luate în calcul toate costurile și beneficiile producerii/consumului unui bun. Din acest motiv, calculul făcut pe piață este incorrect (deci neoptimal) din punctul de vedere al colectivității: costurile economice și sociale suportate de colectivitate/beneficiile sociale de diferite tipuri nu sunt luate în calcul. Omenirea se află în fața necesității presante de a judeca producția bunurilor nu numai din perspectivă strict economică, ci dintr-una mai largă, socială și umană. În acest sens, poluarea generată de procesul de producție sau uneori de cel de consum reprezintă un cost care cel mai adesea nu intră în determinarea prețului produsului, dar care este suportat de către colectivitate. Aceeași situație apare și dacă ne referim la efectele poluării asupra sării de sănătate. Acestea sunt **externalități negative**.

Există însă și **externalități pozitive**. Acestea au în vedere efectele benefice nu numai asupra vieții persoanei în cauză, dar și asupra colectivității. Exemplu: învățământul cu implicațiile lui pentru individ și colectivitate sau starea de sănătate normală și bună a oamenilor la un moment dat.

• **Distorsiuni produse de monopol.** Existența monopolului distorsionează atât prețul, cât și cantitatea produselor. Economiștii au demonstrat că situația de monopol, indiferent dacă este vorba de monopol de stat sau privat, duce la prețuri ridicate și la subproducție. Lipsa concurenței face ca prețul să fie dictat nu de competiția

reală care asigură calitatea produselor, ci de poziția de monopol. În această situație, prețurile vor fi artificial mai ridicate, iar cantitatea de produse va fi mai redusă decât cererea potențială.

Putem identifica tipurile de bunuri care nu sunt produse optimal prin mecanismele pieței:

a. **Bunurile sociale sau publice.** Bunurile sociale răspund unor nevoi individuale, dar consumul lor este colectiv (nu prezintă deci caracteristicile rivalității și excludibilității). Bunurile publice răspund unor nevoi colective: apărarea națională, dezvoltarea științei și culturii, prestigiul unei colectivități, necesitatea educației și a formării profesionale etc. Pentru că de aceste bunuri beneficiază automat întreaga colectivitate, fără a se putea exclude de la beneficiu cei care nu sunt dispuși să plătească - drumuri publice, iluminat public, parcuri, mediu curat etc. - ele nu ar fi produse deloc prin mecanismele pieței. Exemplu: nici o persoană nu ar fi dispusă să plătească pentru a trece printr-un parc dacă alii pot trece fără să plătească. Acesta este un bun non-rival și non-exclusiv. În aceeași categorie intră și apărarea națională, asigurarea ordinii publice și a respectării legii. La nivelul pieței doar consumatorul individual participă, iar nu și consumatorul colectiv.

b. **Bunurile social dezirabile** în care beneficiile individuale se împletește în proporții diferite cu beneficii sociale vor tinde să fie produse suboptimal. Sunt bunurile care au importante efecte externe pozitive (beneficii sociale) și care nu vor apărea pe piață sub formă de cerințe individuale într-o măsură suficientă. De exemplu: educația și îngrijirea sanitară. Aceste beneficii sociale reprezintă un termen relativ confuz. El are de regulă două componente care pot coexista în diferite proporții:

1) Sunt beneficii pur sociale care reprezintă motivul real al faptului că o colectivitate este dispusă să plătească. Este cazul îngrijirii bolilor contagioase. Nefășoare, ele vor afecta nu numai pe cel

care este bolnav, dar și pe ceilalți. Colectivitatea plătește deci pentru protecția celor care nu sunt implicați direct, dar care pot fi afectați. Un alt exemplu: pregătirea armatei engleze pentru cel de al doilea război mondial a scos în evidență că recruii, într-o proporție semnificativă, sunt prost hrăniți, subdezvoltăți, neputând face față exigențelor războiului.

Hrăirea satisfăcătoare a tinerilor nu este doar un beneficiu individual, ci și unul colectiv. De aici și decizia de a se lansa programe pentru copii: hrana gratuită la școală, nivel școlar mai ridicat. Pentru a evita subdezvoltarea, o colectivitate poate decide să încurajeze educația.

2) Sunt necesități care deși importante pentru individ, fiind de lung termen, pot fi deseori sacrificiate în favoarea unor necesități mai presante. Este cazul asigurării securității la bâtrânețe sau în caz de boală, accident. Securitatea este o necesitate a fiecărui, dar ea se plasează la nivelul unui viitor îndepărtat sau ipotetic (dacă am un accident, dacă mă voi îmbolnăvi). Sistemul de asigurări strict private (dacă omul vrea și că vrea) a scos în evidență că satisfacerea acestei necesități este mult suboptimală. De regulă statul intervine prin sistemul de asigurări obligatorii. Această ultimă categorie de beneficii (**individual, dar de lung termen**) pune sub semnul întrebării presupozitia înțelepciunii consumatorului.

c. **Bunuri social indezirabile definite ca acele bunuri care au consecințe asupra consumatorului și/sau colectivității percepute de colectivitate a fi negative, motiv pentru care ea dorește să le descurajeze.** Aceste bunuri vor tinde să fie supraproduse în raport cu necesitățile sociale. Este cazul ţigărilor, alcoolului, drogurilor, al căror consum statul caută să-l descurajeze pe diferite căi, în ciuda preferințelor individuale. Dacă bunurile social dezirabile sunt definite ca acele produse despre care societatea gândește că ar trebui să fie consumate la un nivel mai ridicat decât cel rezultat din preferințele strict individuale, bunurile social

indezirabile sunt acelele despre care societatea consideră că indivizii nu ar trebui să le consume.

d. **Bunurile care implică costuri sociale vor tinde să fie supraproduse.** Sunt bunuri a căror producție sau consum implică, pe lângă costurile directe ale producției și care sunt reflectate în preț, costuri suplimentare pe care colectivitatea le plătește. Datorită ignorării de către piață a costurilor sociale producerea acestora va fi superioară celei optimale. Este cazul în primul rând a bunurilor a căror producție sau consum prezintă importante externalități negative de exemplu bunurile care prin producere sau consum poluează.

Costul social poate fi economic sau non-economic. Un cost social reprezintă o degradare a stării generale a colectivității - mediu poluat, localitatea inestetică, criminalitate, săracie. Cea mai mare parte a acestor degradări implică activități reparatorii care sunt plătite nu de producător/consumator, ci de către alți membri ai colectivității sau de către întreaga colectivitate - costurile sociale economice. Altele rămân indefinit ca stări negative ale situației sociale, afectând întreaga viață a colectivității. Ele nu implică cheltuieli directe de resurse economice, dar costă în numeroase alte feluri viața colectivității, afectând-o negativ. Exemplu: despre impactul producției asupra mediului natural s-a discutat mult în ultimul timp. Considerarea în fapt a efectelor poluante este un prim pas și luarea în calcul a costurilor indirecte ale sistemului productiv. Un prim exercițiu pe care colectivitatea îl face în a privi producția într-un context mai larg. Astfel dacă punem în funcție o întreprindere oarecare, la costurile pe care economia clasică le calculează - costuri directe ca volumul și amortizarea investițiilor, remunerarea personalului muncitor, disponibilitățile surselor de energie și materii prime, este nevoie să adăugăm și costurile indirecte ale acestei producții, atât economice cât și non-economice. Dacă prin poluare sunt degradate terenurile agricole înconjurate, scădereea

productiei agricole datorate acesteia, trebuie luată în considerare ca un cost economic indirect. Dacă sănătatea oamenilor care lucrează în întreprindere sau locuiesc în apropiere este afectată, atunci costul îngrijirii medicale suplimentare necesitate de un asemenea impact negativ reprezintă tot un cost economic indirect. Aceasta nu este suportat de întreprindere, ci de colectivitate. El nu intră în calculul rentabilității pe care întreprinderea îl face la sfârșitul fiecărui an. Și, din păcate, nici un organism nu asociază în mod necesar costurile sociale și umane cu eficiența economică a întreprinderii. Din acest motiv, este normal ca aceste costuri să fie pentru colectivitate mai puțin vizibile. Dar dacă sunt mai puțin vizibile nu înseamnă că nu există. Urătarea peisajului este un cost indirect, în general, non-economic. El poate să fie și economic dacă afectează serviciile economice de turism. Dar, mai important decât aceasta, frustrează în mod continuu pe localnici de frumusețea mediului natural și de o parte a vieții lor care s-ar putut desfășura în natură. Dincolo de costurile angrenate de personalul medical și medicamentele necesare vindecării afecțiunilor create prin poluare, ea afectează starea de sănătate a omului care nu are nici o semnificație economică directă (deși influențe importante sunt și în această sferă), ci una umană. Ea produce suferință, limitează capacitatele de deplinătate și echilibru psihologic și moral.

Considerarea costurilor sociale duce la necesitatea introducerii unei distincții importante: **eficiență economică**, așa cum este ea determinată de mecanismele pieței, nu coincide neapărat cu **eficiența socială** sau umană. Aceasta este calculată prin luarea în considerare atât a eficienței economice, cât și a costurilor și beneficiilor sociale (Elena Zamfir, 1989).

Datorită acestor distorsioni, colectivitatea intervine în funcționarea pieței, încurajând sau descurajând producția și consumul, acolo unde ea consideră că economia de piață, orientată de eficiență economică, încalcă principiul eficienței sociale.

În sfera distribuției

Sistemul economic al pieței generează prin el însuși o distribuție inegală a resurselor, cu mult dincolo de limita pe care colectivitatea este dispusă să o accepte. Astfel, o parte însemnată a colectivității câștigă prea puțin sau chiar deloc, plasându-se sub nivelul minim de viață considerat a fi acceptabil în contextul respectivei colectivități. O altă parte a colectivității câștigă foarte mult, ceea ce, în raport cu lipsa de venituri sau cu veniturile cu totul insatisfăcătoare ale celor menționați mai sus, colectivitatea este tentată să considere a fi prea mult. Din această particularitate a distribuției primare realizată de mecanismele economice a pornit controversa continuă asupra inegalității care reprezintă o parte aproape constantă a peisajului politic și ideologic al țărilor capitaliste.

Pot fi desprinse mai multe surse de dezechilibre mari în distribuția primară realizată prin intermediul pieței:

1. **Limitări ale capacitatii individuale** de obținere a veniturilor. Nu din vina lor (sau din proprie opțiune), segmente apreciabile ale populației nu au deloc capacitatea de a câștiga sau au o posibilitate redusă. Este cazul bătrânilor, copiilor, handicapăilor, persoane cu boli cronice sau de durată etc.

2. **Inegalități în șansa de câștig datorită unor factori sociali strucurali, iar nu individuali.** În sistemul pieței sunt inevitabile diferențieri substanțiale de venituri. În primul rând ocupare parțială a forței de muncă: în raport cu conjunctura economică, o parte însemnată a populației active nu poate găsi un loc de muncă (șomajul) sau doar locuri de muncă cu timp parțial. În al doilea rând, între cei care obțin venituri apar diferențe substanțiale: veniturile din proprietate și capital tind să fie mai ridicate decât veniturile salariale; cei care ocupă posturi de muncă ce presupun calificare mai ridicată vor obține venituri substanțial

mai ridicate decât cei care ocupă posturi mai slab calificate.

3. Dezechilibrul dintre nevoi și posibilitățile de câștig. Distribuția realizată prin mecanismele pieței economice este legată doar de capacitatele și de proprietățile individuale, iar în nici un fel de necesitățile reale ale unei persoane sau familiei. Anumite împrejurări pot crea necesități mult mai mari în raport cu capacitatele efective de câștig ale persoanelor: este cazul în mod special al familiilor cu copii. S-ar putea afirma că a avea copii reprezintă un handicap economic în societățile moderne. Spre deosebire de societățile tradiționale, unde copilul reprezenta o importantă resursă de muncă pentru familie și o garanție pentru bâtrânețe, în societățile moderne, acest lucru nu se mai întâmplă. Copilul, din punct de vedere strict economic, reprezintă doar un consumator suplimentar, afectând negativ capacitatea familiei de a crește veniturile prin efort propriu. Copilul reprezintă însă nu numai un "bun" individual, ci și unul social dezirabil, în care și colectivitatea este interesată.

A te îmbolnăvi sau a avea un handicap care anulează sau limitează capacitatele de muncă creează de asemenea un dezechilibru grav între venituri și nevoi. Unele boli necesită îngrijiri excesiv de costisitoare în raport cu capacitatea familiei. Bâtrânețea de asemenea este o situație în care nevoile sunt dezechilibrat mai ridicate decât posibilitățile economice efective.

Sunt câteva grupuri tipice de persoane/familii care în condițiile unei societăți normale bazate pe economia de piață au dificultăți de obținere a veniturilor necesare unei vieți decente, la nivelul colectivității respective: bâtrâni, persoanele care au suferit accidente/îmbolnăviri soldate cu pierderea temporară/definitivă a capacitații de muncă, persoanele care nu au integral sau doar parțial o capacitate de activitate economică normală - handicapății, șomerii, familiile cu copii.

Pe lângă grupurile enumerate mai sus care nu au venit deloc sau au un venit cu

totul insuficient, aici se mai pot adăuga încă două situații speciale, destul de frecvente însă în societățile moderne:

a. Salariații cu salarii mici sau familiii ai căror membri nu au loc de muncă. În societatea modernă, de regulă un la doilea venit, în mod special în situațiile existenței mai multor copii, reprezintă o necesitate pentru asigurarea unui nivel decent de viață.

b. Familiile monoparentale care cumulează dezavantajul existenței unui singur venit cu nevoile ridicate produse de existența copiilor.

Distribuția primară a veniturilor este de natură a genera o societate nu numai cu venituri distribuite accentuat inegal, dar indiferent de nivelul prosperității generale, conține largi segmente ale populației fără nici un venit sau cu venituri plasate sub nivelul unui prag decent de viață (al sărăciei).

Din acest motiv, distribuția veniturilor pe care piața liberă o creează poate fi, în grade diferite și din motive diferite, inacceptabilă pentru colectivitate.

Considerând toate aceste limite de principiu ale economiei de piață, din ultima parte a secolului XIX, statul a început să dezvolte o serie de funcții complementare economiei al căror obiectiv ultim este de a corecta producerea bunăstării colective generate de mecanisme pur economice. După cel de al doilea război mondial, expansiunea acestor funcții a făcut ca politica socială să capete o importanță deosebită, cristalizându-se în ceea ce s-a numit statul bunăstării.

Economia socialistă ca producătoare a bunăstării

Să vedem acum care au fost promisiunile modelului socialist de economie și care sunt criticele care i se aduc.

Economia socialistă pornește de la următoarele premise:

1. Alocarea resurselor colectivității se poate face într-o modalitate mai eficace în mod planificat, coordonat, iar nu la nivelul pieței care produce pierderi. Atât planificarea necesităților, cât și a produselor se poate realiza în modalități conștiente, iar nu spontane. Necesitățile populației pot fi definite mai bine de către specialiști, la nivel național. Această definire este preluată de planificatori care orientează producția în sensul satisfacerii lor. Preferințele, la nivelul pieței, exprimate de consumatori au fost în mod inevitabil tratate ca marginale în acest context.

Dacă în principiu argumentul este serios, corectitudinea sa depinde de capacitatea unei societăți de a identifica corect necesitățile colectivității și de a realiza planificarea și coordonarea producției la un nivel suficient de adekvat încât efectul să fie superior celui al pieței. Dacă nu, întregul sistem va eșua într-o structură birocratică, rigidă mult mai puțin eficientă decât piața liberă. Și în fapt acest lucru s-a întâmplat: pe măsură ce complexitatea economiilor naționale a crescut, sistemul de planificare și coordonare s-a dovedit tot mai greoi, mai contraproductiv. De aici și încercările încă din anii '60 de introducere a mecanismelor pieței în cadrul economiei socialiste. Un caz interesant îl reprezintă proiectul chinez de a introduce o economie socialistă de piață.

2. Distribuția produselor rare. S-a introdus un sistem de distribuție în care, în diferite proporții, s-au împărtit două criterii distincte: **criteriul veniturilor individuale** (puterea individuală de cumpărare) și **criteriul nevoilor**. Criteriul veniturilor individuale apare aici într-o formă modificată în raport cu sistemul capitalist. Unica sursă de venituri acceptată este munca. Societatea socialistă este o societate a muncii, o societate salarială. Principiul folosirii integrale a forței de muncă: dreptul la muncă care trebuie asigurat de stat. Veniturile individuale provenite din proprietate sau capital sunt principal exclude. Pe de altă parte, o politică salarială caracterizată prin tentația de a promova mai degrabă egalitatea decât de a

promova stimularea performanțelor în muncă prin diferențierea veniturilor. În plus, prin alte canale o politică de egalizare: prețuri subvenționate, controlul prețurilor. În fapt socialismul nu a găsit nici o soluție la problema rarității produselor și serviciilor, decât în sfera extraeconomicului: cartelarea produselor, distribuția lor pe criterii sociale și politice, prin mecanisme sociale-administrative și politice, prin cozi. Distribuția după anumite priorități de necesități a fost mereu o componentă a politiciei de distribuție în socialism. Principiul distribuției după necesități, propus a fi complet utilizat în faza comunistă, era utilizat într-o măsură importantă încă de la început. Se presupunea că odată depășită faza de raritate a produselor, acestea vor fi distribuite tot mai mult în funcție de necesități.

3. Motivația performanței a fost considerată a fi susținută de principiul repartiției după muncă. Veniturile urmău să varieze în funcție de munca depusă. Dar pentru că în toate țările socialiste diferențierea de salarii era relativ redusă, un salariu minim relativ ridicat în raport cu salariul mediu, stimulentul material funcționa destul de limitat. Trebuie adăugat aici încă un factor: politica de utilizare completă a forței de muncă care elimina practic complet teama de a pierde locul de muncă. Din aceste motive, s-a simțit mereu nevoie de a se recurge și la alte tipuri de motivații, de tip social-moral-politic: fiecare contribuie la bunăstarea colectivă, colectivitatea avea grija de fiecare, atitudinea socialistă față de muncă.

Dacă piața economică este un sistem **nepolitic și nestatal**, indivizi, în calitate de producători și consumatori intrând în relații directe, economice (vânzare/ cumpărare), nelimitate de nici un considerent, în principiu, decât cel geografic eventual, în modelul socialist/ etatist bunăstarea este produsă prin decizii politice și prin mecanisme statale: economia reprezintă un instrument al politiciei sociale. Nu este întâmplător faptul că însăși denumirea de economie pentru disciplina

științifică a fost înlocuită în țările socialiste prin aceea de economie politică.

În anii '80 modelul etatist este supus unei critici severe în cercurile economice și politice. În economia neoliberalistă care începe să domine această decadă, doi reprezentanți extrem de influenți - Hyek și Milton Freedman - au căutat să demonstreze că piața liberă reprezintă singurul mecanism care asigură o utilizare eficientă a resurselor disponibile, intervenția statului, a mecanismelor diferite de cele ale pieței fiind de natură a distorsiona, a scădea eficiența.

Evoluția țărilor socialiste după '80 a creat convingerea tot mai generală că sistemul economic socialist a eşuat la proba nu numai superioritatea sa față de cel capitalist, dar chiar capacitatea sa competitivă. În termenii bunăstării, el s-a dovedit a fi extrem de ineficient. Impopularitatea sa nu s-a datorat atât opțiunilor sale de politică socială, ci în mod special randamentului economic extrem de modest.

Modelul socialist-etatist, extrem de ambicios în ceea ce privește realizarea unei bunăstări colective cu un grad relativ scăzut de inegalitate a eşuat la sfârșitul anilor '80 în primul rând datorită incapacității sale de a produce, prin economia socialistă, un grad suficient de înalt de bunăstare. O situație socială de egalitate a fost realizată, mult mai redusă decât se intenționase și se recunoștea, dar această stare de egalitate se funda pe un nivel scăzut general al standardului de viață și pe o economie intrată într-o criză de lung termen, care nu părea a mai avea șanse de redresare.

Dispariția practică a socialismului face ca sistemul de producere a bunăstării colective de tip socialist, diferit structural de cel dezvoltat în condițiile pieței libere, să prezinte mai mult un interes istoric decât unul actual.

Tranzitia țărilor foste socialiste la o economie de piață le-a pus pe acestea în situația de a reconsidera structural sistemul lor de producere a bunăstării colective în direcția celui dezvoltat în țările occidentale.

Structurile producerii bunăstării

Dacă în sistemul socialist bunăstarea colectivă era produsă în cadrul unui mix economico-politic (statul orienta întreaga producție și distribuție în aşa fel încât obiectivele sale politice să fie realizate), în sistemul capitalist occidental diferențierea dintre economic și politic în producerea bunăstării colective este tranșantă. În societățile capitaliste, bunăstarea colectivă este produsă printr-un complex de mecanisme. Am putea vorbi de două mecanisme distincte de producere a bunăstării, unul **primar**, prin intermediul economiei de piață, și un altul **secundar**, prin mecanismele politicii sociale.

1. Distribuția primară a bunăstării. Piața economică reprezintă producătorul principal al bunăstării. În cea mai mare parte a lor, veniturile sunt obținute prin eforturi personale în sfera activității economice; cele mai multe bunuri și servicii sunt cumpărate de către fiecare persoană de pe piață.

Veniturile primare sunt obținute prin următoarele mecanisme: **venituri din muncă** (salariul fiind cel mai important venit din muncă) și **venituri din proprietate**.

Veniturile primare sunt consumate de către indivizi prin mecanismele pieței, fapt care produce un prim nivel al bunăstării colective.

Am văzut însă că economia de piață, ca producător primar al bunăstării, prezintă o serie de limitări structurale în ceea ce privește realizarea obiectivului unei bunăstări colective. În primul rând din punctul de vedere al producției bunurilor necesare. Bunurile publice și sociale - esențiale pentru bunăstarea colectivă - tend să fie produse într-o proporție inferioară nivelului considerat de către colectivitate a fi necesar și cel mai adesea chiar deloc. Bunurile sociale indezirabile sunt supraproduse, iar multe bunuri sociale dezirabile sunt subproduse. În al-

doilea rând, distribuția bunăstării realizată prin mecanismele pieței este excesiv de inegală, lăsând secțiuni importante ale colectivității sub nivelul de bunăstare considerat de către colectivitatea respectivă a fi acceptabil. Din acest motiv, colectivitatea, în măsura în care intenționează să producă o bunăstare colectivă acceptabilă, trebuie să intervină pentru a corecta limitele pieței economice. Aceste corecții fac în principal obiectul politicii sociale printre-o intervenție corectivă redistributivă atât a resurselor necesare producției, cât și a veniturilor în aşa fel încât să se realizeze un nivel de bunăstare colectivă considerat a fi dezirabil.

2. Redistribuirea secundară a bunăstării. Acțiunile sociale corective iau în principal două forme:

a). Mecanismele statale, la nivel național sau local: ceea ce se cheamă **politica socială propriu-zisă**.

b). Activități voluntare (nonguvernamentale) care pot fi și ele organizate la nivel național (uneori chiar internațional) sau local.

Ambele tipuri de activități au ceva în comun: ele nu sunt activități de tip economic (orientate spre profit), ci se organizează în jurul unor obiective sociale, utilizând pentru atingerea lor resurse nu primare, ci secundare, provenite din redistribuirea resurselor primare.

Cele două sisteme, deși distințe ca structură și modalitate de reglementare, prezintă multe interferențe. Unele obiective ale politicii sociale guvernamentale pot fi atinse și cu sprijinul organizațiilor non-guvernamentale (NGOuri), prin colaborare sau prin delegarea respectivelor obiective și sprijinirea materială a acestora. La nivel local, autoritățile locale pot organiza activitatea colectivității de soluționare a problemelor locale, realizând un mix statal/voluntar.

Redistribuirea bunăstării se realizează în mai multe forme:

1. Finanțarea de către stat (dar și de către colectivitate în formele sale specifice) a bunurilor publice sau de

interes public: cheltuielile urbanistice, de protecție a naturii (depoluare), infrastructura vieții urbane și economice (șosele, sisteme de comunicații), știință, cultură, sănătate, educație. De bunurile publice beneficiază în mod colectiv toți membrii colectivității. De educație, cultură, sănătate beneficiază indivizi, dar acest consum este considerat a fi important de către societate, fapt care generează sprijinul său social.

Bunurile de consum individual, dar de interes social, este sprijinit pe diferite căi de către colectivitate. În general există următoarele modalități de sprijinire a lui:

a. **Gratuitatea:** sunt bunuri de care indivizi în nevoie pot beneficia gratuit - educație, sănătate, mese pentru școlari, tabere etc.

b. **Subvenție** - statul sau alte instanțe acoperă o parte din costul respectivelor bunuri. Consumatorul va trebui să plătească în consecință doar o parte din preț, fapt care duce la creșterea consumului.

c. **Alte forme de încurajare a consumului:** reducerea de taxe/ impozite pentru consumul respectivului bun (este cazul reducerii de impozite în cazul construirii de locuințe sau de cumpărarea de asigurări de bâtrânețe private).

2. Transferuri financiare de la cei cu resurse mai multe, la cei cu resurse mai puține (în nevoie). Veniturile secundare sunt rezultatul transferului. Statul (sau uneori organisme nestatale) preiau o parte din veniturile primare ale indivizilor și le transferă celor care sunt în nevoie. Există două tipuri de transferuri:

a. Transferuri financiare: indivizi primesc o sumă de bani pe care o pot utiliza astă cum doresc: pensii, ajutor de somaj, ajutor de boala, alocații familiale, asistență socială.

b. Transferuri în natură: bunuri și servicii pe care le primesc în mod gratuit: educație, îngrijire medicală, alimente (bonuri de alimente pentru cei săraci în SUA), tabere etc. În această categorie intră sfera largă a asistenței sociale: serviciile sociale oferite gratuit (sau în mare măsură gratuit)

persoanelor în situație de nevoie.

În principal există trei mecanisme distincte de transfer financiar:

- **Asigurările sociale:** transfer financiar contributorii.
- **Transferuri universale (categoriale) non-contributorii**
- **Asistența socială financiară:** transfer financiar non-contributorii bazat pe testarea mijloacelor financiare.

Între aceste trei forme există diferențe atât de mod de obținere a resurselor financiare, cât și de ajutor. Să facem observația preliminară că există anumite interferențe între cele două, dar ele sunt clar distincte.

Asigurările sociale sunt forme de sprijin **contributorii**. Cea mai importantă formă de asigurare socială o reprezintă **pensiile**. Transferul în sistemul asigurărilor sociale este acordat celor care sunt în nevoie, dar sprijinul acordat este dat în funcție de faptul de a fi contribuit la constituirea respectivului fond și de mărimea acestei contribuții. De regulă, aceste forme de sprijin se fac din fonduri speciale - fondul de asigurări sociale, fondul de pensii, de ajutor de șomaj - constituie din contribuția (de regulă non-voluntară, ci obligatorie) a beneficiariilor potențiali. Asigurările sociale sunt eliberate în condițiile în care se constituie o anumită nevoie: vârsta de pensionare, decesul susținătorului legal (pensie de urmași), situația de boală, pierderea temporară sau permanentă a capacitatei de muncă (pensie de boală), șomaj. De regulă aceste forme de sprijin se acordă doar celor persoane care au adus o anumită contribuție minimă la formarea respectivului fond și mărimea respectivului sprijin se face în funcție de mărimea contribuției (numărul de ani în care a contribuit, mărimea anuală a respectivei contribuții).

Transferuri universale (categoriale) non-contributorii. În această categorie intră o serie de transferuri care sunt determinate doar de detectarea simplei nevoi, fără condiția vreunei contribuții oarecare și nu

pe măsura unei asemenea contribuții. De asemenea aceste transferuri nu sunt în general determinate de situația financiară a primitořului. Cele mai importante asemenea transferuri sunt: alocațiile familiale - alocațiile pentru copii, pentru mame cu mai mulți copii, pentru mame care rămân să îngrijească copiii, alocații pentru persoanele handicapate, pentru invalizi de război etc. În această categorie poate intra și educația gratuită, bursele pentru elevi și studenți, îngrijirea medicală. În unele asemenea forme există uneori și elemente de testare a resurselor financiare. Uneori de exemplu primirea unei burse școlare este condiționată de nedepășirea unui plafon de venituri al părinților.

În multe țări sunt o serie de servicii gratuite universale: învățământ, sănătate, forme de recreere și de participare la cultură etc.

Asistența socială financiară se asigură celor în nevoie (în funcție de dimensiunile nevoii existente) și pe baza testării resurselor financiare ale familiei care indică faptul că respectiva persoană nu poate să-și asigure prin efort propriu resursele necesare. Sprijinul este deci în raport cu nevoia. El nu este acordat în raport cu vreo contribuție individuală la fondul social. Este, în limbaj tehnic, un **sprijin non-contributoriu**. Asistența socială utilizează în mod special **bugetul de stat**. Ea este acordată pe baza **testării resurselor individuale**.

În asistența socială sunt incluse trei mari tipuri de activități:

1. **Ajutor în bani sau în natură.** Un asemenea ajutor se acordă familiilor sărace, plasate sub un anumit nivel; burse pentru copiii familiilor cu venituri scăzute. Îngrijire sanitară gratuită (în țările în care ea nu este gratuită) pentru persoanele cu venituri scăzute, alocații pentru copii, mese gratuite pentru cei săraci, mese gratuite pentru copiii săraci etc.

2. **Finanțarea unor instituții** care se ocupă de persoane care au nevoie de îngrijire specială permanentă: orfelinat pentru copii abandonati, instituții pentru copii/

maturi handicapăți, instituții pentru bătrâni etc.

3. Furnizarea de servicii specializate celor în nevoie: suport social și psihologic, sprijin terapeutic, plasamentul familial sau adoptia pentru copii, sprijinirea tinerelor mame singure în situații dificile, furnizarea de locuințe pentru familiile sărăcă în nevoie, diferite tipuri de consultații (educaționale, maritale etc.).

Orice sprijin social are semnificația unei redistribuții a veniturilor, a unui transfer de venituri realizat prin mecanismele statului. Cu alte cuvinte, statul produce un transfer de venituri de la persoanele active spre persoanele inactive, de la persoanele cu venituri primare mari, la persoanele cu venituri reduse, de la persoane cu necesități mai restrânse, la persoane cu necesități mai mari (în asistență medicală, îngrijire copii etc.).

Transferurile se realizează în direcții deosebite și după criterii diferite.

Transferuri (redistribuție) de venituri pe verticală: resursele financiare sunt transferate de la persoanele cu venituri ridicate la persoane cu venituri mai reduse; adică de la cei bogăți la cei săraci. Cineva numea o asemenea opțiune politică de tip Robin Hood: a luate de la cei bogăți, pentru a da celor săraci. Uneori, redistribuția pe verticală poate avea și un sens invers: de la cei săraci la cei bogăți.

Transferuri (redistribuție) pe orizontală. Aici redistribuția nu se face în raport cu mărimea veniturilor, ci cu dimensiunile nevoilor: de la cei sănătoși la cei bolnavi, de la cei fără copii la cei cu copii, de la cei cu familii mai puțin numeroase la cei cu familii mai numeroase, de la cei care au un loc de muncă la cei în șomaj etc. Desigur, unele transferuri pe orizontală pot fi interpretate și tot pe verticală. De multe ori ele sunt mai degrabă o mixtură.

Asigurările sociale prezintă o caracteristică aparte. Ele se fundeză, cele mai multe dintre ele, pe ideea de risc. Riscul este asociat cu toți participanții la respectivul sistem de asigurări. Nu este nevoie însă ca

unul sau altul să intre în situația descrisă de risc: poți să nu te îmbolnăvești, să nu ai accidente care să te pună în imposibilitatea de a munci, să nu devii somer. Toți cei care sunt expoziți respectivului risc contribuie, dar vor beneficia însă doar cei aflați efectiv în nevoie. Este un fel de solidaritate între toți cei care au de înfruntat un risc.

Sistemul de asigurări poate fi, la rândul său, de mai multe tipuri:

a. Asigurări fundate pe crearea unui fond de asigurări din care se plătește asigurarea celui în nevoie. Acestea sunt asigurările pure pe care le găsim în mod special în cazul asigurărilor de tip privat: sisteme private de pensii, asigurări de bunuri, de persoane, contra accidentelor.

b. Asigurările în care plata se face din contribuția actuală a tuturor celor care se asigură. În engleză acest tip este denumit "pay-as-you-go". Îl găsim frecvent în sistemul de asigurări de bătrânețe (pensiile). Pensiile actuale sunt plătite nu din fondurile acumulate prin contribuții din trecut (sau în mod exclusiv din acestea), ci din contribuțiiile celor care în prezent cotizează. În acest caz există un fel de solidaritate nu intragenerațională, ca în primul caz (dintre toți cei care contribuie acum, beneficiază cei care au problema respectivă în legătură cu care s-a realizat asigurarea), ci o solidaritate intergenerațională: generațiile active actuale susțin generația vârstnică, urmând ca atunci când ea va ajunge la vîrstă pensionării să fie susținută de generația activă din acel moment. Un asemenea pact se poate realiza doar în ipoteza că generațiile viitoare vor accepta aranjamentul existent la un moment dat. Ele însă îl pot modifica.

c. Sisteme cu surse mixte: fondul de asigurare este realizat prin contribuția beneficiarilor potențiali și prin contribuția statului, de la buget. În unele situații, statul contribuie de la buget cu o anumită parte la fondul de asigurări. Sau, ca în cazul fondului de șomaj de la noi, bugetul se angajează să intervînă doar în condițiile în care fondul colectat prin contribuții se dovedește a fi insuficient.

d. Sunt sisteme de asigurare voluntare (în general cele private), după cum sunt sisteme de sigurare obligatorii (în general cele de stat). De regulă asigurarea pentru pensie este obligatorie. La fel este asigurarea de șomaj sau a riscului de accidente pentru unele ramuri industriale.

Sistemele de stat sunt de regulă sisteme obligatorii, stabilite prin lege. Ele sunt de asemenea de cele mai multe ori garantate de bugetul de stat: în caz de dificultate bugetul de stat se angajează de a sprijini. Sistemele private sunt absolut voluntare. Pot prin anumite mecanisme să fie încurajate de stat (de ex. cei care se asigură medical beneficiază de anumite reduceri de taxe). În general nu sunt garantate de stat. Ele au un caracter mult mai puțin redistributiv decât cele de stat.

Sistemele de asigurări au un caracter redistributiv dar de niveluri diferite:

a. Primul nivel este redistribuția de la cei la care riscul nu se materializează la cei la care riscul se materializează. De ex. de la cei care nu mor sau nu au accidente la cei cărora aceste lucruri se întâmplă; de la cei care mor mai devreme, la cei care trăiesc mai mult (în cazul pensiilor). În general această redistribuție este tipică pentru orice sistem de asigurare. Sistemele private se reduc la acest tip de asigurare.

b. Cel de al doilea nivel se referă la o redistribuție de la cei care au cotizat mai mult la cei care au cotizat mai puțin. Deși beneficiul este în funcție de contribuție, relația dintre cele două nu este strictă: cei care au contribuit mai mult tend să primească ceva mai puțin, cei care au contribuit mai puțin tend să primească ceva mai mult decât au contribuit.

Statul bunăstării a început să se configureze la sfârșitul secolului trecut în societățile industriale intrate într-un proces rapid de dezvoltare. Secolul XX a cunoscut două forme majore ale statului bunăstării: **statul capitalist** (mai exact statul bunăstării bazat pe economia de piață) și **statul socialist**. Dincolo de rezonanțele ideologice

ale termenilor și de diferențele de succes istoric, cele două tipuri de state ale bunăstării au funcționat, s-au confruntat și, probabil, stimulat reciproc, au avut trăsături distinctive, dar și trăsături comune.

În momentul de față, cu câteva excepții minore (Cuba și Coreea de nord) statul socialist al bunăstării a dispărut istoric. Statul socialist al bunăstării este interesant însă pentru analiza noastră pentru că el reprezintă **moștenirea** de la care pornim în reforma sistemului de protecție socială. Dacă vrem să știm de la ce pornim, unde vrem să mergem și cum vom realiza o asemenea reformă este nevoie să înțelegem cele două tipuri de stat al bunăstării.

Explicația apariției statului bunăstării

Pentru explicarea apariției și dezvoltării statului bunăstării pot fi invocați mai mulți factori care acționează mai general sau mai specific.

Deși statul bunăstării reprezintă un fenomen tipic pentru societățile industrializate, el nu este lipsit complet de premise istorice. În toate societățile, într-o formă sau alta, a existat nevoie resimțită și voință de a sprijini persoanele aflate în dificultate. Dar nimic nu a existat în societățile preindustriale similar ca amploare și ca mod de organizare cu statul bunăstării. S-ar putea spune că nevoie statului bunăstării poate fi identificată în tranziția de la societatea tradițională la societatea modernă, de tip industrial. Pentru a înțelege această tranziție, este nevoie în consecință să explorăm pe scurt condițiile din societatea tradițională a căror modificare au creat nevoie statului bunăstării.

Societatea tradițională

Sistemul de organizare socială al societăților în ultimele câteva milenii, cu

Excepția experimentului comunist, s-a fundat pe principiul efortului individual pentru producerea bunăstării persoane. Condițiile dificile de viață au impus eforturi deosebite, cel mai adesea dureroase, însotite de multe frustrări personale în alte domenii, la limita posibilităților umane. Una dintre normele universale, dar poate că tocmai din acest motiv mai puțin vizibile, este **norma sprijinirii pe forțe proprii**. Un obiectiv esențial, indus cultural individului este efortul de obținere a propriei bunăstări, complementar cu refuzul solicitării sprijinului celorlalți. Din acest motiv, procesul de socializare a inclus ca un element esențial al său stimularea nu numai a capacitatei, dar și a motivației (dorință, voință) de a acționa pentru obținerea celor necesare traiului. Producerea propriei bunăstări implică eforturi adesea considerabile pe perioade îndelungate de timp: economisire forțată, autofrustrare, acumulare, înfruntarea riscurilor etc. Complementar, s-a căutat să se eliminate orice factor care ar putea duce la diminuarea voinței de acțiune, a responsabilității față de bunăstarea propriei familii. Grija pentru cel în nevoie prezintă riscul creării unei atitudini de dependență, de demobilizare, de scădere a capacitatei și motivației acțiunii pentru asigurarea propriei bunăstări.

În aceste condiții, sprijinul celorlalți nu numai că diminuează propriile resurse, dar este de natură a avea consecințe grave mult mai ample: pe de o parte, creând o atitudine de dependență, el poate crește infinit în viitor solicitarea sprijinului, iar pe de altă parte demotivează efortul individual, inclusiv cel al donatorului. Nu este întâmplător faptul că refuzul sprijinului celorlalți este atât de marcat în societățile sărace (el reprezintă aici o cheștiune de mândrie personală) sau în cele în care inițiativa individuală este cultivată în mod special (cazul culturii americane). În fapt, acest argument este invocat frecvent și de criticele actuale ale statului bunăstării. Această normă a non-sprijinului s-a diluat doar în sistemele burocratice în care distribuția pozițiilor/ avantajelor se face prin decizii care

nu implică în nici un fel transferul de resurse între persoane, iar obținerea de resurse nu se face prin efort propriu, ci exclusiv în virtutea ocupării unei poziții în administrație.

Producerea bunăstării s-a realizat de la început în cadrul familiei, prin efortul colectiv al membrilor acesteia. Familia extinsă, specifică societății tradiționale, în funcție de condițiile activității economice, implică cooperarea părinților și a copiilor; chiar și mai multor familiile nucleare - părinți și copiii căsătoriți ai acestora. Dincolo de familia propriu-zisă, relațiile de rudenie reprezentau o rețea eficientă de sprijin mutual. Relația dintre părinți și copii este nucleul sistemului de sprijin mutual: părinții transmit copiilor rezultatul acumulării lor, sprijinindu-i să-și creeze propria gospodărie, copiii maturi, la rândul lor, au grija de părinți când aceștia nu mai pot să obțină prin efort propriu cele necesare vieții. Este aici inclusă o solidaritate intergenerațională.

Bunăstarea în societatea tradițională era fundată pe o anumită acumulare de proprietate. Vârstnicii dețineau proprietatea pământului și a altor mijloace de producție pe care le puteau lăsa moștenire. Îngrijirea lor era întărită și de o asemenea situație.

În cadrul familiei există de asemenea datoria unui anumit sprijin, dar limitată mereu de necesitatea evitării instaurării relației de dependență. Relațiile dintre frați în familia tradițională reprezintă un caz extrem de interesant pentru verificarea acestei teorii. Aceste relații sunt dominate de tendințe contradictorii: sprijin, dar și tensiune și uneori conflict mult mai acut decât în alte tipuri de relații. Tensiunea și conflictul nu provin numai din competiția pentru resursele parentale. Probabil că mai frecvent și în mai mare măsură ele provin din cele două valori contradictorii: sprijinul (obligația acordării de sprijin/ posibilitatea solicitării sprijinului) și contracararea tendinței de dependență a unuia de celălalt.

În societățile tradiționale și în afara relațiilor de rudenie există un sprijin al celor în nevoie. Acest sprijin se acorda în anumite

situații bine determinate și în condiții speciale. În primul rând, există o anumită solidaritate comunitară de întrajutorare în situație de nevoie și risc. Este exemplul ajutorului acordat în multe comunități tinerilor căsătoriți. Aceasta este o formă tipică de sprijin acordat pe bază de reciprocitate și într-o situație specificată care nu ar putea genera repetarea cerinței și instaurarea unei relații de dependență. La fel se întâmplă și cu sprijinul acordat unei părți a comunității în situații de calamitate.

În al doilea rând, există și un sprijin acordat dincolo de rețeaua familiei și a reciprocității. Cei străini de familie, care nu puteau să-și producă singuri bunăstarea nu au fost lăsați pur și simplu să moară datorită dificultăților în care se aflau. Toate comunitățile au dezvoltat o anumită morală a sprijinului, a ajutorului reciproc. Acest sprijin însă avea câteva caracteristici specifice care neutralizau în mare parte riscul creării dependenței și al demotivării celor în dificultate:

a. Era acordat în mod special celor care efectiv nu mai aveau resurse de a-și produce bunăstarea: bătrâni, bolnavi, handicapăți (orbi, ologi, alienați mental).

b. Sprijinul era acordat doar la limita supraviețuirii, evitându-se ca el să devină într-un fel sau altul atractiv pentru membrii normali ai colectivității.

c. Cei care primeau acest sprijin erau stigmatizați social, puși într-o categorie inferioară de neinvidiat pentru membrii normali ai colectivității. Adesea sprijinul era asociat cu un fel de "pedeapsă" pentru situația în care se aflau: disprețul, descalificarea umană. Si cel mai adesea, autoplăsarea într-o asemenea postură era modalitatea de obținere a sprijinului. În acest fel s-a format o cultură specială a celor care trăiau din ajutor, dezvoltând comportamentele care se înscrău în regulile jocului. Creștinismul a preluat ideea sprijinului, dar nu i-a încălcat regulile jocului. Niciodată mila pentru cel în nevoie nu a putut să depășească aceste reguli.

De ce colectivitățile au dezvoltat

asemenea atitudine față de sprijin, deși, după cum am văzut, limitat? Aici probabil că ar trebui invocată o anumită solidaritate colectivă care creează un liant fundamental al vieții sociale și al căruia efect este faptul că cel în nevoie nu este lăsat să dispară pur și simplu.

Protecția socială în societatea contemporană: statul bunăstării

Ceea ce este specific societăților moderne este etatizarea protecției sociale. Statul și-a asumat funcții tot mai extinse în asigurarea protecției sociale. Cum putem explica această tendință?

În societatea contemporană s-au produs o serie de modificări importante, subsumate toate procesului de modernizare, care par a fi responsabile în mod convergent de acest nou fenomen social.

Extinderea sistemelor salariale. Spre deosebire de societatea tradițională, în societatea modernă obținerea resurselor financiare sub formă de salariu ia proporții de masă. Proprietatea nu mai joacă un rol important pentru că ea se referă tot mai puțin la condițiile de muncă care se pot transmite, devenind prin aceasta sursă principală de venituri prin transfer de la o generație la alta. Situația de salariat creează însă fundamental o nouă serie de vulnerabilități. În primul rând este cazul celor care nu sunt capabili de muncă: vârstnici, bolnavi, accidentați. În al doilea rând, **șomajul**. Perioadele de șomaj nu mai exprimă doar lipsa de capacitate sau de dorință personală de a munci, ci o dinamică mai generală a economiei. Pe de o parte el este o condiție a flexibilității pieței muncii prin care se asigură realocarea continuă a forței de muncă. Pe de altă parte, economiile moderne sunt caracterizate printr-o subutilizare cronică a forței de muncă, cel puțin în anumite perioade. Separarea celor

mai mulți membri ai colectivității de proprietatea asupra mijloacelor de producție și transformarea lor în salariați, îi expune deci unei largi palete de noi contingente de natură a le afecta drastic resursele necesare vieții lor.

Nuclearizarea familiei. Copiii tind tot mai mult să-și stabilească gospodăria separat de părinți. Adesea ei migrează la mari distanțe geografice (creșterea mobilității geografice). Nuclearizarea accentuează vulnerabilitatea generației vârstnice și de asemenea a celorlalte rude în dificultate. Relațiile de rudenie se rarefiază și își pierd din importanță. Reușita individuală nu mai este în funcție de sprijinul unei familii extinse puternice.

Urbanizarea a dus la apariția de concentrări spațiale de săracie. Totodată ea a crescut posibilitățile de obținere a unor resurse minime necesare supraviețuirii pentru categoriile foarte sărace. Centrele urbane atrag pe cei care nu au posibilități din localitățile sășești, producând concentrări urbane de săracie.

Situatia săraciei în mediul urban este diferită de cea din mediul rural. La oraș ea se concentrează în grupuri sociale distințe, relativ izolate de masa societății "normale". Sprijinul aici al săracilor este însă mai mult marginal - individual și minim, la nivelul supraviețuirii - acordat ceva mai sistematic celor care efectiv erau în imposibilitate de a se ajuta singuri: bolnavi, handicapati, persoane foarte bâtrâne. Caritatea era accentuat stigmatizantă și absolut minimă.

Creșterea perioadei de viață. În condițiile în care speranța de viață coincidea mai mult sau mai puțin cu viața activă, problema vârstnicilor nu era prea presantă. Creșterea speranței de viață a dus la schimbări în structura demografică: ponderea vârstnicilor în populație a crescut semnificativ.

Pe de altă parte, sistemul salarial a dramatizat diferența dintre adult și vârstnic. Bâtrâni cu o capacitate de muncă redusă au devenit neinteresanți pentru sistemele productive, fiind eliminați din muncă și lăsați

astfel fără mijloace de subsistență.

Avansul tehniciilor medicale. Îngrijirea medicală tradițională nu includea costuri prea mari. Odată cu dezvoltarea tehniciilor medicale, costul acestora crește rapid, nevoie de resurse economice ale persoanele bolnave crește disproportional în raport cu resursele în scădere datorită stării de boală.

Necesitatea colectivității de educație. Într-o societate modernă educația încețează a fi doar o modalitate a reușitei individuale, devenind totodată o precondiție a funcționării și dezvoltării colective. Educația include însă costuri substanțiale care nu pot să fie suportate de cele mai multe familii sau nu au un loc prioritar aici. Copilul, pentru a se forma ca adult integrabil în societatea modernă, are nevoie de o mulțime de condiții. Investiția în copil crește rapid. Copiii din familiile sărace sunt în dificultate de a se socializa normal în raport cu exigențele vieții sociale tot mai complexe. Sprijinul familiilor sărace reprezintă în fapt suportul copiilor care trebuie să primească nu numai educație gratuită, dar și condiții social-economice normale pentru a se putea dezvolta.

Membrii societății moderne se confruntă cu un risc aproape generalizat. În condițiile unei populații care se sprijină masiv pe surse salariale riscul de a pierde o asemenea sursă datorită unor contingente ale vieții începe să se distribuie aproape egal. Ea se desparte ferm de cazul în care ea părea a fi indușă de comportamente strict individuale: lipsă a dorinței de a munci sau efectul unui anumit stil de viață contraproductiv (alcoolism etc.). Apar o mulțime de situații în care sprijinul nu pare a contraveni în nici un fel normei prevenirii dependenței și demotivării. Însăși termenul de contingență a vieții care stă la baza sistemelor de securitate socială în societățile moderne accentuează faptul că sursa dificultății stă în exteriorul individului, iar nu în lipsa sa de voință sau motivație: accident, boală, bâtrânețe, decesul susținătorului etc. În timp ce caritatea tradițională era gestul unei părți a

colectivității de a ajuta pe alții, sistemul de securitate modern devine opțiunea colectivității de a se ajuta pe ea însăși, când cineva traversează situații dificile. Din acest punct de vedere ea poate fi considerată mai mult ca un sistem de securitate mutuală decât sprijin acordat unor persoane marginale.

Creșterea potențialului economic al societăților. Acumularea masivă de resurse atât la nivelul familiilor active economic, cât și la nivelul colectivității în general, a creat disponibilități de sprijin pentru cei aflați în nevoie.

Toți acești factori explică accentuarea necesității constituiri unei securități colective împotriva hazardurilor vieții, în raport cu care omul societății moderne devine tot mai vulnerabil. Datorită creșterii potențialului economic, crește totodată și posibilitatea unei protecții sociale tot mai dezvoltate.

În aceste condiții un nou mecanism de sprijin social începe să se contureze: pe lângă cel difuz, personal, voluntar, apare un sistem colectiv, reglementat de stat - **sistemul de securitate socială**.

Generalizarea riscului și totodată mărirea numărului celor care pot intra în dificultate (ei devin o parte însemnată a colectivității) schimbă fundamental datele problemei: nu mai este vorba de a sprijini un segment marginal al colectivității, ci un segment majoritar.

Creșterea standardului de viață a celor care urmează a fi ajutați reprezintă un factor esențial al creșterii resurselor necesare sistemului de securitate socială. În societățile tradiționale nivelul sprijinului era extrem de scăzut. Săracul reprezenta o categorie socială aparte de masa colectivității care trebuia să se mulțumească cu puțin. Universalizarea riscului de a fi în dificultate generează necesitatea unui sprijin la nivel mult mai ridicat. Celui în dificultate permanentă sau provizorie, dificultate care nu este generată de propria vinovăție, ci de contingentele vieții, trebuie să i se asigure un standard de viață apropiat de cel avut sau al categoriei sociale

din care face parte.

Efectul democratiei. Creșterea proporției celor care sunt în situația de nevoie sau care înfruntă riscuri ridicate face ca această parte a populației să devină semnificativă în procesul democratic al exercitării puterii. Ei pot impune statului, prin mecanismul electoral, să dezvolte sisteme de securitate socială satisfăcătoare. Pensionarii sunt astfel un segment electoral extrem de important pentru orice configurație electorală.

Democratizarea și votul universal au schimbat fundamental profilul societății capitaliste a secolului XIX. Din spectator și susținător al regulilor economiei de piață, fapt care evident favoriza segmentul prosper al societății, statul este forțat să-și dezvolte funcții în sprijinul segmentelor semnificative electorale.

Efectul luptei clasei muncitoare. Clasa muncitoare, partea cea mai expusă diferențelor contingente ale vieții, cu acumularea de proprietate cea mai scăzută, era normal să prezeze social și politic pentru un sistem căt mai comprehensiv de securitate socială. Partidele cu orientare socialistă sau social-democrată includ în programele lor ample pevederi legate de sistemul de securitate socială.

Riscul disruptiilor sociale. Sfârșitul secolului trecut și începutul secolului nostru prezintă o societate occidentală perturbată masiv de tensiuni și conflicte sociale. În mod special, mișcarea muncitorească orientată fie spre instaurarea unei noi ordini sociale (socialist-comuniste), fie spre reforme radicale în cadrul sistemului capitalist, este deosebit de activă. Ideile revoluționare ale marxismului erau foarte influente, fiind capabile în momentele de criză ale societății să mobilizeze fracțiuni importante ale populației. Mișcările greviste prezintau factori importanți de perturbare a sistemului economiei de piață. Pentru a evita sau minimiza riscul unor asemenea disruptii era nevoie de promovarea unui sistem de securitate socială mult mai comprehensiv care să ofere perspective relativ sigure pentru

fiecare în cadrul societății existente. Chiar în ultimele decenii societățile occidentale bogate se confruntă periodic cu mișcări sociale puternice, degenerate uneori în forme variate de violență socială.

Riscul unor procese sociale negative. Sărăcia este o importantă sursă a criminalității. Extinderea proporției sărăciei, cuplată cu creșterea complexității vieții sociale, sporește vulnerabilitatea la delincvență. Costul controlului delincvenței este și el în creștere rapidă, prezentând riscul să fie mult mai ridicat decât costul tratării cauzelor sale. Sistemul de securitate socială reprezintă deci un instrument esențial al bunăstării colective.

Nu trebuie să ignorăm aici nici **factorul moral**: combinarea dintre valoarea fundamentală a solidarității umane în cadrul colectivității și, mai larg, la nivelul întregii umanități, cu creșterea sensibilă a posibilităților economice de promovare a ei. Când posibilitățile de promovare a unei valori morale se cristalizează, presiunea respectivei valori tinde să crească.

Datorită acțiunii convergente a tuturor acestor factori, bunăstarea devine un obiectiv prioritar al politicii sociale în secolul XX. Dintr-o activitate informală,

nestructurată, dirijată mai degrabă de organizații ne-statale (biserică în primul rând sau organizații de caritate), securitatea socială devine un sistem statal.

Schimbarea sistemului de suport al celor în nevoie a avut loc deci în următoarele direcții:

1. Etatizarea suportului social. Statul este, în principal, instanța care oferă sprijin celor în nevoie.

2. Ajutorul este acordat nu prin bunăvoie unei persoane sau instituții, ci ca un drept reglementat de lege.

3. Ajutorul este largit prin includerea unui complex sistem de asigurări.

4. Asigurările sociale și ajutorul social sunt acordate din fonduri de stat care, în general, sunt colectate obligatoriu, pe diferite căi, de la populație.

5. Nu sunt excluse nici inițiativele private și comunitare. În fapt, în ultimii ani s-au dezvoltat rapid o serie de organizații ne-guvernamentale de asistență socială. Aceste lucru s-a întâmplat în mod special în Statele Unite, probabil ca o compensare a rolului mai scăzut al statului în asistență socială. Bunăstarea rămâne însă fundamental un atribut al statului, obiectivul central al politicilor sociale.

Note și bibliografie

- Abramovitz, Mimi, 1989, *Everyone is on Welfare: The Role of Redistribution in Social Policy Revisited*, în: *Social Welfare Policy*, Colby,I.C. (coord.), Dorsey Press, Chicago, Illinois
- Barr, Nicholas, 1993, *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicolas, London
- Begg, D., Fisher, St și Dornbusch, R., 1991, *Economics*, London: MacGraw-Hill Book Company
- Boyes, William și Melvior, Michael, 1991, *Economics*, Houghton Mifflin Company.
- Branlon, G., Hill, M., 1986, *Analysing Social Policy*, Oxford, UK
- Cornia, Giovanni Andrea, 1991, *Economic Reforms and Child Welfare: In Pursuit of Adequate Safety Nets for Children*, în G.A.Cornia și S.Sipos (Coord.), *Children and the Transition to the Market Economy. Safety Nets and Social Policies in Central and Eastern Europe*, Avebury Academic Publishing Group
- Dogan, Mattei, 1992, *Economia mixtă: jumătate capitalistă, jumătate socialistă*, București: Editura Alternative

- Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Friedman, M. și R., 1981, *Free to Choose*, Harmondsworth, Penguin Books
- Galbraith, J.K., 1974, *Economics and Public Purpose*, London, Andre Deutsch
- George, V., Wilding, P., 1992, *Ideology and Social Welfare*, Routledge, London
- Giddens, Anthony, 1989, *Sociology*, Polity Press
- Ginsburg, N., 1992, *Divisions of Welfare. A critical Intorduction to Comparative Social Policy*, London: Sage
- Le Grand, J., C. Propper, R. Robinson, 1992, *The Economics of Social Problems*, Macmillan
- Hill, Michael, 1993, *Understanding Social Policy*, Blackwell, Oxford
- Hill, Michael și Brenlon, Glen, 1986, *Analysing Social Policy*, Oxford Press
- Lebeaux, Ch., Wilensky, H., 1989, *Conceptions of Social Welfare*, in: *Social Welfare Policy. Perspectives, Patterns, Insights*, Colby, I.C. (coord.), Dorsey Press, Chicago, Illinois
- Marshall, T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge; Cambridge University Press
- Marshall, T.H., 1970, *Social Policy*, London: Hutchinson
- Mitchell, Deborah, 1991, *Income Transfers in Ten Welfare States*, Avebury
- Taylor, I. (Ed.), 1990, *The Social Effect of Free Market Policies*, Harvester Wheatsheaf
- Titmuss, R., 1958, *Essays on the Social Welfare*, London: Allen and Unwin
- Trattner, W., 1979, *From poor law to welfare state*, The Free Press, New York
- Wilkinson, Margaret, 1986, *Public Finance*, Collins Educational,
- Wilensky, H., 1975, *The Welfare State and Equality*, Berkeley: University of California Press
- Wilensky, H. et al, 1985, *Comparative Social Policy: Theory, Methods, Findings*, Berkeley: International Studies Research Series, 62
- Zamfir, Cătălin și Lazar Vlășceanu (coordonatori), 1993, *Dicționar de sociologie*, București, Babel
- Zamfir, Elena, 1989, *Incursiuni în universul uman*, București: Editura politică