

**Social Policy in  
Romania in  
Transition**

**POLITICA SOCIALĂ  
ÎN ROMÂNIA ÎN  
TRANZIȚIE**

**IPOTEZE CU PRIVIRE LA EXPLICAȚIA  
UNUI PARADOX**

**CĂTALIN ZAMFIR**

*Data, information and interpretations are presented for highlighting the existence of a paradox: the Romanian governmental authorities have considered social protection as a political priority since 1990, but the resources allocated have permanently gone down.*

*The state has continually diminished its protective roles, while retaining its leading economic roles.*

*During the period of transition in Romania, a "minimal social state" has so far been complementary with a "maximal economic state".*

**P**olitica socială în România post-revoluționară a cunoscut două etape distincte: **etapa reparatorie**, care se întinde de la revoluție și aproximativ până la instaurarea la sfârșitul lui iunie 1990 a primului guvern rezultat din alegeri, și **etapa construirii propriu-zise a unei noi politici sociale caracteristice tranziției la economia de piață**. Aceste două etape se întrepătrund, unele elemente de tip reparatoriu fiind adoptate și după instaurarea primului guvern legitim, iar unele elemente ale politicii specifice tranziției la economia de piață fiind adoptate și în prima parte a anului 1990.

**PRIMA ETAPĂ: POLITICA  
SOCIALĂ DE TIP REPARATORIU**

Pentru a înțelege orientarea politicii sociale de după Revoluția din decembrie '89 este nevoie să pornim de la situația societății noastre din ultimii ani ai regimului socialist.

**Situația pre-revoluționară**

Situația colectivității înainte de revoluție era deplorabilă nu numai politic, dar și economic. Cele mai importante caracteristici ale standardului de viață al populației în această perioadă sunt următoarele:



• **Raritatea produselor.** Economia era caracterizată printr-o inflație suprimată. În condițiile unor prețuri controlate cu strictețe și relativ scăzute, capacitatea de cumpărare a populației depășea substanțial oferta de bunuri. Raritatea produselor se explica atât prin nivelul producției bunurilor de consum, cât și prin politica de export forțat a tuturor bunurilor disponibile și prin reducerea spre zero a importurilor de bunuri de consum. La lipsa produselor trebuie să se adauge încă un factor: dintr-un impuls populist, Ceaușescu a decis la începutul anilor '80 o creștere substanțială a salariilor, în condițiile în care economia tocmai intrase într-o perioadă de recesiune cronică. Surplusul de bani aruncat pe piață, lipsa tot mai accentuată a produselor și menținerea sub control sever a prețurilor a creat o situație de raritate quasi-generalizată: magazine absolut goale, cozi de multe ore și chiar de zile, comerț "la negru". Raritatea a fost agravată de declinul economic tot mai accentuat, în condițiile în care se încerca disperat ca prețurile și salariile să fie menținute la același nivel. Spre sfârșitul anilor '80, în condițiile de accentuare a declinului economic, devenea tot mai dificil de a se menține prețurile și salariile la nivelurile existente. Încep să fie luate unele măsuri de creștere a prețurilor și de scădere, pe diferite căi, a veniturilor populației.

• **Somajul nerecunoscut și șomajul mascat.** Deși în constituția socialistă era prevăzut dreptul la muncă al tuturor cetățenilor, datorită declinului economiei din anii '80, un număr tot mai mare de persoane nu mai puteau să-și găsească un loc de muncă. Este greu de estimat direct procentul de șomeri nerecunoscuți ca atare înainte de '90. El poate fi însă aproximat indirect pornind de la un fapt. Noul guvern a decis ca întreprinderile să deblocheze posturile și să angajeze pe toți solicitanții. Astfel, după această decizie (decretul-lege 33/1990 adoptat în ianuarie), 500.000 de noi locuri de

muncă au fost create imediat. Se poate în consecință estima rata efectivă a șomajului în 1989 la aproximativ 5%. **Somajul mascat** reprezenta o altă sursă de scădere a standardului de viață: dacă în primele decenii ale sistemului socialist, salariul era practic garantat, în ultimul deceniu, ca răspuns la declinul economic și al scăderii bunurilor oferite pe piață, s-a recurs, pentru a evita pe cât posibil șomajul masiv, la scăderea în diferite forme a veniturilor salariale. O asemenea tehnică reprezenta în fapt un fel de împărțire la mai multe persoane a unui număr de posturi de muncă tot mai redus.

• **Alte forme de reducere a veniturilor salariale.** Contribuțiile quasi-obligatorii ale salariaților la acumularea de capital a întreprinderilor reprezenta o sursă substanțială de reducere a veniturilor. Se adaugă rețineri din salariu pentru nerealizarea indicatorilor de plan, trimiteri forțate în concediu fără plată, ore suplimentare neplătite etc. În ultimii ani au fost crescute și prețurile la bunuri de consum fundamentale: energie electrică, gaz metan. O asemenea creștere era și ea mascată sub forma fixării unor cote "raționale", depășirea cărora ridica prețul în mod sensibil.

Din aceste motive, în ultimii ani dinainte de revoluție, alături de raritatea bunurilor, începe să se manifeste tot mai accentuat și "raritatea banilor". Deși în reducere, se menținea totuși un dezechilibru între puterea formală de cumpărare a populației (cantitatea de bani disponibili) și bunurile disponibile pe piață.

## Măsuri reparatorii adoptate în prima jumătate a lui '90

În primele zile care au urmat Revoluției din decembrie '89 politica socială impusă de entuziasmul colectivității și promovată de noua guvernare a fost una

## POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

reparatorie. Ea s-a desfășurat pe următoarele direcții:

• **Lichidarea rarității produselor** prin: a) Sistarea exportului forțat. Una dintre primele măsuri ale noii guvernări, extrem de populare, a fost interzicerea exportului de bunuri alimentare, în condițiile în care raritatea produselor alimentare devenise o problemă cronică a ultimilor ani, probabil pe departe cea mai frustrantă. b) Ridicarea restricțiilor asupra importurilor și utilizarea maisvă a resurselor valutare existente pentru importul bunurilor de consum. În ultimii ani dinaintea revoluției, balanța comerțului exterior era semnificativ pozitivă, datoriile externe fuseseră în general lichidate; în plus România avea la dispoziție aproximativ 1,5 miliarde dolari. Importul masiv de bunuri de consum, la care s-a adăugat și ajutorul în special în bunuri alimentare acordat de multe țări, a dus rapid la lichidarea rarității de pe piață. Importul a cuprins și resursele necesare creșterii producției, gătuite de vechea politică de lichidare forțată a datoriilor externe. Rezultatul așteptat era deci o înviorare rapidă și a producției interne de bunuri de consum. c) O altă măsură, de asemenea, extrem de populară, luată imediat după revoluție, a fost mărirea loturilor de pământ acordate țăranilor pentru propria lor folosință. O asemenea măsură urma, și probabil că în mare parte acest lucru s-a și întâmplat, să ducă la o creștere sensibilă a producției agricole. Se știa că loturile personale ale țăranilor sunt mult mai productive decât cooperativele și întreprinderile agricole de stat. Liberalizarea completă a vânzării de produse pe piața țărănească era de natură de asemenea să stimuleze oferta alimentară.

• **Eliminarea șomajului nerecunoscut, a șomajului mascat și a diferitelor forme de reducere a salariului.** Crearea de noi locuri de muncă a reprezentat de asemenea un act reparatoriu, chiar dacă acest lucru nu era însoțit de o creștere a producției. A fost suspendată în fapt orice reducere a salariilor în funcție de nerealizarea

producției, câștigurile salariale redresându-se brusc. S-a reintrodus plata muncii suplimentare. Multe beneficii asociate cu condiții dificile de muncă care fuseseră arbitrar suspendate sau limitate au fost reconsiderate. În unele cazuri, sub presiunea sindicatelor, salariații au primit multe dintre reținerile din trecut, considerate a fi fost ilegale. Contribuțiile forțate sub forma "părților sociale" au fost desființate. În plus părțile sociale acumulate au fost returnate în decurs de câteva luni populației. S-a desființat de asemenea contribuția în bani și în muncă a locuitorilor. Doar aceste două din urmă "reparații" se apreciază că au adus populației în 1990 circa 35,1 miliarde lei, ceea ce echivala aproximativ cu 3 salarii minime pentru fiecare familie.

• **Unele reduceri de prețuri.** În general nu s-au avut în vedere reduceri de prețuri, acestea fiind deja artificial de scăzute decât în unele cazuri considerate mai degrabă a reprezenta abuzuri. Astfel la energia electrică și termică s-a desființat sistemul de cote, fixându-se prețul la nivelul cel mai scăzut. Doar prin această măsură populația a câștigat în 1990 circa 6,23 miliarde lei. Toate aceste măsuri reparatorii au dus la o creștere substanțială a veniturilor populației: acestea au crescut în 1990 cu 25,1% în raport cu 1989. O asemenea creștere a avut loc în condițiile în care producția în industrie a scăzut cu 19,9%, iar PIB-ul a fost mai mic cu 7,4% (*Realizări și perspective...*, 1994, pag.16). O asemenea creștere a veniturilor reale în primul an de după răsturnarea regimului socialist reprezintă o caracteristică specifică doar României. În toate celelalte țări foste socialiste din jurul nostru, despre care avem date, anul 1990 a reprezentat un recul, deși destul de redus, al veniturilor reale față de 1989: Bulgaria 98,3%, Cehia 98,9%, Slovacia 98,0%, Ungaria 98,2%, Rusia 99,7%, Polonia, o excepție negativă, 72,3%. (*Central and Eastern Europe in Transition...*, 1993).



• **Importul masiv în prima parte a anului 1990 de bunuri din Occident și vânzarea lor la prețuri extrem de scăzute.** Datorită cursului artificial al leului, importul masiv reprezenta o subvenționare importantă a consumatorului intern. În acea perioadă, bunurile occidentale puteau fi cumpărate în România la prețuri foarte reduse în raport cu prețurile aceluiași bunuri în Vest.

• **Reparațiile acordate victimelor politice.** Toți cei care au suferit de pe urma represiunii comuniste - înțemnițați politic, trimiși cu domiciliu forțat în zone neprimitoare - au făcut obiectul unor măsuri recompensatorii economice. Decretul-Lege 118/1990 acordă o serie de drepturi persoanelor persecutate politic de regimul comunist: o indemnizație de 200 lei pentru fiecare an de detenție/deportare, asistență medicală și medicamente gratuite, recunoașterea perioadei de detenție sau de strămutare forțată drept vechime în muncă. Același lucru s-a pus și în legătură cu victimele revoluției: răniți, urmași ai celor asasinați. Treptat avantajele materiale s-au extins și pentru participanții la revoluție: deținătorii de brevete de revoluționari.

• **Sporirea cheltuielilor pentru protecția socială a diferitelor categorii sociale: mamă și copil, handicapați, persoane instituționalizate, vârstnici.** În câteva luni s-au adoptat o mulțime de măsuri de sporire a protecției sociale pentru diferitele grupuri de risc considerate de asemenea drept reparații urgente absolut necesare: Decret-Lege 31/1990 - dreptul mamelor cu copii în vârstă de până la un an la un concediu plătit cu 65% din salariul tarifar și cu păstrarea locului de muncă; Decretele-Lege 70 și 105/1990: acordarea alocației pentru copii indiferent de salariul părinților și eliminarea diferenței dintre sat și oraș; Hotărârea guvernamentală nr.86708: majorarea cu 85-100% a alocațiilor zilnice de hrană pentru unitățile de asistență socială și cu 5-20% a salariului întregului personal din aceste unități; sporirea tuturor alocațiilor

pentru instituțiile de asistență socială, cât și a personalului, o serie de ajutoare pentru handicapați etc.

Să concludem deci că politica socială în această primă fază post-revoluționară a avut, în consecință, un caracter predominant reparatoriu. Tot ceea ce se considera a fi reprezentat o nedreptate în vechiul regim a fost eliminată și în mare măsură reparată.

## Explicații ale politicii de tip reparatoriu

Ceea ce a caracterizat primele 6 luni de după revoluție a fost o creștere importantă a standardului de viață al populației, fără însă a se fi luat în considerare posibilitățile de perspectivă ale economiei și, în consecință, capacitatea menținerii acestui standard de viață. În perspectiva prezentului mulți specialiști estimează că multe dintre aceste măsuri au fost chiar contraproductive pe termen mediu cel puțin.

Este firesc să ne întrebăm deci cum se explică o asemenea politică socială. Mai mulți factori ar putea fi invocați: **starea de spirit a populației de după revoluție, estimarea eronată a problemelor și a perspectivelor pe scurt termen ale economiei și mecanismele social-politice prin care această politică socială s-a constituit.**

• **Starea de spirit a populației.** Starea de spirit care a urmat imediat revoluției era caracterizată printr-un sentiment al necesității adoptării unor măsuri urgente de redresare a standardului de viață al populației, considerat a fi atins un punct absolut critic. Cu orice preț, populația țării trebuia scoasă din starea de mizerie în care ajunsese. Era implicată aici o rațiune **morală**, dar și una **pragmatică**. Colectivitatea, după atâtea decenii de umilire și oprimare, **merita** o recompensă. După atâtea ani de sacrificii,

## POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

ea avea nevoie de un un **respiro** înainte de a se angaja în efortul reconstrucției întregii societăți. O asemenea explicație o găsim adesea invocată atunci când actorii politici încearcă să explice larghețea cu care în acea perioadă s-au luat diferitele măsuri reparatorii.

• **Optimism în ceea ce privește perspectivele economiei românești.** În primul rând trebuie să luăm în considerare explicația care se dădea curent cauzei principale a standardului de viață scăzut: nu una economică, referitoare la nivelul economiei, ci mai mult una politică.

Standardul de viață scăzut era explicat nu în primul rând prin nivelul precar al economiei, ci prin factori de tip politic: politica ceașistă de austeritate în vederea unei acumulări devenite absurde și complet antiumane, pe de o parte, și efortul excesiv de plată accelerată, înainte de termen, a datoriei externe care golea piața de orice bun de consum care ar fi putut fi exportat. România anilor '80 era caracterizată astfel de o adevărată isterie a "mărfurile refuzate la export": se considera un noroc găsirea unor asemenea bunuri care în mod real erau mai bune decât cele produse pentru piața internă. Există deci sentimentul că standardul de viață este mult mai scăzut decât ar fi permis-o nivelul de dezvoltare a economiei.

O asemenea diagnostică a surselor sărăciei implica o soluție tot de tip politic, relativ simplă: scăderea ratei de acumulare și creșterea în consecință a consumului, sistarea exportului forțat și orientarea în mult mai mare măsură a producției spre nevoile interne. O asemenea percepție era sprijinită și pe alte două condiții favorizante. Prima: România tocmai lichidase printr-un efort disperat plata datoriei externe; putea deci să reorienteze spre consumul intern o mare parte din resursele sale. Cea de a doua: se acumulase chiar o rezervă substanțială de valută, circa 1,5 miliarde dolari, care putea fi eventual utilizată pentru redresarea standardului de viață.

În consecință, situația standardului de viață părea a fi relativ ușor de redresat. Ea se datora în primul rând unei politici iraționale și opresive uman. Schimbarea acestei politici era de natură a duce inevitabil la o înviorare rapidă a situației calității vieții populației.

În al doilea rând, predomina un optimism cu privire la perspectivele economiei românești. Raționamentul comun în această privință era următorul: este adevărat că economia românească mergea prost, dar totuși funcționa chiar în condițiile politicii ceașiste tot mai iraționale și arbitrare; promovarea unei politici economice mai raționale va duce inevitabil la o creștere sensibilă a performanțelor economiei.

Măsurile reparatorii entuziaste erau susținute și de o imagine difuză a statului: un stat deținător de resurse independente care trebuie să repare și să compenseze nedreptățile trecute. Populația nu era desigur naivă să gândească realmente statul în acești termeni. Un asemenea mit însă funcționa ca o **ideologie tacită** justificativă pentru toate grupurile care presau pentru asemenea reparații.

• **Mecanismele politico-sindicale.** Politica reparatorie din prima fază nu poate fi însă explicată doar prin **exaltări morale, iluzii și estimări eronate.** Cred că principala explicație trebuie căutată în **configurația sistemului social și politic** al perioadei care a generat **mecanisme specifice de generare a acestei politici sociale.** În mod special două mecanisme au fost foarte importante: **mecanismele sindicale și politice.**

**Mecanismul sindical.** Un element definitoriu al reconstrucției democratice a societății românești a fost reparația sindicatelor, decise să-și redefinească rolul lor social. Dezagregarea vechilor structuri statale au creat un spațiu larg de acțiune a sindicatelor în promovarea intereselor salariaților. În condițiile unei orientări



generale de tip reparatoriu, aproape fără voia lor, sindicatele au fost atrase într-un ciclu fără sfârșit al revendicărilor față de un stat slab și incapabil de a asigura o conducere eficientă a economiei. Cum era de așteptat, sindicatele au preluat inițiativa revendicării diferitelor reparații economice și profesionale. Existența unei număr mare de sindicate (prin iunie 1990 numărul sindicatelor care acționau in-dependent la nivel național depășea 1000) a generat o competiție extrem de acută. Și competiția între sindicate, inevitabil, a generat un proces de stimulare a luptei revendicative. Fiecare sindicat își putea spori credibilitatea prin obținerea de drepturi pentru salariații pe care îi reprezenta. O cursă a revendicărilor s-a declanșat, guvernul fiind pus într-o nouă situație. Dacă la început multe reparații au fost inițiate de guvernul însuși, curând acesta a fost împins în situația defensivă de a încerca să modereze avalanșa revendicativă, fiecare revendicare satisfăcută genera noi revendicări de la segmentele de populație care se simțeau frustrate în raport cu cele care obținuseră deja o serie de avantaje, de la sindicatele care erau puse într-o situație dificilă pentru că ele nu obținuseră revendicări comparabile. O concurență tacită între salariații/sindicatele din diferitele ramuri ale conomiei se declanșează: cine poate obține mai multe revendicări. Revendicările sindicale creează un proces de tip avalanșă. Orice revendicare parțială satisfăcută creează puternice frustrări în celelalte segmente ale societății, frustrări care se convertesc în noi revendicări, a căror satisfacere generează exponențial alte revendicări. Sindicatele însele nu pot să iasă din acest proces exploziv al escaladării revendicărilor.

Presiunile sindicale exercitate inițial direct prin tratative cu guvernul, și care au obținut prin acestea satisfacerea unui mare număr de revendicări, încep să intre într-un punct mort. Multiplicarea revendicărilor, unele dintre ele lipsite de o bază cât de cât

rațional-morală, nemaivorbind de vreuna economică, a generat o rezistență în creștere din partea guvernării. Inevitabil aceste presiuni escaladează luând forma grevelor. La jumătatea anului 1990 apar primele greve de amploare a căror motivație aproape exclusivă era satisfacerea unor revendicări.

A existat de la început o limită a revendicărilor sindicale: punerea în discuție a salarizării propriu-zise. Inițial au existat o mulțime de reparații de realizat, suficient de substanțiale, care nu afectau sistemul salarizării de bază. În plus, punerea în discuție a salarizării de bază era principial mai dificilă, nu atât pentru că ea era fundată pe o lege care trebuia deci să fie modificată, pe când celelalte reparații puteau fi făcute de regulă prin simple decizii guvernamentale sau chiar prin ordine interne ale diferitelor ministere, ci pentru că punerea în discuție a salarizării de bază prin natura ei era ceva global, care nu putea face obiectul doar unor revendicări sectoriale, ci a unor globale. Sindicatele puternice, care câștigaseră o mulțime de drepturi sectoriale, au fost de la început destul de reticente față de punerea în discuție a unor drepturi salariale generale pentru că în acestea ramurile mai slab reprezentate sindical și care erau net dezavantajate puteau obține mai mult. În plus, după alegerile din mai 1990, noul guvern, primul legitimat prin alegeri, a venit cu un punct de vedere foarte clar: nici o revendicare salarială nu poate fi satisfăcută în mod sectorial. Este nevoie ca un nou sistem de salarizare să fie realizat, cu noi principii, pe baza unui consens național. Ca argument, un fapt: în 1990 câștigul salarial real a crescut față de 1989, dar nu spectaculos: cu 105,6%, față de creșterea veniturilor reale pe cap de locuitor de 126,1% (Zamfir, Pop, Zamfir, 1994). La jumătatea anului 1990 guvernul impune un moratoriu asupra creșterii salariale pentru ca problema să fie rezolvată global, iar nu prin modificări parțiale și sectoriale (Zamfir, 1993).

## POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

**Mecanismul politic.** Mișcarea revendicativ-reparatorie a fost accentuată de dinamica specifică a sistemului politic. Imediat după revoluție s-a constituit un guvern de uniune națională al Frontului Salvării Naționale. El nu era un guvern de uniune politică decât într-un sens foarte lax: cuprindea personalități diferite, dar nu și partide politice diferite, pentru că acestea nu existau. În ianuarie 1990 s-au înființat primele partide politice. Acestea erau în cea mai mare parte a lor partidele istorice desființate după cel de-al doilea război mondial. Datorită unor particularități ale acestor partide, ele s-au definit a fi de la început în opoziție, promovând o delimitare netă de toate forțele politice vagi care încercau să se contureze în acel moment: suspiciunea de a reprezenta supraviețuirea elementelor comuniste. Aceste noi forțe politice au suferit un proces de retragere/respingere în raport cu noua guvernare. Explicația este complexă și nu o putem trata aici: aveau ele un program foarte radical nu prea popular în acel moment sau nu aveau capacitatea de a se integra într-un proces constructiv politico-administrativ sau erau marginalizate de importante grupări din noua guvernare sau toate la un loc într-un sistem de factori care se amplificau reciproc. Rezultatul este că din ianuarie se produce o polarizare între guvernarea existentă, acuzată a reprezenta prelungirea regimului comunist, și opoziția radicală. În acest context, supusă pe de o parte criticilor dure ale opoziției politice, amenințată de violente manifestații de stradă, în mare măsură legate sau chiar inspirate de această opoziție, iar pe de altă parte, presiunilor sindicale, guvernarea a fost foarte slabă, cedând frecvent unor revendicări de tip reparatoriu adesea iraționale, generatoare de mari probleme în perspectivă. Pe de altă parte, apropierea alegerilor legislative a tentat fără doar și poate guvernarea să promoveze o politică populistă de cedare la revendicări.

Cuplajul mecanismului politic cu cel sindical a fost deci de natură a produce o politică socială de tip reparatoriu cel mai adesea dincolo de raționalitatea economică. O asemenea politică a creat la jumătatea anului 1990 o situație economică cu totul nouă: resursele economice disponibile inițial erau într-un proces rapid de epuizare; economia dădea semne tot mai evidente de declin, anunțând limitări și mai drastice ale resurselor viitoare.

### ETAPA A DOUA: POLITICA SOCIALĂ ÎN CONDIȚIILE TRANZIȚIEI LA O ECONOMIE DE PIAȚĂ

#### Intenții și proiecte politice

După 2-3 luni de la revoluție încep să se cristalizeze direcțiile în care noua societate urma să evolueze. În aprilie 1990 este elaborată, de un larg colectiv sub coordonarea profesorului Tudorel Postolache, **Schița privind strategia înfăptuirii economiei de piață în România** (Postolache, T., 1990). Acest document cristaliza o opțiune politică general acceptată atât de guvernul de atunci, într-o manieră mai mult sau mai puțin explicită de toate partidele politice, de către guvernele țărilor occidentale care erau activ interesate în cursul evenimentelor din România, cât și de organizațiile financiare mondiale (FMI și Banca Mondială).

Această strategie punea ca **OBIECTIV GENERAL tranziția la o economie de piață complementar cu o protecție socială accentuată:**



"...esența strategiei propuse constă în aceea ca tranziția la o economie de piață să se facă în termene cât mai scurte (dar evitând costuri sociale greu suportabile)...în condițiile unui program de protecție socială eficace a grupurilor defavorizate, unui nivel acceptabil de asigurare socială a întregii colectivități și promovării unei politici coerente, care să asigure creșterea treptată, dar efectivă a standardului de viață, a calității vieții." (Postolache, T., 1990, pag.12).

Asigurarea pe perioada tranziției a unei protecții sociale extraordinare avea rațiuni atât morale, cât și pragmatice:

"O condiție absolută pentru realizarea optimală a tranziției la o economie de piață în România este asigurarea unei stabilități a climatului economic și social pe durata tranziției, în condiții de autentică și deplină democrație." (Postolache, T., 1990, pag.13).

Ideea tranziției la o economie de piață modifică sensibil așteptările economice post-revoluționare. Se conturează tot mai clar ideea unor costuri economice și sociale ale tranziției. Inițial exista, chiar dacă vag, așteptarea unei redresări rapide a economiei. Experiența anilor '60, când după câțiva ani de liberalizare timidă, performanțele economice au devenit spectaculos de vizibile, susținea o asemenea așteptare. Incepe acum să se acrediteze ideea că tranziția va fi acompaniată de unele probleme economice și sociale: o eventuală scădere a producției în procesul de restructurare economică și tehnologică, creșterea șomajului în anumite sectoare care vor trebui să intre într-un proces de restructurare economică și tehnologică, creșterea inegalității veniturilor fapt responsabil de dezavantajarea unor grupuri sociale.

"Ca orice transformare radicală a organismului economic, tranziția la economia de piață implică inevitabil anumite costuri sociale (abandonarea unor capacități productive, sistarea unor lucrări de investiții, șomaj, creșteri de prețuri etc.)." (Postolache, T., 1990, pag.12)

Care erau costurile, în termeni de bunăstare, prevăzute în anii 1990 ?

Primul cost, cel mai tulburător și mai clar pentru opinia publică, era apariția șomajului. O asemenea amenințare nu era însă foarte clară pe atunci dintr-un motiv simplu. După cum am văzut, în 1990 s-au creat multe locuri de muncă; pierderea altora a fost compensată de scăderea vârstei de pensionare pentru o anumită perioadă. Cert este că în 1990 și 1991 șomajul nu a fost semnificativ. Astfel, la 31 decembrie 1991 el de abia atinge nivelul de 3%. Saltul semnificativ în această privință avea să aibă loc de abia în anul următor: 8,4% la 31 decembrie 1992.

Al doilea cost, mai puțin vizibil și clar, era scăderea veniturilor grupurilor celor mai sărace, datorită creșterii diferențierii veniturilor. La venituri constante, o creștere a diferențierii veniturilor duce la scăderea veniturilor segmentelor de la baza societății. Nici această diferențiere nu s-a produs foarte spectaculos, ci pe parcursul a câțiva ani. Astfel, diferența dintre salariul minim și salariul mediu a crescut sensibil (Tabel 1).

• 1989	65,3
• 1990	59,1
• 1991	61,6
• 1992	45,8
• 1993	36,6

Tabel 1 - Salariul minim ca % din salariul mediu

Din datele bugetelor de familie, care par a subestima, datorită înșeși metodologiei utilizate, diferențele dintre venituri, apare o creștere a indicatorului Gini,



## POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

care exprimă diferențierea distribuției veniturilor în cadrul colectivității: de la 23,3 în 1989 la 25,1 în 1992. Unele date ale Institutului de Cercetare a Calității Vieții, indică o creștere mai accentuată a indicatorului Gini: 35,4 în martie 1993.

Cel de al treilea cost posibil se referă la scăderea pe ansamblu a standardului de viață al populației. O asemenea scădere în 1990 nu era însă previzibilă. Experiența primelor luni demonstra chiar contrariul: o creștere spectaculoasă a veniturilor reale ale populației. De abia în 1991 scăderea efectivă a standardului de viață a devenit vizibilă (Tabel 2).

• 1990	105,6
• 1991	87,4
• 1992	76,1
• 1993	65,6

Tabel 2 - Dinamica veniturilor salariale reale. 1989 = 100

Capacitatea colectivității de a face față acestor costuri era de asemenea cu mult supraestimată. Pentru a ilustra starea de spirit a acelei perioade voi cita un paragraf mai substanțial din Schiță:

*"În mod firesc, trecerea la economia de piață nu poate resorbi costurile ei sociale decât mai târziu, când apar primele rezultate pozitive. În virtutea unor factori specifici condițiilor României, o asemenea alternativă nu este acceptabilă pentru populație. S-ar putea spune că, într-un fel, costurile tranziției au fost plătite în bună parte anticipat, în forme aberante și dureroase (să ne reamintim de modalitățile antieconomice și antiomane de achitare în ritm forțat a unei datorii externe contractate hazardat și utilizată dezastruos). Nu poate fi ignorat nici faptul că vechiul regim a demonetizat complet orice strategie care ar semăna a "sacrificii astăzi, pentru un mâine abundent"....*

*Schița strategiei propuse conturează o linie generală în care costurile sociale ale tranziției să fie acoperite, în bună măsură, simultan cu apariția lor, în așa fel încât, chiar în cursul tranziției și nu ulterior, să se atingă un nivel comparativ cu media europeană la indicatorii sociali de bază." (Postolache, T., 1990, pag. 12).*

Care sunt resursele economice ale unui asemenea program? Este extrem de instructiv acum a evoca punctul de vedere al aceleiași Schițe:

*"Atingerea acestui obiectiv poate fi realizată prin reducerea ratei acumulării, creșterea eficienței economice și atragerea de capital străin... și împrumuturi în limite raționale, în special pentru informatizare și tehnologii de vârf" (Postolache, T., 1990, pag. 12-13).*

Se prevedea totodată o relansare imediată a economiei: un ritm mediu anual de creștere ale PIB-ului de 3,7-3,8% era estimat. În aceste condiții, în funcție de mărimea împrumutului extern contractat, se prevedea ca între 1995 și 2002 consumul populației în România să ajungă la indicatorii de bază, la nivelul consumului mediu european.

La începutul anului 1990 nu era așteptat un declin semnificativ al economiei, cu excepția celui rezultat din ajustarea în anumite ramuri și întreprinderi. Spre sfârșitul anului 1990, când declinul începuse să fie evident, semnificația lui era încă cu mult subestimată. Îmi aduc aminte că, în acea perioadă, când a început să se discute în Guvern această problemă, ministrul de stat însărcinat cu economia din acea perioadă a oferit următoarea explicație: scăderea producției este exclusiv datorată reducerii săptămânii de lucru. În curând,



lucrurile s-au dovedit a fi mult mai grave.

Despre protecția socială se vorbea de asemenea în termeni destul de vagi în acea perioadă. Problemele sociale cu care aceasta urma să se confrunte erau subestimate. Era normal ca accentul să cadă mai mult pe promovarea unor principii generale, ca de exemplu necesitatea formelor active de protecție, atrăgându-se atenția asupra unor pericole de lung termen, cum sunt crearea de insule de sărăcie, înalt stabile și reproductive, apariția unui șomaj cronic de lung termen etc. (Zamfir, 1990). Reforma sistemului de protecție socială era văzută în următorii termeni:

a. Sistemul de protecție socială moștenit era considerat a fi suficient de amplu încât să nu aibă nevoie de reconsiderări prea radicale. Sistemul de pensii era înalt comprehensiv, cu o metodologie administrativă relativ bine pusă la punct. O nouă legislație care să propună noi principii, să corecteze unele dintre cele vechi era programată a se realiza rapid. Astfel, în Schiță se prevedea că proiectul Legii asigurărilor sociale va fi depus în septembrie 1990. În planul primului guvern de după alegeri, acest proiect de lege era prevăzut să fie înaintat în discuția guvernului în ianuarie 1991. Protecția muncii se regăsea într-un sistem legislativ relativ bine pus la punct, care avea nevoie de corecții, dar nu de schimbări dramatice. Singurul punct problematic îl constituiau pensiile în agricultură, dar problema era considerată a fi mai degrabă o moștenire a vechiului sistem cooperatist și soluționabilă fără mari dificultăți. Sănătatea și învățământul erau gratuite și ridicat comprehensive. Problema era mai degrabă a resurselor și a modernizării lor. Alocațiile pentru copii existau. Ceea ce trebuia făcut era ca sistemul să fie generalizat la toate familiile, nu numai la cele salariate la stat și reconsiderate întrucâtva principiile pe care se funda. La sfârșitul anului 1990 proiectul de lege cu privire la alocațiile pentru copii era deja elaborat.

b. Dezvoltarea acelor elemente specifice economiei de piață. Elementul considerat a fi cel mai important aici era instaurarea unei forme de sprijin pentru șomeri, fenomen nou, acceptat ca natural în noua economie. Deja din mai 1990 se instituise fondul de ajutor de șomaj. Legea ajutorului de șomaj care crea sistemul de protecție socială a șomerilor a fost adoptată de către parlament în ianuarie 1991, înainte de apariția propriu-zisă a unui șomaj semnificativ. În 1991, rata medie anuală a șomerilor a atins doar 1,8%, saltul fiind făcut de abia în anul următor: 8,4%.

Un alt sistem care era doar embrionar dezvoltat în vechiul regim era ajutorul social acordat pe baza testării mijloacelor financiare de care fiecare familie dispunea. Acest ajutor, datorită politicii de folosire completă a forței muncă și, în consecință, a unui sistem comprehensiv de pensii, a subvenționării masive a bunurilor și serviciilor, nu avea potențial o sferă prea largă de extindere. În fapt el era doar ocazional, fiind acordat la cel mult 3 luni o dată. În 1989, au primit un asemenea ajutor în medie 35 900 persoane. Aș putea spune chiar că acordarea acestui ajutor conținea în ea ideea unui ultim sprijin în caz de nevoie, disperat și netipic, purtând totodată și stigmatul a ceva absolut anormal, care mai degrabă trebuie evitat. Omul normal avea un salariu, sau o pensie, eventual alocații pentru copii, neavând nevoie de un asemenea ajutor. Poate aceasta era și cauza pentru care el a fost și înainte și după revoluție neglijat. Nici în 1990, datorită optimismului privitor la evoluția standardului de viață, acest sistem nu era considerat a fi de o mare importanță și urgent. Și în fapt, constituirea unui sistem de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor nu a fost realizat nici până acum în țara noastră, în timp ce toate celelalte țări foste socialiste din jurul nostru au dezvoltat deja un asemenea sistem.

c. Schimbarea raportului dintre venituri directe și transferuri sociale.

Sistemul socialist acordase o pondere foarte mare transferurilor sociale în raport cu veniturile primare. Cea mai spectaculoasă schimbare a reprezentat-o eliminarea subvențiilor la produsele de strictă necesitate. Acestea erau puternic subvenționate la producător. O asemenea subvenționare era de natură a distorsiona complet mecanismele economice, descurajând în mod special producția. Era vitală în consecință liberalizarea prețurilor. Din acest motiv, filozofia schimbării consta în mutarea, acolo unde era nevoie, a subvențiilor de la producător la consumator. Se puneau problema ca unele consumuri să treacă pe finanțare privată în locul unei finanțări sociale nediferențiate. Retragerea subvențiilor trebuia în consecință să fie însoțită pe de o parte de creșterea veniturilor primare, iar pe de altă parte de creșterea transferurilor prin sistemul protecției sociale.

d. În prima perioadă de după revoluție (până în primăvara lui 1991) în sfera politicii sociale, poate și datorită lipsei presiunii pentru dezvoltarea propriu-zisă a sistemului de protecție socială, a predominat preocuparea pentru promovarea unor noi reglementări în relațiile de muncă. Într-un interval de câteva luni a fost promovat un pachet de legi referitor la acest domeniu: Legea șomajului, Legea sindicatelor, Legea contractelor colective de muncă, Legea salarizării, Legea concediilor, Legea conflictelor colective de muncă, hotărâri guvernamentale cu privire la salarizarea în instituțiile bugetare și în întreprinderile economice proprietate de stat, stabilirea salariului minim etc.

### Politica socială efectivă: 1990-1993

Am văzut care erau intențiile. Este normal să ne întrebăm în ce măsură aceste intenții s-au realizat.

Indicatorul cel mai important din acest punct de vedere îl constituie

**cheltuielile sociale** care oferă o imagine asupra efortului făcut pentru realizarea unor servicii sociale de bună calitate și a unei protecții sociale eficiente.

Dacă privim din punctul de vedere ale **nevoii**, cheltuielile sociale ar fi trebuit să crească în această perioadă. Trei motive pot fi invocate în sprijinul acestei afirmații.

a. Precaritatea tuturor serviciilor sociale moștenite în 1989. În mod special sănătatea și învățământul, cele două mari servicii sociale, prezentau un grad ridicat de degradare, datorită lipsei de resurse: salarii mici, materiale deficitare, lipsa de investiții.

b. Dificultățile economice în creștere ale unui fragment tot mai larg al populației, fie datorită șomajului, fie datorită scăderii absolute a veniturilor reale, antrenau cerințe suplimentare pentru protecția socială. Și într-adevăr, cercetările întreprinse în țara noastră indică o creștere accentuată a proporției populației aflată în sărăcie după 1990. România nu este însă un caz special din acest punct de vedere. Creșterea sărăciei caracterizează în fapt toate țările europene foste comuniste. (*Central and Eastern Europe in Transition...*, 1993).

c. Un argument special pentru cazul României în susținerea necesității creșterii cheltuielilor sociale stă însă în politica vechiului regim în domeniul standardului de viață: menținerea acestuia la un nivel foarte scăzut, la început pentru a forța acumularea, mai apoi pentru a plăti datoriile externe într-un ritm forțat și de a menține în funcțiune un sistem economic tot mai ineficient. După cum am văzut mai înainte, exista după revoluție o așteptare foarte ridicată de redresare a nivelului de trai. O asemenea redresare în parte trebuia să se realizeze prin creșterea salariilor, iar pe de altă parte prin creșterea transferurilor sociale: pensii, ajutoare pentru familii cu copii etc.

Dacă privim din punctul de vedere al **posibilităților** unei asemenea creșteri a cheltuielilor sociale, situația pare a fi mai confuză. Inițial puteau fi invocate câteva



argumente în favoarea existenței unei asemenea posibilități:

a. Nivelul scăzut al cheltuielilor sociale în România înainte de revoluție. Dacă comparăm cu situația celorlalte țări, cheltuielile sociale din România erau dintre cele mai scăzute (Tabel 3, coloana 1). Astfel, dacă Bulgaria, Cehia, Slovacia, Polonia aveau în 1989 cheltuieli sociale cuprinse între 20-24% din PIB, România prezenta doar 14%, ceva mai scăzute având doar Albania și Ucraina. În raport deci cu nivelul de dezvoltare economică, România avea unele rezerve de creștere a cheltuielilor sociale publice, în raport cu celelalte țări.

b. Eliberarea de efortul orientat spre achitarea anticipată a datoriei externe și practic inexistența unei datorii externe după revoluție era un factor favorizant creșterii cheltuielilor sociale publice.

c. Transferul subvențiilor de la producător la consumator, în mod normal, urma să crească și volumul transferurilor prin intermediul mecanismelor protecției sociale.

**Ce s-a întâmplat în fapt ?** Voi folosi aici principalele concluzii ale analizei oferite de Zamfir, Pop, Zamfir (1994).

În România, în primii ani de după revoluție a avut loc o creștere a cheltuielilor publice sociale: cu 2,1 puncte procentuale în 1992 față de 1989. Ne putem întreba dacă este suficient, mult sau puțin. Asemenea creșteri au avut loc în toate țările din jurul nostru. Dacă comparăm însă creșterile din țara noastră cu cele din țările vecine, ele sunt cele mai modeste, deși punctul de pornire era și el foarte scăzut (Tabel 3).

	1989	Creștere în 1992 față de 1989
• Bulgaria	19,9	7,1
• Cehia	22,2	4,1
• România	14,2	2,1

	1989	Creștere în 1992 față de 1989
• Slovacia	24,4	7,3
• Ucraina	10,8	7,8
• Ungaria	24,5	8,7

Tabel 3 - Cheltuielile sociale publice față de PIB în 1989 și creșterea lor în puncte procentuale în 1992 față de 1989

Sursă: (Central and Eastern Europe in Transition..., 1993).

Analiza pe sectoare a cheltuielilor sociale din România evidențiază o situație foarte interesantă (Tabel 4). După cum se poate observa, în general, cheltuielile sociale au tins să crească în 1992 în raport cu nivelul din 1989, în toate țările considerate, în toate sectoarele. Excepție face România la capitolul cheltuieli pentru copii și familie unde are loc o prăbușire. Aici ele reprezentau în '92, 39% din cheltuielile (ca proporție din PIB) făcute în '89. Mai precis, ele au scăzut de la 2,8% din PIB în '89, la 1,0% în '92 și la 0,9% în '93.

	România	Cehia	Ungaria	Bulgaria
• Sănătate	132,0	195,8	130,0	183,3
• Educație	163,6	116,3	116,7	137,8
• Copii și familie	39,3	110,7	117,5	100,0

Tabel 4 - Variația cheltuielilor sociale din diferite sectoare cu procent în PIB: % variații în 1992 față de 1989

Sursă: (Central and Eastern Europe in Transition..., 1993).

Dacă considerăm cheltuielile din diferitele sectoare sociale în raport cu totalul cheltuielilor bugetare, vom observa că ponderea tuturor este în scădere în ultimii ani. Doar cheltuielile pentru activități economice sunt în creștere (Tabel 5).

	1991	1992	1993
• Învățământ	14,5	12,9	14,7
• Sănătate	11,5	9,4	8,8
• Asistență socială	0,8	0,6	0,2

## POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

	1991	1992	1993
• Alocății copii	5,8	3,5	3,9
• Activități economice	35,2	40,2	36,5

Tabel 5 - Ponderea diferitelor tipuri de cheltuieli în totalul cheltuielilor bugetare în România  
Sursă: *Buletin statistic trimestrial*, CNS, nr. 4, 1993

Din aceste date putem trage o concluzie generală. După 1989 protecția socială a cunoscut o creștere extrem de modestă în România. Creșteri au avut loc mai degrabă în serviciile sociale - învățământ și sănătate. În ceea ce privește însă protecția socială propriu-zisă, adică transferurile sociale spre grupurile cele mai dezavantajate, ea a scăzut: cheltuielile pentru copii, familie și pentru asistență socială au descrescut continuu. Cheltuielile pentru pensii s-au micșorat și ele în termeni relativi: pensia reală a scăzut într-un ritm mai accentuat decât veniturile salariale, deci situația pensionarilor s-a depreciat în raport cu persoanele active. De exemplu, raportul pensiei medii cu salariul mediu a tins să se devalorizeze, dar nu spectaculos: de la 45,4% în octombrie '90 la 39,0% în decembrie 1992, penru a crește la 43,2% în decembrie 1993 (Calculat după: **Realizări și perspective...**, 1994).

Toate aceste date sugerează că după 1989 statul a avut tendința mai degrabă să se retragă din funcția de protecție socială, decât să asigure o protecție socială mai accentuată.

Nici reforma sistemului de protecție socială nu este mai avansată. În privința principalelor componente ale acestui sistem - asigurările sociale și asistența socială - deși s-au produs o serie de schimbări punctuale sub presiunea problemelor, nu s-a ajuns încă la o concepție clară în privința reformei lor. Singurul element nou important introdus este sistemul de ajutor de șomaj.

### EXPLICAȚIA SCĂDERII PROTECȚIEI SOCIALE

Situația descrisă mai sus are o semnificație paradoxală. Intenția întregii colectivități, a tuturor actorilor sociali și politici era de a se accentua protecția socială. Contrar acestei bune intenții, opțiunile practice au împins procesul în sens invers. Ceea ce sporește și mai mult confuzia este faptul că guvernele care au funcționat în România din 1990 și până în prezent s-au definit pe ele însele ca având o opțiune social-democrată. Mai mult, ele au fost învinuite de unele forțe de opoziție ca exprimând chiar o mentalitate de tip "neocomunist" sau "criptocomunist". Este extrem de dificil de explicat cum asemenea guverne au practicat o politică socială mai accentuat de dreapta, în timp ce guverne din țările vecine, percepute în general a fi plasate mai la dreapta decât guvernele din România, au practicat o politică socială mai de stânga.

Care ar putea fi explicația? Nu cred că lămurirea acestui paradox ar sta în vreo duplicitate a actorilor politici și sociali. Buna intenție, pe ansamblu, cred că poate fi presupusă fără rezervă. Faptul că deciziile practice nu au realizat aceste bune intenții trebuie însă clarificat cu atenție. Un complex de factori explicativi poate fi invocat, unii dintre aceștia probabil cu o putere de determinare mai mare, alții cu una mai redusă.

• **Starea economiei** nu pare a fi o explicație satisfăcătoare. Declinul dramatic al economiei lămurește fără doar și poate scăderea absolută în termeni reali a nivelului cheltuielilor sociale, dar nu și scăderea lor în termeni relativi, într-o perioadă de nevoie accentuată. În plus, în situații dificile similare (cazul Bulgariei este cel mai elocvent), cheltuielile sociale au crescut semnificativ mai mult decât în România.

Este necesar în orice caz să fim conștienți de falsitatea unui mit adesea



implicat în argumentația unor specialiști: nu există o proporție a cheltuielilor sociale care ar putea fi fixată prin calcul strict economic, ci, între parametri destul de largi, aceasta poate fluctua în funcție de o serie de variabile sociale, politice și morale.

• **Efect al strategiei de relansare economică.** Specialiștii economiști formulează frecvent o teorie care ar putea fi rezumată în următorii termeni: **accentuarea protecției sociale este de natură a afecta advers relansarea economică.** Această teorie, chiar dacă nu este oficial formulată, nu trebuie considerată a reprezenta pur și simplu opinia personală a unor experți, fără vreo legătură cu deciziile politice. Dimpotrivă, s-ar putea ca ea să fie aceea care inspiră opțiunile politice efective.

Se presupune astfel că protecția socială, crescând artificial consumul în detrimentul acumulării, absoarbe fonduri care ar trebui alocate mai degrabă investițiilor în vederea creșterii economice. O analiză mai atentă a situației ne duce la concluzia că relansarea economiei nu poate fi invocată ca factor al sacrificării protecției sociale. În toată această perioadă, investițiile au scăzut și ele dramatic. Din totalul creditelor externe contractate de stat până la 30 septembrie 1993 (3,2 miliarde de dolari), doar 20% a fost destinată dezvoltării, restul fiind dedicat consumului. (*Activitatea desfășurată...*, 1993). Prin consum aici se are în vedere nu atât consumul populației, ci în mod special consumul economiei.

Am avut deci o politică de austeritate în sfera politicii sociale, fără însă a avea totodată o relansare economică propriu-zisă.

• **Politica de echilibrare macroeconomică** a reprezentat un factor care a contribuit mai clar la limitarea efortului de protecție socială. În fața dezechilibrului economic creat de caracterul irațional al economiei socialiste (inflația suprimată) și de haosul cheltuielilor de după revoluție, în mod special la insistențele organismelor

financiare internaționale (FMI și Banca Mondială), guvernul a accentuat disciplina financiară și reducerea cât mai mult posibil a cheltuielilor bugetare. Stabilizarea macroeconomică este considerată a reprezenta punctul cheie al redresării economice. Pentru programele de reechilibrare financiară era firesc ca protecția socială să reprezinte fie o sursă adversă, fie o preocupare marginală. Crescând artificial, nu prin efort productiv, puterea de cumpărare a populației, protecția socială poate fi un factor inflaționist.

• **Ineficiența economică a largi sectoare din economie** a reprezentat probabil factorul cel mai important al limitării resurselor atribuite protecției sociale. Dihotomia **economie producătoare de resurse/protecție socială consumatoare de resurse** care a devenit stereotip al multor analize actuale, este în mare parte falsă în situația țării noastre. O parte importantă a economiei, în loc să producă resurse, a devenit unul dintre marii consumatori: un fel de gaură neagră care absoarbe, fără urme, o mare parte din disponibilul economic al colectivității. Am putea vorbi chiar de o strategie specifică de protecție socială: alături de protecția socială a celor care au resurse limitate s-a adăugat protecția socială a locurilor de muncă și a întreprinderilor nerentabile.

S-a declanșat o **competiție ciudată** între cheltuielile pentru economie și cele pentru protecție socială. O mare parte din buget a fost consumată pentru menținerea în funcțiune a întreprinderilor nerentabile, nu numai a celor care erau necesare pentru alte sectoare ale economiei sau pentru consumul populației, dar și a unora care în fapt "produc" sistematic numai pierderi. Desigur că este dificil de diferențiat întreprinderile "necesare" de cele "necesare", dar, pe baza a o mulțime de observații și date mai puțin structurate, suntem siguri că ponderea celor din urmă a fost importantă. Această protecție indirectă este de fapt protecția cea mai ineficientă pentru că ea a asigurat adesea

## POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

salarii mult peste medie pentru angajați puțin productivi, a risipit resursele, susținând o producție nevandabilă sau care aducea pierderi, iar nu beneficii. Sprijinul de către stat al unor segmente ale economiei are loc în orice societate. Problema este însă a caracterului unor asemenea cheltuieli. Sunt ele orientate spre asigurarea unei creșteri economice rapide de care colectivitatea va beneficia în viitor? Sau sunt utilizate pentru a menține artificial în funcțiune întreprinderi care cronic sunt bolnave și care oricum la un moment dat ar trebui să dispară sau să se restructureze? O asemenea politică înseamnă în fapt nu numai o risipire pură de resurse. Ea poate reprezenta și un act contraproductiv: respectivele întreprinderi, în loc să fie forțate să se restructureze și să redevină productive, sunt menținute artificial în funcție, fapt care le încurajează să amâne momentul adevărului și al reorganizării mai radicale. Si acest lucru s-a întâmplat cel mai adesea în ultimii ani în România. Asemenea întreprinderi au devenit în fapt un adevărat pericol public.

În toamna lui 1990, se luase decizia de a se liberaliza complet prețurile și de a se retrage total subvenționarea la producător, fiind înlocuită cu subvenționarea la cumpărător, în mod special prin sistemul protecției sociale. Un asemenea proiect a fost considerat însă a fi prea radical, el fiind eșalonat pe mai bine de 3 ani. Care a fost efectul acestei eșalonări? Se pare că beneficiul consumatorului a fost minim. Subvenționarea în continuare a producătorului a reprezentat un factor demotivator al restructurării. În plus, se pot cita o mulțime de exemple (care s-ar putea dovedi a reprezenta chiar situația standard) în care subvențiile au ajuns în buzunarele diferiților oameni de afaceri, iar nu la cei care aveau nevoie de ele.

În competiția pentru resurse, sectorul nestructurat și inefficient al economiei s-a dovedit un competitor foarte eficace, utilizând pe lângă presiunea politică

și socială directă a celor amenințați de șomaj și a celor care aveau o poziție foarte comodă și o serie de spaime ideologice, ca de exemplu teama de "căderea economiei". Astfel, subvențiile economiei au reprezentat în 1992 13,6% din PIB. E drept că ele au scăzut în 1993 la 6% și se prevede ca în 1994 să ajungă la 3,5%. În termeni generali însă, ponderea cheltuielilor pentru activități economice în buget a crescut din 1991 în 1993 de la 35% la 40,5%.

Preluarea datoriilor întreprinderilor la buget pentru deblocarea economiei reprezintă o subvenție majoră a celor mai slabe întreprinderi, în general. În acest caz bugetul este angajat direct.

Putem spune deci că o parte a economiei a parazitat bunăstarea colectivității. Caracterul insatisfăcător al protecției sociale poate fi privit în mare parte ca un preț plătit pentru întârzierea reformei economice, pentru protecția artificială a producției inefficiente.

• **Competiția între salarii și protecție socială.** Inițial, presiunile foarte puternice de creștere a salariilor au intrat în competiție directă cu cerințele protecției sociale. Ambele aveau ca sursă bugetul. Și în momentul de față, după cum am văzut, oarecum indirect, prin subvenții, o parte din salarii este suportată în continuare de la buget. Revendicările salariale aveau prioritate fiind susținute de o puternică presiune politică, socială și economică. Cele de protecție socială nu erau susținute de presiuni similare, ci mai mult de considerente morale și sociale, adesea ale inițiatorilor executivi.

Un exemplu elocvent îl reprezintă discuțiile care au avut în toamna lui 1990 asupra Proiectului de lege a alocațiilor pentru copii. Pe agenda Ministerului Muncii și Protecției Sociale, acest proiect de lege figura pe primul loc. Atitudinea Guvernului și a sindicatelor față de acest proiect reprezintă un test al ipotezei formulate mai sus. Proiectul de lege nu a fost promovat mai



departe datorită avizului negativ al Ministerului Finanțelor. Nici Guvernul și nici sindicatele nu au reacționat în nici un fel la această suspendare. Ministerul Finanțelor a motivat avizul său negativ prin lipsa de resurse bugetare în acel moment. În fapt era vorba despre un modest supliment ce urma să fie acordat: în prețurile din ianuarie 1991 efortul financiar suplimentar era de aproximativ 7 miliarde lei. Proiectul prevedea o creștere a nivelului alocațiilor relativ modestă de 40% pentru a compensa parțial creșterea prețurilor declanșată la 1 noiembrie 1990. Principalul său obiectiv era însă eliminarea discriminărilor vechiului sistem - doar copiii salariaților de stat primeau alocații - și de o corecție a diferențierii în funcție de rangul copiilor. Paradoxul a fost că după o perioadă foarte scurtă, datorită presiunii sindicatelor din minerit, Ministerul Finanțelor a acordat sume de bani acestui sector substanțial mai ridicate. Îmi aduc aminte că la discuția proiectului de lege cu privire la alocațiile copiilor, cu toate că se prevedea o creștere modestă a nivelului propriu-zis al alocației pe copil, sindicatele nu au adus nici o obiecție, în timp ce pentru toate drepturile salariale negocierile erau extrem de aprinse. Și suspendarea promovării legii alocațiilor pentru copii a trecut neobservată de către sindicate, foarte sensibile în acel moment la alte legi în sfera muncii.

După cum am văzut, în prima fază, reparatorie, importante grupuri de salariați (în general cei care reprezentau o forță socială și politică) au obținut, prin presiune, creșteri salariale importante. În vara anului 1990, situația în domeniul muncii era extrem de încordată datorită dezechilibrelor salariale create. Moratoriul instituit de guvern asupra salariilor, acceptat de sindicate, a creat o perioadă de liniște socială care a favorizat adoptarea la începutul anului 1991 a unui nou sistem de salarizare, bazat pe o grilă de salarizare acceptată de către toate sindicatele. Faptul că grila a fost negociată la nivel

național a împiedicat apariția unor disproporții grave între diferitele grupuri de salariați (Zamfir, 1993). Sub presiunea specialiștilor de la Banca Mondială, în 1992, sistemul de salarizare s-a modificat. Negocierea salariilor s-a mutat de la nivel național la nivelul întreprinderii, statul fixând, pentru a modera creșterile salariale, fondul de salarii al fiecărei întreprinderi. Efectul acestui nou sistem a fost exact acela prevăzut de specialiștii români: salarii mari au putut obține nu muncitorii cei mai productivi, ci, masiv, cei din regiile autonome care ocupau puncte-cheie ale economiei (Tabel 7). Creșterea masivă a salariilor a dus la declanșarea de puternice presiuni asupra guvernului pentru a mări subvențiile acordate regiilor autonome. Acestea au fost utilizate mai mult pentru a crește salariile decât pentru investițiile atât de necesare.

Creșterea salariilor sub presiunea socială și politică a străzii, dincolo de ceea ce se percepea a reprezenta ceva normal, era de natură a crea un efect specific de competiție. S-a cristalizat senzația că deja se acordă de la buget venituri mult prea ridicate (generatoare de inflație) sub formă de venituri salariale, creșterea suplimentară a veniturilor prin intermediul mecanismelor de protecție socială tinzând să fie privită, în mod practic, mai degrabă negativ.

La rândul său, presiunea salarială a accentuat cerințele neraționale ale economiei.

• **Subvenționarea unor sectoare ineficiente ale economiei de către populație.** De regulă, se vorbește despre subvenționarea economiei de către buget. Economia este însă subvenționată pe diferite căi și de către populație. Intervenția statului în economie a avut ca efect negativ și un masiv transfer de resurse de la populație spre sectoarele ineficiente și pe alte circuite decât cel al bugetului. Acest lucru s-a realizat în principal pe două căi:

a. Prin sistemul dezechilibrat de salarii. În ciuda pretențiilor, sistemul de



## POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

salarizare introdus în 1992, prin care salariile se negociază la nivelul întreprinderii, în funcție de performanțele acestora, au condus la faptul că întreprinderile care ocupă poziții de monopol (este cazul în mod special al regiilor autonome) au atribuit salarii disproporționat de mari, care au fost acoperite atât prin subvenții de la buget, cât și prin transferul lor asupra prețurilor. Unele întreprinderi au reușit să impună prețuri ridicate, absorbind resurse, pe această cale, de la populație, dar și de la producătorul final. Acolo unde există un monopol natural/social, salariile pot fi mari și costul lor se transferă spre cei care acționează în situații de concurență, dar dezavantajați de costul ridicat al inputurilor. Ideea de negociere liberă a salariilor la nivelul întreprinderilor în aceste zone a creat situații complet artificiale în economie și societate. Statul a decis să intervină în aceste sfere nu pentru reglementarea salariilor, ci pentru controlul prețurilor: negocierea cu ministerele a prețurilor pentru ca acestea să nu crească artificial. Dar în această negociere guvernul este un partener slab și neinteresat. Presiunea exercitată asupra salariilor este nesemnificativă, costul lor fiind mereu luat ca dat.

Salarii mari în unele zone implică deci inevitabil salarii mici în alte zone. Prețurile ridicate la produsele și serviciile de la capătul lanțului producției, asupra cărora datorită poziției de monopol concurența nu acționează, forțează producătorii bunurilor finale (de consum), care resimt din plin concurența și scăderea capacității de cumpărare a populației, să mențină prețurile la un nivel mult mai scăzut, diminuând capacitatea lor de a oferi salarii mai ridicate. Tabelul 6 indică faptul că prețurile au crescut într-un ritm mult mai rapid în ramurile care conțin în principal regiile autonome, de la începutul lanțului productiv, în raport cu ramurile de la capătul lanțului productiv, producătoare de bunuri de consum.

	Decembrie 1992
• Extragția și prepararea antracitului și hulei	2427,4
• Extragția și prepararea cărbunelui brun și a lignitului	2030,1
• Extragția petrolului brut	2077,8
• Producția și distribuția energiei electrice	2175,1
• Fabricarea încălțămintei din piele și înlocuitori	1075,5
• Fabricarea produselor lactate și a bănzeturilor	1219,8
• Textile	1373,2
• Total industrie	1211,5

Tabel 6 - Creșterea prețurilor în diferite sectoare 1990 = 100

În zonele unde concurența este mai ridicată, salariile nu pot crește prea mult datorită costului ridicat al inputurilor. Acest fapt demotivează producătorul bunurilor de consum și decapitalizează aceste întreprinderi, prin scăderea profitului. Salariile mari la începutul lanțului productiv impun deci inevitabil salarii mici la producătorul final. Tabelul 7 indică faptul că sistemul de salarizare introdus în 1992 a dus la o creștere accentuată a salariilor din ramurile unde sunt plasate de regulă regiile autonome în raport cu salariul mediu din industrie. În ședința de guvern din 3 iunie 1994, ministrul finanțelor, Florin Georgescu, a estimat că una dintre principalele surse ale deficitului înregistrat de majoritatea regiilor autonome îl constituie cheltuielile cu salariile, ponderea acestora crescând în prețul produsului de la 37,1% în decembrie 1992, la 46,1% în decembrie 1993.

	Oct.1990	1991	1992	1993
• Industria extractivă	140,0	153,5	168,1	172,1
• Producția și distribuția energiei electrice, termice și apă	123,3	141,4	164,2	173,9
• Petrol	129,2	139,4	162,3	181,6
• Transporturi	123,4	124,9	133,8	126,6

Tabel 7 - Dinamica salariilor diferitelor ramuri cu puternic caracter de monopol față de salariul mediu din industria prelucrătoare



Poziția privilegiată de monopol mai are un efect în această perioadă de tranziție: nu motivează respectivele întreprinderi de a-și crește eficiența, micșorează presiunea spre restructurare în aceste zone. Să luăm doar un singur exemplu: producția și distribuția energiei electrice și termice în raport cu industria, în general. Utilizând dinamica numărului de salariați ca un indiciu al restructurării, observăm că dacă în industrie numărul de salariați a scăzut, în producția și distribuția energiei, numărul de angajați a crescut cu mai mult de 60% (Tabel 8).

	1990	1991	1992	1993
* Industrie	101,6	95,1	82,5	65,9
* Producția și distribuția energiei electrice și termice	128,4	151,3	161,0	163,5

Tabel 8 - Dinamica numărului de salariați. 1989 = 100

În 1994, guvernul recunoaște greșeala făcută cu schimbarea în 1992 a sistemului de salarizare:

*"Sistemul practicat în 1992 nu a fost la fel de eficient pentru a asigura o moderare a creșterii salariilor în cazul regiilor autonome, care, datorită poziției pe care o au în cadrul economiei naționale, au creat o presiune asupra prețurilor și tarifelor practicate. La regiile autonome care beneficiază de subvenții, presiunea s-a concentrat și asupra subvențiilor acordate. ...Salariile mari acordate la regiile autonome au produs dezechilibre pe piața forței de muncă, ceea ce a condus la apariția unor tensiuni în celelalte sectoare de activitate și chiar între diferite regi, pentru reducerea decalajului între salarii." (Realizări și perspective..., 1994, pag.19).*

În acest an, guvernul pare decis a declanșa o luptă împotriva privilegiilor pe care regiile autonome le-au obținut și care reprezintă o sursă de distorsiune nu numai în economie, dar și în sistemul de protecție socială. Dar această eroare a produs impor-

tante costuri economice și sociale pentru societatea noastră.

b) O altă formă de subvenționare a economiei de către populație o reprezintă **rata real negativă a dobânzii**. Populația, prin deprecierea economiilor sale, întreține economia care utilizează credite ieftine. Același proces se petrece și în ceea ce privește depozitele pe care fondurile de stat le are: fondul de pensii, în mod special cel de pensii suplimentare și fondul de șomaj. Populația contribuie masiv la aceste fonduri care însă se degradează fiind supte de întreprinderile cărora li se acordă credite ieftine. În 1993, diferitele componente ale bugetului de asigurări sociale s-a încheiat cu importante excedente: Bugetul asigurărilor sociale de stat +10,3%, Bugetul fondului pentru pensia suplimentară +51,2%; Bugetul fondului pentru șomaj +11,8%. Toate excedentele acumulate până în prezent din 1989, reprezentând contribuția populației, au fost masiv erodate, de ele beneficiind economia care le-a preluat sub formă de credite cu dobândă real negativă.

• **Identificarea protecției sociale cu principiile socialiste.** Că socialismul a supracentuat cheltuielile sociale, ca un mijloc mult mai egalitar de distribuție în raport cu veniturile primare de tip salarial, este foarte adevărat. Că în anumite privințe era nevoie de transfer al unor cheltuieli sociale în sfera cheltuielilor individuale, din fonduri individuale, este de asemenea adevărat. În condițiile însă în care veniturile reale directe ale populației s-au diminuat, nici nu putea fi vorba de transferul cheltuielilor sociale. Scăderea acestora nu a fost compensată decât în cazul unui segment redus al populației, cu venituri salariale mai ridicate. În cazul majorității populației, o asemenea scădere a cheltuielilor sociale a reprezentat încă o cale de sărăcire. Un exemplu ar fi ilustrativ aici. Discuțiile din 1990 asupra alocațiilor pentru copii au fost într-o măsură importantă reactive și eronate în fond: împotriva intenției vechiului regim

## POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

de a utiliza alocațiile ca un instrument al politicii pronataliste, a existat o presiune importantă de a le utiliza de astă dată pentru descurajarea familiilor cu mulți copii care nu pot să-i crească. O asemenea contrareacție a ignorat faptul că politica în sfera familiei avea ca scop sprijinirea copiilor și a familiilor în dificultate, iar nu realizarea, foarte discutabilă ca eficiență, a unei anumite politici demografice.

Aș putea avansa ipoteza că conducerea politică a țării, aflată mereu sub o continuă suspiciune de mentalitate comunistă, a fost adesea tentată, pentru a evita pe cât posibil asemenea acuzații, să nu acorde importanță politicii sociale.

• **Confuzia între rolul politicii sociale și cel al pieței libere.** Presiunea spre promovarea logicii pieței libere a dus adesea la ignorarea limitelor acesteia. Acest fapt a dus la presupuziția falsă că o mulțime de bunuri și servicii care ar fi trebuit să fie susținute social, vor fi satisfăcute automat prin piața liberă. O asemenea iluzie este în mare parte responsabilă de căderea dramatică a construcției de locuințe. Confuzia este cu atât mai gravă, cu cât în aceste sfere, forțele pieței libere nu pot funcționa în nici un caz în situația unei populații cu venituri extrem de modeste.

• **Strategia adoptată a reformei sistemului de asistență socială confuză, înalt discutabilă și cu pași necoordonati în timp** reprezintă un factor foarte important al degradării protecției sociale.

Într-o modalitate mai mult sau mai puțin sistematică, politica de protecție socială a fost influențată de strategia propusă de Banca Mondială (**Romania: Human Resources...**, 1992; **Carta Albă a asistenței sociale...**, 1993). Pe scurt, această strategie presupunea diminuarea formelor de protecție socială universală, ca de exemplu alocațiile pentru copii (concepute ca cel mai important mijloc, alături de indemnizația pentru șomaj, de protecție socială) și reducerile de impozit pentru familiile cu copii și transferarea

resurselor astfel eliberate, într-un nou sistem de asistență socială înalt focalizat, bazat pe testarea resurselor financiare ale solicitanților. Din acest motiv, Banca Mondială se pare că a avut o contribuție majoră la blocarea proiectului legii alocațiilor pentru copii de la sfârșitul lui 1990. Acest proiect presupunea o creștere a alocațiilor cu 40%, deși și această creștere era sensibil inferioară creșterii prețurilor. Pentru comparație: salariile au crescut la începutul lui 1991 cu 60%.

În analiza întreprinsă asupra politicii de protecție a copiilor și familiei în România (**Romania: Human Resources...**, 1992), Banca Mondială estima că în 1991 alocațiile pentru copii și pentru familie se plasau la nivelul a 2% din PIB. La aceasta se adăugau încă 2% din PIB care reveneau prin reducerea impozitelor cu 20% pentru persoanele cu copii. O asemenea protecție socială era estimată a fi excesivă și se propunea cel puțin eliminarea reducerii de impozit și nedepășirea nivelului de 2% din PIB de către alocațiile pentru copii. Alte forme de protecție socială a familiei cu copii urmau a fi înghețate în vederea eliminării lor treptate. Este cazul ajutoarelor pentru mamele cu mai mulți copii și indemnizațiile de naștere. Ca rezultat al acestei politici, din 1990, alocațiile și alte ajutoare pentru copii și familiile cu copii au scăzut continuu ca valoare reală. Dacă în 1990 ele reprezentau 2,7% din PIB, în 1993 s-au redus la 0,8% (Calculat după datele **Comisiei Naționale de Statistică**, 1993).

Curios este însă că în înșeși propunerile Băncii Mondiale se prevedea un decalaj între reducerea primelor și introducerea noului sistem. Astfel, în aceste propuneri se prevedea ca "Restructurarea suportului pentru familii" (ceea ce însemna scăderea lui) să se realizeze în 1991, iar "Definirea pragului de sărăcie, dezvoltarea strategiei pentru programul de reformă a asistenței sociale, începutul implementării" urma să fie realizat în 1992. Deci cu un

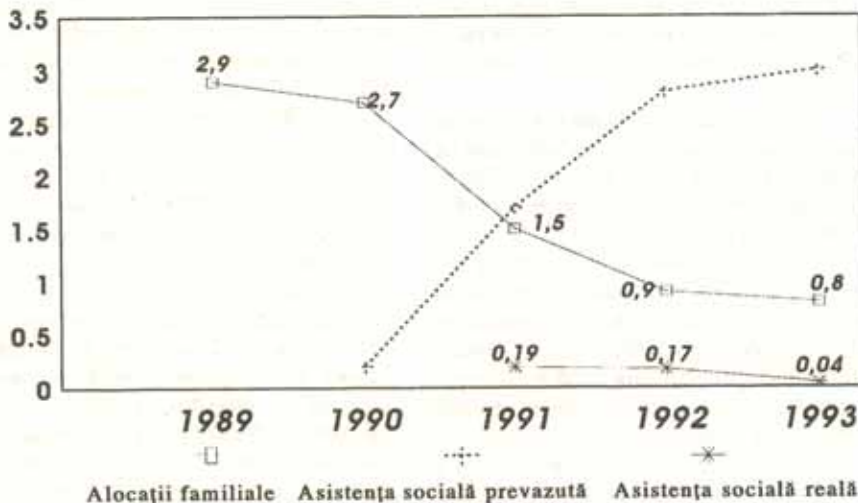


decalaj de 1 an. În realitate, decalajul urma să fie probabil mai mare pentru că în 1992 era prevăzut doar "începutul implementării" (Romania: Human Resources..., 1992, p.57).

În fapt, doar prima parte a recomandărilor a fost realizată cu începere din 1990. Cea de a doua parte a programului, care trebuia să se declanșeze în 1992, nu a fost declanșată nici până în momentul de față. În programul guvernului actual, promovarea la parlament a legii care fundează acest nou sistem figura în semestrul I al anului 1994. Ea nu a fost însă nici acum (iunie 1994) elaborată. Unii specialiști români consideră că un asemenea sistem nici nu poate deveni complet operațional mai înainte de cel puțin alți 3 ani. În plus, utilizarea lui ar ridica probleme care s-ar putea dovedi a fi insurmontabile în această perioadă (Zamfir și alții, 1993). O estimare similară a fost enunțată și de un grup de specialiști din mai multe țări europene (Social Protection in Central and Eastern European Countries..., 1993).

Ceea ce s-a întâmplat deci a fost că în numele unui sistem care încă nu a fost introdus (sprijinul celor aflați în nevoie, pe baza testării resurselor financiare ale solicitanților), alte sisteme care funcționau și asigurau o protecție socială însemnată au fost deja eliminate sau reduce. S-a produs un vid în protecția socială datorită acestui defazaj în planificarea reformei. Graficul 1 indică dinamica alocațiilor familiale după 1989 și a cheltuielilor de asistență socială. Cu linie punctată este indicată dinamica cheltuielilor sociale în ipoteza că ele ar fi trebuit să preia efectiv funcțiile de protecție socială ale alocațiilor familiale.

Se poate spune în concluzie că, în ciuda bunelor intenții declarate explicit de la începutul tranziției și repetate în toate programele politice, datorită acțiunii unui complex de factori, în România statul a tins să se retragă mai rapid din funcțiile sale sociale decât din cele economice. Rezultatul primilor ani de tranziție a fost, paradoxal, un stat social minimal și un stat economic maximal.



Grafic 1: Dinamica alocațiilor familiale, a asistenței sociale și a asistenței sociale în ipoteza preluării funcțiilor de protecție socială ale alocațiilor familiale. % din P.I.B.

Sursa: Calculat după Cartea albă a reformei asigurărilor sociale și pensiilor (Ministerul Muncii și Protecției Sociale) și CNS, Buletin statistic lunar, nr 12/1993

# POLITICA SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA ÎN TRANZIȚIE

## Note și bibliografie

- \* \* \* **Guvernul României: Activitatea desfășurată în perioada noiembrie 1992 - septembrie 1993. Principalele prevederi pentru trimestrul IV 1993 și anul 1994, octombrie 1993**
- \* \* \* **Realizări și perspective în domeniul protecției sociale, Guvernul României, 1994, Departamentul informațiilor publice, Buletin nr.2 (16), pag.16**
- \* \* \* **Carte Albă: Sistemul de asistență socială în România, 1993, Guvernul României, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Dep. informațiilor publice, Buletin nr. 8**
- \* \* \* **Cartea albă a reformei asigurărilor sociale și pensiilor, 1993, Guvernul României, Departamentul informațiilor publice**
- \* \* \* **Comisia Națională pentru Statistică: Buletin statistic lunar, 1993, nr.12**
- \* \* \* **Romania: Human Resources and Transition to a Market Economy, 1992, The World Bank, Washington, D.C.**
- \* \* \* **Central and Eastern Europe in transition: Public Policy and Social Conditions, Regional Monitoring Report, No.1, November 1993, UNICEF, International Child Development Centre, Florence, Italy**
- \* \* \* **Social Protection in the Central and Eastern European Countries. Cooperation and Convergence in the Period of Transition, 1993, Working paper for the Budapest seminar (February 18-19), Bernard Brunhes Consultants**
- Postolache, Tudorel (coordonator), 1990, **Schiță privind strategia înfăptuirii economiei de piață în România, București**
- Zamfir, Cătălin, 1990, **Calitatea vieții ca obiectiv politic, în "Calitatea vieții", anul 1, nr.1**
- Zamfir, Cătălin, Pop, Marius Augustin, Zamfir, Elena, 1994, **România '89-'93: dinamica bunăstării și protecția socială, Editura Expert, București**
- Zamfir, Cătălin, 1993, **Sistemul de salarizare pentru perioada de tranziție la economia de piață: experiența României, în "Calitatea vieții", an.4, nr.4**
- Zamfir, C., Mărginean, I., Barbu, Gh., Manea, L., Gheorghe, C., Ghețău, R., 1993, **Carte Albă. Sistemul de asistență socială în România. Comentarii, în "Calitatea Vieții", an.4, nr.4**