

**In the Focus: the
Draft of the Law on
Social Benefits**

PROIECTUL DE LEGE CU PRIVIRE LA AJUTORUL SOCIAL

CĂTĂLIN ZAMFIR

The paper presents a critical discussion of the government proposal of the law on social benefits.

The following points are made:

- a. the proposal is a part of a residualistic social policy approach;*
 - b. in the context of our society, the negative effects of such a system will be disproportionately high as compared with the benefits;*
 - c. the proposed system will have to face huge administrative problems, so it will not be effective sooner than 2-3 years.*
- An alternative approach is proposed.*

Proiectul de lege cu privire la ajutorul social introduce un sistem pe care toate țările dezvoltate îl au: **asistența socială pe baza testării mijloacelor financiare ale fiecărei familii.** Introducerea lui este fără doar și poate necesară și mai presus de orice discuție. El este chiar introdus destul de târziu în condițiile în care după 1990 segmente importante ale populației au cunoscut un proces de sărăcire accentuată.

Mai multe lucruri sunt însă de discutat în legătură cu sistemul pe care această lege îl introduce:

- a. Locul acestui sistem în sistemul mai larg al protecției sociale
- b. Efectele sale sociale multiple, inclusiv cele "perverse"
- c. Costul și eficiența sa așteptată.
- d. Fezabilitatea sa tehnică în viitorul apropiat

Locul asistenței sociale bazate pe testarea mijloacelor în sistemul protecției sociale

Țările dezvoltate prezintă, la limită, două mari sisteme de protecție socială: un sistem universalist și unul rezidualist. Sistemul introdus de această lege - ajutorul social bazat pe testarea mijloacelor - este tocmai elementul care face diferența între aceste două mari opțiuni de politică socială.

În sistemul universalist, statul dezvoltă un pachet larg de funcții de asigurare a protecției sociale diferitelor categorii de persoane (protecție socială categorială), oferind totodată un larg evantai de servicii sociale universale. Sistemul universalist se caracterizează deci printr-un transfer universal de resurse. Toți membrii colectivității contribuie și toți beneficiază atunci când se află într-o situație anumită de nevoie. Alocația universală pentru copii este un asemenea transfer: toți cetățenii contribuie prin plata impozitelor; beneficiază cei care au copii, indiferent de veniturile lor. Școlaritatea gratuită este de asemenea un serviciu universal: de el beneficiază toți cei care au copii, indiferent de veniturile lor.

Prin această redistribuție quasi-universală, marea majoritate a colectivității dispune de un standard satisfăcător de viață. Segmentul relativ redus al populației care rămâne în continuare în dificultate, în nevoie, este sprijinit prin ajutorul social pe baza testării mijloacelor financiare individuale. Acest sistem poate fi înalt focalizat, oferind un sprijin financiar pe baza analizei fiecărei situații în parte.

În sistemul rezidualist protecția socială universală/categorială tinde să fie redusă la minimum, rolul ei fiind preluat de ajutorul social bazat pe testarea mijloacelor financiare.

Ideea fundamentală a acestui sistem este că protecția socială nu trebuie acordată decât celor care efectiv au nevoie de ea; ar fi o risipă ca ea să fie acordată celor care au o nevoie mai redusă sau deloc. Se promovează o protecție socială înalt **focalizată**: doar cei care se plasează sub un anumit prag se califică pentru primirea ajutorului; ajutorul primit este într-un cuantum specificat, în așa fel încât respectiva familie să ajungă până la pragul respectiv. Testarea mijloacelor financiare ale fiecărei familii reprezintă mecanismul central al întregii proceduri de protecție socială.

Sistemul rezidualist se bazează pe o redistribuție a veniturilor extrem de limitată: de la majoritatea populației care se situează

prin veniturile sale deasupra pragului de sărăcie, la segmentul limitat aflat sub acest prag.

Sistemul universalist de protecție socială generează o colectivitate mai egală. Sistemul rezidualist menține inegalitățile primare, singurul lucru pe care îl face este de a aduce la un standard absolut minim pe cei care se plasează dedesubtul acestuia.

În ceea ce privește asistența socială bazată pe testarea mijloacelor, ambele sisteme de protecție socială o conțin, dar cu funcții și dimensiuni diferite. În sistemul universalist, ajutorul social are o pondere relativ redusă în raport cu celelalte forme, ea reprezentând doar rețeaua ultimă de securitate socială, intervenind în cazurile în care securitatea socială universalistă eșuează a oferi un standard de viață minimal. În sistemul rezidualist, asistența socială bazată pe testarea mijloacelor tinde să devină singurul mijloc de protecție socială, el preluând funcțiile tuturor celorlalte forme, dar concentrându-și atenția doar asupra segmentului cel mai sărac al colectivității.

Deci dacă importanța acestui mecanism este mai presus de orice îndoială, de discutat este **amplarea și rolul** pe care el urmează a o avea în cadrul sistemului mai larg de securitate socială. Amploarea asistenței bate pe testarea mijloacelor nu depinde numai de pragul de sărăcie stabilit, sub care familiile respective urmează a primi ajutor social, ci și de amploarea celorlalte elemente componente ale sistemului de protecție socială. Dacă formele de protecție universală vor fi limitate, mult mai multe persoane vor fi în situația de a fi ajutate social; dacă dimpotrivă sistemul de protecție socială universală este dezvoltat, atunci relativ puține persoane se vor califica pentru un asemenea sprijin. Pentru ilustrare voi invoca două cazuri oarecum extreme din punctul de vedere al acestei opțiuni: SUA, cu o orientare tipic rezidualistă, alocă în anii '80 în jur de 20% din cheltuielile publice sociale ajutorului bazat pe testarea mijloacelor, în timp ce Suedia, cu orientare marcat universalistă, utiliza doar 1% din cheltuielile sale publice

PROIECTUL DE LEGE CU PRIVIRE LA AJUTORUL SOCIAL

sociale printr-un asemenea mecanism.

Expunerea de motive a proiectului **Legii ajutorului social**, care în mod normal ar fi trebuit să explice locul și rolul ajutorului social în cadrul sistemului de protecție socială mai larg pe care guvernul intenționează să-l promoveze, nu face nici o precizare de acest gen. Unele elemente însă ale opțiunii mai generale a guvernului pot fi însă găsite în **Carta albă a asistenței sociale** publicată de Ministerul Muncii și Protecției Sociale și în lucrarea despre România elaborată de Banca Mondială în 1992. Analiza acestei opțiuni poate fi găsită în discuția asupra **Cărții albe** organizată în cadrul **Institutului de Calitate a Vieții** (publicate în **Calitatea Vieții** 4/93) și în studiul **Politica socială în România în tranziție** (**Revista de cercetări sociale** 1/94). Aceste analize sugerează existența unei evoluții clare spre un sistem rezidualist de protecție socială. În ultimii ani, toate formele universaliste/ categoriale de protecție socială s-au erodat rapid:

- Scăderea substanțială a alocațiilor pentru copii și a altor forme de sprijin familial
- Nivelul redus al alocației de sprijin pentru șomeri, nivelul de pensii scăzut.
- Reducerea sau chiar eliminarea diferitelor servicii sociale gratuite.

Erodarea generală a standardului de viață, necompensată ci agravată de reducerea protecției sociale de tip universalist, a făcut ca un larg segment al populației să trăiască în condiții de sărăcie accentuată. Intenția ajutorului social bazat pe testarea mijloacelor este deci nu numai de a oferi sprijin "celor mai săraci dintre săraci", ci totodată de a prelua în mare măsură funcția formelor universale de protecție socială, în mod special a alocației pentru copii și a altor servicii sociale universale.

Probleme tehnice ale sistemului și efecte perverse

Ideea ajutorului social focalizat, orientat spre segmentul cel mai sărac al

colectivității, sună foarte bine. Care este însă criteriul utilizat de sistemul administrativ dezvoltat de lege pentru a determina pe cei care vor trebui ajutați și în ce quantum va fi acest ajutor pentru fiecare caz în parte? Criteriul de determinare a sărăciei avansat de proiectul de lege se referă la totalitatea veniturilor și proprietăților respectivei familii.

Art.6 (1)...toate veniturile pe care membrii acesteia le realizează, inclusiv cele care provin din obligații legale în întreținere datorate de către alte persoane, precum și orice ajutoare, indemnizații, sume sau bunuri în natură primite;

(2) În cazul familiei care are în proprietate imobile, terenuri, spații locative și alte bunuri mobile și imobile, la stabilirea venitului net lunar al familiei se iau în considerare și chiriile aferente, precum și veniturile care se pot obține prin vânzarea sau valorificarea bunurilor mobile și imobile, în condițiile menținerii în folosință a unui spațiu strict necesar pentru locuit;

(3) Pentru familiile care realizează produse pentru consumul propriu, precum și pentru cele care realizează venituri din agricultură, venitul net lunar se stabilește prin Hotărâre a Guvernului.

Criteriul veniturilor este normal. El este utilizat în toate țările care utilizează un asemenea sistem de ajutor social. Întrebarea pe care trebuie însă să ne-o punem este **cât de operațional este el în condițiile societății noastre actuale**? Dacă organismele pe care legea le va împuternici să determine calificarea pentru ajutorul social ar putea face o estimare corectă a tuturor surselor de venit enumerate de Proiectul de lege, atunci am fi siguri că au fost sprijiniți în mod efectiv **cei mai săraci dintre săraci**. Dar tocmai aici apar cele mai dificile probleme ale legii. Proiectul de lege prevede două mijloace de testare a veniturilor: **acte justificative și auto-declarația**. Aceste mijloace acoperă în fapt toate sursele de venit. Întrebarea însă pe care trebuie să ne-o punem este: care sunt posibilitățile de control (verificare) a actelor



justificative și în mod special a auto-declarațiilor ? Proiectul de lege pare a sugera că un asemenea control este **neproblematic**. În fapt, așa cum vom vedea, o asemenea presuposiție este complet eronată. Lipsa posibilităților de control asupra unor surse de venituri este de natură a introduce erori sistematice în detectarea **celor mai săraci dintre săraci**. În legătură cu aceste surse de venit enumerate de lege există următoarele probleme:

- Unele surse de venit sunt menționate în lege **inutil** pentru că ele **nu vor putea fi în nici un fel testate** și nici nu este probabil că vor fi declarate. Rolul introducerii lor în lege este doar **liniștea legiuitorului**, făcând parte din ideologia justificativă a sistemului.
- Unele surse de venit **nu ar trebui în principiu să fie luate în considerare**.
- În fine, altele dacă ar fi efectiv considerate, ar avea consecințe sociale extrem de negative, de care autorii legii nu par a fi conștienți.

În fapt, **totalitatea veniturilor** utilizată drept criteriu al ajutorului social este o **simplă iluzie**. Să analizăm diferitele tipuri de venituri considerate de lege și problemele pe care **considerarea/ testarea** lor le-ar putea ridica.

Veniturile permanente formale (din sistemele legale): salarii, pensii, alocații pentru copii, ajutoare de șomaj, indemnizații de sprijin. Aceste venituri sunt în general ușor demonstrabile prin adeverințe și relativ (nu complet) ușor de verificat. În plus ele au o anumită constanță. Dar pentru că sprijinul nu se acordă pentru **luna trecută**, ci pentru următoarele luni, este extrem de important de determinat **periodicitatea revizuirii calificării pentru ajutor social**. O periodicitate mai redusă exclude abuzurile, dar este extrem de costisitoare. Legea cere o periodicitate de **3 luni**.

Veniturile ocazionale, înalt fluctuante, nu ar trebui luate în considerare în această lege din 3 motive distincte:

În primul rând veniturile ocazionale sunt practic **imposibil de controlat**. Să ne imaginăm cum ar putea un organism de stat să

controleze lunar dacă cele vreo 700.000 de familii care se presupun a se califica pentru ajutorul social obțin venituri ocazionale. Este clar că sarcina ar fi imposibilă. Sau dacă ar fi posibilă, costul ei ar fi absurd.

În al doilea rând, ele fiind înalt fluctuante, nu este corect a fi luate în considerare pentru calculul ajutorului social pentru viitor. Veniturile ocazionale obținute în luna anterioară nu pot fi luate drept bază de calcul a **ajutorului social** pentru lunile următoare.

În al treilea rând, considerarea veniturilor ocazionale în calculul ajutorului social este absolut **imorală**. Luarea lor în considerare ar condamna la o sărăcie cruntă pe cei care ar recurge la ajutorul social. Ajutorul social este extrem de scăzut, putând asigura pentru cei mai mulți simpla supraviețuire fizică, dar în condiții de mizerie cruntă. Astfel, nivelul ajutorului social reprezintă puțin peste jumătatea **minimul de subzistență** calculat de **Institutul de Calitate a Vieții**. Acest minim de subzistență este el însuși extrem de puțin generos, asigurând o supraviețuire socială pe un termen relativ scurt. În fapt, o familie nu poate trăi din ajutorul social acordat. Ea este obligată, prin însăși caracterul extrem de scăzut al acestui ajutor, să încerce să-și suplimenteze prin câștiguri ocazionale veniturile. În același timp însă sistemul propus de lege exclude o asemenea posibilitate, orice câștig suplimentar fiind redus din ajutorul social, deci anulat. Singurul beneficiu pe care legea îl oferă este o ridicare a venitului minim luat ca bază de calcul cu 5000 lei pentru fiecare persoană care obține un venit oarecare. O asemenea suplimentare este însă extrem de meschină, ea preprezentând o fracțiune infimă, aproximativ 3% din ajutorul social acordat pentru o familie de 4 persoane.

În al patrulea rând considerarea veniturilor ocazionale pentru calculul ajutorului social este **contraproductivă**. Ea ar face lipsit de sens orice efort suplimentar de îmbunătățire a situației, condamnând pe solicitant la o pasivitate completă: din

PROIECTUL DE LEGE CU PRIVIRE LA AJUTORUL SOCIAL

momentul calificării pentru ajutorul social, solicitantul ar trebui să **refuze** orice venit ocazional, acesta ducând la o reducere proporțională a ajutorului social. Ori tocmai acest lucru este de evitat. Este împotriva dreptului fundamental al fiecăruia de a face eforturi de îmbunătățire a condiției sale și, totodată, împotriva interesului colectivității de a stimula pe fiecare membru al ei să-și cultive capacitățile de asigurare a resurselor proprii.

În fine, probabilitatea ca veniturile ocazionale să fie declarate fiind nulă, singurul lucru pe care legea îl va produce este inducerea unui comportament de încălcare a legii.

Deci, din principiu categoria veniturilor ocazionale trebuie exclusă din textul legii, nu numai pentru că menționarea ei este inutilă, datorită imposibilității oricărui control, dar și pentru că este profund imorală și contraproductivă.

Este adevărat însă că și neconsiderarea veniturilor ocazionale poate avea în anumite situații speciale, care urmează a fi determinate, distorsiuni importante. Unele categorii sociale ar putea avea oportunități de câștiguri ocazionale substanțiale și durabile. La sat de exemplu, mai ales prin privatizare pământului, apar largi oportunități de muncă ocazională bine plătită, imposibil de controlat. Aceste oportunități, deși ocazionale, pot constitui o sursă quasi-permanentă de venit care însă nu va putea fi în nici un fel luată în considerare.

Veniturile din economia subterană nu puteau fi evident menționate în lege, deși ele există și ar putea avea, în anumite condiții, valori importante. Ele sunt în principiu nedeclarabile. În primul rând pentru că ele nu sunt legale. În al doilea rând pentru că sunt practic neverificabile. Nimeni nu ar avea motivația de a le declara și nu trebuie să ne așteptăm că cineva o va face.

Venituri din proprietăți de diferite tipuri. Proprietățile sunt în general testabile. Ceea ce este mai puțin testabil este deținerea de **bunuri mobile și în mod special** deținerea de acțiuni. Din acest punct

de vedere, sistemul ar putea avea o serie de consecințe sociale perverse, contraproductive care ar trebui luate în considerare. Să le analizăm însă pe rând. Aceste venituri pot proveni din:

- **Chirii** pentru case/ terenuri/ alte facilități. Este foarte clar că aceste venituri sunt permanente și în cele mai multe cazuri suficient de ridicate încât să facă ca o familie să nu se mai califice pentru ajutor social. Ceea ce se va întâmpla însă este că dacă persoanelor care au venituri reduse vor avea încredere în sistem, vor fi **motivați să vândă** proprietățile pentru a se putea califica pentru ajutorul social. Procedând așa, câștigul lor imediat va fi dublu: vor câștiga un venit permanent de la stat și, în plus, vor beneficia de o sumă frumoasă rezultată din vânzarea respectivelor proprietăți.

- **Pământul** este o resursă extrem de importantă care trebuie luată în considerare. El poate fi exploatat de către familia respectivă sau dat în arendă. În condițiile actuale ale României, de regulă el este exploatat de posesori. Problema cea mai gravă în proiectul de lege, lucru asupra căruia vom reveni, este tocmai problema pământului. Ca rezultat al înapoierii pământului, există 6,5 milioane de titluri de proprietate. Practic deci marea majoritate a familiilor de la sat, dar foarte mulți și de la oraș, au pământ. Este clar, și proiectul menționează, că pământul va trebui luat în considerare. **Cum**, este dificil de spus. Presupunem că se va adopta un criteriu simplu, înalt testabil și deci ușor de luat în considerare, ca de exemplu suprafața ponderată cu categoria de pământ sau, așa cum sugerează proiectul de lege se va stabili un venit potențial asociat cu posedarea unei anumite suprafețe de pământ.

Din acest punct de vedere, legea ar putea avea două tipuri de consecințe. Prima consecință, încurajarea celor cu pământ puțin să-l vândă. Dacă oamenii vor avea încredere în lege, cei mai săraci vor fi tentați să vândă pământul pentru a obține ajutorul social. Aceasta va produce o creștere a polarizării



proprietății la sat, lucru care pe termen lung este probabil util. Pe termen scurt însă, rezultatul va fi că tocmai în această perioadă dificilă de tranziție numărul celor care vor prefera să obțină ajutor social va crește prin acest act. Putem prevedea că dorința de a avea pământ și sentimentul de securitate pe care acesta îl conferă va împiedica pe mulți să îl vândă. A doua consecință posibilă ar putea fi tranzacții fictive pentru a obține ajutorul social: vânzări false sau donații pentru copii, frați, nepoți etc. Și pe această cale deci se va produce o însemnată creștere artificială a numărului celor care se vor califica pentru ajutor social. Dacă nu se vor găsi soluții legal-administrative (și este greu de imaginat asemenea soluții) ne vom aștepta că la safe va crește artificial numărul celor care se vor califica pentru ajutorul social.

• **Acțiuni.** În mod special probleme vor fi create de acțiunile obținute în procesul de privatizare. Conform proiectului de lege al asistenței sociale, pentru determinarea calificării pentru ajutor social vor fi luate în considerare toate bunurile mobile și imobile, deci și conturile de bancă și acțiunile. Acest lucru este firesc. Conform însă mecanismelor privatizării, fiecare cetățean matur va fi îndreptățit la asemenea acțiuni care vor valora în jur de 750.000 lei. O asemenea sumă de bani, dacă utilizăm pragurile MMPS și valoarea constantă a acțiunilor ar putea face în principiu legea inoperantă aproape **un an și jumătate**, pentru că fiecare familie va avea resursele de bani peste nivelul minim pe această perioadă prin vânzarea acțiunilor. Dacă persoanele sărace care s-ar putea califica pentru ajutorul social ar dori să păstreze aceste acțiuni, ele nu se vor putea califica pentru ajutorul social, deținând valori importante. Dacă ar decide să le vândă înainte de intrarea legii ajutorului social în vigoare, ei ar trebui să se grăbească să-i cheltuiască rapid și neproductiv. Dacă ar dori să utilizeze productiv banii obținuți prin vânzarea acțiunilor, sau cel puțin să-i depună la bancă pentru a avea în caz de nevoie, ei nu se vor putea califica pentru ajutorul social. Ei se vor

califica doar dacă vor vinde acțiunile și fie vor păstra banii în casă, nedeclarându-i (deci contraproductiv pentru economie), fie îi vor consuma imediat pe bunuri nu de lungă durată, caz de asemenea contraproductiv. În acest caz din urmă caz presiunea inflaționistă ar crește, prin stimularea unui consum rapid. Un asemenea risc nu este însă probabil.

Un alt efect negativ este descurajarea comportamentului de economisire. În țara noastră, chiar și persoanele cu venituri foarte scăzute au o propensiune ridicată pentru economisire, fapt pozitiv pentru economia în ansamblu și pentru menținerea responsabilității față de propria soartă. Nivelul foarte scăzut al ajutorului social nu va fi de natură, cel puțin în viitorul apropiat, să demotiveze economisirea pentru "caz de nevoie". Indirect însă, legea o va face. Dacă banii economisiți se vor plasa peste un anumit nivel (destul de scăzut), persoana respectivă nu se va mai califica pentru ajutor. Economisirea va deveni deci contraproductivă.

Considerând toate aceste efecte, legea va crea o adevărată **cursă a sărăciei pentru cei săraci**: pentru a fi sprijiniți pentru că temporar nu au venituri suficiente, ei vor trebui să se lichideze toate bunurile imobile și mobile de care dispun, renunțând la șansa de a înceta să fie săraci pe care eventualele proprietăți și acțiunile obținute prin legea privatizării. Acordarea ajutorului social îi va obliga deci pe săraci să ajungă la limita ultimă a sărăciei, lichidându-și orice surse care le-ar putea sprijini redresarea în viitor. Acest mecanism va accentua și mai mult polarizarea socială, ruperea punților prin care situația de sărăcie ar putea fi depășită. În plus, ea va încuraja pe cei dependenți de ajutor să trăiască "de pe aze pe mâine".

Putem concluda deci din această analiză că pentru determinarea calificării pentru ajutorul social **în mod practic** nu vor fi luate în considerare decât veniturile permanente formale, alte proprietăți imobiliare ușor vizibile și, în mod special, pământul. În prima perioadă va trebui inevitabil să se ia în considerare acțiunile obținute în procesul

PROIECTUL DE LEGE CU PRIVIRE LA AJUTORUL SOCIAL

privatizării.

Specificarea făcută în Proiectul de lege cu privire la "declararea veniturilor pe propria răspundere" va rămâne, în largă măsură, inoperantă și deci inutilă. Legislatorul își va face iluzii că dispune de un criteriu operant, când în fapt acesta nu are nici o șansă să funcționeze. În asemenea împrejurări este preferabil un criteriu cinstit, transparent.

Vor fi ajutați efectiv cei mai săraci dintre săraci ?

Punctul forte al abordării reziduale, pentru care Ministerul Muncii și Protecției Sociale a optat, promisiunea sistemului propus de a focaliza resursele limitate pentru a sprijini pe cei mai săraci dintre săraci. Validitatea unei asemenea obiectiv este greu de contestat. Întrebarea însă este: sistemul propus este capabil să identifice pe cei mai săraci dintre săraci, pentru a-i ajuta, în raport cu gradul lor efectiv de sărăcie ?

În principiu, criteriul veniturilor ar putea să identifice ierarhia nevoilor de sprijin. Problema este însă dacă procedura disponibilă de determinare a veniturilor este suficient de exactă. În fapt, ea nu este deloc exactă, cum legea lasă să se înțeleagă.

Veniturile par să reprezinte un parametru simplu detectabil. În realitate ele nu sunt nici pe departe atât de ușor detectabile. Veniturile ar putea fi destul de exact determinate într-o economie înalt organizată și controlată, în care ele ar proveni în quasi-totalitatea lor din surse formale. Nici pe departe nu acesta este însă cazul economiei noastre actuale. În România, ponderea veniturilor ocazionale este destul de ridicată. Ponderea veniturilor din economia subterană este foarte ridicată. Unii specialiști estimează că economia neagră reprezintă aproximativ 38% din PIB-ul real. În consecință, vor fi categorii de persoane ale căror venituri vor putea fi determinate relativ exact: pensionarii

care nu au oportunități sau posibilități de a obține resurse suplimentare, salariații cu mulți copii care nu au oportunități de câștiguri suplimentare semnificative, persoanele bolnave, șomerii în zone fără oportunități de muncă. Veniturile altor categorii - cele care au oportunități de câștig ocazional substanțial sau care participă activ în economia subterană - vor fi sistematic și masiv subestimate. Acest lucru va crea o inversare a ierarhiei: cei mai săraci dintre săraci riscă să fie înlocuiți de cei mai puțin săraci în fapt decât ei, dar care, datorită incapacității principale a sistemului de evaluare a resurselor economice vor apare artificial a avea o situație mai proastă.

În consecință, sistemul propus de lege va face ca inevitabil să se califice pentru ajutorul social un segment important de persoane care au o nevoie mai redusă decât persoane care nu se pot califica. S-ar putea chiar spune că mulți dintre cei care se vor califica (greu de spus dacă majoritatea lor) nu vor fi cei mai săraci, ci cei care obțin venituri într-un mod incontrollabil.

Calificare neîndreptătită se va întâmpla în mod special în două situații:

- la sat datorită proprietății mascate a pământului și a oportunităților de a obține munci ocazionale
- la oraș datorită activității în economia subterană și, pentru unele segmente ale populației, a activităților ocazionale.

Ar rămâne însă de discutat dacă există vreo competiție între cele două categorii - cei cu adevărat cei mai săraci și cei care doar datorită criteriului folosit par a fi foarte săraci; dacă cea de a doua categorie o exclude pe prima de la ajutorul social. În aparență nu există o asemenea excluziune: cei care se plasează sub un anumit nivel de venituri se vor califica pentru ajutor. În realitate, falșii cei mai săraci (marea lor majoritate sunt și ei destul de săraci, indiscutabil) îi vor înlocui pe realii cei mai săraci. Această substituție este clară prin însăși opțiunea inevitabilă a sistemului. Datorită resurselor financiare limitate ale statului, nu toți săracii vor fi ajutați. Pragul



sub care ajutorul este acordat a fost și va fi astfel stabilit încât doar un anumit procent din populație (autorii proiectului de lege în discuție estimează aproximativ 10%) să se califice pentru ajutor. Deci falșii cei mai săraci îi vor împinge din prima decilă de venituri (cea care face obiectul ajutorului), pe adevărații cei mai săraci. Concentrarea resurselor asupra celor determinați de criteriile sistemului s-ar putea dovedi a reprezenta o focalizare substanțial defectuoasă.

În consecință, putem considera că pretinsa focalizare a sistemului este o pură iluzie. În numele focalizării, va fi absolut ignorat un masiv segment de săraci care ar avea nevoie urgentă de sprijin. Deoarece nivelul de venituri sub care ajutorul este acordat este **extrem de scăzut**, cei care se plasează imediat peste acest nivel, trăiesc și ei în condiții de sărăcie extrem de dură, necesitând un sprijin. Noul sistem îi va ignora însă complet, resursele concentrându-se exclusiv asupra celor care, meritat sau nu, cad sub pragul considerat. Luând în considerare distorsiunile importante de detectare a veniturilor reale, se poate spune deci că o focalizare bazată pe criterii care distorsionează situația reală, va exclude de la sprijinul social o importantă parte a populației care în fapt ar necesita, mai mult decât mulți dintre cei luați în considerare, acest sprijin.

Reducerea asistenței sociale la ajutor economic.

În concordanță cu filozofia simplifiatoare a **Cărți albe a asistenței sociale**, proiectul de lege are în vedere doar un ajutor strict economic, ignorând legislativ și administrativ funcția sistemului de asistență socială de a **asista social pe cei în nevoie**. Această abordare are două consecințe:

a. Asistența este strict economică, nedublată de nici un fel de asistență socială. De aici și caracterul său pasiv, iar nu activ.

b. Mecanismul este exclusiv

birocratic - pe bază de dosar cu adeverințe și autodeclarații; nici o prevedere în legătură cu evaluarea mai complexă a situației familiei în cauză nu este cuprinsă în proiectul de lege. Acest lucru nici nu ar fi cu puțință datorită numărului enorm al celor care se așteaptă că vor beneficia de acest ajutor (aproximativ 700.000 familii după estimarea autorilor proiectului de lege).

Înainte de război și după, până pe la începutul anilor '70, a existat în România un sistem de acest fel care funcționa pe bază de **anchetă socială**. Asistentul social, luând în considerare totalitatea problemelor, căuta să identifice un larg repertoriu de soluții de asistare a persoanei/ familiei în dificultate, dintre care ajutorul economic era doar o parte a asistenței sociale. Ancheta socială putea discrimina mai precis pe cei care efectiv se află în nevoie. Filozofia asistenței sociale era cea a oferirii unui ajutor temporal, recuperatoriu, accentul căzând asupra sprijinului în vederea depășirii situației de dificultate. Ajutorul social introdus de prezenta lege pare să fie, în lipsa altor precizări, unul bazat exclusiv pe mijloace administrative: testarea mijloacelor se face pe **bază de dosar**. Ceea ce este deci luată în considerare este deci doar lipsa de venituri, care urmează a fi parțial compensată. Singura prevedere de stimulare activă a depășirii situației de dificultate este de tip **punitiv**: cerința ca membrii apti de muncă ai familiei în discuție să nu fi refuzat o ofertă de muncă.

O asemenea abordare strict economic-administrativă este o consecință inevitabilă a opțiunii rezidualiste. Reducerea masivă a formelor universalist/ categoriale de protecție socială generează o masă enormă de persoane care trebuie ajutate pe baza testării mijloacelor financiare.

Probleme de administrare

Senzația pe care lectura proiectului de lege mi-a lăsat-o a fost că autorii au împrumutat un sistem abstract, fără a realiza

PROIECTUL DE LEGE CU PRIVIRE LA AJUTORUL SOCIAL

dificultățile imense (poate chiar insurmontabile) care vor apărea în punerea sa în practică.

Proiectul lasă să se înțeleagă faptul că ajutorul social va fi acordat imediat după abordarea legii. În ipoteza că legea ar fi fost adoptată în ultima parte a lui 1994, se stipulează intrarea sa în funcție în ianuarie 1995. După părerea mea o asemenea sugestie reprezintă o imensă naivitate.

În primul rând, elaborarea metodologiei de aplicare. Proiectul de lege nu conține metodologia rezolvării problemelor celor mai dificile ale mecanismului propus: cum se va determina și vor fi luate în considerare diferitele venituri, permanente sau ocazionale, provenite din diferitele proprietăți mobile și imobile și nici cum se va putea controla componentele practic inverificabile din autodeclarație. Metodologia urmează a fi elaborată ulterior. Datorită complexității problemelor și a dificultăților de găsim a unor soluții operaționale, elaborarea metodologiei va fi extrem de dificilă și va lua o perioadă îndelungată de timp. Predicția mea este că orice metodologie imaginabilă nu va putea evita critici extrem de ascutite care ar putea chiar duce la blocarea instituirii sistemului propus.

În al doilea rând, sistemul propus necesită un mecanism administrativ care nu va putea fi ușor pus la punct: foarte mulți salariați. După un calcul foarte aproximativ numărul lor ar putea să urce sensibil peste 2000. Problema spațiului, care la ora actuală este foarte dificil de găsit, ar putea crea o criză insurmontabilă, fiind foarte probabil un factor de întârziere a aplicării legii.

Cumularea dificultăților metodologiei de funcționare și a timpului necesar creării unui aparat administrativ uriaș care va trebui să peluceze în cel mult 3 luni un minimum de 700.000 de dosare va face ca, după estimarea mea, sistemul să nu poată funcționa cât de cât rezonabil mai devreme de 2-3 ani. Alocările pentru copii reprezintă un test extrem de semnificativ pentru capacitățile administrative existente. Deși o prestație

extrem de simplă, în raport cu cea introdusă de sistemul ajutorului social, alocția pentru copii a cunoscut întârzieri substanțiale și nici în momentul actual nu pare a funcționa fără probleme.

Acceptabilitatea politică și morală a ajutorului social

O problemă critică a oricărui sistem de asistență socială financiară este atitudinea morală și politică a populației față de el.

Art.1(2) afirmă că "acordarea ajutorului social se întemeiază pe principiul solidarității sociale". Această afirmație trebuie să reflecte nu numai o motivație a autorului legii, dar totodată și a populației care urmează să accepte acest sistem și să-l finanțeze prin impozitele pe care le plătește. Din acest motiv este necesar să reflectăm mai mult asupra posibilei atitudini a populației față de acordarea ajutorului social.

În general, ajutorul social este considerat ca acceptabil în următoarele situații: Persoanele în discuție sunt într-o situație de dificultate fără vina lor și din care nu pot ieși prin eforturi proprii: bătrânețe, boală cronică cu incapacitate de muncă, nevoi mult mai ridicate decât resursele normale pot să le acopere ca de exemplu familii cu mulți copii, părinte singur cu copii.

În legătură cu dificultățile generate de numărul mare de copii, trebuie să avem în vedere o anumită atitudine ambivalentă a colectivității. Pe de o parte, sprijinirea copiilor reprezintă un agajament cultural ferm al colectivității noastre. Nimeni nu a protestat vreodată împotriva suportului pe care statul l-ar acorda copiilor. Pe de altă parte însă, nu este susținută ca o valoare necondiționată numărul mare de copii. S-ar putea chiar dimpotrivă sesiza o tendință de a susține mai degrabă **responsabilitatea pentru calitatea copiilor crescuți**. Estimarea numărului mare de copii ca un act posibil lipsit de responsabilitate este de natură a considera



sprijinul acordat în aceste condiții nu numai ca un sprijin ilegal, dar și ca o încurajare a iresponsabilității sociale. Unele segmente ale populației au fost chiar suspectate că utilizează sprijinul pentru copii pentru a susține o viață fără muncă a întregii familii, chiar dacă în condiții mizere. Această reacție a apărut foarte clar în privința încercării regimului comunist de a spori forțat natalitatea, inclusiv prin utilizarea mijloacelor financiare.

Este și șomajul o asemenea situație de nevoie în care suportul este considerat a fi legitim? Pe scurt termen probabil că da, dar pe lung termen cred că nu este perceput într-o asemenea categorie, din două motive: a) el este legat în mare măsură în percepția colectivă de inactivitatea respectivei persoane: cine vrea să muncească, va găsi de lucru, b) dacă șomerul nu are capacitatea sau priceperea necesară este o vină individuală care, în plus, este reparabilă. Șomajul nu este asociat cu vinovăția doar în situația în care în zona respectivă nu există cronic posibilități de muncă sau în condițiile în care vârsta sau alte condiții personale îngreunează găsirea unui loc de muncă. Dar o asemenea situație este oarecum de excepție. Șomajul este pentru conștiința colectivă, din punctul de vedere al inevitabilității sale, ceva discutabil. O asemenea acceptare tinde să nege o normă esențială: efortul și responsabilitatea proprie. Dacă totuși el ar fi acceptat, în condițiile în care societatea noastră are o mulțime de munci nefăcute, statul este mai degrabă privit ca având datoria să creeze locuri de muncă, decât să ofere ajutor social.

În nici un caz nu va fi acceptată ca normal (fapt care ar genera o frustrare deosebită) obținerea prin fraudă a unui asemenea ajutor. În mod special va fi considerat a fi inacceptabil ca cei care lucrează pe piața neagră și care pot obține venituri apreciabile, să primească ajutor social. O asemenea situație ar fi considerată inacceptabilă nu numai pentru că se primește nemeritat un ajutor, dar și pentru că ea perpetuează o situație anormală - munca la

negru asociată adesea cu specula.

Testul muncii sau cel puțin al dorinței de a munci ar reprezenta un motiv solid de acceptare a unui asemenea ajutor. Proiectul de lege prevede un asemenea test al dorinței de a munci prin intermediul oficiilor de muncă. În fapt însă, după cum funcționarea oficiilor de muncă de până acum a probat, testul dorinței de a muncii este practic nul.

Punerea în discuție la nivelul conștiinței colective a justificării sistemului de ajutor social va fi generată de **situațiile confuze din punct de vedere moral** în ceea ce privește rezursele ale beneficiarilor și a responsabilității pentru situația de dificultate. Aceste situații confuze din punct de vedere moral, dacă sunt prea frecvente, vor reprezenta fără doar și poate argumentele invocate pentru critica legii și pentru neacordarea suportului moral și politic al solidarității sociale. Două asemenea mari tipuri de situații va fi probabil că vor provoca reacții adverse.

• Ajutorul social ca premiu pentru economia neagră

În momentul actual, România se confruntă cu o economie subterană (neagră) de relativ largi proporții. Specialiștii estimează că aceasta ar reprezenta aproximativ 38% din PIB-ul real. Ce este rău în legătură cu o asemenea economie?

a. Sustragerea unei părți a activităților economice de la impozite. Fondurile publice sunt deci fie mai reduse, fie ele vor fi obținute prin eforturi (sacrificii) mai mari ale populației care activează în economia normală.

b. Concurență economică neloială a sectorului negru (care nu plătește impozite) cu cel normal.

c. Lipsă de protecție socială pentru cei angajați în economia subterană fapt care va duce la suprasolicitarea sistemelor de protecție socială de către cei care nu contribuie la finanțarea lor.

d. Economia neagră rezează un mediu favorabil criminalității. Ea este asociată totodată în mentalitatea colectivă cu specu-

PROIECTUL DE LEGE CU PRIVIRE LA AJUTORUL SOCIAL

lațiile economice făcute în detrimentul populației în situațiile de raritate a produselor și de monopol artificial.

e. În fine, economia neagră reprezintă o sursă a unui nivel artificial ridicat al șomajului și al acordării de ajutor de șomaj celor care lucrează în economia neagră.

Este de înțeles deci de ce economia neagră nu poate să se bucure de o acceptare morală la nivelul colectivității.

Ajutorul social introdus de lege reprezintă însă **un premium** acordat celor care lucrează la negru și **un stimulent** totodată pentru ei de a nu se încadra în economia normală. Cei angajați în economia subterană vor putea beneficia de ajutor social într-o măsură mai mare decât cei care lucrează în condiții normale. **Regularizarea activității lor, prin înscrierea în economia normală, va fi nu premiată, ci pedepsită prin pierderea ajutorului social.** Nu există deci nici un stimulent, altul decât controlul inefficient de până acum, pentru încadrarea în economia normală.

În lipsa unui test eficace al dorinței de a munci în context normal, această lege va crea o imensă cursă a economiei subterane: cei care sunt deja prinși în ea vor avea motivații și mai reduse de a o părăsi, în timp ce mulți vor fi încurajați să intre în ea.

Legea ajutorului social va agrava deci distorsiunea introdusă de legea ajutorului de șomaj: lipsa de țesătură a lipsei unui loc de muncă va fi amplificată și cronicizată. În fapt ajutorul social se ridică pe această slăbiciune a sistemului de acordare a ajutorului de șomaj.

• Prin sistemul de ajutor social se realizează un transfer financiar de la mulți săraci la unii care ar putea fi mai puțin săraci.

Sistemul nostru de impozitare, deși progresiv, nu este gândit să sprijine pe cei săraci. Toți cei care au un venit oarecare, chiar persoanele foarte sărace, plătesc impozite substanțiale pe veniturile lor, finanțând astfel sistemul de ajutor social. Sumele preluate prin impozit, inclusiv de la persoane foarte sărace care însă lucrează în sistemul

formal, vor fi transferate nu numai la cei **realmente** mai săraci, dar și la cei mai puțin săraci, dar care activează în economia neagră, apărând din perspectiva deformată a sistemului ca foarte săraci. Într-un fel, economia normală va finanța economia neagră, susținând-o. Este înalt predictibil să se constituie în rândul celor care muncesc "normal" un sentiment profund de nedreptate.

• **Ajutorul social va agrava problema Țiganilor**

Una dintre consecințele probabile ale legii ajutorului social în forma propusă de guvern va fi amplificarea tensiunilor latente dintre români și romi.

Ajutorul social va acoperi probabil peste 95% din populația de romi, fapt care ar reprezenta aproximativ o jumătate dintre cei eligibili. Aceștia se vor califica pentru ajutor din mai multe motive:

* De regulă în familiile de romi există cel mult un salarier (în marea majoritate spre cel minim) care, cuplat cu mai mulți copii (3 și mai mulți) face inevitabil recursul la ajutor social.

* Romii nu au decât într-o mică măsură pământ sau bunuri imobile care ar reduce calificarea lor pentru ajutorul social.

Nu aceasta este însă problema legii în disucție, ci efectul ei: agravarea problemei Țigănești. Romii, în mod tradițional, s-au angajat într-o economie subterană. Un asemenea angajament era semitolerat de către colectivitate și pentru motivul că ei nu primeau în mod sistematic vreun beneficiu social. Tot mai mult, angajarea romilor în economia normală este văzută ca o modalitate de rezolvare a problemei romilor: prin aceasta ei își vor crește standardul de viață și totodată va fi diminuată potențialitatea criminală a populației de romi. După 1989 populația de romi a fost scoasă într-o măsură semnificativă în afara economiei formale: a fost în general exclusă de la proprietatea pământului ca resursă de venituri agricole, posibilitățile de muncă în agricultură s-au diminuat substanțial, odată cu reîmproprietărirea. O mult mai largă proporție de Țigani decât restul



populației a fost disponibilizată în șomaj; o proporție semnificativ mai redusă dintre romi reușește să-și găsească locuri de muncă. Din acest motiv șomajul ia proporții extrem de ridicate în populația de romi. Acesta a reprezentat principalul factor de menținere/împingere cronică a unei părți importante a romilor în economia subterană. **Legea ajutorului social va definitiva prin premiere această situație.** Din acest motiv, legea ajutorului social se va dovedi în mare parte a reprezenta o abordare dezastruoasă a problemei romilor.

Pericolul este ghetizarea și mai pronunțată a țișanilor: ei vor fi excluși, în marea lor majoritate, din sfera muncii și împinși în economia subterană, adesea criminală. Strategia de viață tradițională - exploatarea informală a resurselor marginale ale colectivității și neînscirarea într-o economie normală - va fi masiv întărită. Extrem de performantă din acest punct de vedere va fi și o altă strategie de a produce venituri: natalitatea crescută.

Prin aceasta, anxietățile în legătură cu evoluția relațiilor cu populația de romi se vor amplifica. Majoritatea populației va tinde să perceapă ajutorul social în mare măsură a fi un premium pentru partea "cea mai rea" a populației țișănești care nu dorește să se integreze într-un mod normal, modern de viață. Un sentiment de frustrare se va instala, amplificând resentimentele etnice.

• Ajutorul social ca premiu pentru sărăcie și pentru numărul de copii

Vechea lege a alocațiilor pentru copii a fost acuzată că este pronatalistă și că în fapt a încurajat segmentul cel mai sărac al populației de a spori natalitatea ca mijloc de creștere a veniturilor. În mod special acest lucru era perceput a fi valabil pentru populația de romi. Romii, datorită unui standard foarte scăzut de trai, ar fi putut fi motivați de primirea alocațiilor să facă mulți copii. Vechea lege însă condiționa primirea alocației de testul muncii: doar salariați beneficiau de alocație pentru copii. Din acest punct de vedere vechiul sistem conținea un stimulent

puternic de a munci în sistemul normal. Ajutorul social va deveni, cel puțin în percepția colectivă, un stimulent masiv al exploziei demografice în populație cea mai săracă de romi: **fiecare copil va aduce două ajutoare sociale în familie:** al copilului și al mamei până la împlinirea a 7 ani a ultimului copil.

*

*

*

În concluzie s-ar putea spune că sistemul de asistență socială promovat de proiectul de lege al ajutorului social este de natură a ridica două critici majore:

- El este gândit a fi elementul cheie al opțiunii pentru un sistem rezidualist de protecție socială care ridică ea însăși foarte serioase critici și care ar trebui supuse discuției publice. În fapt el va împinge, independent de preferințele colectivității, politica noastră socială într-o direcție rezidualistă.
- El cuprinde, mai ales în condițiile actuale în care economia subterană are o pondere mare, distorsiuni importante și efecte sociale neintenționate care s-ar putea dovedi a fi extrem de negative. Predicția mea este că, dacă el ar funcționa efectiv, costul său social va fi mult mai ridicat decât beneficiile. În plus, noul sistem va ridica dificultăți de administrare care se pot dovedi insurmontabile. În cel mai bun caz vor fi necesari 2-3 ani ca sistemul să funcționeze acceptabil.

Există o alternativă ?

Ce trebuie făcut în consecință ? Este nevoie doar de o îmbunătățire a Proiectului de lege al ajutorului social sau de o abandonare a lui și de a căuta o soluție alternativă ?

Răspunsul la o asemenea întrebare este extrem de dificil. Ministerul Muncii și protecției sociale, prin politica sa din ultimii ani, a împins lucrurile într-o situație critică. Toate formele de protecție socială au fost substanțial diminuate. Această politică, cuplată cu degradarea continuă a standardului

PROIECTUL DE LEGE CU PRIVIRE LA AJUTORUL SOCIAL

de viață, a generat o adevărată explozie a sărăciei, agravând enorm situația unui larg segment al societății noastre. Necesitatea unei intervenții rapide a devenit o urgență. În aceste condiții ne-am putea întreba dacă, oricât de criticabilă ar fi, adoptarea cât mai rapidă a legii ajutorului social nu ar reprezenta soluția cea mai bună.

În fapt, sistemul promovat de acest proiect de lege, așa cum am încercat să demonstrez, nu va putea fi operațional imediat, ci va lua o perioadă lungă de timp. Adoptarea sa ar genera în schimb o situație de blocaj politic. S-ar crea iluzia că statul a făcut tot ce era de făcut. Persistența, sau poate chiar agravarea, problemelor generate de dificultățile enorme cu care un important segment al colectivității noastre se confruntă ar fi pentru o perioadă destul de lungă de timp interpretată ca provenind nu din opțiunea strategică greșită, ci din dificultățile administrative de promovare a noului sistem. Creând un sistem care nu va putea opera rapid și blocând procesul de reconsiderare a abordării protecției sociale, tocmai adoptarea acestui proiect de lege, în forma actuală, nu ar fi răspunsul adecvat situației urgență în care ne aflăm. Promovată ca înlocuitor al altor mecanisme de protecție socială, asistența socială bazată pe testarea mijloacelor, cel puțin în contextul actual al țării noastre, este o opțiune care nu va da rezultate, dar va crea în schimb uriașe probleme.

Care ar putea fi deci soluția ?

- Cel mai important lucru de făcut este de a regândi strategia globală de protecție socială în condițiile actuale ale țării noastre.

- Mărirea importanței unor forme de protecție categoriale, inclusiv a formelor active: alocația pentru copii, sistemul de pensii, ajutorul de șomaj, crearea de locuri de muncă, dezvoltarea serviciilor sociale. Îmbunătățirea acestora ar putea fi realizată, chiar atunci când ar necesita trecerea prin Parlament, un efort și un timp relativ scurt, reprezentând doar corecturi și actualizări ale legislației existente.
- Necesitatea evitării risipei resurselor limitate disponibile protecției sociale s-ar putea realiza mai degrabă printr-o mai bună focalizare a protecției sociale categoriale, în formele sale specifice.

- Dezvoltarea unor forme de sprijin "în natură" (în bunuri și servicii), formă care prezintă o capacitate ridicată de **auto-focalizare**.

- Sporirea importanței **testului muncii** în acordarea diferitelor forme de asistență socială, complementar cu eforturi de creare de locuri de muncă, în mod special prin dezvoltarea de lucrări publice.

- Adoptarea ajutorului social mult mai redus ca amploare, dar bazat pe tehnici de asistență socială, al căror scop să fie diagnoza mai precisă a dimensiunilor și naturii dificultăților și sprijinul pentru depășirea lor. Ancheta socială, în care România a avut o tradiție considerabilă, ar trebui să aibă locul central în acest sistem.