

Cătălin Zamfir¹

DE LA REFORMA SOCIALĂ LA POLITICA SOCIALĂ: O NOUĂ DIRECȚIE A SOCIOLOGIEI*)

Sociologia a fost mereu ruptă între două moduri de practică științifică, ambele extrem de tentante din motive însă diferite: pe de o parte, de a fi **știința pozitivă**, pe de altă parte, de a se angaja în activitatea de schimbare a realității sociale. Această din urmă tendință este ilustrată de opțiunea sociologiei gustiene pentru **reforma socială**.

Paradigma sociologiei ca știință pozitivă cuprinde un set de opțiuni epistemologice specifice: realitatea socială, dincolo de atitudinile actorilor sociali față de ea, trebuie luată ca un fapt pozitiv, ca ceea ce există. Sociologia are misiunea de a descrie, într-un limbaj propriu general-tipologic, realitatea *așa cum aceasta este* și de a construi teorii care să o explice. În această opțiune, sociologia se desprinde de tot ceea ce ar putea să îi deformeze spiritul său științific: în primul rând de pasiunea umană care introduce în analiza realității **pre-judecăți de valoare**. Adică judecăți preconstituite la nivelul conștiinței colective și preluate de către sociolog fără a le trece prin examinarea critică a disciplinei sale și care îi alterează obiectivitatea. Cele mai periculoase sunt aici ideologiile. Acestea prin excelență introduc *pre-judecățile* actorilor sociali în analiza sociologică. Dar nici filozofia, în ipostaza ei de încercare, de altfel complet legitimă, a spiritului uman de a medita, cultivat, asupra realității sociale, din perspectiva valorilor pe care omul le-a dezvoltat la un moment dat, nu este un pericol mai mic pentru o practică științifică riguroasă. Sociologia pozitivă a încercat, explicit sau nu, să se detașeze net de ideologii, de politică (ca practică a

¹ Cătălin Zamfir, coordonator, *Politica socială: România 1990-1998*, Editura Expert, 1999

^{*)} Comunicare prezentată la Conferința Asociației Sociologilor Români, mai 1997.

ideologiilor) și chiar de filozofie. Nu este treaba sociologiei să critice realitatea și nici să propună proiecte de schimbare, fapt care ar face-o prizonieră utopiei. O asemenea renunțare dureroasă a sociologiei pozitive la intenția de a promova atitudinea cea mai profund umană, aceea de a judeca realitatea și de a face proiecte de schimbare, s-a făcut în numele obținerii unui statut științific. Ea este considerată a fi prețul pe care trebuia să-l plătească pentru accesul la statutul de cunoaștere științifică. Poziția antifilozofică a sociologiei (se poate aplica aici celebrul avertisment dat de Newton nu numai fizicii, dar oricărei științe - **fizică, păzește-te de metafizică**) nu exprimă în nici un fel o negare sau o subestimare a importanței filozofiei, ci pur și simplu afirmarea unei distinctivități epistemologice a celor două activități ale spiritului - știință și filozofie.

O asemenea opțiune, oricât de tentantă epistemologic ar fi fost, a rămas mereu chestionabilă din punctul de vedere al justificării sale umane. Sociologia nu avea cum să nege faptul că realitatea socială nu este chiar atât de **compactă** pe cât o epistemologie pozitivă ar cere-o: ea este mereu supusă criticii de către actorii sociali, care încearcă mereu să o schimbe după programe mai mult sau mai puțin articulate. Insatisfacția actorilor sociali față de neputința lor de a schimba o realitate pe care nu voiau să o ia, în ordine practică, atât de pozitivă cum părea ea sociologilor în ordine epistemologică, nu putea să nu se transforme într-o continuă presiune asupra sociologiei de a deveni **instrumentul științific al schimbării sau perfecționării sociale**. O asemenea cerință nu putea fi refuzată explicit de către sociologie. În realitate însă, în țările dezvoltate unde problema unor schimbări masive nu s-a pus timp de câteva bune decenii, sociologia a putut să pară a răspunde la nevoile actorilor sociali, având mereu subdezvoltată cronic componenta de schimbare socială. Marile schimbări sociale care au avut loc între cele două războaie și după cel de al doilea război mondial au avut loc fie ca efect al creșterii economice rapide, deci nu ca proiect social în sine sau, în mod extrem de spectaculos, sub forma dezvoltării **statului bunăstării**.

Paradigma politologică a politicii sociale. Statul bunăstării s-a dezvoltat nu ca materializare a unui proiect pe care sociologii să-l fi conceput sau măcar schițat, ci ca rezultat al acțiunii actorilor politici și a instituțiilor politice de a schimba/ dezvoltat colectiv și sistematic realitatea socială. Deținând resurse importante și pe baza unei voințe politice generale de compensare a limitelor sociale ale economiei de piață, s-a constituit un sistem social complet nou.

Nu este întâmplător faptul că reflecțiile asupra politicilor sociale care au explodat în decurs de câteva decenii nu au premers constituirea statului bunăstării, ci i-au urmat. Ele erau un amestec de reflecții realizate la nivelul fie al palierelelor mai înalt teoretice ale ideologiei actorilor, fie de considerații general-filozofice. Literatura din acea perioadă, excelentă de altfel, exprimă mai degrabă un discurs constructiv făcut la nivelul ideologiei politice

teoretice cu puternice elemente filozofice.

Paradigma sociologică a politicii sociale. În paradigma politicii sociale, sociologul nu era prezent decât poate în măsura în care renunța la exigențele de științificitate care l-ar fi împiedicat să se pronunțe, fără metodologia proprie disciplinei sale, asupra complexelor probleme globale ale societății și ale acțiunii de schimbare a societății. De abia criza statului bunăstării din anii '70-'80 a pus întreaga problematică a politicii sociale sub presiunea unei tratări riguroase de tip științific. Pe de o parte, criza financiară a statului bunăstării a dezvoltat un interes imens pentru **evaluarea** eficienței diferitelor sisteme: în ce măsură rezolvă ele problemele pe care ar trebui să le rezolve, cu ce costuri, care sunt efectele secundare. Pe de altă parte, criticile venite din partea ideologiilor neo-liberale care contestau capacitatea statului de a rezolva eficient problemele sociale, și care se bazau pe multe evidențe intuitive, au pus problema nu a opiniilor, a dezideratelor abstracte și frumoase, ci a testării/ măsurării riguroase a efectelor complexe ale politicilor sociale asupra societății. O nouă situație s-a constituit: problemele sociale în loc să se rezolve prin efortul politic păreau adesea a se multiplica; costurile intervenției sociale păreau a depăși beneficiile; căile de abordare care păreau inițial promițătoare s-au dovedit slab eficiente, cu multe efecte perverse. Din acest moment, profilul studiilor de politici sociale se schimbă. Ele capătă un caracter mai pragmatic, dar totodată mai științific: un mix de abordare sociologică și economică. Studii numeroase încep să se întreprindă. Politica socială devine un domeniu de drept al sociologiei. Probabil că cele mai spectaculoase dezvoltări în ultimii 15-20 de ani din acest punct de vedere pot fi găsite în Suedia (țările nordice în general), Marea Britanie, SUA și, ca ceva cu totul nou, în cadrul marilor organisme internaționale: Banca Mondială, UNICEF.

Abordarea sociologică a politicilor sociale este structural diferită de cea politologică sau filozofică. În locul analizei teoretice a marilor ideologii de politică socială, se deschide o perspectivă cu totul diferită. **Paradigma sociologică a politicilor sociale** este diferită structural de **paradigma politologică** în cadrul căreia s-au dezvoltat inițial preocupările de politică socială.

Următoarele mari secțiuni tematice ale paradigmei sociologice a politicilor sociale par a se prefigura:

1. Analiza problemelor sociale. Este banal a spune că politicile sociale sunt răspunsul politic la problemele sociale, dintre care unele negative (sărăcie, marginalizare și excluziune socială, delincvență, risc social, violență socială, creștere urbană haotică, lipsa de locuințe, alienare, șomaj etc.), dar și unele pozitive (creșterea coeziunii sociale, asigurarea educației, a sănătății, sprijinul familiilor cu copii, dezvoltare culturală, dezvoltarea științei etc.). Întotdeauna politicile sociale au pornit de la evidența unor asemenea probleme. Conștiința colectivă avea însă doar o

imagine vagă a dimensiunilor acestora. De aici și caracterul mai mult intuitiv al răspunsului politic și, în același timp, dificultatea de a evalua efectele politicilor sociale adoptate. Pentru a pune pe baze științifice politicile sociale este nevoie de a porni de la o metodologie complexă de **diagnoză a problemelor sociale și a dinamicii lor**. Cu ale cuvinte, este nevoie să ai măsurători exacte ale stării de sărăcie, a delincvenței, a violenței etc.

2. Evaluarea politicilor sociale. Discursul politologic nu putea, structural, evalua politicile sociale decât prin prisma valorilor, a opțiunilor ideologice sau, în cel mai bun caz, prin cel al unor efecte mai degrabă intuite decât măsurate cu instrumente suficient de exacte. Intervenția sociologiei a adus dezvoltarea unei complexe metodologii de evaluare în care pot fi identificate elemente ca:

a) Estimarea (măsurarea) eficacității: adică a gradului în care o politică socială rezolvă problema în raport cu care a fost adoptată.

b) Estimarea costurilor - analize de eficiență sau cost-beneficiu: cât costă un anumit grad de rezolvare a unei probleme.

c) Identificarea și măsurarea efectelor secundare/ perverse ale unei politici sociale. De exemplu, în ce măsură o anumită modalitate de suport social poate crea o stare de dependență de ajutor.

3. Proiectarea propriu-zisă a politicilor sociale. În locul construcției realizate de actorii sociali, pe baza unei cunoașteri mai degrabă comune-intuitive, cu utilizarea masivă a ideologiilor pre-constituite, tinde să se prefigureze o proiectare a politicilor sociale pornind de la măsurători mai exacte a problemelor sociale și a predicției efectelor diferitelor tipuri de politici sociale. **Identificarea soluțiilor alternative și evaluarea eficienței lor potențiale** sunt tipuri de analize realizate cu instrumentele mai tari ale științei și care ajută atât la inovația politică, cât și la opțiunea pentru o alternativă sau alta.

4. Analiza empirică a mecanismelor sociale prin care politicile sociale sunt adoptate și schimbate. Visul tehnocrat al sociologiei în care soluțiile sale, odată formulate, sunt imediat și cu entuziasm adoptate de către comunitate a apus definitiv. Adoptarea unor decizii politice reprezintă un proces social complex, a cărei analiză trebuie făcută cu mijloace științifice și controlat pe această bază de către actorii sociali, pentru a evita decalajele cronice dintre bune intenții și rezultate efective.

Închei cu două afirmații care ar putea suna la o primă vedere provocatoare, deși impresia mea este că ele sunt sau vor deveni în curând mai degrabă banale:

1. Domeniul politicilor sociale, abordat cu instrumentele sociologiei, poate fi considerat a reprezenta răspunsul, de data aceasta acceptabil din punctul de vedere al exigențelor de științificitate, al sociologiei la provocarea pe care actorul social, cu veșnicele sale insatisfacții, a aruncat-o de la început.

Dacă pentru societatea dintre cele două războaie angajarea gustiană a sociologiei în **reforma socială** reprezenta răspunsul adecvat, în condițiile României actuale ideea de reformă socială (a nu se confunda cu reforma ca obiectiv al tranziției) începe să aibă un parfum mai degrabă arhaic. Angajarea sociologiei în schimbarea/dezvoltarea socială în contextul actual (al României și nu numai) va trebui să se facă sub semnul **politicilor sociale**.

Capitolul 1

Elena Zamfir
Cătălin Zamfir

POLITICA SOCIALĂ ÎN SOCIALISM

Orientarea generală a politicii sociale socialiste

Considerarea politicii sociale din perioada socialistă este importantă din mai multe puncte de vedere. Ea este un punct de pornire al noii politici. Dar, totodată, ea exprimă într-un fel și într-o anumită măsură și concepțiile colectivității care au influențat-o și pe care, la rândul său, le-a influențat.

Obiectivul fundamental al proiectului socialist a fost realizarea unei societăți înalt prospere cu un grad ridicat de omogenitate. Nu neapărat egalitară, dar cu inegalități moderate. Sărăcia, și cu atât mai puțin marginalizarea și excluziunea socială, se presupunea a nu avea loc în noua societate. În programul socialist, statul își asuma responsabilitatea pentru întreaga organizare a vieții sociale, inclusiv pentru asigurarea unui nivel suficient de ridicat de bunăstare și a condițiilor necesare creșterii rapide a acesteia.

În ciuda imaginii publice, politica socială a regimului socialist a fost un mix de stat al bunăstării bazate pe muncă ("workfare state") și un stat al bunăstării în sensul celui dezvoltat în mare măsură în Occident (ceea ce este denumit de regulă ca "welfare state"). Aceasta înseamnă că, în timp ce munca era considerată atât ca un drept, cât și o datorie, politica bunăstării era compusă dintr-o combinație de măsuri de asigurare a bunăstării, fie universale (la care cetățeanul ca cetățean avea acces), fie legate de participarea în sistemul muncii, fie prin intermediul instituției în care persoana respectivă lucrează. Multe beneficii sociale se acordau dependent sau în strânsă legătură cu munca. Legarea beneficiilor sociale de muncă se realiza pe două căi distincte:

a) Unele beneficii sociale se acordau în funcție de încadrarea în

muncă: alocație pentru copii, locuințe, burse de studiu, bilete de odihnă și tratament, asistență sanitară, concedii de boală și de maternitate. Persoanele care nu erau încadrate în muncă, mai precis în formele de stat care erau pe departe majoritare (sectorul privat fiind practic neglijabil), nu puteau beneficia de asemenea beneficii.

b) Unele beneficii erau acordate în raport cu contribuția în muncă. Este cazul tuturor beneficiilor care înlocuiau veniturile provenite din muncă: pensii, concedii de boală și de maternitate plătite. Acestea aveau ca scop menținerea, prin sistemul contributiv, unei diferențieri sociale provenite din muncă.

Patru mecanisme de suport social au stat la baza politicii sociale a regimului socialist:

1. Transferuri universale care aveau ca obiectiv acordarea după criterii sociale a unor bunuri ca, de exemplu, locuri de muncă, educație, locuințe gratuite sau cu preț subvenționat, bilete de tratament, subvenții ale prețurilor unor bunuri considerate a fi importante (bunuri pentru copii, alimente de bază).

2. Transferuri diferențiate în raport cu contribuția prin muncă - sistemul de asigurări sociale. Acest sistem urmărea menținerea diferențierii veniturilor provenite din muncă prin beneficii corespunzătoare, în condițiile în care munca nu mai putea fi continuată dintr-un motiv sau altul: pensii, beneficii de concediu de boală, de maternitate. Justificarea acestui sistem nu era în primul rând economică (contribuția financiară la un anumit sistem), ci mai degrabă simbolică: contribuția prin muncă (de calitate și cantitate diferită) la bunăstarea colectivității. În fapt și în mentalitatea populară, de exemplu, pensia era legată de muncă și nu de contribuția financiară, care nu era transparent legată de salariu. Oamenii considerau că li se cuvine o anumită pensie pentru că au muncit o perioadă anumită și că munca lor avea o anumită calitate recunoscută de comunitate: "am fost profesor și iau o pensie mai mică decât un portar". Nimeni nu făcea referire la salariul și la contribuția financiară, ci la muncă. Sistemul asigurărilor sociale avea clar misiunea de a menține, și atunci când munca înceta, un sistem de stratificare socială fundat pe profesii și pe o calitate a muncii definită nu în termeni economici, ci social-culturali.

3. Transferuri sociale determinate de nevoi, dar condiționate de încadrarea în muncă: îngrijire medicală gratuită, locuință, alocații pentru copii, bilete gratuite sau subvenționate pentru tratament sau pentru concediu.

4. Transferuri necondiționate pentru cei în nevoie. Acestea utilizau diferite tehnici de testare a veniturilor. De exemplu, alocațiile pentru copii nu erau universale, nu numai pentru că ele nu erau acordate celor care nu lucrau în sistemul de stat, dar și pentru că se acordau doar familiilor care aveau un venit sub un anumit prag; biletele de tratament erau acordate cu reduceri în funcție de venituri; bursele pentru elevi și studenți se acordau

doar celor cu venituri scăzute.

Toată această filozofie este bazată pe un alt fel de raport dintre distribuția primară și cea secundară, prin transfer social. Într-o societate bazată pe economia de piață, diferența dintre distribuția primară și cea secundară tinde să fie suficient de clară. Prima este independentă de cea de a doua și este prezidată de alte mecanisme. Distribuția primară a veniturilor este prezidată de logica economiei de piață. Fiecare câștigă cât reușește după logica economiei. Uneori intervin anumite reglementări care nu sunt neapărat ale statului, ci mai degrabă ale partenerilor sociali: înțelegeri tripartite în legătură cu salariile și alte beneficii. Redistribuția făcută de stat, în principal, se face după alte rațiuni decât cele ale pieței și caută să corecteze distribuția primară care, din punctul de vedere al colectivității, cuprinde o serie de distorsiuni inacceptabile.

În concepția socialistă, caracterul distinctiv al celor două sisteme nu mai este valabil. În fapt, întreaga distribuție este realizată de către stat: salariile sunt stabilite de către stat, după rațiuni politice, iar nu economice (o importanță politică definită a muncii, nevoia de a menține diferențierile economice între limite suficient de înguste - în România prin lege raportul dintre salariul minim și cel maxim era de 5,5). De asemenea, statul decidea cât este distribuit sub formă de salariu direct, și cât sub formă de alte beneficii non-salariale. Nu întâmplător acestea erau numite în mod curent **salariul social**. Cu alte cuvinte, veniturile create sunt distribuite atât sub formă de salarii, cât și de beneficii sociale. Este drept că finanțele socialiste au menținut un sistem apropiat de cel al economiei de piață, dar el era destul de limitat și adesea reprezenta doar un mod de calcul, fără a avea conținutul neapărat al celui ce funcționa în condiții de piață. Astfel, întreprinderile vărsau în bugetul de stat beneficiile lor (profiturile) și plăteau impozite pe salarii și contribuții sociale. Rațiunea era de a menține un anumit calcul bazat pe costul de producție. Interesant este însă că la un moment dat s-a renunțat la impozitul direct pe salariu, transparent pentru salariat, și s-a introdus impozitul pe fondul general de salarii al întreprinderii. Impozitul nu mai era o contribuție a cetățeanului, ci o parte a valorii create în muncă, transferată la buget. Doar în mod excepțional impozitele erau aplicate direct pe venitul individual, de exemplu: diferitele onorarii. De asemenea, statul intervenea prin cererea de locuri de muncă, plătea deci salarii nu neapărat în funcție de nevoia de muncă propriu-zisă; adesea întreprinderile erau obligate să creeze locuri de muncă pentru a putea angaja pe cei care nu aveau serviciu. Mecanismul de constituire a bugetului era deci oarecum similar cu cel din economiile de piață, dar salariul însuși, pe de parte cea mai importantă formă de venit, era obiect al unei politici sociale, neexprimând decât vag performanța individuală și colectivă. Și în măsura în care o exprima, evaluarea era făcută nu atât de sistemul economic însuși, ci de factorul politic: întreprinderi importante pentru societate primeau salarii mai mari.

Nevoia de a lega totuși prețurile de costurile de producție a menținut un tip de mecanism financiar care lega impozitul și profitul de producție.

Presiunile spre creșterea eficienței generau o tendință inversă de accentuare a autonomiei economico-financiare a întreprinderilor. Mai ales în condițiile în care economia socialistă a început să dea semne de stagnare, s-a încercat mereu să se promoveze un mecanism mai economic de calcul. Este cazul opțiunii în România pentru promovarea așa-zisului "nou mecanism economico-financiar" care nu era deloc nici nou și nici original, ci o tehnică utilizată mult mai larg și care oferea posibilitatea unui control ceva mai strict asupra costurilor, stimulând întreprinderile să se încadreze în costuri rezonabile și să încerce să crească eficiența.

Să concludem deci că salariul era strict controlat și că impresia generală era că salariile sunt menținute la nivel scăzut din rațiuni social-politice ale regimului: a) pentru acumulare - investiții; b) pentru realizarea diferitelor proiecte ale regimului, considerate de cele mai multe ori a fi fanteziste de către populație - Casa poporului, canalul Dunăre-Marea Neagră sau canalul București-Dunăre; c) în ultimii ani, pentru plata datoriei externe.

Configurapăia politicii sociale socialiste

• **O politică de folosire integrală a forței de muncă.** Această politică avea mai multe rațiuni. În primul rând ideea că șomajul reprezintă doar un efect artificial al sistemului capitalist. Societatea socialistă **poate** organiza lucrurile în așa fel încât fiecare să-și aducă o contribuție la bunăstarea colectivă. Munca este un drept inalienabil al fiecăruia, dar și o datorie: doar veniturile din muncă sunt legitime. Statul trebuia să asigure fiecărui cetățean un loc de muncă. Era inclusă aici o presuposiție majoră despre cum poate funcționa economia: statul poate organiza activități productive pentru a satisface multiplele nevoi ale colectivității utilizând integral capacitatea de muncă a colectivității. În unele perioade statul român a luat măsuri coercitive pentru a impune datoria de a munci: utilizând legi împotriva parazitismului, cei care erau găsiți fără loc de muncă puteau face închisoare sau cel puțin erau forțați să se angajeze în marile proiecte productive, uneori acceptând condiții foarte grele de muncă: culesul stufului, construcții, minerit. Socialismul s-a ferit să creeze o stare de dependență socială. Pentru sănătatea morală a colectivității se considera că bunăstarea individuală este condiționată de muncă. Motivația muncii se considera a putea fi asigurată prin faptul că munca era singura modalitate de câștig, majoritatea beneficiilor sociale erau condiționate de muncă, constrângeri și presiuni de ordin politic, administrativ și uneori chiar juridice. **Bunăstarea bazată pe muncă** reprezenta în ultimă instanță motivatorul suprem al muncii.

Obligativitatea muncii se referea în mod special la bărbați, dar totodată, într-o formă ceva mai atenuată, și la femei. Rata de ocupare a forței de muncă masculine se apropia de 100%, în timp ce a femeii era foarte ridicată în raport cu situația din Occident. Se accepta însă

posibilitatea femeii de a opta pentru a rămâne casnică, de a îngriji copiii, deși ideologic modelul participării femeii în muncă era foarte activ.

Rațiunile unei asemenea opțiuni au fost diverse, cu accente diferite în perioade diferite. Rațiunea de fond se baza pe un nou tip de concepere a economiei: un instrument de mobilizare a resurselor pentru satisfacerea nevoilor colectivității. În prima perioadă, acest principiu a fost întărit de o acută nevoie de forță de muncă generată de programele de dezvoltare extensivă a industriei, de marile proiecte de construcție a infrastructurii, de nevoia politică de integrare a întregii populații în sistemul economiei socialiste și descurajarea segmentelor non-socialiste ale economiei. Când economia socialistă și-a epuizat dezvoltarea sa extensivă, regimul socialist a adoptat o combinație de două strategii: menținerea artificială a folosirii depline a forței de muncă, cu supraîncărcarea schemelor de încadrare a întreprinderilor sau producerea unui șomaj nerecunoscut oficial. În ultimii ani ai regimului socialist, șomajul efectiv a crescut semnificativ, luând forma fie a șomajului "ascuns" (scheme de personal supraîncărcate care afectau eficiența, neasigurarea obținerii salariului datorită lipsei de lucru, concediu fără plată forțat), fie un șomaj efectiv, lipsit însă de orice compensație.

• **Asigurarea unei bunăstări colective relativ omogene, pe următoarele coordonate:**

a) **O completă eradicare a sărăciei** prin asigurarea fiecărui membru al colectivității a unui nivel minim de viață. Principalele instrumente ale acestei politici sunt utilizarea deplină a forței de muncă și un **salariu minim** suficient de ridicat pentru a garanta un minim decent de viață. În România, salariul minim reprezenta aproximativ două treimi (66%) din salariul mediu. La aceasta se adăuga o politică de garantare a salariului, considerat aproape ca un drept, indiferent de rezultatele persoanei și întreprinderilor. Chiar în condițiile în care politic se accentua o mai strânsă relație între salariu și performanțe, pentru menținerea echilibrului social cel mai adesea se intervenea politic pentru acordarea salariului.

b) **Promovarea unei bunăstări colective relativ omogene**, cu inegalități social-economice menținute între limite politic acceptabile. Instrumentul acestei politici era diminuarea până la eliminare a surselor de venit nelegate de muncă; o politică salarială strictă de menținere sub control a diferențelor salariale; subvenționarea bunurilor de bază. În condiții de raritate a bunurilor de bază, soluția preferată a fost nu reglarea distribuției prin preț, ci raționalizarea sau pur și simplu celebra **coadă**.

Politica de omogenizare a bunăstării provenea nu numai din principii ideologice, dar și din opțiunea pentru menținerea unui standard de viață minim decent pentru întreaga populație. Dificultățile economice au generat o dilemă dificil de rezolvat pentru toate statele socialiste: ori relaxarea politicii de eliminare a sărăciei, permițând o mai mare diferențiere socială, ori accentuarea asigurării unui minim de trai pentru toți, cu sacrificarea diferențierii și a motivării performanțelor.

Politicii de omogenizare i se opuneau presiuni puternice spre

diferențiere. Nevoia de suport a motivației performanțelor era o presiune importantă. Ei i se adăuga însă și o presiune mai difuză spre stratificare socială. Societatea noastră, ca orice societate de altfel, atât datorită unei puternice tradiții de stratificare, cât și a unor procese structurale proprii, era caracterizată prin puternice tendințe de stratificare socială. Aceste tendințe au dus și la **o ideologie a meritocrației** care presa spre o creștere a inegalităților în funcție de "merit", în fapt de prestigiul poziției socio-profesionale.

Nevoia de a stimula performanța, cuplată însă și cu exigențele unei culturi a stratificării sociale impunea inevitabil acceptarea unei diferențieri care să recompenseze și să motiveze performanțele și să asigure o diferențiere socială în raport cu prestigiul socio-profesional. O asemenea diferențiere cerea totodată și o soluție problemei rarității bunurilor. Situația de raritate a multora dintre bunuri, mai ales a celor considerate a fi de lux, impunea inevitabil recurgerea la mecanisme de distribuire inegală a lor și, în consecință, de diferențiere: mașini, case mai bune, aparatură casnică mai sofisticată, îmbrăcăminte mai bună și mai scumpă.

Rezultatul a fost inevitabil o stare de oscilație, în funcție de forța diferiților factori, în jurul unei stări de relativ scăzută diferențiere economică. Prins în proiectul unei rapide modernizări a societății, resursele alocate pentru consumul populației au fost mereu modeste. În cea de a doua fază, lupta pentru menținerea în funcție a unei economii ineficiente structural a devenit principalul consumator de resurse, responsabil de continuarea unei politici de austeritate economică.

În România, în ultimul deceniu al regimului socialist, caracterizat printr-o criză economică tot mai accentuată, opțiunea din acest punct de vedere a fost mai degrabă oscilantă și duplicitară: pe de o parte, opțiunea pentru un egalitarism în sărăcie, prin controlul strict al diferențierilor salariale și menținerea prețurilor bunurilor de bază la un nivel scăzut; pe de altă parte, deschiderea nerecunoscută a porților exploziei sărăciei, prin șomajul mascat sau nerecunoscut, amplificarea canalelor de distribuie administrativă a bunurilor rare.

c) O politică activă de compensare a dezechilibrelor dintre nevoi și resurse prin beneficii sociale. O asemenea politică era complementară și decurgea din politica unor salarii puțin diferențiate și menținute la nivele scăzute. Cazul copiilor este cel mai clar. O familie cu mulți copii nu mai poate să se susțină cu unul/două salarii relativ mici. Din acest motiv, inevitabil trebuia să se recurgă la alocații generoase pentru copii. Și, într-adevăr, alocațiile pentru copii se plasau între 8 și 10% din salariul mediu. Numărul de copii califica familia pentru prioritate la obținerea unei locuințe, cu o suprafață adecvată nevoilor. Sistemul de burse, subvenționarea bunurilor pentru copii, învățământ gratuit și asistență medicală gratuită pentru copii reprezenta un pachet de măsuri care urmărea ca, în condițiile unor venituri scăzute, familiile cu copii să aibă un strict necesar. La aceasta se adăuga o alocație socială pentru mamele cu trei sau

mai mulți copii care intenționa să compenseze într-o oarecare măsură imposibilitatea lor de a obține o muncă plătită și deci, la bătrânețe, de a avea o pensie; concedii de maternitate etc.

d) O politică activă de suport social al locuirii. În contextul politicii de dezvoltare urbană axată pe construirea de blocuri cu facilități moderne, ca o compensare a salarizării menținute la nivele relativ scăzute, statul a dezvoltat programe largi de construcții de locuințe. Acestea erau acordate fie cu chirie, adesea mai mult simbolică, în funcție de nevoile familiei, fie vândute populației, la prețuri accesibile și cu credite de lung termen foarte avantajoase. Spre jumătatea anilor '80, problema lipsei de locuințe la orașe era pe punctul de a fi soluționată în România. Ca și salariile, locuințele erau puțin diferențiate ca suprafață și confort (dominau apartamentele cu 2-3 camere) și cu facilități moderne minime.

Ca rezultat al acestei politici de control sever a distribuției bunăstării, standardul de viață al populației era relativ omogen, cu inegalități moderate, segmentul sărac fiind drastic minimizat. Relaxarea acestei politici de control a distribuției bunăstării avea să ducă inevitabil la o creștere rapidă a diferențelor economice și la o explozie a sărăciei.

• **O schemă înalt comprehensivă de asigurări sociale pusă la baza sistemului de protecție socială.** Caracterul înalt comprehensiv al sistemului de asigurări sociale se datora politicii de utilizare completă a forței de muncă. Asigurările sociale erau obligatorii, susținute de către întreprinderi din fondurile globale de salarii. Astfel, după câteva decenii de regim socialist, societatea românească se apropia de idealul unei acoperiri complete a vârstnicilor cu pensii. Și cei care nu întruneau condițiile de pensionare, dar care îndeplineau o limită minimă (10 ani de muncă), primeau o pensie socială, mai scăzută, dar atribuită în același sistem de pensii. Pe lângă bătrânețe, sistemul de asigurări sociale acoperea toate celelalte riscuri de pierdere a capacității de muncă: boală, accidente de muncă, pierderea principalului aducător de venit din familie (pensii de urmași), maternitate.

Din punctul de vedere al acoperirii diferitelor riscuri de pierdere a veniturilor, sistemul de asigurări sociale era la fel de complet ca sistemele cele mai dezvoltate din Occident. Un singur element lipsea din acest sistem: **asigurările de șomaj.** Datorită politicii de utilizare completă a forței de muncă, cuplată cu presupuziția ideologică că economia socialistă structural este capabilă să absoarbă integral forța de muncă existentă, sistemul de asigurări de șomaj nu exista. Se presupunea că perioada de șomaj este cu totul tranzitorie și chiar că poate fi evitată, prin sistemul de transferuri de la o întreprindere care nu mai avea nevoie de locuri de muncă la alte întreprinderi care aveau asemenea posturi libere. Șomajul putea să apară doar din vina individului care, din motive de indisciplină, era concediat sau care din motive personale neîntemeiate părăsea locul de muncă. Sistemul transferurilor de la o întreprindere la alta era înalt încurajat, întreruperea însă a serviciului era aspru descurajată. Cei care nu aveau un loc de muncă

se presupunea de asemenea că purtau întreaga responsabilitate. În această ipoteză, statul nu își asuma nici un fel de obligație de suport pentru cei fără loc de muncă, în afara aceleia de a le oferi asemenea locuri. Statul socialist prefera să ofere locuri de muncă decât ajutor de șomaj.

- **Lipsa unui sistem de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor.** În regimul socialist, în România nu exista un sistem special de suport al unui minim de trai prin beneficii sociale oferite pe baza testării veniturilor. Un asemenea sistem nu părea a fi necesar în contextul de ansamblu al politicii sociale socialiste: loc de muncă pentru fiecare, în consecință, pensia în condițiile pierderii capacității de muncă; salariu minim garantat și relativ ridicat; suport categorial generos pentru familiile cu copii; politica de subvenționare masivă a prețurilor pentru bunurile de bază; instituții de asistență socială gratuite pentru cei în dificultate (azile pentru bătrâni, cămine pentru copii, instituții pentru persoanele cu handicap); locuință oferită de stat cu chirii mici, în raport cu nevoile; întreprinderile își asumau obligația de a oferi forme de suport special pentru persoanele aflate în situații dificile, pe baza analizei situației lor familiale; autoritățile locale aveau și ele posibilități de sprijin excepțional, bazat pe anchete sociale. Dar, pentru că sistemul de protecție socială acoperea larg întreaga gamă de nevoi, se presupunea că acest suport acordat de autoritățile locale este mai degrabă excepțional și că amploarea lui este foarte redusă. În fapt, conform legii, se putea acorda un mic suport odată la cel mult 3 luni. El nu era deci conceput ca un mecanism constant de a asigura un minim de viață.

- **Preferința pentru oferirea de beneficii sociale (atât în bani, cât mai ales în natură) universale/categoriale, dar de regulă condiționate de prezența în câmpul muncii și diferențiate sau chiar condiționate de nivelul veniturilor.** Cele mai multe beneficii sociale se atribuiau categorial, dar condiționate de un anumit nivel al veniturilor. Testarea veniturilor era foarte simplă. De regulă se lua în considerare salariul capului de familie.

- **Întreprinderea juca un rol deosebit de important în furnizarea bunăstării.** Beneficiile oferite de întreprindere - locuință, bilete de tratament sau pentru concediu, gratuite sau cu preț redus, suport financiar în situații excepționale - erau bazate pe mecanisme proprii de testare a nevoilor și a resurselor. În plus, ele erau frecvent condiționate de atitudinea față de muncă, fiind un instrument important de motivare. Rolul jucat de întreprinderi era un component important al opțiunii pentru o politică a bunăstării bazate pe muncă.

- **Atenție specială acordată copiilor.** Beneficiile sociale oferite pentru copii erau, de regulă, extrem de variate și generoase: alocații pentru copii generoase (în jur de 10% din salariul mediu), educație și îngrijire medicală gratuite, bunuri pentru copii la prețuri scăzute, servicii pentru copii

gratuite sau înalt subvenționate (grădinițe, creșe, tabere, cluburi cultural-sportive), manuale școlare gratuite, burse, concedii de maternitate, alocații pentru mamele cu 3 și mai mulți copii. Rațiunea unei asemenea politici sociale active era triplă în România: a) investiție socială în noua generație; b) echilibrarea standardului de viață al familiilor cu copii, în condițiile unor salarii mici și puțin diferențiate; c) acordarea de șanse sociale egale - instrument al politicii pronataliste.

Această politică centrată pe copil nu era o excepție în România. Ea era standard pentru toate țările socialiste, cu unele variații. Dacă în ceea ce privește variatele beneficii în natură oferite copiilor toate țările socialiste ofereau o gamă foarte largă, în ceea ce privește beneficiile în bani (alocațiile pentru copii) existau două modele distincte. Țările socialiste din centrul și estul Europei aveau o politică de transferuri bănești ridicate pentru familiile cu copii: alocația pentru copii era de 10,5% din salariul mediu în Cehoslovacia, 12,8% în Bulgaria, 20,5% în Ungaria; doar Polonia avea un nivel scăzut de 2,6%. Uniunea Sovietică prezenta o politică diferită, alocații pentru copii relativ reduse, cu preferință masivă pentru beneficiile în natură. Dacă în primul grup de țări alocațiile pentru copii erau substanțial mai ridicate de 2% din PIB, în republicile Uniunii Sovietice pentru ele era alocat mai puțin de 1%.

Se poate concluce deci că sistemul de securitate socială dezvoltat în regimul socialist era înalt elaborat și comprehensiv. Reflectând presuposițiile proiectului socialist și, în bună măsură realitatea standardului de viață al comunității, lui îi lipseau două componente importante existente în sistemele occidentale: asigurările de șomaj și suportul pentru un standard minim de viață, bazat pe testarea veniturilor.

• **Puternică preferință pentru servicii sociale în raport cu transferurile directe în bani.** Ca de altfel în toate celelalte țări socialiste, și în România a existat o preferință clară pentru furnizarea de servicii sociale (educație și îngrijire medicală) gratuite, cât și subsidii pentru bunurile și serviciile de bază. Transferurile financiare, cu excepția celor de asigurări sociale, au fost limitate.

Din acest punct de vedere, țările socialiste au prezentat două modele distincte. Țările din centrul și estul Europei au dus o politică de transfer mai ridicat prin intermediul serviciilor sociale și în mod special în formele directe, în bani, decât republice Uniunii Sovietice. Cu o economie mai dezvoltată și cu o tradiție presocialistă de asigurări sociale mai solidă, în primul grup de țări transferurile directe în bani tind să fie mai ridicate decât în Uniunea Sovietică, unde transferurile în natură, mai ales sub forma prețurilor scăzute la bunurile de bază, erau mult mai importante (tabel 1.1). Un alt factor care explică această diferență este contribuția mai mare în țările socialiste europene a pieței libere în furnizarea bunurilor de bază, unde prețurile nu puteau fi semnificativ subvenționate, ci erau mai degrabă libere. Locuințele, de asemenea, erau în măsură semnificativă private. Este cazul Ungariei, Poloniei, parțial Bulgariei și, într-o măsură mai mică, a

României. Chiar și țara noastră, cu o situație excepțională datorită politicii economice aberante în ultimele două decenii ale regimului socialist, prezenta un transfer social în bani mai ridicat decât republicile din Uniunea Sovietică, dar în ceea ce privește serviciile sociale, acestea au fost sacrificate.

Aceste diferențe, în ceea ce privește punctul de plecare, vor avea consecințe importante asupra politicii sociale în perioada tranziției.

Tabel 1.1. CHELTUIELILE SOCIALE PUBLICE ÎN 1989 ÎN DIFERITE GRUPURI DE ȚĂRI

	Cheltuieli sociale publice totale	Servicii sociale (educație și sănătate)	Transferuri sociale bănești (alocații pentru copii, pensii, asistență socială)
Țările central europene *	22,8	9,4	12,3
Bulgaria	20,3	7,9	11,5
România	14,2	4,7	8,8
Uniunea Sovietică **	13,6	8,1	6,2

* Republica Cehă, Slovacia, Ungaria.

** Letonia, Lituania, Moldova, Rusia, Ucraina, Armenia, Azerbaidjan și Georgia.

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, tabelele D3-8, p. 135-137.

Pentru anumite tipuri de cheltuieli, media a fost făcută nu din toate cazurile, datorită lipsei datelor. Aceasta este explicația unor diferențe ce apar din însumarea cifrelor.

Pentru a avea o imagine completă a sistemului este nevoie să luăm în considerare și alte câteva caracteristici ale politicii sociale socialiste.

• **O politică de nediscriminare a grupurilor tradițional discriminate pe fondul unei politici etnice echilibrate.** Regimul socialist a dus o politică de recunoaștere a drepturilor minorităților etnice și de suport pentru manifestările lor culturale, complementar cu o politică de combatere a tendințelor izolaționiste. Principiul nediscriminării pe temeiuri etnice era, dincolo de afirmarea sa legală în Constituție și în diferite legi, promovat și practic prin forme specifice, ca de exemplu cel al cotelor de reprezentare în diferite sisteme: în conducerea politică și de stat, în instituțiile puterii de stat. Discriminarea în relațiile interpersonale era activ descurajată, fiind promovată mai degrabă considerarea persoanelor ca persoane umane, ca cetățeni și în mod cu totul secundar ca aparținând unor grupuri etnice. Multe facilități culturale erau oferite: ziare și literatură în limba maternă, școli cu limbi de predare în limbile materne. Din a doua jumătate a anilor '60, ca o consecință a ideologiei cu accente naționaliste a regimului ceaușist, accentuarea ostentativă a tradiției românești, în forme uneori primitive, a fost de natură, indiscutabil, să rănească sentimentele etnice ale multor persoane. Dincolo de unele manifestări politice și culturale cu accente

naționaliste, nu se poate însă vorbi de o discriminare etnică propriu-zisă. Aceasta era în continuare descurajată activ.

O mențiune specială trebuie făcută în legătură cu politica față de *populația de rromi*. Această politică s-a dezvoltat pe fondul unei opțiuni ideologice și politice mai generale: o politică de non-discriminare a segmentelor de populație tradițional discriminate. Față de rromi, politica regimului socialist român a fost oarecum ambivalentă. Reflectând percepția colectivă, regimul socialist a tins să aibă despre etnia rromilor, în ansamblu, o imagine predominant negativă. De altfel, regimul socialist nu a recunoscut într-un mod explicit pe rromi ca o minoritate națională cu toate drepturile sociale, și în mod special cele culturale. Atitudinea politică era caracterizată printr-un fel de ignorare a existenței comunității de rromi ca o comunitate etnică, cu drepturi egale cu celelalte minorități. Pe de altă parte, a dus o politică uneori explicită și activă de nondiscriminare în relațiile interpersonale și instituționale a rromilor. Rromii erau tratați în primul rând ca persoane, ca cetățeni cu drepturi egale. Implicit, putem detecta o politică activă de stimulare a integrării lor în formele societății moderne, de abandonare a formelor tradiționale, considerate a fi incompatibile cu o viață modernă: nomadismul, meșteșugurile tradiționale, asociate cu un mod de viață specific au fost descurajate activ, trimiterea copiilor la școală a fost activ urmărită. Rromii au fost stimulați (uneori forțați) să preia locuri de muncă în sistemul noii industrii, au primit locuințe în zone locuite de cealaltă populație, au fost stimulați/forțați să trimită copiii la școală; au primit asistență medicală la fel cu toți ceilalți cetățeni. Jena de a oferi o recunoaștere deplină a rromilor ca o etnie distinctă a dus practic mai degrabă la încurajarea ștergerii identității lor etnice prin procesul de integrare în formele moderne de viață. Această politică a avut succese incontestabile, dintr-un anumit punct de vedere. Pe de o parte, procesul de modernizare a unor largi segmente ale comunității de rromi a fost timp de câteva decenii extrem de activ. Și chiar dacă uneori realizat cu mijloace coercitive, el a fost în mare măsură acceptat de către populația de rromi, datorită efectelor pozitive asupra standardului de viață și al politicii de nediscriminare umană. S-a amplificat un proces de lung termen de asimilare a unor segmente importante în masa colectivității.

Grupurile religioase tradițional discriminate au primit și ele un tratament specific. Pe fondul unei atitudini ambivalente față de religie: pe de o parte, descurajare activă, pe de altă parte, toleranța și chiar politica principală de nediscriminare pe motive religioase. Pe ansamblu, regimul socialist din România a fost mai degrabă tolerant față de culte. Cultele recunoscute oficial au primit chiar un anumit suport. Atitudinea de relativă toleranță, în care ostilitatea cu acceptarea se îmbinau, a descurajat manifestările de intoleranță în relațiile comunitare.

În ceea ce privește *femeile*, s-a dus o politică extrem de activă de încurajare a șanselor egale. În educație s-au obținut progrese importante. Femeile au fost încurajate să devină economic active, ca o garanție a egalității de fapt. Dincolo de principiul ideologic, trebuie să recunoaștem și o

rațiune de ordin pragmatic. Procesul de industrializare forțată s-a caracterizat printr-o nevoie enormă de forță de muncă. Forța de muncă feminină a fost binevenită din acest punct de vedere. În plus, accentuarea imperativului muncii a fost un motiv excelent de a menține salariile la un nivel relativ scăzut, al doilea salariu într-o gospodărie devenind o condiție obligatorie pentru asigurarea unui trai decent. În posturile de conducere s-a introdus un sistem de cote de reprezentare, perceput de colectivitate a fi excesiv de forțat, nu de pe poziții anti-feministe însă. El reprezenta adesea instrumentul unei politici de cadre în care competența era înlocuită cu considerente politice, tema promovării femeii putând fi o ideologie extrem de comodă pentru distorsionarea sistemului de promovări bazat pe competență.

Singura *discriminare politică*, care uneori a luat forme violente, alteori pur aberante, a fost aceea împotriva "fostelor clase exploatare" și care decurgea din întreaga filozofie politică a regimului socialist. În anii '40-'50, regimul socialist a dus o politică complexă de exterminare și marginalizare a burgheziei și chiar a intelectualității formate în societatea românească. Programul de internare în închisoare, pe diferite motive, a multora dintre membrii acestor clase, naționalizarea care urmărea lichidarea puterii economice și a diferențelor social-economice moștenite, a avut ca una dintre rațiunile sale și descurajarea fermă a oricărei încercări de rezistență/opoziție față de instaurarea regimului socialist. Politica de discriminare datorită "originii sociale nesănătoase" a continuat, cu intensități în scădere, pe tot parcursul regimului socialist. Dincolo de rațiunea ideologică, devenită tot mai slabă, ea a dobândit o rațiune tot mai pragmatică de represiune. Pedepsirea individului pe toată viața pentru actele sale politice (cuprinse în dosar), dar și a familiei pentru actele fiecărui membru al său, reprezenta un mijloc eficace al represiunii. Responsabilitatea copiilor pentru părinții lor a fost curând înlocuită de responsabilitatea părinților pentru actele copiilor. În ultimii ani, fuga în Occident a devenit un motiv frecvent de șicanare a rudelor rămase, ca o formă de descurajare a unor asemenea acte.

Aceste discriminări, fiind orientate împotriva unor segmente de populație cu nivel ridicat de educație și calificare, nu au dus la marginalizări substanțiale. Discriminarea apărea mai ales în situațiile de ocupare a unor poziții ridicate în sistem.

În concluzie, statul socialist al bunăstării în România a avut un profil particular: legarea bunăstării de muncă, prin diferite mecanisme; foarte importante componente universale/categoriale de transfer; posturi de muncă pentru toți, având nu neapărat o rațiune economică, ci mai degrabă socială; o acoperire ce tindea să fie universală a sistemului de asigurări sociale, pentru toate riscurile importante: bătrânețe, boală, accident, pierderea aducătorilor principali de venituri din familie; o importanță deosebită acordată educației și sănătății: educație gratuită și obligatorie,

servicii de asistență medicală înalt accesibile, practic universale; locuințe relativ ieftine și ușor accesibile, mai ales pe rațiuni sociale; prețuri înalt subvenționate pentru bunurile și serviciile de bază; o mulțime de beneficii focalizate, pe baza estimării mijloacelor (alocații pentru copii, burse, locuințe); lipsa unor componente importante ca asigurări de șomaj și suport al unui venit minim pe baza testării mijloacelor.

Capitolul 2

Elena Zamfir
Cătălin Zamfir

DINAMICA BUNĂSTĂRII ÎN SOCIETATEA ROMÂNEASCĂ SOCIALISTĂ: MOȘTENIREA DIN 1989

Degradarea standardului de viață în anii '80

Abordarea socialistă a bunăstării colective a avut un succes moderat până la un moment dat ca, după aceea, datorită dificultăților economice în creștere și a răspunsurilor politice inadecvate, să se producă o stagnare încă în prima perioadă a anilor '70, urmată de un declin de lung termen tot mai accentuat.

Regimul socialist a făcut eforturi uriașe pentru dezvoltarea industrială și pentru modernizarea țării. Investițiile au fost în mod constant ridicate și, în consecință, creșterea economică a fost pentru mulți ani una dintre cele mai ridicate din lume. Folosind capacitatea de control a statului asupra salariilor, guvernele socialiste au ales să mențină standardul de viață al populației la un nivel relativ scăzut, pentru a putea susține această creștere economică rapidă. Ca un complement, o parte din resursele nedistribuite direct către populație au fost utilizate pentru o politică socială destul de generoasă, orientată spre reechilibrarea standardului de viață, extrem de fragil în condițiile unor venituri directe scăzute. Speranța era că, după o perioadă de sacrificiu a întregii colectivități, rezultatele acumulării vor oferi o bază solidă pentru o creștere rapidă a bunăstării.

După o perioadă de dezvoltare industrială rapidă între anii '50 și '70, care se presupunea că va oferi deja bunăstarea promisă, în ciuda așteptărilor, economia românească a început să dea semne de stagnare, eficiența a început să scadă. Criza structurală a economiilor socialiste, caracterizantă pentru toate țările a fost agravată în România de politica

economică irațională și incompetența, hrănită de visuri naive și de arbitrarie incompetent, de lipsa voinței de a introduce unele reforme economice care începuseră să fie introduse în unele dintre țările socialiste.

După criza petrolului din 1974, economia românească intra într-o fază de criză persistentă. Tot mai mult a devenit evident că menținerea unui ritm de creștere și, ulterior, chiar menținerea în funcție a economiei se făcea pe cheltuiala bunăstării colective. Standardul de viață al populației a început să fie redus, pe diferite căi, pentru a menține o creștere economică nesănătoasă, care nu putea să se hrănească din ea însăși. Creșterea PIB-ului a continuat în mod forțat și în anii '80, în ciuda evidenței faptului că rezervele interne se apropiau rapid de limita inferioară. În ultimii ani ai regimului socialist, paralel cu scăderea continuă a standardului de viață care începuse de mai mulți ani, economia însăși intra într-o perioadă de declin. Creșterea artificială nu mai putea fi nici ea susținută.

Standardul de viață a atins punctul său cel mai ridicat în prima jumătate a anilor '70. Acest nivel a fost atins atât datorită efectului ritmului înalt de creștere economică de până atunci, cât și al importanțelor împrumuturi acordate de Occident pentru dezvoltarea economică. Începând cu 1980, standardul de viață intra într-o perioadă de degradare continuă. Obiectivul guvernării socialiste de a achita într-un ritm rapid toate datoriile externe, care a fost în linii generale atins în 1988, a fost plătit din greu prin epuizarea multor resurse ale economiei și, în mod special, prin scăderea și mai pronunțată a standardului de viață al populației.

Statul socialist a folosit următoarele mecanisme de reducere a standardului de viață:

- **Scăderea continuă a veniturilor reale individuale.** În timp ce prețurile au început să crească treptat, salariile și alte venituri salariale au fost ținute sub un control sever. Dacă salariile propriu-zise au mai crescut nominal, alte venituri de tip salarial - prime, onorarii diverse - au fost unele eliminate, altele reduse, celelalte necorectate în raport cu inflația. Drepturile de autor au fost înghețate, de exemplu, la nivelul anilor '50.

Regimul socialist a preferat o **politică de accentuare a egalitarismului** în condiții de dificultate economică crescută. Una dintre reacțiile la criza economică a fost un control și mai strict asupra diferențierii veniturilor salariale. Dacă în anii '60 existau încă diferențieri destul de largi între veniturile salariale, în anii '80 ele au fost treptat reduse. Modestele stimulente pentru performanță au fost treptat reduse sau eliminate. Politica de promovare a noului mecanism economico-financiar arunca povara ineficienței întregii economii pe spatele salariaților. Chiar și salariile au început să fie reduse pentru nerealizarea indicatorilor de plan ai întreprinderii, lucru fără precedent în politica statului socialist românesc. În acest fel, reducerile cele mai mari erau operate la beneficiile suplimentare, legate de performanță, producându-se o egalizare mai accentuată. Diferențierea dintre salarii a devenit tot mai mică. Pe de o parte, s-a introdus o limită a diferențierilor (raportul dintre cel mai mare salariu și salariul minim

a fost statuat prin lege la 5,5). Salariul directorului unei mari întreprinderi nu era mai mare decât salariul femeii de serviciu de mai mult de 3-4 ori. În plus, suplimentele pentru performanță, o sursă importantă de diferențiere a veniturilor, au fost treptat reduse sau chiar suprimate.

Se pare că în alte țări socialiste, reacția la criză a fost contrară: creșterea diferențierilor de venituri. Ca ilustrare voi folosi dinamica raportului dintre salariul minim/salariul mediu în câteva țări despre care avem date disponibile (tabel 2.1). În toate aceste țări, diferențele salariale au crescut substanțial în ultimii ani ai regimului socialist.

Tabel 2.1. SALARIUL MINIM / SALARIUL MEDIU (%)

	1980	1985	1989
Lituania	43,3	37,0	31,5
Moldova	53,0	45,0	35,0
Azerbaidjan	47,3	42,9	39,1
Georgia	49,6	42,4	36,6

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, tabel E4, p. 141.

- **Creșterea progresivă a rarității tuturor bunurilor, inclusiv a bunurilor alimentare de bază.** Chiar diminuate, veniturile bănești ale populației sunt tot mai slab acoperite de bunuri disponibile pe piață. Chiar și producția de alimente este orientată tot mai ferm spre export, pentru obținerea valutei necesare plății datoriilor externe și a menținerii, în condiții tot mai precare, a activității economice. Pentru piața internă se menține doar marfa care nu putea fi plasată la export. Importurile sunt reduse dramatic, mai ales cele destinate consumului populației.

La raritate se adaugă o deteriorare rapidă a calității bunurilor. Din dorința de a contracara ineficiența în creștere, standardele de calitate sunt sistematic sacrificate. Chiar și alimentele, pentru a nu li se modifica prețurile, își deteriorează calitatea și compoziția.

- **Apariția șomajului nerecunoscut oficial.** Mai ales de la începutul anilor '80, raritatea începe să se extindă și la locurile de muncă. Aflate în imposibilitate de a realiza indicatorii de plan, din lipsa adesea a materiilor prime de import sau a pieselor de schimb, întreprinderile sunt presate să reducă numărul de locuri de muncă. Statul nu mai poate garanta în fapt dreptul la muncă. Un șomaj nerecunoscut apare și crește. În 1989, șomajul real este estimat la aproximativ 4-5%. S-ar putea ca el să fi fost mai mare. Mulți muncitori care locuiau la sat și făceau naveta au fost, prin diferite mijloace, forțați să rămână în agricultură. Un exemplu a fost decizia unor întreprinderi de a disponibiliza muncitorii din sate, ori suspendarea transportului pentru navetiști.

- **Deteriorarea progresivă a sistemului de securitate socială, destul de generos inițial.** Programele sociale generoase dezvoltate în anii '50 și, în mod special, '60 suferă tăieri continue. Învățămantul și asistența

sanitară suferă reduceri tot mai accentuate. În anii '80 aceste sectoare publice intră într-un proces rapid de dezagregare datorită subfinanțării cronice. Investițiile aici sunt practic suspendate, materialele necesare (medicamente, cărți etc.) sunt tot mai insuficiente. Numărul de locuri în învățământul superior scade de la an la an. Cea mai dramatică înrăutățire o cunosc instituțiile de asistență socială pentru copii, bătrâni și handicapați. Măncarea pentru spitale și pentru instituțiile de asistență socială (leagăne, case de copii, azile de bătrâni, instituții pentru handicapați) devine dramatic insuficientă; personalul se reduce cu mult sub necesitățile minime, având salarii complet nestimulative.

Unele beneficii sociale tind să fie schimbate în beneficii focalizate, acordate numai în funcție de veniturile familiilor. Unele costuri, acoperite inițial din resurse bugetare, sunt transferate populației. Este cazul medicamentelor necesare pentru tratamentul în spitale. Lipsa medicamentelor obligă pacienții să le cumpere ei înșiși.

Ritmul construcției de locuințe începe să scadă substanțial. Din anii '70 se lansează o politică de construcții de locuințe cu confort diferențiat. Tot mai multe locuințe construite sunt de confort II, III și chiar IV. Se produce o degradare enormă a calității și confortului noilor locuințe.

Cheltuielile pentru serviciile sociale fundamentale - sănătate și educație - scad. Pe baza puținelor date disponibile, putem estima că dificultățile economice au generat reduceri mai mult în finanțarea acestor servicii sociale fundamentale, și mai puțin reducerea transferurilor sociale directe în bani. Cantitatea și, în mod special, calitatea acestor servicii scad rapid. Acest proces pare a fi caracteristic pentru toate țările socialiste. Efortul de finanțare a sănătății și educației este relativ tot mai mic în comparație cu țările dezvoltate. Astfel, datele disponibile indică faptul că în 1989, în 15 țări socialiste, inclusiv republicile sovietice, cheltuielile publice pentru sănătate se înscriu între 2,0 și 5,1%, cu o medie de 3,0%; România prezintă un nivel sensibil sub medie: **2,5%** (*Children at risk...*, 1997:tabel D4, p.135). Cheltuielile publice pentru educație sunt ceva mai ridicate, variind între 2,2% și 7,0% cu o medie de 4,9%, România plasându-se pe ultimul loc cu 2,2% (*Children at risk...*, 1997:tabel D5, p.136).

Ultimii ani ai regimului socialist s-au caracterizat printr-o degradare extrem de rapidă a tuturor condițiilor de viață. Raritatea celor mai elementare bunuri crește. Cozile pentru carne, brânză, lapte și chiar pâine cresc într-un ritm rapid. În timpul iernilor, încălzirea apartamentelor devine din ce în ce mai insuficientă. Condițiile de muncă se deteriorează la rândul lor, datorită învechirii echipamentului și a lipsei de fonduri pentru protecția elementară a muncii.

Creșterea rapidă a unui segment marginalizat, intrat într-un proces rapid de sărăcire

În ciuda politicii de distribuție relativ egalitară a costului ineficienței economiei socialiste, a scăderii standardului de viață al practicii întregii populații, este în creștere segmentul de populație care se afundă într-o sărăcire tot mai accentuată. Acest segment este sistematic lipsit de beneficiile sociale de care majoritatea populației încă beneficiază. El este compus din:

- Șomerii nerecunoscuți și care nu pot beneficia de nici un ajutor social.
- Familii cu mulți copii, cu părinți fără slujbă sau cu un singur venit și care adesea nu mai beneficiază nici de alocațiile datorită pierderii locului de muncă de către capul familiei.
- Familii fără locuință care pot obține tot mai greu o locuință cât de cât decentă de la stat.

O situație aparte în acest proces de polarizare socială o prezintă familiile cu mulți copii. Așa cum se va vedea într-un capitol dedicat special acestei probleme, politica pronatalistă agresivă lansată în 1966 a reprezentat o traumă majoră pentru populația țării. Majoritatea populației a reușit să reziste eficace acestei agresiuni, cu prețul eventual al unui copil în plus decât și-ar fi dorit. Există însă un segment al colectivității care, lipsit de resurse economice, sociale și culturale, nu a putut opune o rezistență eficace. Rezultatul a fost instalarea unui proces de dezorganizare socială și personală, abandonul oricărei încercări de a controla activ nu numai dimensiunile familiei, dar și a propriei vieți. Consecința a fost, în cadrul acestui segment, o natalitate ce a tins să atingă limitele naturale; creșterea numărului de copii a reprezentat un factor de agravare rapidă a situației economice a respectivelor familii care au fost prinse astfel într-un ciclu vicios de dezagregare economică, socială și morală. Acest segment a crescut în ultimul deceniu al regimului socialist, fiind apoi amplificat de șocul tranziției.

O altă moștenire negativă a politicii pronataliste agresive o reprezintă numărul mare de copii crescuți în instituții, adesea în condiții extrem de defavorabile formării lor. O problemă specială o ridică copiii care ating vârsta majoratului fiind obligați să părăsească instituțiile, cu șanse extrem de reduse de a se integra rezonabil în viața matură: lipsa de locuință, de loc de muncă, de orice suport care este vital în perioada actuală pentru tânăra generație.

În mod special în această categorie se înscrie marea majoritate a populației de rromi. Dacă până în anii '70 populația de rromi a fost destul de eficace integrată într-un sistem modern de viață (locuri de muncă, locuințe, educație pentru copii, asistență sanitară), ea este prima care suferă șocul scăderii standardului de viață. Șomajul în rândul acestei populații crește cel mai rapid. În consecință, cei mai mulți copii nu mai primesc alocații. Ca o

altă consecință, șansa de a obține o locuință de la stat scade spre zero.

Moștenirea regimului socialist a fost, pe lângă o economie irațional dezvoltată, pe punctul colapsului, un standard de viață într-o situație critică:

- Marea majoritate a populației în apropierea pragului de sărăcie, aflată la capătul unui lung proces de sărăcire, acumulările de bunuri de folosință îndelungată fiind relativ scăzut. Unele stocuri deja consumate.

- Pungi de sărăcie rapid constituite, în mod special în anii '80, în proces de extindere și adâncire.

- O criză a locuințelor în constituire rapidă. Noua generație se află în dificultate în obținerea de locuințe. Cu atât mai mult cu cât, după 1985 a intrat în maturitate o generație substanțial mai largă rezultată din politica pronatalistă declanșată în 1966.

Capitolul 3

Cătălin Zamfir

POLITICA SOCIALĂ ÎN TRANZIȚIE. PRIMA ETAPĂ: POLITICA SOCIALĂ DE TIP REPARATORIU

Trei etape ale politicii sociale

Politica socială în România post-revoluționară a cunoscut trei etape distincte:

- **Etapă reparatorie**, care se întinde de la revoluție și aproximativ până la instaurarea la sfârșitul lui iunie 1990 a primului guvern rezultat din alegeri; într-o formă oarecum diferită ea a continuat și după această perioadă, fiind reluată de guvernarea de după 1996.

- **Etapă construirii de urgență a unui nou cadru legal și instituțional de politică socială, vital tranziției la economia de piață.** Aceste două etape se întrepătrund, unele elemente de tip reparatoriu fiind adoptate și după instaurarea primului guvern legitim, discuții asupra adoptării lor extinzându-se până în prezent; unele elemente ale politicii specifice tranziției la economia de piață au fost adoptate și în prima parte a anului 1990.

- **Etapă efectivă a tranziției cu o politică socială mai degrabă reactivă, fără concepție, cu puternice tendințe minimaliste.**

Orientarea reparatorie

Tranziția în România a fost caracterizată de continue controverse în jurul principiului reparațiilor. Acest principiu a luat două forme: pe de o parte, repararea nedreptăților/abuzurilor înfăptuite de regimul socialist, mai ales în ultimii ani, fie prin încălcarea propriei legislații, fie prin măsuri politice

considerate de populație a fi abuzive; la acestea se adăugau și o serie de nedreptăți individuale. Pe de altă parte, repararea diferitelor măsuri politice de etatizare a proprietății, specifice debutului regimului socialist: naționalizarea întreprinderilor, naționalizarea caselor, a pământului (fie directă, fie în modalitatea cooperativizării); la aceasta s-au adăugat abuzurile politice, condamnările și deportările politice, inclusiv discriminările de ordin politic.

În primele zile care au urmat Revoluției din decembrie '89 problema reparării diferitelor tipuri de nedreptăți ale regimului socialist a năvălit cu putere în conștiința colectivă, dar starea de spirit a fost de la început contradictorie, oscilând difuz între două atitudini contrare:

- Pe de o parte, sentimentul că multe reparații sunt necesare: atât persoane, grupuri, cât și întreaga populație care a suferit masiv, într-o manieră difuză, greu de precizat, dar evident.

- Pe de altă parte, un sentiment contrar că reparațiile, oricât de îndreptățite ar fi ele, ar trebui să fie suspendate printr-un consens general. Ele au consecințe negative în dublu sens. În primul rând, ele ar putea fi un factor contraproductiv în procesul de construire a unei societăți moderne și de lichidare a înapoierii sociale și economice. În al doilea rând, ele ar putea avea efecte secundare morale și sociale negative incomparabil mai mari decât soluționează. Costurile reparațiilor nu sunt suportate de autorii nedreptăților, ci de persoane care nu au nici o vină în producerea lor: de noile generații care vor trebui să plătească prin contribuțiile lor la buget și de alte persoane care fără vina lor devin victime ale procesului de reparație. Situația chiriașilor din casele naționalizate este paradigmatică din acest punct de vedere: corecția unei nedreptăți făcute cu 40 de ani în urmă generează victimizarea fără vină a pensionarilor, familii cu copii sărace care sunt aruncate, chiar dacă nu în stradă (deși sunt multe și asemenea cazuri), cel puțin într-o stare cronică de insecuritate, fără vreo șansă de ieșire.

Din aceste motive, s-a cristalizat estimarea că trecutul trebuie pus între paranteze. Abuzuri au fost făcute, oamenii au suferit, în feluri și moduri foarte diferite, economia este într-o stare precară, având nevoie pentru relansare de toate resursele disponibile. Întreaga colectivitate va trebui să plătească încă mult timp costurile refacerii economiei și vieții sociale. Fiecare a suferit multiple pierderi. Cea mai bună soluție este să o luăm de la început. A încerca să oferi un lanț nesfârșit de reparații înseamnă:

- a pierde energia pe discuții asupra trecutului, în loc a te concentra asupra viitorului;

- a crea antagonizări sociale datorită faptului că diferitele grupuri vor lupta pentru atingerea intereselor lor, dar pe cheltuiala celorlalți;

- angajarea resurselor rare ale colectivității (bugetul în primul rând) pentru compensarea pierderilor suferite de unii;

- antagonizarea celor care beneficiază de reparații și a celor care le plătesc sau sunt nedreptățiți prin actul reparării. În primele luni de după revoluție au dominat revendicările reparatorii de masă, rezultate din

nedreptățile regimului socialist prin politica sa abuzivă. Ele au fost susținute în mod special de sindicate, dar reflectau o stare de spirit mai generală.

În secundar, au început să fie formulate și revendicări legate de nedreptățile operate de diferitele valuri de naționalizare de la sfârșitul anilor '40 și începutul anilor '50: întreprinderi, pământ, locuințe. Argumentul principal adus era al reinstaurării legalității ca o premisă legală și morală indispensabilă pentru orice construcție socială. Principiul *restitutio in integrum* a început să fie tot mai insistent avansat. Aceste revendicări erau, natural, susținute de grupuri restrânse, fiind promovate de partidele istorice reînființate. Față de aceste revendicări, atitudinea colectivității a fost mai degrabă de teamă și inacceptare, pe temeiul costurilor și al nedreptăților pe care le-ar produce. Difuz se invoca și un argument moral: nedreptatea reparațiilor inegale. Întreaga populație a suferit în diferite feluri, dar doar unele suferințe sunt reparate. Toți cei care erau chiriași în apartamentele proprietate de stat au putut să le cumpere cu prețuri extrem de scăzute, asigurându-și astfel o securitate de lung termen. Cei care au avut ghinionul să locuiască în apartamente naționalizate riscă să nu beneficieze de avantajul cumpărării lor la prețuri reduse, fiind chiar împinși în situații dificile de a cumpăra locuințe la prețuri inaccesibile practic sau de a intra în situația extrem de incertă de chiriași la foștii proprietari.

Acest gen de reparații ridică și el o mulțime de probleme:

- Încălcarea unui principiu de drept: a face dreptate prin nedreptățirea altora. Perioadele lungi de timp care s-au scurs de la naționalizare au schimbat structural situațiile. Bunurile naționalizate au intrat într-o masă comună de bunuri care apoi au fost distribuite pe alte criterii. În acest fel, cel care a beneficiat de un bun naționalizat de către stat a fost exclus de la beneficiul unui alt bun.

- Nedreptățile nu au fost doar legate de proprietăți mari, dar și de micile proprietăți care, prin cumularea lor, au fost și ele mari nedreptăți dar nu mai pot fi reparate.

- Nedreptățile nu au fost doar prin preluarea unor bunuri în mod abuziv, dar și prin împiedicarea de acumulare de bunuri de către ceilalți.

Adrian Vasilescu argumentează în ziarul *Adevărul*:

"*Restitutio in integrum* presupune și despăgubirea pentru munca confiscată de stat de la două generații de români, dar și pentru cei doi boi ai văduvei cu trei orfani din Movilița de Vrancea. LIMITAREA PRINCIPIULUI LA CASELE NAȚIONALIZATE MUTILEAZĂ ÎNSĂȘI RAȚIUNEA ENUNȚULUI"... "și cei tăcuți... și-ar fi putut motiva drepturile strivite, poate cu cicatrice mult mai aspre și mai grave... Tocmai pentru că avutul confiscat multor români era mărunț. Era căruța cu cai care le asigura traiul, sau singura unealtă cu care-și câștigau viața sau micul atelier. Ei nu au nici acum banii cu care să stimuleze elocința avocaților... motivată de perspectiva unei răsplăți cu o cotă-parte din blocurile revendicabile și recuperabile. Acei oameni așteptau ca Măria Sa Statul să-și vină în fire".

- Și alte argumente au fost vehiculate în opinia publică. De exemplu, inegalitatea suferinței. Unii au suferit în țară, mâncând salam cu soia, iar alții care au părăsit țara și se presupune că au trăit mult mai bine, vor acum reparații. Un alt argument, mai puțin articulat în discursurile publice, dar resimțit de populație, se referă la suportabilitatea costurilor reparațiilor. Unii vor câștiga averi fabuloase (zeci de apartamente - o temă care mereu revine în conștiința colectivă), iar cei care vor pierde vor fi în majoritatea lor săracii: mulți pensionari și familii cu mulți copii vor fi împinși în situații disperate. Această spaimă a luat forma unor zvonuri și așteptări catastrofice: regele și foștii moșieri vor să-și recupereze averile, chiar prin anularea împrumuturilor de după război.

Presiunea împotriva unor asemenea reparații a fost substanțială. Este semnificativ astfel că Emil Constantinescu, candidatul CDR la alegerile președințiale din 1996, a trebuit să declare public că nu va schimba legea caselor naționalizate, tema care afecta cel mai direct un segment enorm din populație.

Măsuri reparatorii: prima jumătate a lui '90

Politica socială în această primă fază post-revoluționară a avut un caracter predominant reparatoriu. Marea majoritate a inițiativelor politice au avut un caracter pur reparatoriu. Tot ceea ce se considera a fi reprezentat o nedreptate în vechiul regim a fost eliminată și uneori reparată prin compensații retroactive, excepție făcând reparația naționalizărilor întreprinderilor și caselor.

- **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 masivă a resurselor valutare existente. În ultimii ani dinainte de revoluție, balanța comerțului exterior era semnificativ pozitivă, datoriile externe fuseseră în general lichidate și, 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. 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 vânzărilor de produse pe piața țărănească era, de

asemenea, de natură să stimuleze oferta alimentară.

- **Eliminarea șomajului nerecunoscut, a șomajului mascat și a diferitelor forme de reducere a salariului.** În martie 1990, prin decret, s-a creat pentru întreprinderile de stat posibilitatea de a face angajări practic nelimitate, fără ca acest lucru să fie condiționat de o creștere a producției. Crearea de noi locuri de muncă a reprezentat, de asemenea, un act reparatoriu. 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 ale salariaților la capitalizarea întreprinderilor, sub forma "părților sociale", au fost desființate. În plus, aceste contribuții acumulate au fost returnate în decurs de câteva luni populației, în ciuda unei decizii inițiale ca ele să fie înapoiate în timp. S-au desființat de asemenea contribuția în bani la bugetele locale sau a echivalentului lor în muncă. 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 (destul de mari în acea perioadă) pentru fiecare familie.

- **Unele reduceri de prețuri.** În general, nu s-au avut în vedere reduceri de prețuri, acestea fiind deja artificial de scăzute. În cazurile însă în care creșterile anterioare de prețuri au fost considerate a reprezenta abuzuri, asemenea reduceri au fost operate. Astfel, la energia electrică și termică s-a desființat sistemul de cote (peste care prețurile creșteau substanțial), fixându-se prețul la nivelul cel mai scăzut. Doar prin această măsură populația a câștigat în 1990 circa 6,23 miliarde lei. Acest set de măsuri a dus la o creștere substanțială a veniturilor populației: veniturile populației 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, p.16). O asemenea creștere a veniturilor reale în primul an de după răsturnarea regimului socialist reprezintă o caracteristică specifică României. În 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, Republica Cehă 98,9, Solvacia 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 acelorași bunuri în Vest.

- **Reparații în sistemul salarial.** Sistemul salarial ca atare nu a fost

modificat în 1990, dar multe modificări în sistemul de beneficii suplimentare au fost acordate: schimbarea încadrării în grupe de muncă, acordarea unor sporuri și compensații considerate a fi abuziv suspendate, adesea acordarea acestor corecții și pentru perioadele trecute, schimbări de încadrare salarială, plata orelor suplimentare, anularea cotelor sociale și returnarea contribuțiilor trecute către populație.

- **Reparațiile acordate victimelor politice.** Toți cei care au suferit de pe urma represiunii comuniste - întemnițați 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 (aproximativ 7% din salariul mediu) pentru fiecare an de detenție/ deportare, asistență medicală și medicamente gratuite, recunoașterea perioadei de detenție sau de strămutare forțată drept vechime în muncă și în consecință, considerarea ei la calculul pensiei. Drepturi similare au fost acordate și victimelor revoluției: răniți, urmași ai celor uciși. Treptat diferitele beneficii 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, considerate a fi fost grav neglijate de regimul socialist.** 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: dreptul mamelor cu copii în vârstă de până la un an la un concediu plătit cu 65% din salariu tarifar și cu păstrarea locului de muncă; Decretele-Lege 70 și 105/1990: acordarea alocației pentru copii, indiferent de salariul părinților, și eliminarea diferențierii ei dintre sat și oraș; Hotărârea guvernamentală nr. 86.708: 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 numărului acestuia, o serie de ajutoare pentru handicapați etc.

- **Reparații pentru participanții la Revoluție și pentru urmașii victimelor revoluției.** De la început s-a declanșat o presiune puternică pentru acordarea diferitelor recompense pentru revoluționari (scutiri de impozite, locuințe, spații comerciale, pământ) și pentru cei care au suferit în timpul Revoluției: răniți și urmașii celor uciși.

- **Retrocedarea pământurilor, în principal, prin desființarea cooperativelor.** Această măsură este pur reparatorie, neavând o semnificație economică propriu-zisă. Principiul acestui act a fost retrocedarea pământurilor avute în proprietate înainte de naționalizare și cooperativizare, în limita a 10 hectare. Acest act este foarte diferit de actele

de împrăștiere, destul de frecvente în istoria noastră. Nu s-a urmărit în nici un fel crearea unor unități economice viabile, ci retrocedarea pură: au primit pământ toți cei care au avut, indiferent dacă pot să-l muncească sau nu. A rezultat o uriașă fragmentare a pământului care face extrem de dificilă constituirea unor unități agricole viabile.

Criza etapei reparatorii

Rapid s-a produs o conștientizare a pericolului generat de avalanșa revendicărilor. Psihoza reparațiilor a fost complementară cu o tot mai accentuată frustrare colectivă. Fiecare revendicare satisfăcută pentru un segment de populație genera frustrări în toate celelalte segmente, colectivă sub forma unor avalanșe: toți în jur obțineau ceva, lucru de natură a crea o frustrare generalizată și presiune spre noi revendicări. Incoerența politică, socială și economică a procesului de acordare de reparații s-a accentuat. Presiuni și negocieri punctuale, iar nu o strategie generală și articulată prezida întregul proces.

Oferirea de beneficii s-a realizat fără nici o legătură cu cerințele eficienței economice și nici pe baza considerării implicațiilor bugetare. Noi dezechilibre sociale au început să se acumuleze. Reparațiile au fost acordate extrem de inegal în cadrul colectivității, segmente importante beneficiind doar de măsurile generale, în timp ce unele grupuri, mai ales din ramurile economice cu putere socială și politică beneficiind masiv. În această perioadă nu a fost însă pus în discuție sistemul general de salarizare și de pensii. A existat un consens deplin asupra faptului că aceste sisteme trebuie să fie modificate în ansamblul lor. Din acest motiv, salariile și pensiile propriu-zise nu au fost supuse modificărilor. În mod special domeniile în care beneficiile suplimentare salariului erau importante au început să devină tot disproporționat avantajate.

La jumătatea anului 1990, entuziasmul reparatoriu face loc tot mai mult îngrijorării asupra direcției societății românești și frustrării în fața a ceea ce era considerat a fi tot mai mult abuzul sindicatelor reprezentând grupurile devenite privilegiate.

Revendicările reparatorii dominante în această perioadă tind a fi complet stopate, atenția începând a fi acordată, în mod special, construcției noilor structuri sociale și economice. Rămân în discuție doar reparațiile legate de procesul naționalizării. Legea 18 este adoptată în 1991 având fundamental un caracter reparatoriu. Ea nu este contestată pentru că aproape 6,5 milioane de familii primesc pământ, dar îngrijorări în legătură cu efectele ei antieconomice sunt formulate. Legea privatizării oferă întregii populații participarea la proprietatea fostelor întreprinderi de stat. În 1995 este, în ciuda opoziției partidelor istorice, adoptată. Problema este tranșată în favoarea chiriașilor, cu despăgubiri pentru foștii proprietari. Legea nu a fost niciodată acceptată de anumite grupuri politice. După alegerile din 1996 aplicarea ei a fost practic blocată, în vederea unei reformulări a ei, sistemul

juridic a fost folosit puternic pentru a returna casele naționalizate foștilor proprietari, utilizându-se unele neclarități ale legii și, după aprecierea multora, prin abuz. În legătură cu acest aspect, este interesant de schițat un proces extrem de interesant în perioada de tranziție: utilizarea justiției pentru a se obține proprietăți, uneori prin încălcarea prevederilor legale. S-a produs o dezechilibrare socială importantă a justiției. Lobby-ul puternic al celor interesați a putut angaja masiv cei mai buni avocați și obține chiar influență asupra judecătorilor. Cei care obțin o serie de bunuri devin un grup extrem de interesant pentru avocați. Potențialii beneficiari ai acestor bunuri, cu valori foarte ridicate, pot plăti sume fabuloase avocaților. Cei care dețin aceste bunuri fie nu sunt interesați în menținerea lor (statul de exemplu s-a dovedit a fi un proprietar extrem de neinteresat în menținerea proprietăților sale, sau chiriașii care nu dispun de resursele financiare necesare unor procese de lungă durată). Solicitarea reinstaurării monarhiei a conținut și ea importante componente de tip reparatoriu.

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. Considerând însă evoluția ulterioară, mulți specialiști estimează că multe dintre aceste măsuri au fost chiar contraproductive pe termen mediu cel puțin. Este firesc deci să ne întrebăm 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 de scurt termen ale economiei și mecanismele social-politice** prin care această politică socială s-a constituit.

1. Starea de spirit a populației, 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 decenii de umilire și oprimare, merita o recompensă. După ani de sacrificii, colectivitatea considera că avea nevoie de 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.

2. Optimism în ceea ce privește perspectivele economiei românești

În primul rând, trebuie să luăm în considerare explicația curentă la nivelul conștiinței colective a cauzei principale a standardului de viață

scăzut: nu una economică, referitoare la orientarea și structura economiei, ci una politică: 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 bunuri de consum care ar fi putut fi exportate, pe de o altă parte. România anilor '80 era caracterizată de o adevărată isterie a "mărfurilor refuzate la export": se considera un noroc găsirea unor asemenea bunuri care 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 al economiei. O asemenea diagnoză 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 pentru nevoile interne. O asemenea percepție era sprijinită și pe alte două condiții favorizante. Prima: România tocmai lichidase printr-un efort disperat plata datoriei externe, putând deci reorienta 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 într-o măsură sensibilă, la același nivel economic. Sărăcia excesivă 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 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.

3. 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 conținea **mecanisme specifice de generare a acestei politici sociale**. În mod special două mecanisme au fost foarte importante: **sindicale și politice**.

- **Mecanismul sindical.** Un element definitoriu al reconstrucției democratice a societății românești a fost reapariția 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, lipsit de o concepție clară de politică economică și socială. Cum era de așteptat, sindicatele au preluat inițiativa revendicării diferitelor reparații economice și profesionale. Existența unui număr mare de sindicate (prin iunie 1990 numărul sindicatelor care acționau independent la nivel național depășea 1.000) a generat o competiție extrem de ascutită. Competiția între sindicate a generat inevitabil 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 chiar de guvern, 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, la sindicatele care erau puse într-o situație dificilă pentru că ele nu obținuseră satisfacerea unor revendicări comparabile. O concurență tacită între salariații/sindicatele din diferitele ramuri ale economiei se declanșează: cine poate obține mai multe revendicări. Revendicările sindicale creează un proces de tip **avalanșe**. Orice revendicare parțială satisfăcută creează puternice frustrări în celelalte segmente ale societății 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**.

Semnificativ este constituirea unei atitudini ambivalente a populației față de revendicările sindicale. Pe de o parte, populația devine tot mai conștientă de caracterul vicios și distructiv al ciclului revendicativ în care sindicatele sunt angajate. Imaginea publică a sindicatelor este pronunțat negativă din acest motiv. Pe de altă parte, fiecare segment al populației era prins în acest proces vicios de escaladare a revendicărilor, temându-se să nu rămână în urma celorlalți.

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 a guvernării. Inevitabil aceste presiuni au fost escaladate luând forma grevelor. La jumătatea anului 1990 apar primele greve de amploare ca forme de presiune politică asupra guvernului, 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 aceasta 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 rectificări sectoriale, ci a unora 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 absolut generale pentru că, într-un asemenea context, avantajele ar fi trebuit împărțite cu ramurile mai slab reprezentate sindical, și care din acest motiv erau net dezavantajate. În plus, după alegerile din mai 1990, noul guvern, de data aceasta cu legitimarea mult mai solidă conferită de 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 față de 1989 câștigul salarial real a crescut, dar nu spectaculos: cu 105,6%, față de creșterea veniturilor reale pe cap de locuitor de 126,1% (C. Zamfir, M.A. Pop, E. Zamfir, 1994, tabel F1, p.A-18). 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 (C. Zamfir, 1993).

• **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, aceste partide 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, învinuindu-le de a reprezenta supraviețuirea elementelor comuniste. Aceste noi forțe politice au suferit un proces de retragere/respingere din noua guvernare. Explicația este complexă și nu o putem dezvolta 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, ori 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 de partidele istorice 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 extrem de vulnerabilă, cedând adesea unor revendicări de tip reparatoriu nu de puține ori iraționale, generatoare de mari probleme în perspectivă. Pe de altă parte, apropierea alegerilor legislative

din mai 1990 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 și bugetară. 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 dând semne tot mai evidente de declin, anunțând limitări și mai drastice ale resurselor viitoare.

Capitolul 4

Cătălin Zamfir

POLITICA SOCIALĂ ÎN TRANZIȚIE. ETAPA A DOUA: ELABORAREA STRATEGIEI TRANZIȚIEI ȘI A CADRULUI LEGISLATIV ȘI INSTITUȚIONAL MINIM

Intenții și proiecte politice: entuziasmul inițial

Entuziasmul primelor momente ale revoluției a început rapid să facă loc preocupării pentru definirea direcției de evoluție a țării. A devenit clar că societatea românească intră într-un proces de tranziție caracterizat prin schimbări structurale profunde. Un consens cât mai larg în jurul direcției sau tipului de schimbări care trebuiau realizate era perceput a fi vital din acest punct de vedere. O societate nu poate să-și mobilizeze energiile dacă este sfâșiată de disensiuni în ceea ce privește opțiunile sale fundamentale.

În România au existat din acest punct de vedere unele condiții favorabile. Modelul socialist nu a fost niciodată asimilat la nivel de masă. El a fost asociat de la început cu dominarea sovietică și mai apoi cu regimul ceaușist. Occidentul a reprezentat mereu un model înalt dezirabil. În ultima perioadă a regimului ceaușist, degradarea societății românești a creat o puternică reacție negativă față de socialism. Acțiunea masivă a Occidentului de a orienta tranziția în toate țările foste socialiste într-o direcție capitalistă de tip occidental a găsit deci un teren pregătit. Foarte rapid s-a cristalizat la nivel de masă acceptarea deplină a valorilor fundamentale ale capitalismului în economie și ale democrației pluraliste în politică. Discuțiile s-au purtat mereu în ceea ce privește strategia concretă.

Au existat o serie de riscuri aici. Claritatea direcției generale a generat o capacitate redusă de explorare și evaluare a **alternativelor**. Încet s-a cristalizat o mitologie simplificatoare a reformei. Orice schimbare este

reformă. Oamenii politici *știu* ce trebuie făcut. Și ceea ce fac este reformă, reprezentând singura cale pe care se poate merge. A apărut un fel de autoritarism al modelelor politice. Toate guvernele au avut obsesia că ele știu ce este reforma și că asta fac. În calea acestui proces există doar două probleme: opoziția politică care intenționează altceva decât reforma (întoarcerea la societatea românească antebelică și retrocedarea proprietăților naționalizate sau neo- și crypto-comunism) și populația care nu înțelege. Dialogul cu opoziția nu are nici un sens productiv. În ceea ce privește atitudinea populației, problema este de a explica acesteia politica guvernului. Imaginea guvernării devine o obsesie tot mai lipsită de realism. Este surprinzător cât de puțin s-a simțit nevoia de a analiza alternativele. Singurele alternative se referă la ritm: tranziție graduală *versus* tranziție de tip șoc.

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* (T. Postolache, 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). Acest document reprezintă un act extrem de important pentru societatea românească: o tentativă coerentă și larg susținută de a elabora o strategie de dezvoltare socială. Este o mărturie că în România exista competența și voința colectivă pentru a gândi rapid direcțiile în care societatea românească urma să evolueze. Indiferent de soarta ulterioară a acestui document, el are meritul că a stabilit obiectivele clare ale dezvoltării societății românești care au fost cele efectiv urmate, creând de la început o viziune clară și oferind o bază politică consensuală minimală.

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

"...esența strategiei propuse constă în aceea că **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.**" (T. Postolache, 1990, p.12).

Asigurarea pe perioada tranziției a unei protecții sociale accentuate, extraordinare așa cum avea să se contureze ulterior, 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." (T. Postolache, 1990, p.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. Începe 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, 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.)." (T. Postolache, 1990, p.12).

Care erau costurile în termeni de bunăstare prevăzute la începutul anului 1990?

Primul tip de costuri, cel mai tulburător și mai clar pentru opinia publică, era cel legat de restructurarea economică: **aparitia șomajului** în primul rând. Era costul cel mai vizibil. 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, pe perioade determinate, de scăderea vârstei de pensionare. Cert este că în 1990 și 1991 șomajul nu a fost semnificativ. Astfel, la 31 decembrie 1991 el abia atinge nivelul de 3%. Saltul semnificativ în această privință avea să aibă loc însă în anul următor: 8,4% la 31 decembrie 1992.

Al doilea tip de costuri mai puțin vizibil și clar la început se referă la costurile sociale structurale ale modelului capitalist: diferențierea economică. Chiar dacă economia ar fi rămas la același nivel, simpla introducere a modelului capitalist ar fi fost de natură să impună accentuarea diferențierii economice. La venituri constante, o creștere a diferențierii veniturilor duce la scăderea veniturilor segmentelor de la baza societății. Inevitabil unii aveau să câștige mai mult, alții mai puțin. O anumită sărăcire era de așteptat. Acest cost putea fi amortizat doar prin creștere economică rapidă.

Nici această diferențiere nu s-a produs foarte spectaculos, ci pe parcursul a câțiva ani. Astfel, diferența dintre salariul minim/salariul mediu a crescut sensibil (tabel 4.1).

Tabel 4.1. SALARIUL MINIM CA % DIN SALARIUL MEDIU

An	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
%	65,3	59,1	61,6	45,8	36,6	34,9	31,5	30,2	28,7

Din datele bugetelor de familie, care par a subestima diferențele dintre venituri, datorită însăși metodologiei utilizate până în 1995 când ele au fost înlocuite cu o nouă metodologie, apare o creștere a indicatorului Gini, 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: în martie 1993 - 35,4.

Cel de al treilea era costurile căderii brutale a economiei în primii ani ai tranziției, care a generat o scădere în termeni reali ai veniturilor marii majorității a populației. Puțin luat în calcul inițial, el a apărut în toate țările în tranziție. Căderea economiei, dublată de diferențierea de venituri a creat o polarizare socială rapidă și o explozie a sărăciei în zone importante ale 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 4.2).

Tabel 4.2. DINAMICA VENITURILOR SALARIALE REALE (1989 = 100)

An	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
%	105,7	87,4	76,1	65,6	62,1	62,4	70,2	76,8	59,8

În timp ce costul restructurării era așteptat, dublat de așteptarea șomajului ca efect cost structural al capitalismului, celelalte costuri provenite din diferențierea veniturilor și din căderea economiei nu erau așteptate. În legătură cu diferențierea veniturilor la nivelul discursului ideologic era reținută numai aspirația pozitivă - diferențierea după efort, muncă, merit - fundată pe o ideologie meritocratică înalt acceptată de către colectivitate.

Capacitatea colectivității de a face față acestor costuri era de asemenea cu mult **supraestimată**. Pentru a ilustra starea de spirit a acelei perioade de început 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 antiumane 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.**" (T. Postolache, 1990, p. 12).

Care sunt resursele economice ale unui asemenea program? Este extrem de instructiv acum a evoca punctul de vedere al aceleași **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" (T. Postolache, 1990, p.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 mărirea 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. Un plus de raționalitate economică cumulat cu împrumuturi externe, facilitate de datoria externă zero, erau de natură a absorbi costurile economice pe parcursul generării lor și să asigure o reluare rapidă a unei creșteri economice sănătoase.

Spre sfârșitul anului 1990, când declinul începuse să fie evident, semnificația lui era cu mult subestimată. Îmi aduc aminte că în acea perioadă când a început să se discute în Guvern primele semne ale declinului producției, ministrul de stat însărcinat cu economia din acea perioadă a oferit următoarea explicație: **scăderea producției nu trebuie să ne îngrijoreze; ea 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 această perioadă. Ca rezultat al optimismului economic, problemele sociale cu care societatea românească urma să se confrunte erau subestimate. Părând a fi neproblematică, în acel moment, dezvoltarea economică era considerată a fi pe departe cel mai important factor al asigurării unui standard de viață acceptabil. Sistemul de securitate socială urma doar să intervină corectiv și reparativ. 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. (C. Zamfir, 1990). Reforma sistemului de protecție socială era considerată pe următoarele direcții:

a) Sistemul de protecție socială moștenit era considerat a fi suficient de amplu încât nu are nevoie de reconsiderări prea radicale. Sistemul de pensii era înalt comprehensiv, cu o metodologie instituțională bine pusă la punct. Singurul punct problematic erau pensiile în agricultură, dar problema era considerată a fi mai degrabă o moștenire a vechiului sistem cooperatist și soluționabilă fără mari dificultăți. O nouă legislație care să propună noi principii, deși nu era prea clar care sunt acelea, și care 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.

Sistemul de suport pentru familiile cu copii era înalt elaborat, necesitând doar corecturi. Alocațiile pentru copii existau. Ceea ce trebuia făcut era ca sistemul să fie generalizat la toate familiile, nu numai la salariații de la stat și reconsiderate unele principii pe care se funda. La sfârșitul anului 1990 proiectul de lege cu privire la alocațiile pentru copii era deja elaborat.

b) Sănătatea și învățământul erau gratuite și înalt comprehensive. Problema era mai degrabă a alocării de resurse suficiente și a modernizării lor.

c) Dezvoltarea acelor elemente ale sistemului de protecție socială 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.

d) Un alt sistem, care era doar embrionar dezvoltat în vechiul sistem, era ajutorul social acordat pe baza testării mijloacelor financiare. Ajutorul social acordat unor familii în dificultate înainte de 1990, 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 odată la cel mult trei luni. În 1989 au primit un asemenea ajutor în medie 35.900 de persoane, deci foarte puține. Aș putea spune chiar că acordarea acestui ajutor conținea în ea ideea unui ultim sprijin în caz disperat și netipic de nevoie, 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. Introducerea lui nu era inclusă pe lista priorităților legislative. Și, în fapt, constituirea unui sistem de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor a fost inițiat mai mult la sugestia Băncii Mondiale destul de târziu, în prima parte a lui 1994, urmând a intra în funcțiune la sfârșitul aceluși an. În fapt, el a fost adoptat anul următor, intrând în funcție în octombrie 1995, cu mult ulterior perioadei de explozie a sărăciei în România (1992-94).

e) Schimbarea raportului dintre venituri directe și transferuri sociale. Sistemul socialist acordase o pondere foarte mare transferurilor sociale față de 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 subvențiilor, acolo unde mai era nevoie de menținerea lor, de la producător la consumator. 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.

Pe măsura constituirii conștiinței costurilor sociale importante ale tranziției, se cristalizează tot mai clar ideea unei protecții sociale speciale pentru perioada tranziției. O asemenea proiecție specială părea a trebui să fie o protecție mai accentuată. Ea urma a avea două mari funcții:

- **Funcția compensatorie a efectelor sociale negative ale tranziției.**

Pe fondul scăderii generale a standardului de viață, unele grupuri sociale devin extrem de vulnerabile. Politica socială nu poate, evident, compensa scăderea generală a standardului de viață, ci poate doar preîntâmpina și compensa parțial efectele sociale destructive asupra grupurilor cu risc ridicat în perioada tranziției.

- **Funcția stimulativă.** Deși mai puțin vizibilă, politica socială în faza de tranziție și-a asumat și un rol activ în stimularea reorientării forței de muncă eliberate din unele întreprinderi și sectoare economice spre celelalte. De a corecta unele efecte negative ale sistemului socialist asupra motivației performanței și a disciplinei în muncă, lipsa de inițiativă în dezvoltarea de afaceri pe cont propriu, excesiva dependență de suportul statului.

Construcția instituțională a noului sistem de politică socială

Această perioadă se plasează aproximativ în cea de a doua parte a anului 1990, prima parte a anului 1991. Două obiective au dominat timpul respectiv:

1. Stoparea ciclului distructiv al revendicărilor/reparațiilor caracteristic primei faze și constituirea unor noi forme a relațiilor dintre Guvern/Sindicate. Procesul ajunsese cumva la limitele sale superioare de saturație, toți actorii realizând că el trebuie să fie stopat pentru a putea face loc unei politici sociale coerente. Acest ciclu a fost stopat prin două măsuri complementare.

a) Politica Ministerului Muncii și Protecției Sociale de a sista discuțiile separate și punctuale cu sindicatele și invitarea sindicatelor la discuții comune. În perioada iunie-iulie s-au organizat două întâlniri la care au fost invitate să participe toate sindicatele. La fiecare dintre aceste întâlniri au participat circa 800 de reprezentanți a unui număr foarte mare de sindicate. Punctul de vedere al Ministerului Muncii și Protecției Sociale a fost că discuțiile separate pe revendicări punctuale devine detrimental pentru întreaga economie și societate românească, fiind totodată incorect pentru segmentele de populație mai slab reprezentate sindical. Oferta făcută a fost de a participa împreună la elaborarea unei noi reglementări globale. Cele două ședințe au demonstrat totodată faptul că discuții la nivel național nu pot fi duse cu un conglomerat uriaș de sindicate care aveau grade diferite de reprezentativitate: confederații naționale, federații de ramură, sindicate de întreprindere. O asemenea invitație de consultare/negociere la nivel național a exercitat o puternică presiune asupra sindicatelor să se organizeze ele însele la nivel național. S-a declanșat

În interiorul mișcării sindicale un proces rapid de organizare, câteva mari confederații sindicale ocupând poziții cheie. Ca urmare a acestui proces s-a constituit **Comisia mixtă Guvern-Sindicate** care urma să continue dialogul într-o modalitate structurată. Punctul de vedere al sindicatelor a fost extrem de clar în această privință. În **Comisie** urmau să participe numai **confederațiile sindicale**. Acestea au stabilit cu multă atenție criteriile de definire a confederației sindicale. Șase asemenea confederații sindicale au fost identificate și au primit ca urmare dreptul de a participa la lucrările comisiei mixte. Insistența comună sindicate/guvern asupra dialogului la nivel național numai cu confederațiile sindicale a avut ca obiectiv tacit și punerea sub control comun a unor puternice sindicate de ramură sau și mai particulare - sindicatul minerilor din Valea Jiului, sindicatul feroviarilor, sindicatul șoferilor - care prin puterea socială a segmentelor reprezentate puteau genera dezechilibre majore economice și sociale. Presiunea acestor sindicate devenise deja extrem de frustrantă pentru întreaga populație prin revendicările lor excesive. Dialogul la nivel național cu confederațiile sindicale era perceput de toate părțile ca o modalitate de reglementare coerentă și echilibrată a problemelor muncii, temperând presiunile excesive ale sindicatelor puternice.

b) Guvernul a impus un **moratoriu** asupra revendicărilor sindicale (iulie 1990) până la organizarea unui proces de reglementare la nivel național, împreună cu toate sindicatele, reprezentate prin confederațiile sindicale. Faptul că acest moratoriu corespundea percepției generale că un ciclu trebuia să fie stopat și noi forme de guvernare trebuie promovate este probat de însăși atitudinea sindicatelor. Acestea au acceptat moratoriul și au devenit promotori activi ai **Comisiei mixte Guvern/ Sindicate**.

În linii generale, cea de a doua parte a anului 1990 a fost relativ calmă din punctul de vedere al revendicărilor sindicale. Moratoriul a fost respectat. Mai ales spinoasa problemă a salarizării a fost transferată în planul discuțiilor asupra noului sistem de salarizare.

Principiul tripartitismului a fost pus la baza relației dintre sindicate și guvern, chiar dacă guvernul reprezenta totodată și patronatul. Sindicatele împreună cu guvernul au făcut o opțiune extrem de clară pentru **parteneriat**, iar nu pentru **modelul confrunțațional**. Între cei doi parteneri exista de la început un teren ideologic comun: acceptarea explicită a programului de tranziție la economia de piață și, în mod special, acceptarea privatizării ca instrument fundamental al acestei reforme.

Conform acestei noi filozofii, sindicatele urmau a lua parte activă la elaborarea noii legislații în sfera muncii. Acest lucru a fost realizat prin intermediul Comisiei Ministerul Muncii și Protecției Sociale/Sindicate care a funcționat intens în cea de a doua jumătate a anului 1990. În această comisie au fost discutate toate proiectele de legi elaborate de Minister, înainte de a fi supuse aprobării guvernului și trimise parlamentului.

2. Elaborarea unei noi legislații în domeniul social și dezvoltarea noilor instituții

Activitatea legislativă a reprezentat, în cea de a doua parte a anului

1990 punctul crucial al dezvoltării unei noi politici sociale. Mai multe categorii de reglementări legislative au fost promovate în acea perioadă.

a) Reglementarea sistemului de suport social pentru șomeri.

Programul de tranziție la o economie de piață includea acceptarea șomajului ca un fenomen social inevitabil. În mod special, în perioada de tranziție, șomajul reprezenta chiar un indicator pozitiv al procesului de restructurare a întreprinderilor. Elaborarea sistemului de suport pentru șomeri s-a cristalizat într-o perioadă în care șomajul era practic inexistent, dar ca efect al unei așteptări sociale. Deja din mai 1990 se instituise **Fondul de ajutor de șomaj. Legea ajutorului de șomaj** nr.1/7 ianuarie 1991 - 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 șomajului a atins doar 1,8%, saltul fiind făcut de abia în anul următor: 8,4%. Ministerul Muncii și Protecției Sociale a dezvoltat totodată sistemul din teritoriu de înregistrare a șomerilor și pentru plata ajutorului de șomaj.

b) Reglementarea relațiilor de muncă. În acest domeniu, a fost elaborat un pachet de legi care reglementa principalele componente ale noilor relații de muncă ce deveniseră critice. **Legea sindicatelor** nr.54/1 august 1991 stabilea statutul juridic al sindicatelor, definind poziția și rolul lor, stabilind totodată și protecția necesară a mișcării sindicale. Ceea ce este specific abordării acestei legi este separarea strictă a activității sindicale de politică. Sindicatele sunt definite de lege ca organizații apolitice. Activitățile politice (de exemplu greva politică) nu sunt acceptate de lege. O asemenea opțiune a fost adoptată pe baza unui consens solid guvern/parlament/sindicate. Efectul ei asupra dinamicii politice ulterioare în România, deși dificil de estimat, se poate presupune că a fost foarte important.

c) Reglementarea conflictelor de muncă a fost obiectivul a două legi distincte: **Legea conflictelor de muncă** nr.15/11 februarie 1991 și **Legea contractului colectiv de muncă** nr.13/8 februarie 1991. Legea conflictelor de muncă era vitală într-un climat în care conflictul nereglementat afecta puternic viața întreprinderilor. Legea oferea un statut legal conflictului de muncă, instituindu-l ca un instrument normal de reglementare a relațiilor de muncă. În același timp ea stabilea modalitatea de desfășurare a lui, limitele și modul de soluționare. Adoptarea legii, care a fost susținută, cu excepția unor mici rezerve, de sindicate, a reprezentat un pas esențial pentru instituționalizarea conflictelor de muncă. Legea prevedea un mecanism de mediere/conciliere care urma să fie dezvoltat instituțional. Calea juridică a soluționării conflictelor de muncă era prevăzută doar la limită, accentul căzând pe procesul de mediere și conciliere pe baza principiului tripartitismului, cu Direcțiile de muncă având un rol esențial, ca reprezentante ale statului, în realizarea concilierii.

d) Legiferarea noului sistem de salarizare. Acest proces ridica dificultăți mult mai mari decât celelalte acțiuni legislative, atât pentru că un vechi sistem extrem de elaborat trebuia înlocuit, cât și pentru că el avea implicații extrem de importante atât pentru viața de zi cu zi a populației, cât și

pentru dinamica economiei. Mai multe acte normative au fost elaborate și adoptate în acest domeniu. **Legea salarizării** nr.14/8 februarie 1991 stabilea drept modalitate de determinare a salariilor în întreprinderile economice, private și de stat, a negocierilor colective și individuale. Vechiul sistem socialist a fost suspendat. Legea prevedea totodată că sistemul de salarizare în instituțiile bugetare urma să fie reglementat, pe baza consultării cu sindicatele, prin hotărâre de guvern. Tot prin hotărâre de guvern urma să fie adoptat și mecanismul de negociere a salariilor în întreprinderile economice proprietate de stat. Imediat au fost adoptate și aceste două hotărâri de guvern.

Legea salarizării stabilea un salariu minim pe economie, cu funcția de a asigura o protecție fundamentală a muncii. Nivelul salariului minim urma a fi stabilit prin hotărâri de guvern. Prima hotărâre de guvern stabilea salariul minim - H.G. nr.133/25 februarie 1991. Salariul minim va fi decis prin hotărâre de guvern, pe baza negocierilor cu sindicatele. Sistemul de compensare și indexare a salariilor, ca rezultat al opțiunii pentru liberalizarea prețurilor, a făcut obiectul unui sistem complex adoptat prin hotărâre de guvern și elaborat de Ministerul Muncii și Protecției Sociale și Ministerul Finanțelor. **Legea concediului de odihnă** nr.6/5 februarie 1992 reglementa un sistem mai generos de concediu, tot pe baza negocierilor, la nivel național cu sindicatele.

e) Reglementarea suportului pentru familiile cu copii. În acest domeniu se moșteneau o reglementare complexă care trebuia doar corectată în anumite privințe și adaptată la noile realități. Din acest motiv, au fost adoptate mai multe acte legislative: Hotărâri de guvern - extensia concediului de maternitate, extinderea - universalizarea dreptului de alocație pentru copii: de la salariați în întreprinderile de stat, la întreaga populație; de la acordarea ei în funcție de veniturile capului de familie, la acordarea universală; desființarea diferențierii de nivel a alocației între sat și oraș; desființarea contestatului impozit pentru adulții fără copii.

În prima jumătate a lui 1991 s-a încheiat în linii generale faza de legiferare a noului sistem. Câteva lipsuri se pot remarca. Deși planificată a fi elaborată la începutul anului 1991, **Legea sistemului de asigurări (pensiilor)** nu a fost finalizată decât mult mai târziu, nefiind adoptată de parlament nici în momentul de față. **Legea ajutorului social** a fost adoptată în 23 iunie 1995, intrând în funcție la sfârșitul lui 1995 (nr. 67). Legile asistenței sociale, atât a celei financiare, cât și cea a serviciilor de asistență socială nu au fost elaborate. Un proiect de lege a asistenței sociale a fost supus dezbaterilor publice abia în ianuarie 1998. Politica locuirii a fost practic inexistentă. Legiferările adoptate recent creează doar niște facilități, criza locuințelor fiind departe de a fi stopată, ci dimpotrivă se află într-un proces de agravare.

Legea învățământului a fost adoptată în 1995, consfințind noile direcții ale reformei aici. În 1996 a fost adoptată **Legea asigurărilor de sănătate** care promovează un nou sistem de finanțare a sistemului de sănătate.

În faza următoare s-a desfășurat un proces de dezvoltare instituțională.

Dincolo de schimbările legislative, politica socială din România se

caracterizează printr-o lipsă cronică de concepție strategică, fapt care i-a conferit mai degrabă un caracter reactiv și relativ conservator.

Capitolul 5

Cătălin Zamfir

POLITICA SOCIALĂ EFECTIVĂ: 1990 – '98

În capitolele precedente s-a încercat să se identifice configurația de pornire a societății românești, așteptările inițiale și programul de reformă instituțională în domeniul social. În acest capitol, pornind de la analiza nevoilor efective ale societății noastre în procesul tranziției, exprimate mai mult sau mai puțin explicit în intenții de politică socială, se va examina măsura în care aceste nevoi au fost acoperite de politica socială efectivă.

Politica socială va fi analizată în primul rând la nivelul bugetului care i-a fost alocat, și care oferă o indicație precisă a amplitudinii angajamentului politic.

Nevoi și posibilități

Dacă privim din punctul de vedere al **nevoii**, cheltuielile sociale ar fi trebuit să crească în această perioadă. Patru 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. Situația aceasta, cu unele variații, era generală pentru toate țările în tranziție. Economia, tot mai rămasă în urma țărilor occidentale, cât și efortul de a finanța servicii de sănătate și învățământ universale, a generat o tendință cronică de creștere a decalajului calitativ dintre serviciile sociale din țările socialiste și cele din Occident. Deschiderea implicată în procesul tranziției a declanșat o accentuare a presiunii spre modernizarea rapidă a serviciilor sociale și apropierea nivelului lor calitativ de cel occidental.

b) Dificultățile economice în creștere ale unui fragment tot mai larg al populației, atât datorită șomajului, cât și scăderii absolute a veniturilor reale

antrenau cerințe suplimentare pentru protecția socială. Și într-adevăr, în țara noastră se înregistrează o creștere accentuată a sărăciei 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. Există după revoluție o așteptare foarte ridicată de redresare a nivelului de trai. O asemenea redresare putea să se realizeze în primul rând prin creșterea salariilor, iar în secundar prin creșterea transferurilor sociale: pensii, ajutoare pentru familii cu copii, ajutoare de șomaj, ajutoare sociale etc. Veniturile primare, menținute comprimat și egalitar la un nivel relativ scăzut în regimul socialist, au cunoscut un fenomen de decompresie. Creșterea inegalității veniturilor, inevitabilă și pozitivă până la un punct, este însă, după cum toate studiile au demonstrat, un factor important de împingere în sărăcie a unor segmente ale populației. Acest efect este cu atât mai accentuat cu cât nivelul inițial general al veniturilor este scăzut.

d) O schimbare importantă în metodele și mecanismele protecției sociale.

- Abandonul politicii folosirii artificiale complete a forței de muncă, și acceptarea unui procent de șomaj ca fiind inevitabil, a generat nevoia introducerii unui sistem nou de suport pentru șomeri: **ajutorul de șomaj**, dublat de **un set de măsuri active de sprijinire a șomerilor de a reintra în sistemul muncii**. Acest lucru s-a petrecut în România la jumătatea anului 1990 prin introducerea Fondului pentru șomaj și a fost definitivată legislativ în ianuarie 1991 prin adoptarea legii șomajului.

- Abandonul politicii de subvenționare a prețurilor. Eliminarea subvenției la bunurile de bază, ca un mecanism de transfer universal, a accentuat necesitatea creșterii importanței mecanismelor de transfer în bani. Resursele economice eliberate din subvenționarea prețurilor pentru toți urmau a fi orientate spre formele de suport direct pentru grupurile aflate în nevoie (copii și familii cu mulți copii, vârstnici, persoane cu dizabilități). Un nou tip de transfer, înalt focalizat, care răspunde totodată și creșterii rapide a segmentului foarte sărac care trebuie sprijinit, este **ajutorul social bazat pe testarea mijloacelor**. Acest sistem exista în sistemul socialist doar într-o modalitate excepțională (ca ajutor ocazional). Promovarea lui ca mijloc esențial de combatere a sărăciei era de așteptat să implice o creștere substanțială a efortului bugetar.

- Trebuie adăugată și o măsură tranzitorie de ușurare a presiunii așteptate a șomajului: posibilități de pensionare timpurie, înainte de limita de vârstă. Creșterea numărului de pensionari, ca rezultat al acestei măsuri, a generat inevitabil o creștere a fondurilor publice alocate sistemului de

asigurări sociale.

Din aceste motive, se poate spune că, încă de la începutul perioadei de tranziție se schițase un larg consens în jurul unei opțiuni fundamentale de politică socială: **nevoia unei protecții sociale extraordinare într-o perioadă extraordinară; o extraprotecție în perioada de șoc social al tranziției.** Într-o perioadă de restructurare rapidă a economiei, agravată de destrucțurarea vechii economii de comandă, protecția socială oferită de stat trebuie să crească pentru a minimiza efectele adverse ale reșezărilor social-economice asupra segmentelor celor mai vulnerabile ale colectivității.

În termeni concreți, extraprotecția urma să ia forma unei creșteri a efortului bugetar orientat explicit spre programe sociale; în mod special se aștepta să crească transferurile sociale în bani către grupurile aflate în dificultate.

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. Cheltuielile sociale în România erau în 1989 mai scăzute decât media celorlalte țări socialiste (tabel 5.1 și grafic 5.1). Astfel, dacă Bulgaria, Republica Cehă, Slovacia, Polonia aveau în 1989 cheltuieli sociale cuprinse între 20 și 24% din PIB, România prezenta doar 14,2%, ceva mai scăzute având doar Albania și Ucraina. Din acest punct de vedere, România era în acel moment mai apropiată de nivelul cheltuielilor sociale publice ale republicilor Uniunii Sovietice. Aceste date confirmă ipoteza caracterului mult mai accentuat al crizei economice prin care România a trecut în ultima perioadă a regimului socialist, motiv pentru care a optat pentru reducerea cheltuielilor sociale ca mod de a finanța economia. În raport deci cu nivelul de dezvoltare economică, România avea unele rezerve de creștere a cheltuielilor sociale publice în raport cu celelalte țări.

b) Inexistența unei datorii externe oferea un spațiu de manevră pentru politica socială. În situații grave, pe perioade limitate, România putea utiliza împrumutul extern pentru a face suportabilă social tranziția.

c) Eliminarea subvenționării prețurilor. Din fondurile bugetare destinate subvenționării prețurilor, o parte putea fi trecută în sistemul transferurilor directe către grupurile de populație aflate în dificultate, în mod special sub formă de transferuri bănești.

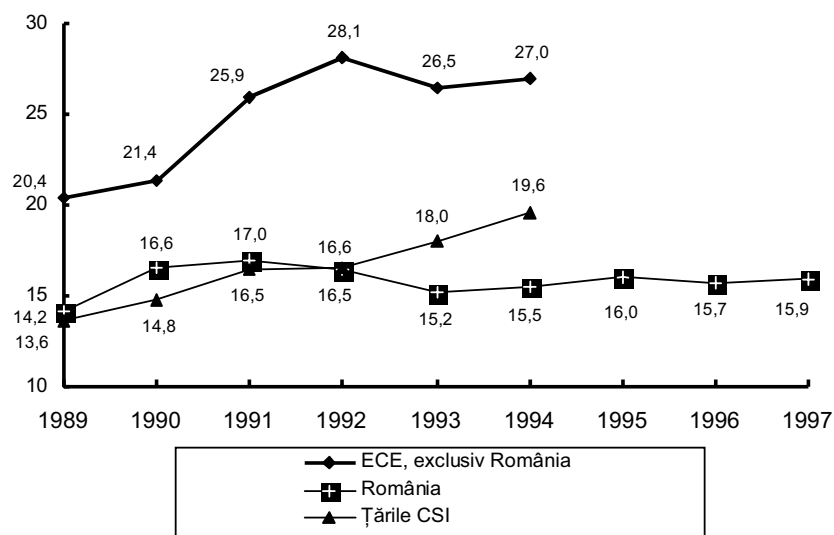
Opțiunile politicii sociale

Cheltuielile sociale publice globale

În primii ani de după revoluție, a avut loc o creștere a cheltuielilor publice sociale: cu 2,4 puncte procentuale în 1990 și 2,8 în 1991 față de 1989, urmată de o anumită scădere în anii următori, dar menținându-se un nivel ceva mai ridicat decât în 1989. Asemenea creșteri au avut loc în toate țările în

tranziție despre care avem date. Există însă o deosebire de pattern al evoluției: dacă România, după o creștere modestă a efortului de suport social, tinde după 1991 să-l scadă într-o anumită măsură, celelalte țări în tranziție au opțiuni diferite. Țările europene în tranziție cresc substanțial efortul în domeniul suportului social, depășind din 1992 efortul României cu mai mult de 10 puncte procentuale. Țările din fosta Uniune Sovietică (CSI), pornind de la un nivel al cheltuielilor sociale ceva mai scăzut decât România, din 1992 depășesc și ele semnificativ țara noastră (graficele 5.1 și 5.2). După 1992, dacă facem abstracție de țările cu mari probleme interne - Albania, Armenia, Georgia, Azerbaidjanul - celelalte țări în tranziție și-au intensificat efortul în sfera socială, în timp ce România chiar a regresat față de punctul cel mai înalt atins în 1991. Din fosta Uniune Sovietică, țările baltice au făcut un efort remarcabil, în ciuda dificultăților economice, de a se apropia de țările europene în tranziție.

Grafic 5.1. DINAMICA CHELTUIELILOR SOCIALE PUBLICE (% DIN PIB): ROMÂNIA, ȚĂRILE DIN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST (ECE) ÎN TRANZIȚIE (EXCLUSIV ROMÂNIA) ȘI ȚĂRILE CSI



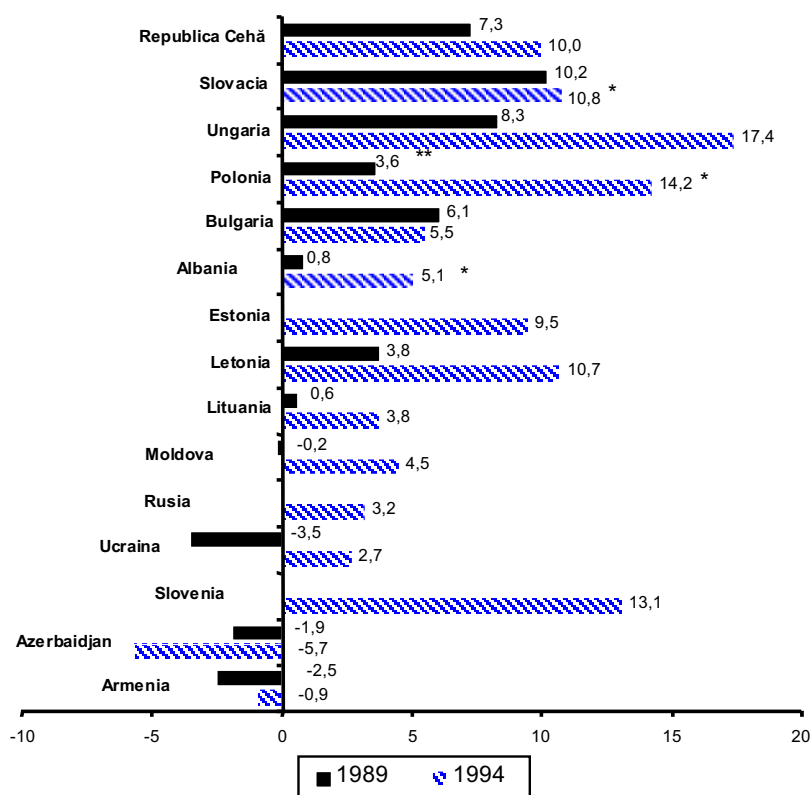
Tabel 5.1. DINAMICA CHELTUIELILOR SOCIALE PUBLICE CA % DIN PIB.
MEDIA ȚĂRILOR ÎN TRANZIȚIE

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998♦
Media țărilor în tranziție	16,7	17,7	20,6	21,3	21,2					
România	14,2	16,6	17,0	16,5	15,2	15,5	16,0	15,7	15,9	16,6
Media țărilor europene în tranziție	20,4	21,4	25,9	28,1	26,5	27,0				
Media țări CSI	13,6	14,8	16,5	16,6	18,0	19,6				
Republica Cehă	21,5	23,0	24,2	22,9	25,9	25,5				
Slovacia	24,4	25,5	27,3	28,4	26,0					
Polonia	-	20,2	27,0	30,5	29,4					
Ungaria	22,5	22,7	29,6	31,9	31,3	32,9				
Slovenia	-	-	-	28,1	29,9	28,6	29,5			
Albania	13,4	15,8	23,1	18,1	20,3					
Bulgaria	20,3	21,2	24,5	27,0	22,8	21,0	18,3			
Estonia	-	-	-	-	23,7	25,0	27,0			
Letonia	18,0	16,6	18,7	19,3	25,2	26,2	26,7			
Lituania	14,8	15,5	18,7	18,6	17,5	19,3				
Belarus	-	18,6	18,7	19,2	17,1					
Moldova	14,0	13,0	15,0	19,0	16,0	20,0	19,0			
Rusia	-	-	17,1	11,7	14,4	18,7				
Ucraina	10,7	11,8	15,6	18,2	19,7	18,2				
Armenia	11,7	13,3	12,2	15,3	14,3					
Azerbaidjan	12,3	14,5	16,4	11,4	14,3	9,8				

♦ Program.

Sursa: *Children at risk...* 1997, calculat pe baza tabelului D3, p.135.

Grafic 5.2. DIFERENȚA ÎN PUNCTE PROCENTUALE DINTRE CHELTUIELILE SOCIALE PUBLICE (% DIN PIB) ALE CELORLALTE ȚĂRI ÎN TRANZIȚIE ȘI ROMÂNIA: 1989 ȘI 1994



* 1993.

** 1990.

Sursa: calculat după tabelul 5.1.

Datele prezentate aici au o valoare relativă. Ele indică doar **efortul financiar** făcut de fiecare țară, în raport cu capacitatea economiei sale (ca % din PIB). Considerând însă dinamica PIB-ului, observăm că el a scăzut peste tot în zonă, inclusiv în România (tabel 5.2). Ținând seama de scăderile substanțiale ale PIB-ului în țara noastră chiar în condițiile unei creșteri a efortului financiar, între 1992 și 1994, cheltuielile sociale au scăzut în termeni absoluți față de 1989. De abia din 1995 acestea înregistrează o creștere și în termeni absoluți (tabel 5.3).

Tabel 5.2 . DINAMICA PIB-ULUI REAL CA PROCENT DIN ANUL 1989

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Țările central- europene	96,3	87,2	83,5	82,7	85,1	88,4	92,3	-
Țările balcanice*	89,7	73,5	69,9	72,0	75,0	80,1	83,1	-
Țările baltice	96,2	86,1	65,3	57,6	57,6	59,2	60,9	-
CSI europene	96,6	88,4	73,9	66,6	53,5	49,4	50,1	-
CSI transcaucaziene	88,3	76,0	40,7	31,5	29,0	30,1	-	-
CSI central asiatice	98,6	90,9	74,9	66,4	54,7	49,4	-	-
România	94,4	82,2	75,0	76,1	79,1	84,8	88,1	82,3

*Bulgaria, România, Albania.

Tabel 5.3. DINAMICA CHELTUIELILOR SOCIALE PUBLICE
ÎN ROMÂNIA: ÎN PREȚURI 1989 (%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
120,2	115,9	99,4	85,6	91,2	103,3	109,9	101,1

Sursa: Ministerul Finanțelor și Comisia Națională pentru Statistică.

Structura cheltuielilor sociale publice

În ceea ce privește cele două componente ale sale - serviciile sociale fundamentale (educație și sănătate) și transferurile sociale directe în bani - politica socială în România prezintă o serie de caracteristici distincte față de celelalte țări în tranziție (tabelele 5.4 și 5.5). Tabelul 5.5 oferă o comparație a României cu grupuri de țări în tranziție în 1993 pe principalele componente ale cheltuielilor sociale publice.

Tabel 5.4. DINAMICA CHELTUIELILOR SOCIALE (CA % DIN PIB) PE COMPONENTE (MEDIA ȚĂRILOR ÎN TRANZIȚIE, MEDIA ȚĂRILOR EUROPENE ÎN TRANZIȚIE ȘI ROMÂNIA)

	1989	1990	1991	1992	1993	1993 față de 1989 %	1994	1995	1996	1997	1998♦
Servicii sociale publice (educație și sănătate)											
Toate țările în tranziție*	8,2	8,7	9,3	9,7	8,8	107,3					
România	4,7	5,9	6,9	6,9	5,9	125,5	6,2	6,3	6,4	5,9	6,7
Țările europene în tranziție**	8,6	9,4	10,4	10,9	10,2	118,6	10,6				
Țările CSI***	8,1	8,1	8,4	8,8	7,7	95,1					
Transferuri sociale directe											
Toate țările în tranziție*	8,5	9,0	11,3	10,6	11,1	130,6					
România	9,5	10,7	10,1	9,6	9,3	97,9	9,3	9,7	9,3	10,0	9,9
Țările europene în tranziție**	11,6	12,1	14,7	15,6	15,2	131,0	15,0				
Țările CSI***	6,2	7,0	9,1	7,5	7,7	124,2					

* Toate țările despre care avem date în anul respectiv (14-16 țări).

** Fără Albania, Slovenia și România.

*** Țările din fosta Uniune Sovietică (CSI - Rusia, Belarus, Ucraina, Moldova, Letonia, Lituania, Armenia, Georgia, Azerbaidjan).

♦ Program.

Notă: Pentru comparații am utilizat anul 1993, uneori 1994, din două motive. Primul: acesta este ultimul an pentru care avem date din marea majoritate a țărilor în tranziție. Al doilea: pentru țările europene în tranziție, inclusiv pentru România, 1993 se plasează la vârful crizei economice.

Sursa: calculat după *Children at Risk...*, 1997.

Tabel 5.5. CHELTUIELILE SOCIALE PUBLICE CA % DIN PIB, ÎN 1993: ROMÂNIA
COMPARATIV CU CELELALTE ȚĂRI ÎN TRANZIȚIE

	Total cheltuieli sociale	Sănătate	Învățământ	Familie/ copii	Pensii	Ajutor șomaj și asistență socială
Toate țările în tranziție	21,3	3,9	4,9	1,9	8,0	1,2
Țări europene în tranziție	26,5	5,0	5,2	2,8	10,5	1,9
Țările CSI	18,0	3,1	4,6	1,5	5,6	0,6
România	15,2	2,7	3,2	1,0	6,5	1,0
România ca % din total țări în tranziție	71,4	69,2	65,3	52,6	81,2	83,3
România ca % din țări europene în tranziție	57,4	54,0	61,5	35,7	61,9	52,6
România ca % din țările CSI	84,4	87,1	69,6	66,7	116,1	166,7

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, pentru România, Baza de date a ICCV.

Se observă că, în toate domeniile, cheltuielile sociale din România se plasează, atât în 1989, cât și în anii următori, substanțial sub medie. Diferența este și mai mare față de media statelor europene în tranziție.

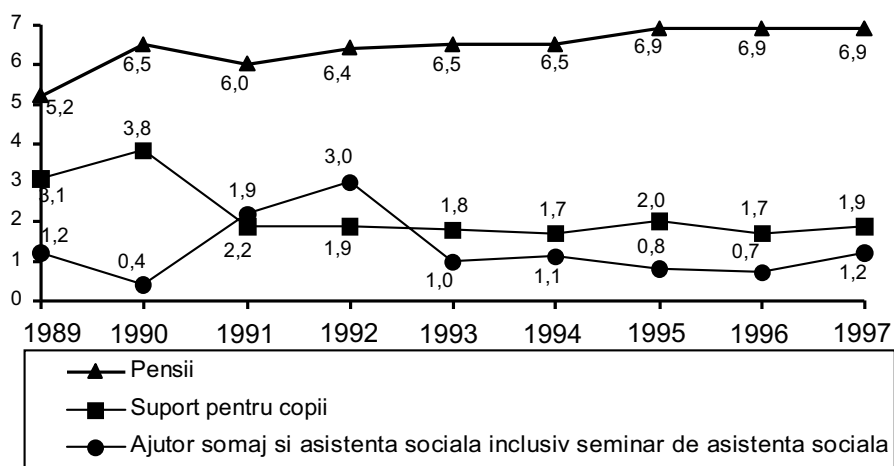
Dacă luăm în considerație **configurația** efortului financiar public, România prezintă un pattern specific, diferit de al celorlalte țări în tranziție.

Pe ansamblu, țările în tranziție au făcut în politica lor socială o alegere în acord cu ipoteza protecției sociale excepționale:

- au crescut substanțial efortul total în funcțiile sociale ale statului;

- efortul cel mai mare a fost făcut pentru a compensa costurile sociale ale tranziției, prin transferurile bănești directe, și ceva mai puțin, deși semnificativ și aici, pentru îmbunătățirea serviciilor sociale fundamentale - educație și sănătate (grafic 5.3).

Grafic 5.3. PATTERNUL DINAMICII CHELTUIELILOR SOCIALE PUBLICE (CA % DIN PIB): MEDIA ȚĂRILOR ÎN TRANZIȚIE (FĂRĂ ROMÂNIA) - % DIN 1989

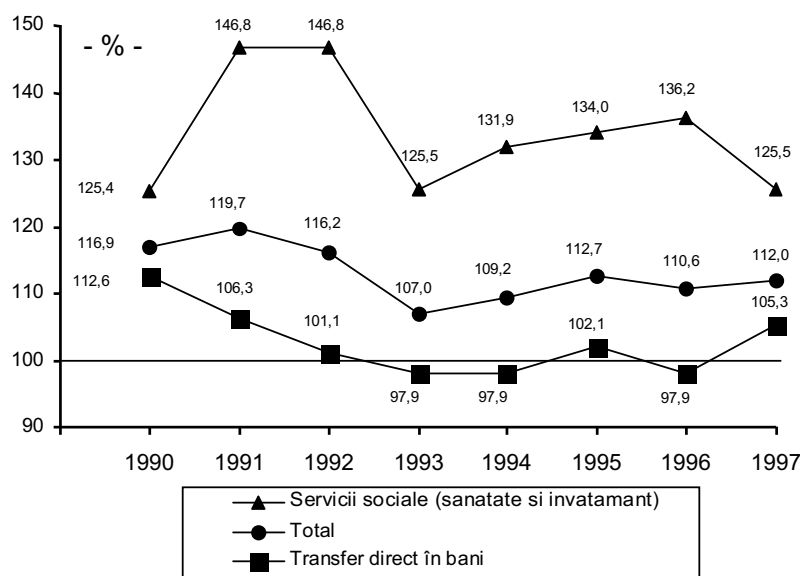


Politica socială în România a avut o orientare diferită, contrară ipotezei protecției sociale excepționale:

- o creștere moderată a cheltuielilor sociale, semnificativ mai redusă decât media celorlalte țări;

- efortul cel mai mare de creștere a fost făcut în sfera serviciilor sociale (sănătate și educație), substanțial mai ridicat decât în celelalte țări, în timp ce transferurile bănești directe, care sunt de natură a compensa efectele sociale negative ale tranziției asupra standardului de viață al grupurilor cu risc crescut, nu numai că nu au crescut, dar, cu excepția lui 1990, 1991 și 1997, au tins chiar să fie mai scăzute decât în 1989 (grafic 5.4).

Grafic 5.4. PATTERNUL DINAMICII CHELTUIELILOR SOCIALE PUBLICE CA % DIN PIB:
ROMÂNIA - % DIN 1989



Această orientare a politicii sociale în țara noastră este unul dintre factorii care explică explozia sărăciei în primii ani ai tranziției.

Serviciile sociale fundamentale

În domeniul serviciilor sociale fundamentale, moștenirea socialistă este inegală. Educația și sănătatea s-au bucurat de o atenție specială atât în România, cât și în toate celelalte țări socialiste. Ele au primit o finanțare relativ ridicată, dar substanțial mai redusă decât în țările occidentale. Decalajul dintre efortul bugetar al țărilor socialiste și cel al țărilor occidentale apare atât în termeni absoluți, cât și relativi (ca procent din PIB). Aceste servicii, furnizate gratuit, prezentau un înalt nivel de accesibilitate, de regulă universală.

Cel de al treilea serviciu social important - **serviciile de asistență socială** - a fost în mod dramatic subdezvoltat. Persoanele care nu puteau să aibă grijă de ele însele au fost orientate spre instituțiile de asistență socială (instituțiile pentru persoane cu handicap sever, pentru copiii orfani, pentru vârstnici). Persoanele "normale" în situație de dificultate se presupunea că vor fi sprijinite de familie sau de structurile politice și administrative (întreprinderi, sindicate, organizații politice și obștești, autoritățile locale). Serviciile comunitare de asistență socială, chiar într-o

țară cu importante tradiții în domeniu cum este România, au fost eliminate. Situația nu este specifică doar țării noastre, ci tuturor țărilor socialiste. România beneficia de o puternică tradiție înainte de război, atât în ceea ce privește formarea asistenților sociali, cât și organizarea serviciilor de asistență socială comunitară. Datorită acțiunii dedicate, chiar contra curentului general, a unor străluciți reprezentanți ai școlii sociologice gustiene, tradiția a fost reluată și amplificată după război. În 1969 însă, atât sistemul de învățământ pentru asistență socială, cât și sistemul însuși de asistență socială comunitară au fost desființate.

Încă din 1990, sistemul de formare a asistenților sociali a fost reintrodus, ca secție distinctă în cadrul universităților, România plasându-se printre primele foste țări socialiste în această privință, dacă nu chiar prima. Urma ca sistemul de asistență socială comunitară să se dezvolte rapid paralel cu apariția primelor serii de absolvenți ai secțiilor de asistență socială. Dacă în 1994 a apărut prima serie de absolvenți de asistență socială, în anii următori absolvind serii tot mai largi, serviciile de asistență socială comunitară s-au dezvoltat până în momentul de față extrem de lent, fragmentar, lipsite de o strategie coerentă.

În ceea ce privește **învățământul și sănătatea**, România a avut o situație diferită de celelalte țări socialiste în anii '70 și în mod special '80. Austeritatea economică impusă de regimul socialist în ultima perioadă a sa a dus la reduceri importante în finanțarea acestor servicii. În 1989, situația învățământului și a sănătății era dezastruoasă. Investițiile fuseseră drastic reduse. Cheltuielile pentru aparatură, materiale, medicamente, inclusiv pentru hrana pacienților au fost progresiv diminuate, situația fiind estimată a fi disperată. Este explicabil de ce încă din 1990 s-a produs o creștere a efortului bugetar în aceste domenii.

Creșterile cele mai importante au avut loc în țările europene în tranziție în domeniul **asistenței de sănătate**. Deși a pornit de la un modest 2,5% din PIB, creșterea efortului financiar al României în acest domeniu a fost mai degrabă modest: atinge 3,3% în 1991-'92, ca apoi să scadă, ajungând la 2,6% în 1997. Și în țările din fosta Uniune Sovietică se înregistrează creșteri sensibile: Moldova de la 3,0% în 1989 la 6,0% în 1995; Estonia 6,4% în 1995, Letonia 3,9% în 1994, Belarus 4,9% în 1995, Ucraina 4,8% în 1995. Excepție face Rusia (2,4% în 1995) și țările transcaucaziene care au de înfruntat conflicte interne: Georgia (după o creștere în 1990-'91, o scădere masivă, până la completa dezagregare - 0,3% în 1995) și Azerbaidjan cu 1,3% în 1995.

În ceea ce privește **învățământul**, România prezintă o creștere spectaculoasă (145,4% în 1993 față de 1989), deși din punctul de vedere al nivelului efortului bugetar ea se află semnificativ sub media celorlalte țări în tranziție.

Tabel 5.6. DINAMICA CHELTUIELILOR PUBLICE PENTRU SERVICIILE SOCIALE FUNDAMENTALE: SĂNĂTATE ȘI ÎNVĂȚĂMÂNT (% DIN PIB)

	1989	1990	1991	1992	1993	Dif. 1993/89	1994	1995	1996	1997	1998*
Învățământ											
<i>Total țări în tranziție</i>	5,1	5,3	5,5	5,3	4,9	-0,2 = 96,1%					
România	2,2	3,0	3,6	3,6	3,2	+1,0 = 145,4%	3,1	3,4	3,6	3,3	3,6
<i>Țări europene în tranziție</i>	4,7	4,8	5,4	5,4	5,2	+0,5 = 110,6%	5,0				
<i>Țări CSI</i>	5,5	5,3	5,4	5,4	4,6	-0,9 = 83,6%					
Sănătate											
<i>Total țări în tranziție</i>	3,1	3,4	3,8	4,4	3,9	+0,8 = 125,8%					
România	2,5	2,9	3,3	3,3	2,7	+0,2 = 108%	3,1	2,9	2,8	2,6	3,1
<i>Țări europene în tranziție</i>	3,9	4,6	5,0	5,4	5,0	+1,1 = 128,2%	5,6				
<i>Țări CSI</i>	2,6	2,8	3,0	3,4	3,1	+0,5 = 119,2%					

* Media țărilor în tranziție cu date disponibile în anul respectiv (între 14 și 16); media țărilor europene în tranziție (Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Ungaria, Bulgaria), media țărilor CSI și România.

♦ Program.

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, tabelele D4 și D5, p.-135-136. Pentru România, Baza de date a ICCV.

Cinci factori pot fi invocați pentru a explica presiunile spre a menține și chiar crește efortul bugetar pentru educație și sănătate în țara noastră:

- În contextul scăderii PIB-ului, pentru a menține sistemul la un nivel acceptabil de funcționare, corectând totodată subfinanțarea moștenită, efortul bugetar a trebuit să crească substanțial (tabel 5.7).

- Nivelul extrem de scăzut al cheltuielilor pentru educație și sănătate, în România în regimul socialist, a generat percepția colectivă că este urgentă o corecție printr-un efort mai accentuat.

Tabel 5.7. DINAMICA CHELTUIELILOR PUBLICE REALE PENTRU SĂNĂTATE ȘI ÎNVĂȚĂMÂNT
CA % DIN 1989

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998♦
Învățământ	138,5	154,2	136,9	113,4	116,2	140,2	159,2	133,0	162,6
Sănătate	121,2	129,3	113,1	87,9	104,0	108,1	112,6	96,0	126,8

♦ Plan.

Sursa: Baza de date a ICCV.

- Un suport politic mai puternic pentru serviciile universale, de care beneficiază întreaga comunitate. În plus, în aceste două sectoare lucrează un segment important al salariaților, având în general un prestigiu social ridicat și influență politică. Lobby-ul pentru creșterea cheltuielilor în aceste sectoare a fost destul de eficace.

- Sistemele de sănătate, dar mai ales de învățământ, sunt considerate în România, ca de altfel în toate celelalte țări în tranziție, nu simple furnizoare de servicii pentru populație, ci resurse importante ale dezvoltării social-economice. În țara noastră, de exemplu, legea statuează învățământul ca prioritate națională.

- În perspectivă trebuie să ținem seama de încă un factor important: reforma serviciilor de sănătate, prin introducerea sistemului de asigurări, este de natură să preseze și în țara noastră în direcția creșterii substanțiale a cheltuielilor bugetare. Schimbarea spre un sistem bazat pe asigurări a dus peste tot la creșterea substanțială a efortului bugetar: Republica Cehă de la 4,8% în 1989 la 7,6% în 1993; în Ungaria, creșterea s-a petrecut un an mai târziu: de la 3,4% în 1989 la 6,8% în 1994; Estonia a ajuns la 6,4% în 1995.

În ceea ce privește reforma în domeniul sănătății și învățământului, se pot identifica două direcții distincte. Prima este **modernizarea managerială**: creșterea calității răspunsului învățământului la nevoile economiei de piață și ale unei societăți democratice; modernizarea conținutului educației; modernizarea mecanismelor de finanțare, a tehnologiei și managementului asistenței medicale. Această direcție presează spre creșterea cheltuielilor publice în aceste sectoare. Cea de a doua o reprezintă abandonul ambiției asigurării universale gratuite a tuturor serviciilor de învățământ și sănătate și transferul unei părți din costuri către populație. Diversificarea resurselor financiare ușurează într-o oarecare măsură efortul statului, prin introducerea în mod special a unor contribuții directe a beneficiarilor: asigurări sociale în domeniul sănătății, privatizarea unor servicii, încurajarea organizațiilor publice să vândă o parte din serviciile lor pentru a diversifica și crește propriile resurse financiare. Reformele în ambele sisteme sunt în proces de realizare și este dificil a se prezice în momentul actual forma exactă pe care o vor lua.

Transferurile sociale monetare directe

În aproape toate țările în tranziție, transferurile sociale în bani cresc în termeni relativi (ca % din PIB), dar moderat (tabel 5.8). În România, se înregistrează dimpotrivă în unii ani chiar o ușoară descreștere relativă; în termeni absoluți, descreșterea este substanțială (tabel 5.9 și grafic 5.5).

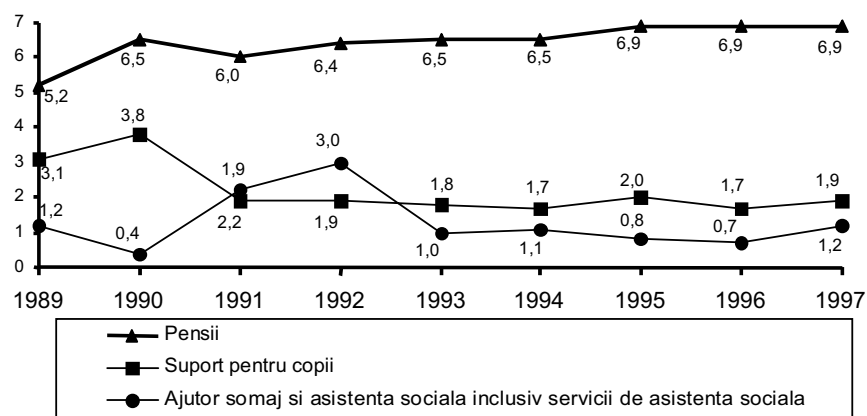
**Tabel 5.8. DINAMICA TRANSFERURILOR SOCIALE ÎN BANI: MEDIA TUTUROR
ȚĂRILOR ÎN TRANZIȚIE, MEDIA ȚĂRILOR EUROPENE,
CSI ȘI ROMÂNIA**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998♦
Total țări în tranziție	8,5	9,0	11,3	10,6	11,1					
Țări europene în tranziție	11,6	12,1	14,7	15,7	15,2					
Țări CSI	6,2	7,0	9,1	7,5	7,7					
România	9,5	10,7	10,1	9,6	9,3	9,3	9,7	9,3	10,0	9,9
România ca % din total țări tranziție	111,8	118,9	89,4	90,6	83,8					
România ca % din țări europene în tranziție	81,9	88,4	68,7	61,1	61,2					
România ca % din țările CSI	153,2	152,9	111,0	128,0	120,8					

♦ Program.

Sursa: calculat după *Children at risk...*, 1997, tabelele D6-8, p. 136-137; pentru România, Baza de date a ICCV.

Grafic 5. 5. DINAMICA DIFERITELOR TRANSFERURI SOCIALE MONETARE
CA % DIN PIB ÎN ROMÂNIA (% FAȚĂ DE 1989)



Tabel 5.9. DINAMICA TRANSFERURILOR SOCIALE MONETARE ÎN PREȚURI 1989 (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total transferuri sociale în bani	115,6	103,3	86,9	78,4	82,1	93,7	97,5	94,9
Pensii	128,4	112,5	105,3	99,3	104,3	121,2	132,5	119,2
Alocații familiale	124,4	57,2	34,4	26,0	28,4	24,4	23,2	34,4

Într-o perioadă de accentuat stres economic și social, paradoxal, România scade efortul de compensare a costurilor sociale ale tranziției. După 1989, țara noastră se depărtează și mai mult de politica socială a restului țărilor europene în tranziție, apropiindu-se de patternul țărilor din fosta Uniune Sovietică.

Asigurările sociale

Sistemul de asigurări sociale moștenit de la regimul socialist se caracteriza printr-un grad ridicat de comprehensivitate: o foarte mare parte a colectivității era cuprinsă în sistem, practic toate riscurile de pierdere a venitului erau acoperite, cu excepția șomajului.

El avea însă o problemă majoră: favoriza structural persoanele angajate în economia de stat, defavorizând în schimb țăranii cooperatori și, cu atât mai mult, pe cei necooperativizați și, în general, pe lucrătorii pe cont

propriu. Țăranii cooperatori aveau un fond special de pensii, din care erau oferite pensii cu un nivel mult mai scăzut decât cel al foștilor salariați din întreprinderile de stat. Dizolvarea cooperativelor a creat o criză majoră a acestui sistem. Soluția a fost absorbția sistemului de asigurări pentru țăranii cooperatori în sistemul asigurărilor de stat. Pensiile țăranilor, deși substanțial crescute, au rămas mult mai mici decât pensiile celor care au lucrat în întreprinderile de stat. Rațiunea menținerii acestei diferențe stă probabil în aprecierea că marea majoritate a pensionarilor cooperatori au primit pământ, putându-și completa veniturile din munca agricolă.

Sistemul de pensii în primii ani ai tranziției: nici o schimbare structurală importantă. Deși în primele proiecte legislative o nouă lege a pensiilor figura a fi promovată încă la începutul lui 1991, ea a fost amânată. Argumentul a fost că vechea lege era suficient de cuprinzătoare, iar elaborarea uneia noi trebuia să ia în considerare posibile schimbări structurale de opțiune. În 1993 este publicată *Cartea albă a asigurărilor sociale* care propune un nou sistem de asigurări sociale, realizată de un colectiv de specialiști din Occident, și adoptată de Ministerul Muncii și Protecției Sociale. Pe baza acestei **Carte** a fost elaborat proiectul de lege care urma a fi considerat de către parlament probabil în 1998.

Sistemul de pensii a fost folosit în primii ani ai tranziției ca un important instrument de amortizare a impactului social al restructurării economiei. Pentru a amortiza creșterea masivă așteptată a șomajului, ca efect al restructurării, încă din primii ani au fost promovate posibilități de pensionare înainte de limita de vârstă. Această tehnică a fost utilizată, de altfel, în toate țările în tranziție (tabel 5.10). În consecință, numărul pensionarilor a crescut substanțial, el incluzând însă un segment important de persoane care altfel ar fi trebuit să intre în șomaj. În 1997, numărul de pensionari a depășit pentru prima oară numărul de salariați cu 400.000. De altfel, o asemenea tendință de scădere a persoanelor active peste 55 de ani, ca o soluție la creșterea presiunii șomajului, poate fi identificată și în Europa de Vest (K. Duffy, 1995, p. 89).

Dezechilibrul dintre pensionari și salariați nu reprezintă, după cum se poate observa, un efect structural al actualului sistem de pensii, ci se explică prin doi factori extrinseci acestuia. Pe de o parte, o politică de relaxare a presiunii psihologice a șomajului: în loc de ajutor de șomaj, statul decide să ofere pensii; o mare parte a pensiilor acordate după 1989 reprezintă un **substitut pentru ajutorul de șomaj**. În noua legislație a pensiei se propune de altfel o creștere treptată a limitei de pensionare spre 65 de ani. Pe de altă parte, numărul de salariați a scăzut masiv. Acest cost social mai puțin vizibil al tranziției - scăderea numărului de salariați - va putea fi resorbit într-o perioadă de timp destul de îndelungată. El va trebui compensat însă printr-o politică activă și articulată de includere în sistemul de pensii a segmentului în creștere de întreprinzători particulari și lucrători pe cont propriu.

Tabel 5.10. SISTEMUL DE PENSII ÎN ROMÂNIA, COMPARATIV CU ALTE ȚĂRI ÎN TRANZIȚIE

	Pensionarii ca % din totalul populației		Pensia medie reală (1987=100)	Cheltuieli reale totale pentru pensii (1987=100)
	'87-'88	'92-'93	'92-'93	'92-'93
Estonia	22,2	24,0	50	42
Letonia	21,9	25,2	57	74
Lituania	22,0	23,9	61	52
Țările baltice	22,0	24,4	56	56
Ungaria	22,7	27,4	84	93
Polonia	17,4	22,4	103	147
Rep.Cehă	27,8	29,4	72	85
Slovacia	22,5	25,3	76	89
Slovenia	23,8	29,8	67	90
Țările Europei Centrale	22,8	26,9	80	101
România *	14,7 ('88)	19,7 ('93)	54,9 ('93)	99,3 ('93 față de '89)

*România - Comisia Națională pentru Statistică și Ministerul Finanțelor.

Sursa: B. Milanovic, 1995, tabel 7, p.32.

Nivelul pensiilor. În procesul tranziției în țara noastră, ca de altfel în toate țările aflate în această situație (excepție făcând doar Polonia), pensiile au suferit un proces semnificativ de depreciere în termeni absoluți (valoarea reală a pensiilor în raport cu 1989) dar, pentru multe țări, și în termeni relativi (raportul dintre pensia medie și salariul mediu) - tabele 5.10 și 5.11. Pensiile au fost erodate datorită inflației și a ajustării lor parțiale și întârziate la inflație. Cuantumul pensiilor, fiind stabilit prin lege, mecanismul de ajustare a fost mult mai greoi decât cel al salariilor care sunt indexate prin hotărâre de guvern și negociate anual. Ajustarea lor mai înceată la nivelul prețurilor nu reprezintă însă efectul pur al unui mecanism legal, ci exprimă în mod evident o anumită voință politică.

Tabel 5.11. RAPORTUL PENSIE MEDIE/SALARIU MEDIU

	1989	1995	Anul cu raportul pensie medie/salariu mediu cel mai mic	Diferența 1995-'89
Țările central și est europene	58,6	55,6 *		3,0
Republica Cehă	52,2	46,3	46,3 ('95)	-5,9
Slovacia	44,9	42,3	41,8 ('94)	-2,6
Ungaria	63,1	59,4	56,9 ('94)	-3,9
Polonia	44,6	72,8	44,6 ('89)	+28,2
Slovenia	75,2	76,2	73,6 ('91)	+1,0
Albania	76,9	54,2 ('94)	44,0 ('93)	-22,7
Bulgaria	57,3	46,8 ('94)	43,5 ('92)	-10,5
România	47,1	41,7	39,4 ('96)	-5,4
Țările CSI	37,3*	34,8		-2,5
Estonia	37,2	30,8	27,0 ('94)	-6,4
Letonia	37,6	33,8	26,0 ('91)	-3,8
Lituania	40,7	41,5	40,7 ('89)	+0,8
Belarus	25,7 ('90)	38,2	21,8 ('92)	+12,5
Moldova	39,5	44,9	36,4 ('91)	+5,4
Rusia	33,5	38,1	25,8 ('92)	+4,6
Ucraina	34,5	31,3	31,3 ('95)	-3,2
Armenia	43,2	28,7 ('94)	28,7 ('94)	-14,5
Azerbaidjan	43,6	25,6	25,6 ('95)	-18,0

* Fără Georgia.

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, tabel E5, p.142.

În majoritatea țărilor în tranziție din Europa Centrală și de Est (ECE) se înregistrează o descreștere relativă a pensiilor în raport cu salariile. Scăderea nu este dramatică: între 1989 și 1995 raportul pensie medie/salariu mediu a scăzut în medie cu 3 puncte procentuale. Excepție face Polonia care, de la nivelul cel mai scăzut dintre toate celelalte țări în 1989, ajunge în 1995 la unul dintre cele mai ridicate. Unele țări CSI înregistrează creșteri ale acestui raport.

Pentru a înțelege corect această tendință este necesar să luăm în considerare doi factori: nivelul inițial al pensiilor relativ ridicat (58,6%) și scăderea modestă a salariilor în majoritatea țărilor de aici, în comparație cu situația din CSI.

Pe ansamblu, nivelul protecției sociale a segmentului vârstnic al populației este mult mai scăzut în CSI decât în ECE: diferența medie este de circa 20 de puncte procentuale. Țările CSI au cunoscut, în medie, o scădere mai mică a raportului pensie/salarii, dar punctul de pornire a fost mult mai scăzut: 37,3% în comparație cu 58,6%. Unele țări CSI europene, probabil din cauza nivelului foarte scăzut inițial al pensiilor, au înregistrat o anumită creștere: Belarus, Moldova, Rusia. În Armenia, Azerbaidjan și Georgia, după o creștere inițială, începând cu 1993 se înregistrează un colaps al sistemului de pensii, pe fondul colapsului economiei. Estonia și Letonia, în ciuda nivelului inițial scăzut, au continuat să reducă pensiile în raport cu salariile.

Se poate detecta un pattern în aceste variații:

- În țările cu un raport inițial pensii/salarii relativ ridicat (prezentând totodată scăderi moderate de salarii), tranziția este caracterizată prin fluctuații reduse ca amplitudine: tendința generală este de mici scăderi, dar există și cazuri de creșteri ușoare.
- În țările cu un raport pensii/salarii deja mic (caracterizate de regulă și prin căderi dramatice în salarii), există o tendință de creștere a raportului, pentru a oferi o anumită protecție pensionarilor.
- În țările în care căderea economiei a continuat după primul șoc din anii 1992-'93, sistemul de pensii a intrat și el într-un colaps, statul nemaiputând oferi o protecție socială minimă pensionarilor (Armenia, Azerbaidjan, Albania, Bulgaria).

Pentru a înțelege mai bine funcția de protecție socială a sistemului de pensii, este relevant raportul pensie minimă/pensie medie. În România nu există o pensie minimă fixată prin lege, dar analiza situației din celelalte țări în tranziție ne oferă indiciile unui proces valabil și pentru țara noastră. Tendințele sunt diferite însă. Țările din Europa Centrală și de Est (ECE) sunt caracterizate de o tendință de scădere, dar mai moderată decât în cazul raportului pensie medie/salariu mediu. Aceasta indică evident o tendință ușoară de **scădere/creștere** a diferențierilor în sistemul de pensii (tabel 5.12): pe ansamblu, de la 36,1 în 1989 la 34,9 în 1995, cu creșteri modeste în Republica Cehă și Slovacia; creșteri substanțiale în Polonia; descreșteri semnificative în Slovenia unde nivelul inițial era foarte ridicat (de la 62,8 la 53,9). În țările CSI, descreșterea este mai accentuată: 7,3 puncte procentuale în medie, comparativ cu 1,2 în ECE. În aceste țări, pe fondul scăderii generale a pensiilor, se produce, paradoxal, o creștere a diferențierilor dintre pensii. Este încă o ilustrare a teoriei că sărăcia este asociată cu inegalități mai accentuate.

Tabel 5.12. DINAMICA RAPORTULUI PENSIE MINIMĂ/PENSIE MEDIE

	1989	1995	Dif. 1989-'95
Țările ECE	36,1	34,9	1,2
Țările CSI	29,1	21,8	7,3

Sursa: calculat după *Children at Risk...*, 1997, tabel E6, p.142.

Dinamica cheltuielilor totale pentru asigurările sociale. Dat fiind creșterea numărului de pensionari, era de așteptat ca efortul financiar în acest domeniu să crească (tabel 5.13), dar această creștere nu a putut preveni deprecierea în termeni reali a pensiilor.

Tabel 5.13. DINAMICA ASIGURĂRILOR SOCIALE. MEDIA ȚĂRILOR ÎN TRANZIȚIE CU DATE DISPONIBILE ÎN ANUL RESPECTIV (ÎNTE 14 ȘI 16), MEDIA ȚĂRILOR EUROPENE ÎN TRANZIȚIE (POLONIA, REPUBLICA CEHĂ, SLOVACIA, UNGARIA, BULGARIA) ȘI ROMÂNIA (% din PIB)

	1989	1990	1991	1992	1993	Dif. 1993-'89	1994	1995	1996	1997
Total țări în tranziție	6,6	7,0	8,3	7,6	8,0	+1,4 = 121,2%				
România	5,2	6,5	6,0	6,4	6,5	+1,3 = 125,0%	6,5	6,9	6,9	6,9
Țări europene în tranziție	8,1	8,5	9,7	10,6	10,5	+2,4 = 129,6%	10,3			
Țări CSI	5,3	5,7	6,5	5,2	5,6	+0,3 = 105,7				

Sursa: *Children at risk...*, 1997, tabelele D6-8, p. 136-137; pentru România, Baza de date a ICCV.

Dacă pensiile au scăzut în raport cu salariile, cheltuielile totale pentru pensii ca procent în PIB în 1993 față de 1989 au crescut: cu 2,4 puncte procentuale în țările ECE (fără România), cu 1,3 în România și doar cu 0,3 în țările fostei Uniuni Sovietice. Decalajul dintre finanțarea sistemului de pensii în țările ECE și CSI, deja semnificativ în 1989, a crescut și mai mult în primii ani ai tranziției.

Creșterea efortului bugetar pentru sistemul de pensii a compensat în mai mare măsură creșterea numărului de pensionari, decât menținerea

pensiilor în pas cu prețurile ca efect al liberalizării. Se poate estima că pensiile s-au erodat ceva mai mult decât salariile, dar, în cele mai multe cazuri, mai puțin decât alte venituri provenite din transferuri sociale.

O anumită compensație pentru nivelul relativ scăzut al pensiilor în multe țări foste socialiste este oferită de posibilitatea de a cumula pensia cu salariul, situație valabilă pentru 11 țări în tranziție cuprinse în proiectul Consiliului Europei pe problema *Excluziunii sociale* (K. Duffy, 1997, p.101). În Estonia, în 1995, 75% dintre pensionari lucrau. În unele dintre aceste țări, există restricții referitoare la numărul de ore de lucru pentru care se poate obține salariu. În alte țări, venitul adițional obținut este impozitat mai accentuat, fiind cumulat cu pensia (K. Duffy, 1997, p.90). Pe ansamblu, procentul pensionarilor angajați permanent pare a fi relativ scăzut. Se poate presupune că aceștia aparțin mai degrabă straturilor sociale mai bogate, reprezentând un instrument puțin important pentru suplimentarea pensiilor scăzute. Din acest motiv, polarizarea economică efectivă a pensionarilor pare a fi mult mai mare decât cea sugerată de diferențierea pensiilor. În proiectul de sistem al pensiilor discutat în România, o asemenea cumulare a pensiei cu salariul nu mai este permisă.

Nivelul de sărăcie a pensionarilor. În ciuda eroziunii mai accentuate a pensiilor decât a salariilor, pensionarii ca grup sunt caracterizați printr-un risc mai scăzut de a cădea în sărăcie decât majoritatea celorlalte grupuri sociale, inclusiv decât al salariaților. Aceasta se datorează următorilor factori:

a) Cele mai multe familii de pensionari, datorită sistemului de pensii înalt comprehensiv moștenit și a sistemului de distribuție și redistribuție a veniturilor, se caracterizează prin:

- Două pensii.
- Datorită unei lungi istorii de muncă, pensiile sunt relativ ridicate.
- Au reușit înainte de căderea dramatică a veniturilor în primii ani ai tranziției să acumuleze un stoc larg de bunuri: în primul rând locuință, mobilă, haine, aparatură casnică.

b) În general nu mai au copii în situația urgentă de a fi ajutați:

- Familiile de persoane active, spre deosebire de familiile de pensionari, au fost afectate de mai mulți factori negativi.
 - Chiar dacă salariile medii și mari s-au erodat mai puțin decât pensiile, salariile mici s-au erodat mai mult decât pensiile.
 - Unele salarii din familiile de salariați au fost înlocuite cu ajutorul de șomaj, sau cu alocația de sprijin mult mai scăzute decât pensiile; unele nu au fost înlocuite cu nici un venit.
 - Familiile active cu copii au fost afectate de o erodare extrem de dură a alocațiilor pentru copii, mult mai mare decât a pensiilor.
 - Familiile active, mai ales cele tinere, au avut mai puține acumulări.
- Ele trebuie să facă eforturi mai mari pentru a susține copiii care sunt în

pragul integrării în viața matură.

Suportul pentru familie și copii

Suportul social pentru familiile cu copii a scăzut dramatic în România. Scăderi nu atât de dramatice, dar semnificative, au cunoscut și alte țări în tranziție (tabel 5.14).

Tabel 5.14. DINAMICA SUPORTULUI FINANCIAR PENTRU COPII ȘI FAMILIILE CU COPII (ALOCAȚII PENTRU COPII, INDEMNIZAȚII DE NAȘTERE, CONCEDII DE MATERNITATE). MEDIA ȚĂRILOR ÎN TRANZIȚIE CU DATE DISPONIBILE ÎN ANUL RESPECTIV (ÎNTE 14 ȘI 16 ȚĂRI), MEDIA ȚĂRILOR EUROPENE ÎN TRANZIȚIE (POLONIA, REPUBLICA CEHĂ, SLOVACIA, UNGARIA, BULGARIA) ȘI ROMÂNIA

	1989	1990	1991	1992	1993	Dif. 1993- '89	1994	1995	1996	1997
Total țări în tranziție	1,7	1,7	2,1	2,1	1,9	+0,2 = 111,8%				
România	3,1	3,8	1,9	1,3	1,0	-2,1 = 32,3%	1,1	0,8	0,7	1,2
Țări europene în tranziție	3,1	3,0	3,4	3,1	2,8	-0,3 = 90,3%	2,5			
Țări CSI	0,6	1,1	2,1	1,9	1,5	+0,9 = 250%				

Sursa: *Children at risk...*, 1997, tabelele D6-8, p. 136-137; pentru România, Comisia Națională pentru Statistică, Ministerul Finanțelor.

În primul rând, familiile cu copii au fost afectate advers de eliminarea subsidiilor generoase pentru bunurile și serviciile de bază, cele pentru copii fiind de regulă mai accentuat subvenționate (tabel 5.15). Multe gratuități au fost eliminate. În România, alocațiile pentru copii au scăzut substanțial (tabel 5.16). Dacă adăugăm și diminuarea până la dispariție a investițiilor statului în construcția de locuințe, de care în mod special beneficiază tinerele familii cu copii, suportul statului pentru familie se dovedește a se fi redus și mai mult (tabel 5.24).

Tabel 5.15. CHELTUIELI PUBLICE PENTRU SUBVENȚIONAREA CONSUMULUI CA % DIN PIB

	1989	1995
Republica Cehă	3,4	0,7
Slovacia	4,0 ('90)	1,5
Ungaria	7,0	1,5 ('93)
Polonia	8,2	0,7 ('93)
Bulgaria	4,0 ('90)	0,0 ('93)
Lituania	17,3	0,9 ('94)
Rusia	1,5	1,6 ('94)
Armenia	3,6	0,4 ('93)
Georgia	6,7	0,4 ('93)

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, din tabelul D9, p.138.

În practica tranziției, în ceea ce privește cheltuielile publice pentru suportul familiei și copiilor, două patternuri pot fi distinse: țările ECE, cu excepția Republicii Cehe, prezintă o scădere semnificativă a alocațiilor bugetare, pornindu-se însă de la un nivel ridicat (10-12% din salariul mediu). România cunoaște căderea cea mai severă: alocația pentru copii ajunsese în anul 1996 sub 20% din valoarea ei reală din 1989. În ianuarie 1997 ea a crescut masiv, fără a atinge însă nivelul ei din 1989, fiind însă de atunci din nou erodată rapid de inflație. Fostele republici europene ale Uniunii Sovietice, ca Letonia, Lituania, Rusia care au pornit de la un nivel al alocației foarte scăzut în 1989, au prezentat o creștere dar relativ redusă, rămânând însă mult în urma țărilor ECE. În două dintre țările din Asia Centrală despre care avem date, patternul este diferit: în Kirghizstan, de la un nivel inițial ridicat, cheltuielile sociale în acest sector au crescut și mai mult. În Uzbekistan, ele au rămas la același nivel relativ ridicat. Nu este clar ce s-a întâmplat când reforma economică a fost accelerată în aceste țări, fiind acompaniată de o drastică cădere economică. Țările transcaucaziene (Azerbaidjan și Georgia) au scăzut efortul lor probabil datorită haosului economic.

Tabel 5.16. DINAMICA ALOCAȚIILOR FAMILIALE CA % DIN PIB; VALOAREA ALOCAȚIILOR ÎN 1995 CA % DIN VALOAREA LOR ÎN 1989

	Alocații bugetare: ca % din PIB -1989	1995	Valoarea alocației: 1995 ca % din 1989
Republica Cehă	3,0	3,3	110,0
Slovacia	3,9	2,6	67,7
Ungaria	3,9	3,3 ('94)	84,6
Polonia	2,1	1,5 ('93)	71,4
Albania	0,7	0,2 ('93)	28,6
Bulgaria	2,7	1,3	48,1
România	3,1	0,8	25,8
Letonia	0,4	1,6	400,0
Lituania	0,5	0,9	180,0
Rusia	0,3	0,8 ('94)	266,7
Ucraina	0,1	0,7	700,0
Azerbaidjan	1,8	0,8	44,4
Georgia	0,5	0,2	40,0
Kirghizstan *)	2,3 ('87-'88)	4,1 ('92-'93)	178,3
Uzbekistan *)	2,5	2,5	0,0
Media țărilor ECE	2,7	1,9	68,8
Media țărilor CSI europene	0,3	1,0	333,3
Țările transcaucaziene	1,1	0,5	45,4
Asia Centrală	2,4	3,3	137,5

*) B. Milanovic, 1995, tabel 8, p.36.

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, tabel D6, p.136.

Tabel 5.17. DINAMICA CHELTUIELILOR BUGETARE PENTRU DEZVOLTARE PUBLICĂ ȘI LOCUINȚE, ÎN PREȚURI 1989, CA % DIN 1989 ȘI CA % DIN PIB

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998♦
% din 1989	100	47,0	35,8	47,7	39,3	42,1	52,3	53,3	45,3	33,7
% din PIB	3,6	1,6	1,3	1,9	1,8	1,8	2,0	1,9	1,8	1,2

♦ Program.

Sursa: Comisia Națională pentru Statistică, Baza de date ICCV, pe baza indicilor de prețuri CNS.

Ca rezultat al diminuării suportului pentru familiile cu copii, pe fondul unei scăderi generale a veniturilor, grupul copiilor a fost cel mai afectat de sărăcie în România. Dezvoltarea unei politici energice de suport a familiei cu copii va reprezenta probabil un component crucial al viitoarei agende de politică socială. Sărăcia actuală a copiilor este o sursă importantă a sărăciei din viitor.

O explicație parțială a reducerilor din cheltuielile publice pentru familiile cu copii o reprezintă dificultățile financiare ale țării noastre, ca și ale celorlalte țări în tranziție. Toate aceste țări au prezentat sau prezintă încă deficite bugetare relativ ridicate. Presiunile celorlalte sectoare - învățământ, sănătate, pensii, beneficii pentru șomaj - s-au dovedit mai puternice decât cele în favoarea copiilor. Este însă important a identifica factorii care explică acest interes scăzut pentru situația copilului, manifestată în mod special în țara noastră. Acestei chestiuni i se va dedica însă un capitol special (Capitolul 8).

Șomajul și asistența socială

Ajutorul de șomaj a fost introdus în România la începutul lui 1991 ca parte a noului sistem de securitate socială, fiind considerat a fi un instrument vital pentru acceptarea socială a privatizării și restructurării economiei. Încă de la început, sistemul ajutorului de șomaj a avut în vedere două obiective: pe de o parte să asigure o înlocuire satisfăcătoare a salariului, făcând astfel acceptabilă schimbarea locului de muncă; pe de altă parte, el trebuia astfel conceput încât să nu creeze dependență și lipsă de motivație pentru reintegrarea rapidă în sistemul muncii. Pentru a atinge acest al doilea obiectiv, nivelul ajutorului de șomaj, de la început, nu a fost stabilit prea ridicat, dar totuși proporțional cu salariul pe care îl înlocuiește; totodată, el a fost acordat pe o perioadă scurtă de timp: 6 luni în acord cu legea din 1991. În lipsa unui sistem de venit minim garantat (ajutor social), el a fost extins la 9 luni, când a devenit evident că șomajul produs de primul șoc al restructurării nu a fost resorbit într-o proporție satisfăcătoare. Curând el a fost continuat cu o și mai redusă **alocație de sprijin** (fixă, indiferent de

salariul inițial) pe termen de 18 luni. De fapt, și în celelalte țări în tranziție sistemul de ajutor de șomaj este destul de sever în comparație cu cel din Europa de Vest, din aceleași motive ca cele indicate mai sus. De exemplu, în Lituania, ajutorul de șomaj este acordat doar pentru 6 luni; el poate fi extins, dar la un nivel semnificativ mai scăzut, cu încă 6 luni, dar din bugetul autorităților locale și cu aprobarea acestora (R. Alisauskiene, 1996). Unii analiști estimează că nivelul ridicat al șomajului atins în Polonia și Bulgaria ar putea fi explicat și prin caracterul generos al ajutorului de șomaj oferit în primii ani ai tranziției în aceste țări (J. Clarke, 1997, p.57).

Tabel 5.18. DINAMICA TRANSFERURILOR SOCIALE PENTRU AJUTORUL DE ȘOMAJ ȘI AJUTORUL SOCIAL. MEDIA ȚĂRILOR ÎN TRANZIȚIE CU DATE DISPONIBILE ÎN ANUL RESPECTIV (ÎNTRE 14 ȘI 16), MEDIA ȚĂRILOR EUROPENE ÎN TRANZIȚIE (POLONIA, REPUBLICA CEHĂ, SLOVACIA, UNGARIA, BULGARIA) ȘI ROMÂNIA (% DIN PIB)

	1989	1990	1991	1992	1993	Dif. 93/89	1994	1995	1996	1997
Total țări în tranziție	0,2	0,3	0,8	0,9	1,2	+1,0 = 600%				
România	0,1	0,1	0,8	0,9	1,0	+0,9 = 900%	1,0	1,2	0,9	1,6
Țări europene în tranziție	0,4	0,6	1,6	1,9	1,9	+1,5 = 475%	2,2			
Țări CSI	0,3	0,2	0,5	0,4	0,6	+0,3 = 200%				

Notă: Datele despre asistența socială sunt destul de confuze. Înainte de 1989 nu exista un sistem structurat și permanent de ajutor social. Ajutorul social acordat era ocazional, ocupând o poziție marginală în sistemul de protecție socială. Nici după 1989 el nu s-a încheșat suficient, motiv pentru care probabil și statisticile sunt confuze. În multe raportări asupra asistenței sociale sunt incluse atât ajutoarele sociale în bani, cât și cheltuielile pentru instituțiile de asistență socială (cămine pentru copii și bătrâni).

Sursa: *Children at risk...*, 1997, tabelele D6-8, p. 136-137; pentru România, Baza de a date ICCV.

Dacă acestea erau intențiile inițiale, se pare că sistemul a evoluat într-o direcție oarecum contrară: nivelul ajutorului de șomaj s-a erodat în raport cu salariul pe care îl înlocuiește, dar s-a prelungit ca timp de alocare. Odată cu erodarea valorii ajutorului de șomaj (grafic 5.11, p.112), s-a depreciat și funcția sa social-psihologică de facilitare a reorientării profesionale. Perspectiva intrării în șomaj a devenit din ce în ce mai puțin acceptabilă. Ca efect al acestei depreciări a sistemului, și pentru a evita tensiuni sociale, în 1997, guvernul a recurs la o metodă cu totul nestandard de a face social acceptabile restructurările unor mari întreprinderi sau ramuri industriale: în cazul întreprinderilor cu proprietate de stat majoritară, obligate să recurgă la licențieri masive, se acordă compensații în valoare de 6-12

salarii medii pe economie, în funcție de vechimea în muncă, pe lângă drepturile de ajutor de șomaj (Ordonanța de urgență 9/14 aprilie 1997). Sub presiunile sindicatelor din minerit, Ordonanța de urgență nr.22/19 august 1997 mărește substanțial compensațiile pentru industria minieră și prospecțiuni geologice: între 12 și 20 de salarii medii pe ramura minieră, adică mult mai mult decât media pe economie. Și în acest caz, intenția inițială nu a fost realizată datorită lipsei mijloacelor care să o pună în practică. O asemenea discriminare între diferitele tipuri de persoane disponibilizate a fost justificată inițial ca făcând parte din programul de măsuri active. Compensațiile extrem de mari oferite au fost tratate nu ca un mijloc de evitare a tensiunilor sociale și a face acceptabil șomajul, ci mai mult ca mijloc de sprijinire a inițiativelor pe cont propriu. Din datele existente, aceste compensații în imensa lor majoritate au fost consumate, iar nu investite.

Tabel 5.19. AJUTORUL DE ȘOMAJ ȘI ASISTENȚA SOCIALĂ CA % DIN PIB

	Anul de vârf	1995
Republica Cehă	3,1 ('91)	0,6
Slovacia	1,8 ('95)	1,8
Ungaria	3,2 ('93)	2,7 ('94)
Polonia	2,3 ('92)	2,3 ('93)
Slovenia	2,5 ('93)	1,8
Bulgaria	3,0 ('94)	2,5
România	1,6 ('97)	1,2
Estonia	1,8 ('94)	1,2
Letonia	0,5 ('93)	0,5
Lituania	1,2 ('94)	1,2 ('94)
Belarus	0,2 ('95)	0,2
Moldova	0,2 ('95)	0,2
Rusia	0,1 ('94)	0,1 ('94)
Ucraina	0,1 ('94)	0,1 ('94)
Azerbaidjan	0,2 ('92)	0,1
Georgia	0,9 ('95)	0,9

Sursa: *Children at risk...*, din tabelul D7, p.137.

Șomajul nu a crescut așa cum se aștepta. Aceasta este valabil pentru toate țările în tranziție. El este chiar mai redus decât în cele mai multe țări vest europene. În 1994, șomajul se plasa între 3% în Republica Cehă, 10,9% în România și 15,9% în Albania. În țările din fosta Uniune Sovietică, raportările indică un nivel foarte scăzut al șomajului: între 0,4% în Ucraina și 6,4% în Letonia (*Children at Risk...*, 1997, tabel E2, p.139).

Ajutorul social bazat pe testarea mijloacelor, mai dezvoltat în

țările ECE și mult mai puțin în CSI, România ocupând o poziție intermediară, pare să nu joace un rol foarte important în nici o țară în tranziție. În țara noastră a fost introdus foarte târziu (a doua jumătate a anului 1995), fără mare entuziasm. De la început funcționarea sa a stat sub semnul confuziei metodologiei și a lipsei de surse bugetare clare. Deși un drept statuat prin lege, el se plătește cu intermitențe, adesea neplătindu-se deloc. Nu pare să existe nici un grup de presiune care să preseze pentru normalizarea situației și nici o voință politică de a-l pune pe baze funcționale. Actorii politici par mai degrabă să evoce povești neverificate și chiar de excepție în legătură cu faptul că de el profită mulți care "vin cu Mercedesul să-și încaseze ajutorul social". Situația este agravată datorită faptului că plata ajutorului social cade în responsabilitatea autorităților locale, ele neprimind pentru aceasta un transfer special de la bugetul național și nici fiind obligate să rezerve prioritar un capitol special din bugetele lor. Din acest motiv, acordarea sa este înalt variabilă, în funcție de resursele bugetului local și de voința politică de a i se rezerva o parte din buget.

Se pare că aceasta este situația în toate țările în tranziție. O mare proporție dintre cei care ar avea nevoie de el și s-ar califica nu beneficiază de el, din diferite motive. Specialiștii Băncii Mondiale estimează că în toate țările în tranziție beneficierea de acest ajutor este scăzută și sistemul este foarte inefficient; în ciuda filozofiei sale, el nu este bine focalizat pe cei efectiv aflați în nevoie (J. Clarke, 1997, p.57). Datele limitate disponibile (*Children at Risk...*, 1997, tabel F7, p.152) indică un procent relativ scăzut de populație care beneficiază de ajutor social, deși sărăcia a explodat în țările în tranziție: Republica Cehă - 10% în 1994, Slovacia - 9% în 1995, Ungaria - 6% în 1995, Polonia - 5% în 1994, Slovenia - 2% în 1995, Bulgaria - 10% în 1994, Letonia - 25% în 1995, Ucraina - 3% în 1995. În România nu există date asupra numărului beneficiarilor. Este însă clar că el reprezintă o fracțiune foarte mică din segmentul de populație aflat într-o sărăcie absolută.

Un complex de factori pot fi invocați pentru a explica funcționarea extrem de proastă a acestui sistem:

- Lipsa experienței administrative, sistemul necesitând un aparat administrativ specific și extins.
- Sursele de venit, atât în bani, cât mai ales în natură sunt înalt diversificate și fluctuante de la lună la lună. Multe dintre ele sunt informale/ la marginea legii, foarte greu de verificat prin mijloace administrative. Acest fapt produce mari distorsiuni în procesul de selecție a beneficiarilor, ceea ce produce mari îndoeli în legătură cu funcționarea sistemului.
- Datorită faptului că o mare parte a populației trăiește în sărăcie sau la limita sărăciei (percepută ca **săraci care ar merita ajutor**), nu există voința politică de a ajuta pe cei mai săraci dintre săraci, percepuți, mulți dintre ei, ca **săraci care nu merită să fie ajutați**.
- Mentalitatea bunăstării bazate pe muncă: oamenii trebuie să

muncească, să încerce să se descurce; ei trebuie motivați să facă efortul, iar nu demotivați printr-un ajutor pe care deseori nu-l merită. În țara noastră mulți dintre cei care beneficiază de ajutor social sunt rromi sau săraci care sunt percepuți a nu merita să fie ajutați, presupunându-se că nu fac ei înșiși vreun efort pentru a ieși din sărăcie.

- Posibilul stereotip că aceia care trăiesc la sate, având ceva pământ, nu necesită neapărat ajutor social, ei putând să se descurce într-un fel sau altul, motiv pentru care sprijinirea lor este neglijată.

- Datorită tuturor acestor factori este interesant că, în România, efortul bugetar pentru ajutorul de șomaj și ajutor social este foarte redus, deși acestea sunt principalele mijloace de a sprijini pe cei mai săraci dintre săraci. Efortul bugetar în acest domeniu este moderat, de altfel, în toate țările în tranziție: doar în unele dintre ele se atinge nivelul de 3% din PIB, cu fluctuații foarte mari de la an la an, cu tendință mai degrabă de scădere. În țările CSI el se plasează de regulă sub 1%. Există peste tot o preferință clară pentru finanțarea serviciilor sociale fundamentale (sănătate și educație) și a pensiilor, pensionarii fiind percepuți ca meritând efortul bugetar.

A reușit România să prevină și să absoarbă costurile sociale ale tranziției, asigurând o extraprotecție necesară în această perioadă ?

Este foarte dificil a da un răspuns precis la această întrebare pentru că nu deținem o definiție operațională clară a compensărilor care trebuiau oferite și nici a nivelului lor acceptabil. Se poate da însă un răspuns, dacă nu precis cantitativ, cel puțin global.

Pentru a aproxima măsura în care politica socială a contribuit la resorbția costurilor sociale ale tranziției voi folosi două cadre de referință:

a) Dinamica salariului real. Este clar că transferurile sociale nu pot compensa scăderea veniturilor primare și, în mod special, a salariilor. Dinamica salariilor, pe departe cea mai importantă sursă de venit în perioada actuală, ne spune însă ceva despre șocul economic suferit de populație și despre amploarea problemelor sociale. Dacă adăugăm faptul că multe salarii au fost înlocuite cu transferuri sociale semnificativ mai mici: ajutoare de șomaj, ajutor social sau chiar cu nimic, avem o imagine mai clară a căderii reale a standardului de viață.

Tabelul 5.20 ne oferă o imagine despre amploarea costurilor sociale ale tranziției, indicate de dinamica salariului mediu real și despre efortul de protecție socială a populației în situație de risc.

Tabel 5.20. DINAMICA TRANSFERURILOR SOCIALE ÎN BANI (PENSII, ALOCAȚII FAMILIALE ȘI MATERNALE, AJUTOR DE ȘOMAJ, AJUTOR SOCIAL) CA % DIN PIB ȘI A SALARIULUI REAL

	1989	1993	Variație în procente 1993 față de 1989	Descreștere în salariul real: în procente 1993 față de 1989
România	9,5	9,3	-2,1	-37,9
Ungaria	13,2	17,6	+33,3	-17,5
Republica Cehă	11,8	13,2	+11,9	-20,4
Slovenia	n.a. *	16,9		-30,7
Polonia	9,4	18,7	+98,9	-28,8
Slovacia	11,9	13,6	+14,3	-30,5
Belarus	7,7 ('90)	10,1	+31,2	-5,3
Bulgaria	11,5	12,8	+11,3	-26,2
Rusia	6,2	6,3	+1,6	-24,2
Letonia	6,7	13,1	+95,5	-47,5
Estonia	n.a. **	9,1		-50,5
Ucraina	4,6	8,8	+91,3	-57,0
Lituania	5,4	7,8	+44,4	-70,9
Albania	6,4	7,6	+18,7	-29,8
Moldova	n.a. **	4,5 (6,7 în '94)		-51,0
Georgia	5,5	1,8	- 67,3	-56,0
Azerbaidjan	9,3	11,3	+21,5	-44,7
Armenia	6,0 ('90)	5,5	-8,3	-72,6
Kazakhstan *	5,7 a	4,7b	-17,5	
Kirghizstan *	10,0	16,2	+62,0	
Turkmenistan*	4,4	4,6a	+4,5	
Uzbekistan *	9,3	12,5	+34,4	

*B. Milanovic, 1995, Tabel 6, p.28 a=doar pensii; b=doar pensii și ajutor de șomaj.

Sursa: calculat după *Children at risk...*, 1997, tabelele D6, D7, D8, E3.

Salariul real în 13 țări aflate în tranziție, despre care avem date, a scăzut în medie în 1993 cu 38% față de 1989, în timp ce transferurile sociale monetare au crescut în medie cu 28,4%. În România, salariul real a scăzut în 1993 față de 1989 cu 37,9 %, în timp ce transferurile sociale în bani au scăzut cu 2,1% față de 1989. Situația nu s-a îmbunătățit. În 1997, salariul real era mai mic cu peste 40% decât în 1989, în timp ce transferurile sociale în bani au scăzut și ele cu 5,1% față de 1989.

b) Creșterea sărăciei reprezintă un indicator mai direct al eficienței politicii sociale în prevenirea și reducerea costurilor sociale ale tranziției. În toate țările se înregistrează creșteri ale sărăciei, dar proporțiile creșterii sunt diferite. În unele țări s-au înregistrat creșteri modeste, în altele adevărate explozii.

Tabel 5.21. DINAMICA COEFICIENTUL *Gini* ȘI A PROPORȚIEI SĂRACILOR ÎN POPULAȚIE

	Coeficientul <i>Gini</i>		Proporția săracilor în populație	
	1987-'88	1993-'94	1987-'88	1993-'94
Polonia	26	31	6	20
Bulgaria	23	31	2	17
România	23	33	6	32
Ungaria	23	28	<1	2
Republica Cehă	19	27	0	<1
	20	20	0	1
Slovenia	24	29	0	0
Lituania	23	37	1	49
Letonia	23	27	1	19
Estonia	23	40	1	33
Rusia	24	36	2	43
Ucraina	23	33	2	41
Belarus	23	22	1	11
Moldova	24	36	4	65
Kazahstan	26	33	5	50
Kirghizstan	26	35	12	76
Turkmenistan	26	36	12	48
Azerbaidjan *	-	-	11	65
<i>Pentru comparație</i>				
Marea Britanie	34	37	1	
Turcia	46		31	
Malaysia			15	
Brazilia	64		33	

* *Poverty, Children and Social Policy...*, 1995, tabel 1.4, p.8.

Notă: orice încercare de a face o estimare a polarizării economice și a sărăciei în țările în tranziție are de înfruntat probleme extrem de complexe referitoare atât la lipsa de date sistematice și înalt credibile, diferențelor de metodologie, cât și varietății mari de situații și a fluctuațiilor rapide. Estimările oferite de UNICEF sunt puțin diferite, dar ordinele de mărime sunt similare. Pentru comparabilitate au fost luate doar estimările utilizând aceeași metodologie, a mai multor țări aflate în tranziție. Estimările despre România, făcute de specialiștii români sunt diferite, dar comparabile în ceea ce privește ordinea de mărime.

Sursa: B. Milanovic, 1995, tabel 2, p.14.

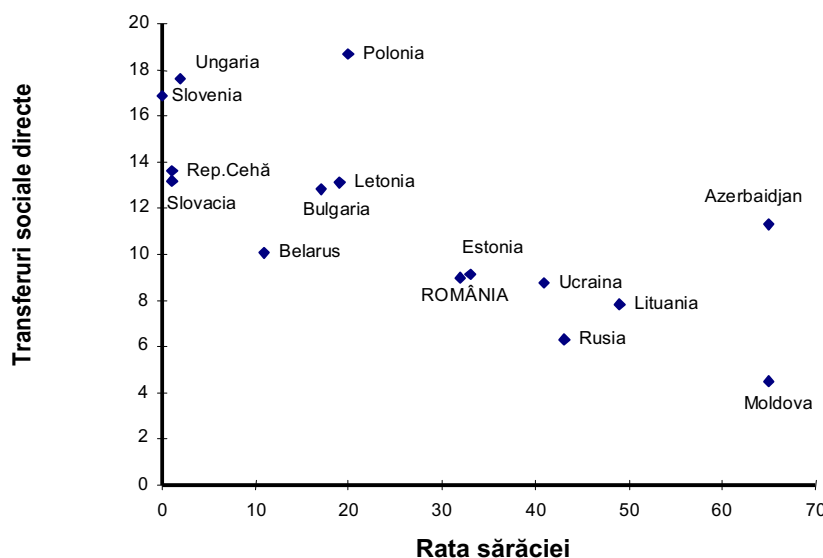
Cu excepția Sloveniei, Republicii Cehe, Slovaciei și Ungariei, unde creșterea sărăciei a fost moderată, toate celelalte țări au fost caracterizate printr-o adevărată explozie a sărăciei. Costurile sociale necompensate ale tranziției au generat o uriașă cantitate de probleme sociale, tensiuni și insatisfacții, dificil de absorbit în următorii ani, chiar și în scenariile cele mai optimiste.

După cum se poate observa din tabelul 5.21, în 1993 România se

prezenta cu o rată de sărăcie din cele mai ridicate între țările europene, dar mai scăzută decât în țările din fosta Uniune Sovietică. De la 6% în 1987-'88, se ajunge în câțiva ani la o treime din populație. Estimările UNICEF sunt în privința României ușor diferite: 7% în 1989 și 25,3% în 1993, 29,1% în 1994. Institutul de Cercetare a Calității Vieții oferă estimări ceva mai ridicate: 38% pentru 1994 (C. Zamfir, 1995). Explozia sărăciei în țara noastră este un simptom foarte clar al insuficienței protecției sociale în primii ani ai tranziției.

Spre deosebire de celelalte țări în tranziție, și în special de țările europene, în România în primii ani ai tranziției nu se poate vorbi despre o protecție socială excepțională, ci dimpotrivă, despre o scădere a protecției sociale. După o ușoară creștere a transferurilor în bani în 1990-'91, din 1992, tocmai când efectele sociale negative ale tranziției explodează, efortul de protecție socială scade sub nivelul celui din 1989. Luând în considerare explozia problemelor sociale, este clar că nici în majoritatea celorlalte țări în tranziție creșterile de resurse bugetare orientate în acest domeniu nu au fost de natură a compensa complet creșterea sărăciei, cel mai grav cost social al tranziției.

Grafic 5.6. **RELAȚIA DINTRE TRANSFERURILE SOCIALE MONETARE DIRECT CĂTRE POPULAȚIE (1993) ȘI RATA SĂRĂCIEI (PROPOȚIA POPULAȚIEI AFLATE ÎN SĂRĂCIE ÎN 1993)**



Sursa: B. Milanovic, 1995, și *Children at risk...*, 1997.

Graficul 5.6 sugerează că în țările central și est europene efortul de suport financiar al celor în dificultate este ridicat, opțiune care, fără îndoială, a contribuit la menținerea sărăciei sub un anumit control. În țările din fosta

Uniune Sovietică, România apropiindu-se ca opțiune de acest grup, transferurile sociale în bani sunt modeste, fapt asociat și cu un nivel ridicat al sărăciei.

Copiii reprezintă în țara noastră un caz special de eșec al politicii de prevenire și reducere a costurilor sociale ale tranziției. Situația acestora a fost masiv și advers afectată de căderea veniturilor primare. Familiile cu mulți copii tind să aibă: mai puține venituri salariale (mama nu lucrează), salarii mici, risc ridicat de șomaj. În schimb, suportul social pentru aceste familii, în loc să crească, a scăzut dramatic. Aceasta explică proporția mare de copii în sărăcie (tabel 5.22). Din același tabel reiese un fapt îngrijorător: pe fondul unei creșteri generale a standardului de viață în 1996 față de 1995, reducerea sărăciei în 1996 față de 1995 este substanțial mai scăzută în cazul copiilor decât al vârstnicilor și al populației în ansamblu. Aceste date sugerează că, în ipoteza unui reviriment economic, copiii vor câștiga destul de puțin. Este necesară, din acest motiv, o politică de suport social a copiilor mult mai accentuată.

Tabel 5.22. DINAMICA PERSOANELOR AFLATE ÎN SĂRĂCIE CA % DIN RESPECTIVELE GRUPURI

	1995	1996	1996 față de 1995 în %
Total populație	25,2	23,3	- 7,5
Vârstnici	10,9	9,1	- 16,5
Copii	34,7	32,7	- 5,8

Notă: A fost utilizat un prag relativ de sărăcie: 60% din cheltuielile medii de consum pe adult echivalent (scala valorică de echivalență CNS); datele oferite de AIG, Comisia Națională pentru Statistică.

Explicația opțiunilor de protecție socială

Situația descrisă mai sus are o semnificație paradoxală. Se poate estima că, în țara noastră, intenția colectivității, a majorității 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 până în 1996 s-au definit pe ele însele ca având o opțiune social-democrată, și, în consecință, se presupunea a fi fost orientate accentuat spre o protecție socială extraordinară, pentru a amortiza șocul tranziției. Este extrem de dificil de explicat cum asemenea guverne au practicat o politică socială mai accentuat de dreapta, în timp ce unele guverne din țările vecine, percepute în general a fi plasate mai la dreapta în sfera politicilor sociale decât guvernele din România, au practicat o politică socială mai de stânga.

Care ar putea fi explicația? Nu cred că explicația acestui paradox ar sta în vreo duplicitate a actorilor politici și sociali. Buna intenție, pe ansamblu, cred că poate fi prezumată fără rezerve. Faptul că deciziile practice nu au realizat aceste bune intenții trebuie însă explicat cu atenție. Un complex de

factori explicativi pot fi invocați, unii probabil cu o putere demonstrativă mai mare, alții cu una mai redusă.

- **Starea economiei** nu pare a fi o explicație satisfăcătoare. Declinul dramatic al economiei explică fără doar și poate scăderea în termeni absoluți a nivelului cheltuielilor sociale, dar nu și efortul modest pe ansamblu și, ceea ce este și mai surprinzător, scăderea nivelului relativ al transferului social direct în bani, într-o perioadă de nevoie accentuată. În plus, în situații dificile similare (cazul țărilor baltice, Bulgariei și chiar al Albaniei, țări cu căderi economice chiar mai accentuate), 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 varia în funcție de o serie de factori sociali, politici și morali.

- **Efect al strategiei de relansare economică.** Printre specialiștii economiști circulă destul de insistent 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, se pare că ea inspiră în mod semnificativ opțiunile politice efective.

Se presupune astfel că protecția socială, crescând artificial consumul, absoarbe o mare parte din fondurile care altfel ar fi alocate mai degrabă investițiilor, frânând astfel relansarea economică. 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% au fost destinate dezvoltării, restul fiind dedicat consumului (*Activitatea desfășurată...*, 1993). Prin consum aici se are în vedere nu atât consumul populației, cât consumul economiei.

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

Toate țările în tranziție, care au prezentat o redresare economică mult mai rapidă decât România, au fost caracterizate prin creșteri substanțial mai ridicate ale cheltuielilor sociale publice.

- **Politica de echilibrare macro-economică** a reprezentat un factor care a contribuit mai clar la limitarea efortului în domeniile sociale. În fața dezechilibrului economic creat de caracterul irațional al economiei socialiste (inflația suprimată) și de haosul cheltuielilor sociale 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 macro-economică este considerată a reprezenta punctul cheie al redresării economice. Pentru programele de reechilibrare financiară era firesc ca programele sociale să fie percepute ca o sursă adversă, sau să reprezinte o preocupare marginală. Deficitul bugetar este un factor clar dezechilibrant, care afectează advers redresarea economică. Reducerea finanțării programelor sociale este metoda la care se recurge cel mai frecvent pentru reechilibrarea bugetului. Dacă aceasta este metoda cea mai la îndemână, nu înseamnă însă că ea este singura metodă de a menține echilibrul financiar. După cum indică datele, România a fost destul de prudentă cu deficitele bugetare, în comparație cu țările vecine aflate în situații similare (tabel 5.23).

Tabel 5.23. DEFICITELE BUGETARE CA % DIN PIB

	Anul de vârf	1995
Republica Cehă	- 2,5 ('91)	0,6
Slovacia	- 6,2 ('93)	- 2,0
Ungaria	- 7,0 ('92)	+4,2
Polonia	- 7,4 ('89) \ - 6,1 ('92)	- 2,6
Slovenia	- 0,3 ('95)	- 0,3
Albania	-25,8 ('91) \ -16,6 ('92)	-11,9
Bulgaria	-12,3 ('93)	- 3,7
România	- 4,6 ('92)	- 2,9
Estonia	+0,3 ('95)	+0,3
Letonia	- 3,9 ('95)	- 3,9
Lituania	- 2,0 ('95)	- 2,0
Belarus	- 4,0 ('93)	- 2,6
Moldova	- 6,0 ('93)	- 5,0 ('94)
Armenia	-46,6 ('93) / - 30,6 ('92)	-46,6 ('93)
Azerbaidjan	-10,7 ('94)	-10,7 ('94)
Georgia	-34,0 ('93) / - 28,0 ('92)	- 34,0 ('93)

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, tabel C3, p.131. Pentru România, CNS.

• **Reducerea bugetului.** România și-a redus bugetul, ca procent din PIB, cel mai mult în raport cu restul țărilor europene în tranziție și, de asemenea, în raport cu țările baltice. Din restul țărilor CSI, doar Ucraina are proporțional un buget mai mare decât țara noastră (tabel 5.24). Probabil că aici se găsește principala cauză a eșecului politicii sociale a țării noastre de a minimiza efectele sociale dezastruoase ale tranziției.

Tabel 5.24. DINAMICA CHELTUIELILOR PUBLICE TOTALE CA % DIN PIB

	1989	1995
România	44,1	35,1
Republica Cehă	53,3	37,1 ('94)
Slovacia	53,0	41,7 ('94)
Ungaria	60,5	55,3
Polonia	78,2	39,8 ('94)
Slovenia	-	46,2
Bulgaria	58,5	39,6
Albania	52,9	38,6
Estonia	-	40,6
Letonia	31,6	40,3
Lituania	41,5	37,1
Moldova	33,0	34,0
Belarus	-	32,6
Rusia	-	29,4
Ucraina	-	46,0
Azerbaidjan	24,9	37,2 ('94)
Georgia	30,6	15,4

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, tabel D2, p.134.

Scăderea bugetului, nu numai în termeni absoluți, datorită declinului economiei, dar și în termeni relativi, ca procent din PIB (tabel 5.25) se datorează mai multor factori.

a) Întreprinderile de stat devin tot mai puțin eficiente, reducându-și profiturile spre zero, de multe ori devenind ele însele consumatoare ale bugetului. Trebuie adăugat și un alt fenomen: exploatarea întreprinderilor de stat de către întreprinderile private constituite în jurul lor. O mare parte din profitul întreprinderilor de stat este deturnat spre întreprinderi private parazitare, care sunt în mare măsură însă scutite de impozite.

b) Scăderea fiscalității, datorată, într-o importantă măsură, presiunii puternice a diferitelor grupuri de interese: scutiri de impozit pe profit pentru întreprinderile cu capital străin, reduceri de impozit pe salarii, dar în special pe profit. Reducerile de impozit operate în anul 1997 au pus în dificultate alcătuirea bugetului pe 1998.

c) Dificultate în colectarea impozitelor. Fraudele fiscale au crescut în amploare datorită creșterii complexității sistemului; multe întreprinderi nu-și achită datoria la buget: impozite, contribuții pentru asigurări sociale. În aprilie 1998, Ministerul Muncii și Protecției Sociale a identificat un număr de 4.271 de agenți economici cu datorii la bugetul asigurărilor sociale de aproape 3.000 miliarde lei. Regiile autonome au cele mai mari datorii: SNCFR 1.535 miliarde, RA a Huilei Petroșani 954, Sidex Galați 976.

Tabel 5.25. DINAMICA CHELTUIELILOR BUGETULUI CA % DIN PIB ȘI A RATEI FISCALITĂȚII
PRELEVĂRI FISCALE CA % DIN PIB

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998♦
Bugetul ca % din PIB	44,1	38,7	39,3	41,5	34,2	34,5	35,1	34,2	34,7	36,6
Rata fiscalității	47,2	35,5	33,2	33,5	31,3	28,2	28,8	27,0	26,8	28,5

♦ Program.

Sursa: Comisia Națională pentru Statistică și Ministerul Finanțelor.

• **Opțiunea pentru o anumită structură a bugetului.** Debugetarea societății nu pare a fi însă factorul cel mai important pentru a explica neglijarea programelor sociale. Tabelul 5.26 indică diferențe importante și de structură a cheltuielilor bugetare între România și majoritatea celorlalte țări în tranziție. Din 14 țări luate în considerație, în 12 țări cheltuielile sociale sunt mai mari, ca procent din cheltuielile publice globale, decât în România. Ele sunt mai mici doar în Rusia și Azerbaidjan (probabil că aici războiul civil înghite o mare parte din buget). Bulgaria era, în faza ei de criză, puțin înaintea României.

Tabel 5.26. CHELTUIELILE SOCIALE PUBLICE DIN TOTAL CHELTUIELI PUBLICE

	1989	1995
România	32,2	45,7
Republica Cehă	40,3	68,7 ('94)
Slovacia	46,0	55,4 ('94)
Ungaria	37,2	52,1 ('94)
Polonia	30,0 ('90)	51,6 ('93)
Slovenia	-	63,8
Bulgaria	34,7	46,2
Albania	25,3	45,9 ('93)
Estonia	-	66,5
Letonia	57,0	66,2
Lituania	35,7	53,9 ('94)
Moldova	42,4	55,9
Rusia	43,9 ('90)	26,2
Ucraina	43,4 ('90)	63,0
Azerbaidjan	49,4	26,3 ('94)

Sursa: calculat după *Children at Risk...*, 1997, tabel D2 și D3, p.134-135.

• **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**, devenită un stereotip al multor analize actuale, este în mare parte falsă în situația țării noastre. Largi segmente ale

economiei, în loc să producă resurse, au devenit mari consumatori: găuri negre care absorb, fără urme, o mare parte din disponibilul economic al colectivității. În acest context se poate vorbi despre o strategie specifică de protecție socială în această perioadă a țării noastre: alături de protecția socială a celor lipsiți de resurse, s-a **adăugat protecția socială a locurilor de muncă și a întreprinderilor nerentabile.**

În toamna lui 1990 se luase decizia de a se liberaliza prețurile și de a se retrage complet subvenționarea la producător, aceasta fiind înlocuită prin subvenționarea la cumpărător, în mod special, prin sistemul protecției sociale. Un asemenea proiect a fost considerat însă a fi prea radical, el fiind eşalonat pe mai multe etape. În linii generale, liberalizarea prețurilor a fost încheiată în prima parte a lui 1991. În forme netransparente, indirecte și mascate, ea continuă și în prezent. Subvenționarea prețurilor a fost înlocuită cu o subvenționare mult mai puțin transparentă și mai ineficientă, a producătorului, pentru acoperirea pierderilor și datoriei. Dacă subvențiile explicite și transparente au fost reduse (ele au reprezentat în 1992 13,6% din PIB, au scăzut în 1993 la 6% și se prevedea să fie eliminate complet în următorii ani), au crescut formele mai puțin transparente. Preluarea datoriei întreprinderilor la buget pentru deblocarea economiei reprezintă o subvenție majoră a celor mai slabe întreprinderi, de care profită într-o foarte mică măsură consumatorul. De asemenea, preluarea la buget a creditelor neperformante ale băncilor este o modalitate de subvenționare a întreprinderilor datornice. Oricum, ponderea cheltuielilor totale pentru activități economice în buget crescuse din 1991 în 1992 de la 30,8% la 33,8%.

Care a fost efectul acestei ezitări în promovarea unei liberalizări efective? Se pare că beneficiul consumatorului a fost minim. Subvenționarea în continuare, în diferite forme, a producătorului a reprezentat un factor demotivator al restructurării. De această situație au beneficiat masiv grupurile care au speculat confuzia întreprinderilor de stat, subvenționarea reprezentând o sursă importantă a uriașelor averi obținute peste noapte. 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 se presupunea că vor fi beneficiarii. Paradoxal deci, subvenția întreprinderilor de stat a avut ca efect nu menținerea unui standard de viață rezonabil pentru întreaga populație, ci scăderea acestuia; nu susținerea păturilor celor mai sărace, ci accentuarea polarizării economice.

În competiția pentru resurse, sectorul nestructurat și ineficient al economiei s-a dovedit un competitor foarte eficace. El a utilizat pe lângă presiunea politică și socială directă a celor amenințați de șomaj sau de pierdere a unor salarii ridicate, cât și a grupurilor care au transformat situația falimentară a întreprinderilor de stat într-o sursă extrem de comodă de obținere a profiturilor, și unele spaime ideologice, ca, de exemplu, teama de "cădere a economiei".

S-a declanșat astfel o **competiție ciudată între** cheltuielile pentru economie și cele pentru protecție socială. Importante resurse bugetare au fost

consumate pentru menținerea în funcțiune a întreprinderilor nerentabile. Două argumente au fost aduse pentru o astfel de opțiune. Primul se referă la strategia de restructurare: multe întreprinderi care lucrează în pierdere trebuie menținute în funcție pentru a le da o șansă de redresare. Un asemenea argument părea a fi acceptabil, dar în lipsa unei strategii active și eficace de restructurare, rezultatul a fost mai degrabă prelungirea unei situații cronice de criză. Un al doilea argument se referă la efectele sociale: o restructurare brutală ar duce la o explozie a șomajului și, în consecință, la tensiuni sociale. O asemenea protecție socială indirectă s-a dovedit în fapt a fi o protecție extrem de inefficientă. Strategia ezitantă de restructurare, complementar cu protecția socială prin intermediul protecției locurilor de muncă, a avut drept consecință menținerea economiei într-o situație de tranziție confuză și distribuirea costurilor acestei tranziții inefficiente în masa întregii colectivități sub formă de salarii scăzute și programe sociale sărăcicioase. Sprijinul acordat de către stat 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 cronic bolnave, întârziindu-se restructurarea propriu-zisă? O asemenea cheltuire de resurse înseamnă în fapt o risipire de resurse.

Pe baza acestor argumente, se poate aprecia 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 protecția socială.** În sistemul economiei moștenite de la socialism, presiunile de creștere a salariilor au intrat în competiție directă cu cerințele protecției sociale. Ambele, în mod direct sau indirect, aveau în primii ani ai tranziției ca sursă bugetul. Fie prin subvenții care acoperă transparent o parte din preț, sau prin preluarea datoriilor care compensează netransparent și global pierderile, o proporție substanțială dintre salarii sunt suportate în continuare de la buget. Revendicările salariale au avut și au în continuare prioritate, fiind susținute de o puternică presiune a grupurilor politic și social influente. Presiunile de creștere a protecției sociale nu sunt susținute de o presiune social-politică echivalentă, cu excepția revendicărilor pensionarilor.

Creșterile importante de salarii nu atât în întreprinderile performante, cât în cele care ocupă poziții de monopol sau dețin putere de influență politică și socială (în mod special regiile autonome) au presat puternic asupra guvernelor pentru a mări subvențiile. Sunt foarte multe situații în care chiar fondurile destinate pentru investiții sau protecția muncii au fost utilizate mai mult pentru a susține salariile.

Creșterea veniturilor salariale sub presiunea socială și politică a sindicatelor, 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 veniturilor destinate protecției sociale, în acest context, tindea să fie considerată a fi excesivă.

- **Subvenționarea de către populație a unor sectoare ineficiente ale economiei.** 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. Mai pe larg, analiza poate fi urmărită în Capitolul 9. Acest lucru s-a realizat în principal pe trei căi:

- a) **Salariile mari din zonele de monopol au fost suportate, prin transferul lor asupra prețurilor, de către consumator.**

- b) **Salarii mari la începutul lanțului productiv pe seama salariilor de la capul lanțului productiv.** Politica salarială promovată din 1992 a avut ca efect o polarizare artificială între monopolurile de stat și restul economiei. Prin mecanismul prețurilor de monopol, care includeau în ele nivele disproporționate de salarii, unele întreprinderi au reușit să absoarbă resurse nu numai de la populație, dar și de la producătorii intermediari și finali care acționau în condiții efective de concurență. Dezavantajați de costul ridicat al inputurilor și de scăderea capacității de cumpărare a populației, producătorii finali sunt obligați să scadă cât mai mult costurile, cel mai ușor fiind prin menținerea salariilor la un nivel scăzut. Salariile mari la începutul lanțului productiv impun deci inevitabil salarii mici la producătorul final. Acest mecanism demotivează producătorul bunurilor de consum și decapitalizează întreprinderile respective, prin scăderea profitului.

- c) **Subvenționarea economiei de către populație prin mecanismul ratei real negative 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 pentru pensii suplimentare, și fondul de șomaj. Toate excedentele acumulate ale acestor fonduri, reprezentând contribuția populației, au fost masiv erodate de inflație, de ele beneficiind economia sub formă de credite cu dobândă ieftină. Astfel, în 1993, diferitele componente ale bugetului de asigurări sociale s-au încheiat cu importante excedente: bugetul asigurărilor sociale de stat +10,7%; bugetul fondului pentru pensia suplimentară +43,1%; bugetul fondului pentru șomaj +52,5%.

- **Identificarea protecției sociale cu principiile socialiste.** Socialismul a accentuat importanța redistribuției în funcție de nevoi în raport cu veniturile primare de tip salarial. În anumite privințe, tranziția trebuia să transfere unele cheltuieli sociale în sfera cheltuielilor individuale. Intervenția statului pentru reechilibrarea distribuției bunăstării, mai ales în condiții de puternic stres social-economic, este necesară în orice stat modern.

S-ar putea considera că, până în 1996, conducerea politică a țării, aflată 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. În acest fel s-a ajuns la presupuziția falsă că unele bunuri și servicii care în țările capitaliste occidentale sunt puternic 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 condițiile unei populații cu venituri extrem de modeste.

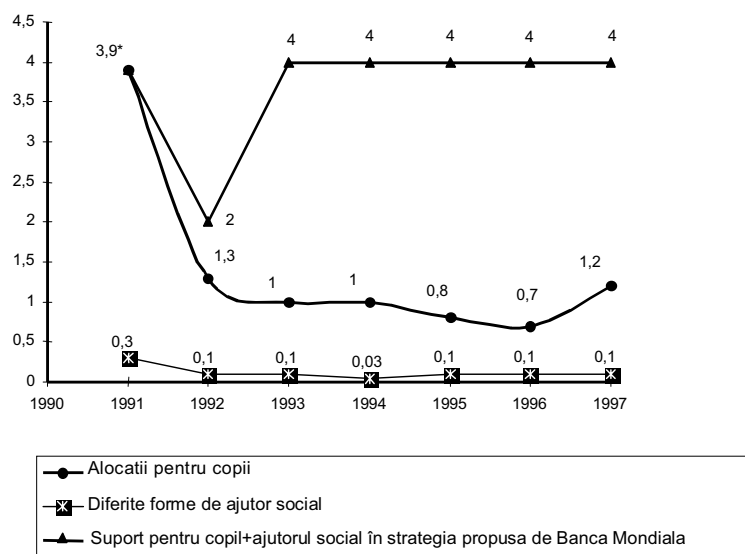
- **Strategia adoptată a reformei sistemului de protecție socială confuză, înalt discutabilă și cu pași necoordonați în timp** reprezintă un factor foarte important al degradării protecției sociale.

Măsurile de protecție socială nu au fost luate într-o viziune cât de cât articulată. Singura influență sistematică asupra politicilor de protecție socială se pare că a avut-o Banca Mondială (*Romania: Human Resources...*, 1992; *Carta Albă a Asistenței sociale...*, 1993; *Cartea Albă a Asigurărilor sociale...*, 1993, realizate de grupuri de specialiști ai Băncii Mondiale și adoptate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale). Printre altele, se presupunea diminuarea formelor de protecție socială universală, ca, de exemplu, alocațiile pentru copii (cel mai important mijloc, alături de indemnizația pentru șomaj, de protecție socială) și renunțarea la 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.

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 a copilului 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, de exemplu, al ajutoarelor pentru mamele cu mai mulți copii. Ca rezultat al acestei politici, alocațiile și alte ajutoare pentru copii și familiile cu copii au scăzut continuu ca valoare reală. În 1992 ele s-au redus cu mult sub 2% (1,3%), ajungând în 1996 la 0,7%, pentru a crește la un modest 1,2% în 1997. În același an au fost desființate și reducerile de impozit.

Curios este însă că în chiar propunerile Băncii Mondiale se prevedea un decalaj între reducerea suportului pentru copii și introducerea sistemului de asistență socială. 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 un an, pentru că în 1992 era prevăzut doar "începutul implementării" (*Romania: Human Resources...*, 1992, p.57) (grafic 5.7).

Grafic 5.7. **SCHIMBAREA DE STRATEGIE A POLITICII DE SUPTOR FINANCIAR PENTRU COPIL PROPUȘĂ DE BANCA MONDIALĂ ÎN 1991 ȘI DINAMICA REALĂ A SUPTORULUI PENTRU COPIL**



* 1,9 din PIB reprezintă alocațiile pentru copii și aproximativ 2% din PIB reducerile de impozite pentru persoanele cu copii.

Doar prima parte a recomandărilor a fost realizată cu începere încă din 1991, atât prin reducerea cheltuielilor publice pentru familie, cât și prin eliminarea reducerii de impozit pentru persoanele cu copii². Cea de a doua parte a programului, care trebuia să se declanșeze în 1992, nu a fost realizată decât mult mai târziu, noul sistem fiind introdus de abia la sfârșitul lui 1995. Unii specialiști români au avertizat guvernul că un asemenea sistem nici nu putea deveni complet operațional mai înainte de cel puțin alți trei ani. În plus, utilizarea lui urma să ridice probleme extrem de greu de soluționat (C. Zamfir și colab., 1993). O estimare similară în ceea ce privește toate țările foste socialiste europene a fost enunțată și de un grup de specialiști din mai multe țări (*Social Protection in Central and Eastern European Countries...*, 1993).

Evoluția evenimentelor a confirmat consistența acestui avertisment. Nici în momentul actual, începutul lui 1998, sistemul nu funcționează decât parțial și confuz. În plus, există tot mai multe sugestii că el ar trebui să fie

² Reducerea impozitului pentru persoane cu copii este un exemplu excelent de măsură politică luată fie în necunoștință completă de cauză, fie datorită presiunii grupurilor interesate. De reducerea impozitului cu un procent fix de 20%, indiferent de nivelul veniturilor, de numărul de copii, de faptul dacă mai sunt sau nu copii în întreținere, au beneficiat masiv persoanele cu venituri mari, cu puțini copii și, în special, cei care nu mai aveau copii în întreținere. Este un exemplu limită de măsură de protecție socială accentuat regresivă.

revizuit din temelii.

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 reduse drastic. S-a produs un **vid în protecția socială datorită acestui defazaj în planificarea reformei**. Graficul 5.7 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 preluat efectiv funcțiile de protecție socială ale alocațiilor familiale.

• **Atitudinea contradictorie a colectivității față de susținerea socială a celor în situație de dificultate.** Atitudinea colectivității față de susținerea celor aflați în nevoie acută - pensionari, copii, săraci - pare a fi fost extrem de diferențiată. O anumită morală a muncii, cu sursă tradițională puternică, a făcut ca atitudinea colectivității, exprimată din plin de actorii politici, să fie de susținere accentuată a pensionarilor (pensia fiind percepută ca un beneficiu meritat pentru munca depusă) și de acordare a unei importanțe reduse sprijinului celor săraci (percepuți ca fiind ei înșiși responsabili în mare măsură de situația de dificultate în care se află). Dificultatea cu care Legea ajutorului social și-a făcut loc pe agenda parlamentului și atitudinea mai degrabă ostilă a colectivității față de acest sistem ilustrează această stare de spirit. În ceea ce privește suportul social pentru copii, atitudinea colectivității a fost profund contradictorie. Pe de o parte, conștiința importanței suportului social pentru formarea și dezvoltarea tinerei generații. Pe de altă parte, îngrijorarea colectivității că suportul financiar al familiilor cu copii ar putea încuraja o natalitate lipsită de responsabilitate, o parte substanțială a lui neajungând efectiv la copii. Despre sursa acestei atitudini Capitolul 7 prezintă o analiză detaliată.

Un exemplu elocvent pentru o asemenea atitudine de rezervă față de suportul financiar al familiilor cu copii îl reprezintă discuțiile care au avut în toamna lui 1990 asupra Proiectului de lege a alocațiilor pentru copii. Proiectul avea mai multe obiective: eliminarea discriminărilor vechiului sistem - doar copiii salariaților de stat primeau alocații - prin universalizarea alocațiilor pentru copii; o reșezare a alocațiilor pe alte principii de politică social-demografică, prin corecția diferențierii alocațiilor în funcție de rangul copiilor; o creștere relativ modestă de 40% a nivelului alocațiilor pentru a compensa parțial creșterea prețurilor declanșată de la 1 noiembrie 1990. Pentru comparație, în 1991, salariul mediu a crescut cu 60%. Efortul financiar suplimentar era relativ redus: aproximativ 7 miliarde lei în prețurile prognozate pentru 1991. Atitudinea guvernului și a sindicatelor față de proiect reprezintă un test al ipotezei formulate mai sus. Proiectul de lege nu a fost promovat 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. Paradoxul este însă că după o perioadă foarte scurtă, datorită presiunii sindicatelor din

minerit, Ministerul Finanțelor a acordat sume de bani substanțial mai ridicate acestui sector. Îmi amintesc că la discutarea proiectului de lege cu privire la alocațiile pentru copii cu sindicatele, cu toate că se prevedea o creștere modestă a nivelului propriu-zis al acestora, care nu putea compensa creșterile așteptate ale prețurilor, sindicatele nu au adus nici o obiecție, în timp ce pentru toate drepturile salariale, negocierile erau extrem de aprinse. Erodarea rapidă a alocațiilor pentru copii în primii ani ai tranziției nu a stârnit nici după aceea vreo luare de poziție netă a sindicatelor sau a altor grupuri sociale și politice. De abia la sfârșitul lui 1996 ea a devenit un punct electoral important.

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, lipsit de coerență și de transparență.**

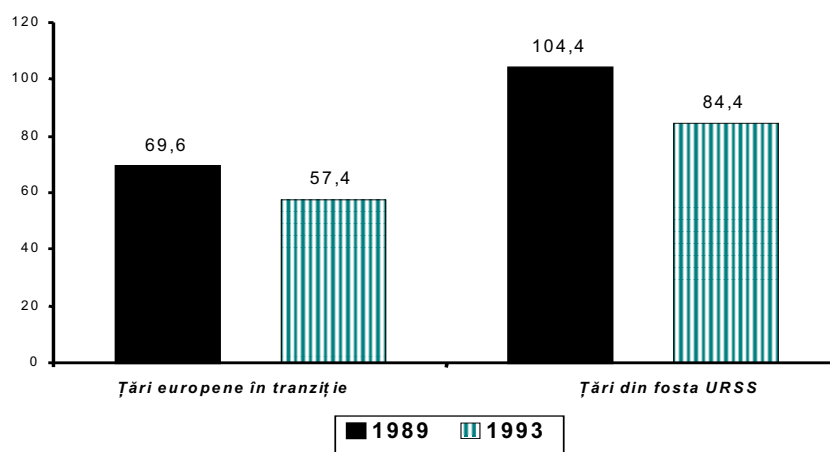
Concluzii: profilul politicii sociale în România în tranziție

Profilul politicii sociale din 1990-'98 în România ar putea fi redat prin câteva caracteristici generale:

- Spre deosebire de majoritatea celorlalte țări în tranziție, țara noastră a crescut modest efortul de finanțare a activităților sociale (ca procent din PIB): față de 1989, în 1993 România a înregistrat o modestă creștere de 1 punct procentual, față de 6,1 în celelalte țări europene în tranziție și 4,4 în țările din fosta Uniune Sovietică.

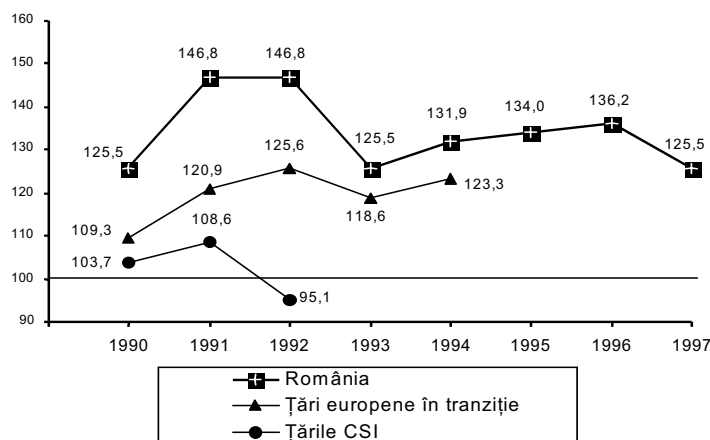
- Creșterea modestă a cheltuielilor sociale publice, combinată cu nivelul inițial scăzut al acestora, a făcut ca decalajul dintre efortul social al țării noastre și al celorlalte țări în tranziție să crească (grafic 5.8).

Grafic 5.8. CHELTUIELI SOCIALE PUBLICE: ROMÂNIA CA % DIN ȚĂRILE EUROPENE ÎN TRANZIȚIE ȘI DIN ȚĂRILE DIN FOSTA UNIUNE SOVIETICĂ

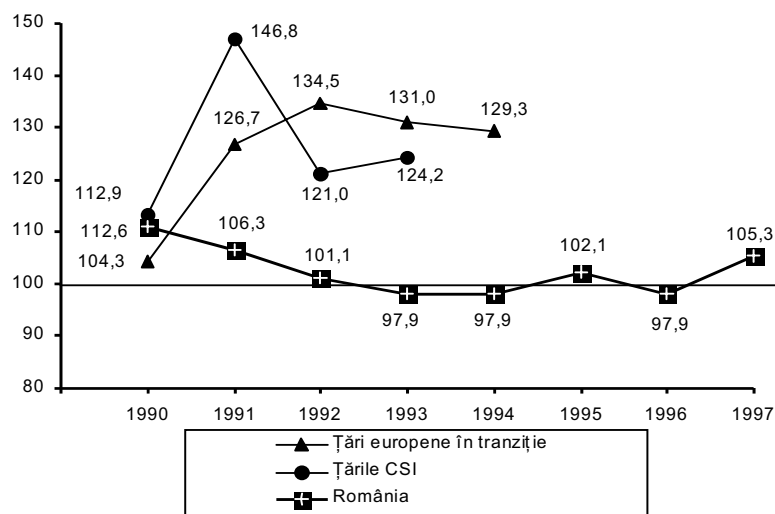


• Spre deosebire de celelalte țări în tranziție, România a accentuat finanțarea serviciilor sociale fundamentale (învățământul și, într-o măsură ceva mai mică, sănătatea), dar a scăzut efortul pentru protecția socială a grupurilor în dificultate (transferuri sociale în bani) - graficele 5.9 și 5.10.

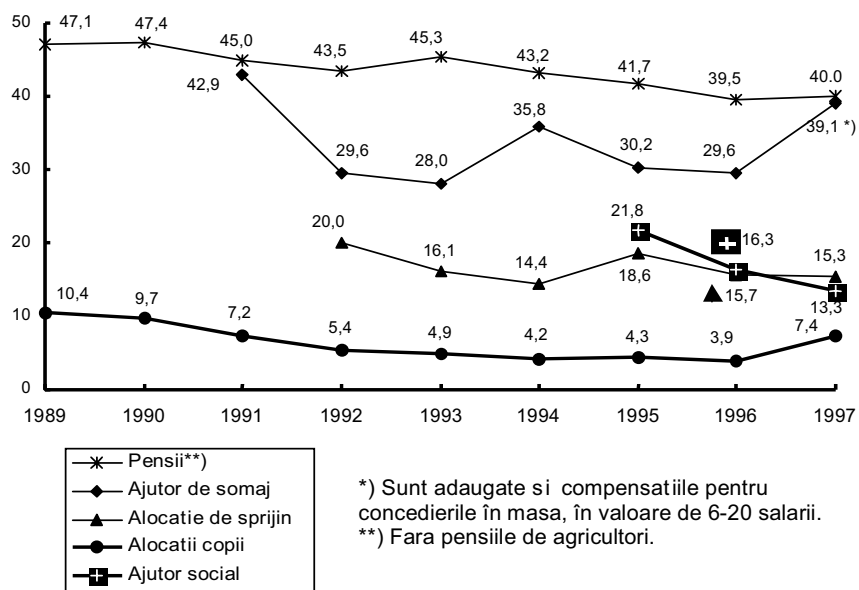
Grafic 5.9. DINAMICA CHELTUIELILOR PUBLICE (% DIN PIB) PENTRU SERVICIILE SOCIALE FUNDAMENTALE (ÎNVĂȚĂMÂNT ȘI SĂNĂTATE) FAȚĂ DE 1989 (%): ROMÂNIA, ȚĂRILE EUROPENE ÎN TRANZIȚIE (FĂRĂ ALBANIA) ȘI ȚĂRILE DIN FOSTA UNIUNE SOVIETICĂ (RUSIA, BELARUS, UCRAINA, MOLDOVA, LETONIA, LITUANIA, ARMENIA, GEORGIA, AZERBAIDJAN)



Grafic 5.10. DINAMICA TRANSFERURILOR SOCIALE ÎN BANI (% DIN PIB) FAȚĂ DE 1989 (%)
ROMÂNIA, ȚĂRILE EUROPENE ÎN TRANZIȚIE (FĂRĂ ALBANIA) ȘI ȚĂRILE DIN FOSTA UNIUNE
SOVIETICĂ (RUSIA, BELARUS, UCRAINA, MOLDOVA, LETONIA, LITUANIA, ARMENIA, GEORGIA,
AZERBAIDJAN)



Grafic 5.11. DINAMICA DIFERITELOR BENEFICII SOCIALE CA % DIN SALARIUL MEDIU



• În țara noastră, toate transferurile sociale directe către cei aflați în nevoie s-au erodat rapid după 1989 și, în special, după 1991 nu numai în termeni absoluți, dar și relativi (grafic 5.11). Această erodare a generat o creștere a polarizării sociale a populației și explică explozia sărăciei după 1991.

Capitolul 6

Cătălin Zamfir

BUNĂSTAREA LA RĂSCRUCE

Punctul de pornire

1. Statul socialist al bunăstării era caracterizat printr-o opțiune explicită a **legării tuturor beneficiilor sociale de muncă**. O asemenea opțiune era în concordanță și cu sistemul de valori al populației.

2. România, ca de altfel toate celelalte țări socialiste, a fost caracterizată printr-un **sistem de servicii sociale extrem de cuprinzător**, mult mai avansat în comparație cu nivelul dezvoltării sale economice. Costurile ambiției de a oferi servicii sociale complete și universale au fost servicii sociale proaste și un standard de viață modest, prea egalitarist pentru a mai reprezenta un stimulent al performanțelor. În țara noastră, datorită unei crize neobișnuite a economiei socialiste, în anii '80 alocațiile bugetare pentru serviciile sociale au fost printre cele mai scăzute din sistemul socialist. Calitatea acestor servicii a cunoscut în această perioadă o depreciere rapidă.

3. Similar cu țările vest-europene, România, ca de altfel toate celelalte țări în tranziție, prezintă **un cadru legal al drepturilor sociale înalt elaborat** (K. Duffy, 1995, p.5). Acest sistem este în mare parte moștenit de la regimul socialist (ca instituții și ca mentalități colective). Pe de altă parte, un astfel de cadru este stimulat de perspectiva integrării în UE și de condiționalitățile impuse de această integrare, care este un obiectiv important pentru țara noastră.

4. **O cultură a legalității**. Dincolo de controlul politic puternic și în ciuda corupției în creștere, în România s-a dezvoltat o largă acceptare a

principiului legii și legalității. Este important de notat în acest context că tranziția s-a desfășurat pe cale legală. Toate măsurile de schimbare a societății socialiste, chiar din primele momente, au fost luate pe cale legală. Vechile legi au fost schimbate în timp; unele au fost păstrate o perioadă îndelungată, valabilitatea lor rămânând incontestabilă.

5. Dincolo de ideologia socialistă, statul bunăstării se funda **pe un set de valori înalt împărtășite, centrat pe solidaritatea socială și pe bunăstarea bazată pe muncă**. Cerința ca fiecare să muncească era înalt acceptată, ca și dictonul "cine nu muncește, nu mănâncă". La fel și conceptul de solidaritate cu cei în nevoie. Era de la sine înțeles că și beneficiile sociale erau legate de muncă. Sistemul asigurărilor sociale se afla în centrul statului socialist al bunăstării.

6. România socialistă era **relativ avansată într-un proces de modernizare rapid și adesea irațional**. Ea prezenta o economie modernă combinată cu un aparat de stat bine dezvoltat. Oamenii au fost împinși de la sate la oraș, din agricultură spre profesii moderne. Stilul de viață s-a modernizat și a ajuns puternic dependent de economia modernă.

7. **O capacitate a statului destul de bine dezvoltată**, cu un cadru legal și proceduri administrative înalt elaborate, cu o cultură a activității de stat bine cristalizată. În multe domenii, capacitățile statului erau bine dezvoltate. În ciuda orientării sale politice și a comportamentului din ce în ce mai birocratic și corupt, statul era acceptat ca un important instrument al vieții sociale. Aparatul de stat nu a fost dezmembrat după 1989, chiar dacă a fost structural schimbat. El a fost considerat a fi mai mult un instrument tehnic.

Pentru tipurile de activități moștenite, și mai ales pentru cele care implicau coordonare și administrare de la centru, aparatul de stat era relativ bine format și competent. Pentru noile funcții, aparatul era slab pregătit și aproape deloc competent; de exemplu, pentru activitățile legate de șomaj, sau pentru oferirea de servicii profesionale de asistență socială, în general pentru politicile active. În dezvoltarea acestor noi activități aparatul de stat s-a dovedit deseori a fi o piedică.

8. **Problema personalului** era critică. În țara noastră s-a favorizat supra-dimensionarea statelor de funcții din întreprinderile economice, dar administrația suferea cronic de lipsa personalului. Fenomenul coziilor nu era valabil doar pentru bunurile rare, dar și pentru serviciile administrative, personalul insuficient fiind deseori principala cauză. În timpul tranziției a avut loc o creștere rapidă a numărului de persoane angajate în administrație. Mai mult, în noile instituții politice, și mult mai puțin în serviciile de administrație care deservesc direct publicul. Dificultățile economiei nu au permis creșterea normală în acest sector, așa că personalul insuficient în administrație a devenit o problemă majoră. De exemplu, birourile pentru

șomaj nu pot dezvolta servicii active nu numai din lipsa competenței, dar și datorită lipsei acute de personal. Același lucru este valabil pentru serviciile de asistență socială.

9. Subdezvoltarea serviciilor sociale. În România, sistemul public de asistență socială a fost desființat în 1969, în ciuda unei bune tradiții antebelice și chiar postbelice. Sistemul de pregătire a asistenților sociali profesioniști a fost și el desființat în același an.

10. O economie deja intrată într-o criză cronică, de durată, incapabilă să țină pasul cu economia liberă de piață. Începând cu mijlocul anilor '70, eroziunea standardului de viață a devenit din ce în ce mai vizibilă. Criza economică structurală a fost însoțită de criza generală a sistemului socialist.

Politica socială în perioada tranziției

Două modele de politică socială în țările socialiste

Țările în tranziție au pornit nu de la același tip de stat socialist al bunăstării, ci de la două modele relativ distincte (C. Zamfir, 1998):

a) Tipul european (țările socialiste europene din afara Uniunii Sovietice, cu excepția probabil a Albaniei). În aceste țări statul bunăstării a fost apropiat ca mecanism de cel occidental: cheltuieli sociale bugetare mari, în special cu transferuri sociale bănești mari (pensii și alocații de familie).

b) Tipul sovietic bazat mai mult pe menținerea prețurilor la nivele scăzute: politica prețurilor mici (prin subvenții, dar și prin menținerea prețului energiei și materiilor prime la nivele foarte scăzute), multe servicii gratuite și transferuri sociale importante realizate la nivelul întreprinderilor. Din acest motiv cheltuielile bugetare sociale au fost semnificativ mici.

Politica socială a regimului socialist din România a fost de tip european, dar, datorită dificultăților economice mult mai pronunțate, de un nivel mai scăzut.

Datorită acestei diferențe inițiale, la care s-au adăugat ulterior problemele economice și sociale specifice și, desigur, opțiunile politice, evoluția politicii sociale după '89 a fost diferită în cele două grupuri de țări.

Impactul social negativ al tranziției a fost mai mare în fostele republici sovietice. Liberalizarea prețurilor și rapida sărăcire a întreprinderilor au distrus cele mai importante mecanisme ale producerii bunăstării sociale. Alături de căderea mai accentuată a economiei, această caracteristică reprezintă un factor explicativ important al exploziei sărăciei în fostele republici ale Uniunii Sovietice. Tipul occidental de mecanism al

producerii bunăstării sociale a pregătit țările din centrul și estul Europei să-și dezvolte mai rapid instituții ale bunăstării convergente cu cele din vestul Europei, jucând totodată un rol important în protecția socială în perioada tranziției. Sarcina a fost mult mai dificilă în fostele republici ale Uniunii Sovietice, ele trebuind să dezvolte, în condiții economice foarte dure, instituțiile securității sociale care fie nu existaseră înainte, fie fuseseră subdezvoltate.

Șocul tranziției

1. Tranziția s-a dovedit a fi mult mai dificilă decât se crezuse inițial, implicând **costuri sociale** apreciabile. Economia în toate țările în tranziție a suferit nu doar o reajustare, ci o cădere dramatică: moderată în Europa Centrală, destul de grea în țările din Europa de Est, atingând proporția unor adevărate catastrofe în fostele state sovietice. Căderea economică a fost destul de severă în țara noastră, redresarea neavând loc nici după 8 ani. Tensiunile sociale și politice s-au dovedit a fi mult mai serioase decât se estimase, explicând în mare măsură dificultățile tranziției.

2. **Cele mai lovite sectoare ale economiei au fost nu rareori și cele mai moderne ale economiei socialiste.** Industria a cunoscut o cădere mult mai rapidă decât celelalte sectoare. Se înregistrează un regres la forme economice inferioare, slab productive, dificil de absorbit în viitor. Este cazul agriculturii de supraviețuire, practică pe loturi mici de pământ, fără adesea nici cea mai elementară tehnologie, în timp ce agricultura de tip industrial dezvoltată de socialism a suferit un proces dramatic de destrămare. Din acest motiv, prețul alimentelor este uneori mai ridicat decât în Europa de Vest. În 1997, în țara noastră prețul cărnii de porc era cel mai mare din Europa.

3. **Sărăcia a cunoscut o adevărată explozie** în primii ani ai tranziției. Criza economică nu lovește doar indivizi, ci orașe și chiar zone mai largi. România a urmat o evoluție specifică: după un proces rapid de modernizare și creștere economică, în momentul ei de vârf în care întreaga populație a cunoscut un standard relativ ridicat de viață, țara noastră a intrat, încă de la începutul anilor '80 într-o criză economică cronică. După un an bun pentru populație (1990), căderea standardului de viață a continuat într-un ritm și mai accentuat.

Marea majoritate a veniturilor populației scad (tabel 6.1). Multe dintre ele sunt înlocuite cu venituri inferioare: o proporție substanțială de salarii din industrie sunt înlocuite cu venituri dintr-o agricultură slab profitabilă sau cu ajutoare de șomaj, alocații de sprijin, cu ajutoare sociale sau chiar cu nimic. Ca o reacție de apărare, populația caută forme de câștig în afara economiei moderne: în primul rând crește producția în gospodărie pentru propriul consum; la aceasta se adaugă și mici câștiguri din activități

marginale (tabel 6.2).

Tabel 6.1. DINAMICA PRINCIPALELOR VENITURI CA PROCENT DIN VALOAREA LOR
ÎN 1989

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Salariul mediu	105,0	85,8	74,6	62,1	62,4	70,2	77,0	59,9
Salariul minim	95,1	80,7	52,5	36,2	33,4	33,8	35,5	26,3
Pensia medie (fără agricultori)	107,3	83,2	70,0	60,8	58,2	63,1	65,5	51,6
Alocație pentru copii	97,8	59,1	38,4	29,0	25,0	28,6	28,6	42,1
Ajutor de șomaj*		36,8	22,1	17,4	22,3	17,6	18,5	16,3
Alocație de sprijin*			14,9	10,0	9,0	13,0	12,1	9,1
Ajutor social**						15,3	12,5	8,0

* Ca procent din salariul mediu din 1989.

** Ajutorul social pentru o familie compusă dintr-o singură persoană; % din salariul mediu din 1989.

Tabel 6.2. PROPORȚIA 'ALTOR VENITURI' (ÎN PRIMUL RÂND DIN PRODUCȚIA PENTRU PROPRIUL
CONSUM) ÎN TOTAL VENITURI

	1989	1995
România	10,8	38,6
Ungaria	1,9	4,1 ('94)
Polonia	3,3	4,8 ('94)
Bulgaria	6,2	10,7
Moldova	7,5	17,1
Rusia	6,6	38,6
Armenia	14,3	51,5 ('93)
Azerbaidjan	8,0	52,9 ('94)
Georgia	25,7	71,7

Sursa: *Children at Risk...*, 1997, tabel F2, p. 149.

Anii 1993-'94 reprezintă punctul cel mai scăzut al tuturor veniturilor, după primul șoc al tranziției. În 1995-'96 veniturile tind să crească treptat, dar ele cad din nou, brutal în 1997. Salariile medii și superioare se erodează ceva mai puțin decât celelalte venituri. Pensiile cunosc o erodare mai accentuată, dar apropiată de salarii. Salariile mici și substitutele salariului (ajutorul de șomaj, alocația de sprijin și ajutorul social) iau valori extrem de reduse. Și alocația pentru copii se erodează masiv până în 1997, când cunoaște o anumită redresare, urmată apoi de o rapidă erodare.

4. În perioada tranziției se acumulează probleme sociale noi, greu de resorbit în viitor. Se consolidează pungi de sărăcie cronică. Segmente importante ale colectivității suferă un proces de marginalizare și chiar

excluziune socială. Generația anilor '90 se caracterizează printr-un important deficit educațional și de integrare socială. Segmentul larg de populație care trăiește din venituri ocazionale și informale, neacoperită de vreo asigurare, va crea în viitor probleme mari pentru sistemul de securitate socială. Reintegrarea populației ce lucrează acum în agricultură într-o economie modernă și eficientă va fi următoarea mare problemă a multor țări în tranziție.

5. Explozia aspirațiilor complementar cu prăbușirea posibilităților pentru un segment larg al populației. Politica de deschidere față de economia mondială a generat un acces nelimitat la bunurile de import, cele mai multe net superioare calitativ, dar mult mai scumpe. Nivelul redus al veniturilor populației (în medie salariile s-au plasat constant în jur de 100\$) a creat un adevărat șoc în fața noilor posibilități deschise de piața occidentalizată. În plus, consumul a fost eliberat complet de presiunea politică limitativă, bazată pe obiectivul menținerii diferențierilor sociale sub un control sever. Aspirațiile au cunoscut o explozie rapidă, fapt care a generat nu numai un grad ridicat de frustrare, dar totodată și o presiune accentuată spre creșterea veniturilor. Într-un fel, întregul sistem de venituri a fost puternic distorsionat. Deoarece creșterea veniturilor salariale, principala sursă de venit, este limitată, s-a declanșat o presiune enormă spre completarea lor din surse extra-salariale, care ofereau adesea posibilități de creștere mult mai mari. Diversificarea veniturilor a cunoscut o adevărată explozie. Această situație nu este de natură a stimula performanțele în munca salarială propriu-zisă, iar la nivel personal, a dus la o creștere enormă a stresului. Paradoxal, s-a produs o devalorizare a muncii bine făcute. Locul de muncă de bază aduce resurse mult prea reduse, fapt care explică explozia nevoii de a întreprinde mai multe activități aducătoare de venit. Complementar, se manifestă starea de disperare a celor care nu au posibilități de câștig suplimentar.

Emigrarea definitivă sau temporară (pentru muncă) a reprezentat o modalitate de a rezolva conflictul dintre aspirații și posibilități. Munca în țările occidentale constituie o modalitate de câștig substanțial mai ridicat decât în țară. De cele mai multe ori emigranții muncesc "la negru", fără o protecție socială minimală. Nu o dată munca în Occident se face în condiții cu mult sub demnitatea umană. Un caz special îl reprezintă prostituția. Gillian Caldwell, co-director al Global Survival Network, organizație localizată în Washington și al cărui obiectiv este monitorizarea respectării drepturilor omului și a protecției mediului, a publicat în noiembrie 1997 un raport asupra comerțului cu sexul. În mod special femeile din Rusia par a fi fost cel mai mult afectate advers de tranziție. În această țară, femeile reprezentau 75% dintre șomeri. Situația femeii este agravată de rata înaltă a divorțialității care a făcut ca mamele singure, unice aducătoare de venit, să reprezinte în această țară mai mult de jumătate din familiile cu copii. Multe dintre femeile traficate pentru prostituție au înaltă calificare: cercetători științifici, profesori, tehnicieni și care au fost concediate (*Women in former Soviet states fall*

prey to sex trade, USA Today, nov.14-16, 1997). Situații similare, probabil însă că nu la aceiași parametri de masă, sunt de găsit și în România.

6. Dezamăgiri profunde în furnizarea unei justiții corecte și suportive pentru constituirea noii societăți. Regimul socialist a dezvoltat o justiție considerată în principiu a fi un instrument al politicii partidului comunist. În rest, ea se presupunea a fi independentă. În fapt, pe canalul acestei subordonări politice generale, ea devenise semnificativ dependentă de presiunile grupurilor care ocupau poziții de putere în sistemul politic și administrativ: o corupție politic și administrativ indusă.

Obiectivul constituirii statului de drept, al creării unei justiții independente, a diminuat enorm dependența justiției de stat, fără a o exclude însă complet. Influențele politice asupra justiției au făcut adesea obiectul suspiciunilor publice.

Eliminarea controlului extern asupra actului judecătoresc, în condițiile unei justiții care nu are consolidate încă propriile mecanisme de control, a perpetuat în forme noi corupția indusă de bani și relații. În primii ani ai tranziției, în toate țările foste socialiste au izbucnit o mulțime de scandaluri legate de decizii judecătorești care favorizau, dincolo de orice îndoială, persoane dispunând de resurse economice. Marile procese de corupție, care în marea majoritate a cazurilor nu au fost finalizate, sunt un exemplu. Un caz special îl reprezintă procesele în care statul, ca parte în proces, a pierdut sistematic din cauza neinteresului, motivat în diferite feluri, în susținerea propriei cauze. Se poate spune că justiția a reprezentat adesea mecanismul unei privatizări la marginea legii sau dincolo de aceasta.

Confuzia și incoerența legislativă (cazul Legii restituirii pământului este un exemplu excelent) a contribuit semnificativ la creșterea conflictualității și demoralizării în societatea românească. Actul justiției, în situația de înaltă confuzie legislativă, depinde adesea de factori aleatorii, devenind o sursă de demoralizare pentru populație și de îmbogățire rapidă a profesioniștilor sistemului juridic.

Creșterea rolului avocatului în actul justiției a crescut suplimentar influența celor cu resurse financiare. Cazul proceselor de restituire a caselor naționalizate este notoriu. În mod sistematic au fost favorizate de justiție persoanele particulare care solicitau redobândirea dreptului de proprietate, nu odată fără temei juridic. Obținând case cu valoare ridicată, ei aveau posibilitatea să angajeze avocați foarte buni, să ofere avantaje materiale judecătorilor sau reprezentanților statului ca parte adversă în proces. În procesele noilor proprietari cu chiriașii, instanțele judecătorești au defavorizat adesea partea săracă - chiriașul. Din acest punct de vedere, justiția pare a fi reprezentat în perioada de tranziție unul dintre canalele polarizării sociale.

7. Tranziția este caracterizată de un paradox atitudinal: adeziune ridicată la direcțiile generale ale schimbării social-economice,

complementar cu dezamăgirea și încrederea scăzută în instituțiile care promovează aceste schimbări (C. Zamfir, în RDU, 1997, cap. 4). Toate studiile sociologice indică faptul că populația a susținut substanțial obiectivele tranziției: privatizare, restructurare economică, democrație pluripartidistă. Ea a fost înalt dispusă să suporte costurile acestor transformări. În același timp însă, se înregistrează o înaltă dezamăgire și neîncredere în instituțiile care regizează aceste transformări: partide politice, sindicate, guvern, parlament, justiție. Entuziasmul inițial al schimbării sociale a fost în mare măsură înlocuit de neîncrederea în capacitatea și buna intenție a principalilor actori ai acestor schimbări.

8. O criză morală referitoare la condițiile succesului personal. Colectivitatea a așteptat de la schimbările sociale un cadru în care efortul, pregătirea și inteligența să reprezinte un instrument esențial al reușitei personale. Primii ani ai tranziției au înșelat adesea aceste așteptări. Pentru o mare parte a populației munca a reprezentat un mod de a rămâne și chiar de afundare în sărăcie. Afacerile suspecte legal și moral au devenit surse ale unor uriașe averi, dobândite peste noapte. Corupția și relațiile par, în percepția colectivă, a reprezenta mecanisme mult mai sigure de succes personal, decât capacitățile și efortul personal.

a) O creștere modestă a efortului financiar în domeniul social. Această creștere a avut loc într-o perioadă de constrângeri economice drastice. România se plasează totuși din acest punct de vedere, substanțial în urma celorlalte țări în tranziție, cu excepția celor care se confruntă cu puternice conflicte sociale interne.

b) O creștere moderată a efortului financiar pentru serviciile sociale de bază: mai mult pentru educație și mai puțin pentru sănătate. Acest pattern este invers decât cel al majorității celorlalte țări în tranziție.

c) O tendință oscilantă a efortului financiar pentru transferurile sociale în bani: în anii în care șocul social al tranziției a fost maxim s-a înregistrat chiar o scădere a acestuia, deși numărul beneficiarilor și tipurile de beneficiari a crescut în general: mult mai mulți pensionari, șomerii (o nouă categorie de ajutor), ajutorul social.

d) Un accent puternic pe sistemul de asigurări sociale. Motivul este atât politic (presiunea electorală a pensionarilor), cât mai ales socio-cultural. Cultura politicii sociale în România, ca de altfel și în celelalte țări foste socialiste europene, se bazează pe două valori fundamentale: beneficii sociale legate de muncă (sistemul asigurărilor sociale a stat în centrul sistemului de securitate socială) și contractul dintre generații de a înlocui la bătrânețe, la un nivel decent, salariile cu pensii.

e) Beneficiile sociale nelegate de muncă tind să se deprecieze mai rapid decât celelalte: ajutorul social este nu numai foarte scăzut, dar și

acordat în mod fluctuant; beneficiul pentru mamele cu mai mulți copii a fost desființat; alocația pentru copii și-a erodat valoarea în mod dramatic; ajutorul de șomaj, privit de către comunitate mai mult ca o formă de sprijin social decât ca un drept de tip asiguratoriu, și-a redus și el substanțial valoarea în câțiva ani de la introducerea sa (tabel 6.1).

f) România s-a dovedit în anii tranziției a avea extrem de slabe capacități de a dezvolta strategii anti-sărăcie. Singurul sistem eficient de prevenire a sărăciei este cel al asigurărilor sociale, care acordă beneficii legate de muncă și, în primul rând, sistemul pensiilor. Cele mai importante victime ale acestei incapacități - deși neintenționat - au fost copiii al căror nivel de sărăcie este foarte ridicat, în comparație cu alte grupuri sociale.

g) Obsesia reparațiilor sub diferite forme, inclusiv a restituirii fostelor proprietăți, a reprezentat o opțiune de politică socială cu efecte negative substanțiale. Pe de o parte, costurile reparațiilor au fost suportate larg de către comunitate. Pe de altă parte, ele au fost un factor de disensiune socială, împiedicând constituirea unei solidarități sociale suportive pentru o politică socială coerentă și înalt acceptată.

h) În general, țara noastră prezintă o subdezvoltare cronică a tuturor formelor active de politică socială. Formele active de prevenire și absorbție a șomajului au demarat extrem de greu, cu mare întârziere și au fost caracterizate mai mult de timiditate și lipsă de imaginație.

Cea mai mare întârziere se manifestă în sfera serviciilor de asistență socială, un instrument extrem de eficace în reactivizarea persoanelor, familiilor și chiar comunităților aflate în dificultate. În 1990, moștenirea în această privință era foarte grea: lipsa completă a unui sistem public de servicii de asistență socială profesionistă și raritatea specialiștilor în domeniu. Existau doar persoane pregătite înainte de 1969, unele dintre ele deja descalificate datorită nepracticării profesiei. Strategia de reînființare a sistemului avea în vedere doi pași: 1. Introducerea rapidă a unui sistem de pregătire pentru asistenții sociali. Aceasta s-a făcut imediat în 1990. Prima generație de aproximativ 150 de asistenți sociali a terminat studiile în 1994. De atunci, numărul facultăților cu departamente de asistență socială a crescut, în fiecare an un număr mare de absolvenți intrând pe piața muncii. 2. De îndată ce noii specialiști, pe lângă cei din vechea generație, deveneau disponibili, serviciile sociale urmau a se dezvolta rapid. În realitate, până în 1998 acest lucru nu s-a întâmplat. Probabil că cel mai important motiv nu a fost limitarea angajărilor de personal în administrația publică din cauza problemelor financiare, ci lipsa unei concepții asupra sistemului de dezvoltare a serviciilor publice de asistență socială. Procesul real de dezvoltare a noilor servicii sociale a fost diferit de cel susținut de comunitatea profesională încă din 1990. Suportul important primit din partea Occidentului în această privință a fost în cea mai mare parte orientat spre

dezvoltarea unor servicii sociale punctuale, în mod special organizațiile nonguvernamentale fiind încurajate. Un important grant acordat în cadrul programului PHARE, având ca obiectiv dezvoltarea serviciilor sociale de asistență socială în România, a fost, după părerea mea, în mod complet eronat, aproape exclusiv orientat spre finanțarea unor organizații nonguvernamentale cu obiective cu totul limitate. În câțiva ani, organizațiile nonguvernamentale românești au reușit să dezvolte o activitate adesea înalt calificată, dar foarte limitată ca arie, cu un raport cost/beneficiu modest; experiența acumulată de ele este destul de dificil de difuzat sau asimilat de serviciile sociale publice prea puțin dezvoltate.

Factori structurali ai politicii sociale în tranziție

Politica socială în România trebuie să țină seama de o serie de factori structurali.

1. România nu este în situația țărilor tradițional sărace, ci este în momentul de față o **țară sărăcită brusc și masiv**. Această situație are consecințe distincte pentru opțiunile de politică socială. Pe de o parte, o largă parte a populației este dependentă de o economie de tip modern și, în consecință, extrem de vulnerabilă în condițiile prăbușirii unor importante segmente moderne ale economiei. Pe de altă parte, așteptările populației sunt substanțial mai ridicate decât posibilitățile actuale ale economiei. Aceste așteptări au fost modelate atât de momentul de vârf al economiei socialiste, cât și de influența masivă a standardelor occidentale.

Segmente importante ale populației au parcurs însă un proces de **sărăcire treptată** încă de la jumătatea anilor '70 sau nu au avut deloc ocazia de a beneficia de bunăstarea anilor '60-'70. Aceste segmente prezintă riscul unei adaptări/acceptări a situației de sărăcie care amortizează efectele agravării sărăciei după 1990, dar și scade capacitatea de efort de ieșire din sărăcie.

2. Dorința difuză a unor largi segmente ale populației de a rupe cu moștenirea socialistă în toate domeniile și de a adopta instituțiile capitaliste occidentale, cuplată cu unele așteptări produse de generosul stat socialist al bunăstării.

3. Nevoia unei protecții sociale suplimentare pe perioada tranziției, susținută de opțiunea comunității pentru un sistem de securitate socială înalt comprehensiv.

4. Un sistem colectiv de valori care susține puternic o bunăstare bazată pe muncă, accentuând importanța sistemului de asigurări sociale ca instrument esențial al securității sociale. Solidaritatea între generații reprezintă valoarea centrală a așteptărilor legate de securitatea socială.

5. Lipsa resurselor financiare datorită căderii economiei și crizei financiare. Pentru România, ca de altfel pentru toate celelalte țări în tranziție, prăpastia dintre nivelul actual al economiei sale și cel al țărilor occidentale va fi semnificativ pentru cel puțin următoarele două decade. De aici și un persistent decalaj dintre nivelul de aspirații modelat de Occident și posibilitățile efective.

6. Statul bunăstării moștenit de la socialism, destul de generos și în mod special înalt comprehensiv, se află sub o enormă presiune, pe de o parte, datorită crizei economice și financiare, pe de altă parte, datorită exploziei problemelor sociale și, în special, a sărăciei.

7. Țările europene în tranziție au fost de la început orientate spre asimilarea instituțiilor occidentale în scopul integrării în Uniunea Europeană. Pe de altă parte, criza statului bunăstării sociale în Vest emite semnale confuze asupra direcției de evoluție și a modului de abordare a problemelor sociale.

8. Influența activă a unor instituții internaționale: Consiliul Europei, Comisia Europeană, ILO, UNDP și, în special, FMI și Banca Mondială. Imensa nevoie de sprijin financiar este unul din principalele motive ale rolului deosebit al FMI și Băncii Mondiale în sprijinirea reformei în toate domeniile, inclusiv în protecția socială. Banca Mondială pune un puternic accent pe orientarea spre un stat al bunăstării sociale rezidualist având în centru asistența socială bazată pe testarea mijloacelor, considerat a fi în concordanță cu o economie săracă. O asemenea direcție a sistemului de protecție socială pare a fi diferită de principiile sociale în cristalizare ale Uniunii Europene. Este foarte probabil ca în anii următori țara noastră să resimtă o influență tot mai puternică din partea standardelor europene.

Într-un sondaj de opinie realizat în noiembrie 1997, la întrebarea **Cine a condus în realitate țara în ultimul an?** (răspunsuri multiple) s-au înregistrat următoarele răspunsuri:

FMI	26,6%
Guvernul	24,3%
Președintele	21,9%
PNȚCD	19,0%
Banca Mondială	9,5%
Parlamentul	6,8%
TV și presa	3,6%
UE	3,6%
NATO	2,1%

Sursa: CURS, decembrie 1997.

Riscuri

Mai multe riscuri sunt implicate în situația prezentă a României în procesul de dezvoltare a unei politici sociale active și eficiente în raport cu uriașele probleme cu care ne confruntăm.

1. Criza financiară. Serviciile sociale (sănătate și educație) sunt de proastă calitate și supuse unor constrângeri financiare severe. Reforma lor va spori problemele financiare. Dezvoltarea celui de al treilea mare domeniu de servicii sociale - asistența socială profesională - va solicita și el resurse suplimentare, deși incomparabil mai reduse decât învățământul și sănătatea. Sistemul de securitate socială, cu logica sa pe termen lung, se confruntă și se va confrunta de asemenea în viitor cu probleme acute. Creșterea numărului de beneficiari, în timp ce numărul de contributori scade, este de natură să producă în viitor o criză financiară majoră.

Problemele financiare viitoare vor fi cu atât mai mari, cu cât nivelul de finanțare actual al programelor sociale se află cu mult în urma țărilor din jur.

2. Lipsa sustenabilității sociale și politice pentru programe sociale. Există riscul major ca politica de sprijinire a celor mai sărace segmente ale societății să obțină un suport social insuficient din partea majorității populației care se simte și ea săracă. Datorită resurselor modeste ale țării, suportul pentru săraci riscă să fie **mult prea mic** pentru a li se oferi o șansă reală de a-și schimba substanțial situația și de a se integra într-o economie modernă, și în același timp **prea mare** pentru a primi suportul majorității colectivității. Frustrarea va fi probabil cu atât mai mare, cu cât majoritatea populației, aflată ea însăși la limita sărăciei, va trebui, pe de o parte, să-și mărească contribuția, prin impozite, pentru susținerea celor foarte săraci, iar pe de altă parte, să beneficieze de servicii sociale minime și de proastă calitate, trebuind în același timp să contribuie tot mai mult și direct la acoperirea costurilor acestora. Creșterea efortului pentru suportul săracilor, complementar cu scăderea cheltuielilor publice pentru bunuri și servicii de care beneficiază întreaga colectivitate este de natură a crește frustrarea politică și socială, scăzând sustenabilitatea tuturor programelor sociale.

3. Alegerea de a supraviețui la un nivel foarte scăzut, în loc de a investi în capacitățile sociale, se poate dovedi a fi, pe termen lung, dăunătoare modernizării și dezvoltării economice și sociale.

4. Există riscul ca România să devină cronic polarizată, cu un segment important trăind într-un mod rudimentar din agricultură, sau în sărăcie extremă la oraș, agățându-se mai mult de oportunitățile oferite de economia subterană, la limită chiar criminală, în punji cronice de sărăcie.

Chiar dacă pe termen scurt sau mediu această situație poate stimula dezvoltarea rapidă a unui sector economic "sănătos", pe termen lung ea va deveni cu siguranță un obstacol în calea dezvoltării, o sursă majoră de tensiuni, conflicte și patologii sociale. Țara noastră are de ales între un succes imediat, nici acesta sigur și lipsit de costuri importante, și o dezvoltare economică și socială sănătoasă durabilă. Politica socială nu trebuie judecată exclusiv din perspectiva îngustă a reducerii problemelor celor mai grave ca, de exemplu, sărăcia, ci totodată și ca o investiție socială într-o societate durabil dezvoltată și sănătoasă.

Tranziția rapidă de la o societate relativ omogenă, dar săracă, spre o societate puternic segmentată, polarizată, cu unele segmente (de exemplu, rromii) cronic sărace, excluse social și segregate, este în sine o sursă importantă de subdezvoltare durabilă.

5. Pierderea unei părți importante a bunurilor sociale și culturale produse de socialism: un nivel relativ ridicat de educație și de integrare socială, în mod special integrarea în muncă.

6. Trecerea de la servicii sociale universale (educație și sănătate) la un sistem dublu: un sistem public sărac, nici el complet universal, și unul privat bogat, dar accesibil doar unui mic segment al populației.

7. Globalizare, integrare europeană versus responsabilitate comunitară. Procesul inevitabil de globalizare și de integrare în ansambluri social-economice tot mai largi prezintă riscul pierderii sentimentului solidarității înăuntrul propriei comunități. Totodată, se poate instala sentimentul că o mulțime de decizii social-politice și economice sunt luate mai ales sub presiuni exterioare, iar nu de către comunitatea propriu-zisă. Acest sentiment de frustrare a caracterizat adesea dezbaterile publice din ultimii ani.

8. Riscul cel mai ridicat pare a fi erodarea dramatică a încrederii populației în instituțiile politice și, în consecință, și în politica promovată de acestea.

Barometrul de opinie publică, realizat de CURS în iunie 1998, oferă o imagine de profundă criză.

• În țara noastră - lucrurile merg într-o direcție	Bună	25%
	Greșită	52%
• Față de viața politică din țară sunt:	Mulțumit	9%
	Nemulțumit	76%
• Încredere în Guvern	Puțină / Foarte puțină	66%
	Multă / Foarte multă	27%
• Parlament	Puțină / Foarte puțină	73%
	Multă / Foarte multă	19%
• Președinte	Puțină / Foarte puțină	54%
	Multă / Foarte multă	40%
• Justiție	Puțină / Foarte puțină	65%
	Multă / Foarte multă	28%
• Poliție	Puțină / Foarte puțină	55%
	Multă / Foarte multă	41%
• Partide politice	Puțină / Foarte puțină	76%
	Multă / Foarte multă	10%
• Peste un an populația estimează că va trăi	Mult mai bine / Ceva mai bine	24%
	Ceva mai prost / Ceva mult mai prost	38%

Opțiuni posibile

Politicile sociale în toate țările în tranziție reprezintă mai degrabă un amestec de măsuri fragmentare și contradictorii, creând mai degrabă impresia de abandon a oricărei încercări de programare strategică, în favoarea încercării de a face față mulțimii problemelor curente ale tranziției. Situația prezentă este caracterizată mai degrabă de o oscilație între abordări universaliste, rezidualiste și 'workfariste' la care se adaugă rapidul proces de dezintegrare a unor mecanisme de asigurare a bunăstării, datorită dificultăților financiare și confuziei politice.

Țara noastră se află în fața unei alegeri de strategie de politică socială, cu implicații extrem de profunde pentru profilul dezvoltării sociale și economice din următoarele decenii. Din cauza enormelor dificultăți economice ale tranziției, a climatului social turbulent și a semnalelor contradictorii din afară - sprijin, dar și presiune -, opțiunile viitoare nu sunt foarte clare în acest moment.

O falsă dilemă: modelul universalist versus modelul rezidualist

Adesea, imaginația politică este prinsă în capcana unei vechi dileme deja depășite istoric: statul universalist al bunăstării *versus* statul rezidualist. Această alternativă este un produs tipic al unui context istoric particular al țărilor occidentale.

Abordarea universalistă, caracteristică pentru unele țări vest-europene cu resurse economice mari în anii '60-'70, este evident inadecvată pentru țările în tranziție în principal din două motive:

1. Este mult prea costisitoare. Chiar și cele mai bogate țări nu au resurse suficiente pentru a pune la dispoziție în mod simultan servicii sociale universale gratuite de înaltă calitate și un standard de viață minim, dar satisfăcător și decent, pentru toți.

2. Lipsa unei legături între muncă și bunăstare. Legarea beneficiilor sociale de muncă este vitală pentru țările în tranziție din mai multe motive: este în concordanță cu sistemul de valori al comunității centrat pe principiul bunăstării fundate pe muncă și are o funcție esențială în facilitarea restructurării economiei.

Abordarea rezidualistă, promovată în mod special în contextul dificultăților economice din anii '80-'90, ca reacție la criza financiară a statului bunăstării excesiv de generos al acelor ani, este atrăgătoare mai mult din motive financiare. Ea promite o folosire eficientă a resurselor financiare prin focalizarea ei pe grupurile "cu adevărat în nevoie". Argumentul cel mai des folosit este următorul: este o risipă inadmisibilă să folosești resursele limitate disponibile pentru suportul nediscriminant atât al celor săraci, cât și al celor care nu sunt săraci. O focalizare corectă pe cei aflați efectiv în nevoie, este de natură a elibera resurse importante pentru prevenirea și diminuarea mai eficientă a sărăciei.

Sunt mai multe rațiuni pentru care abordarea rezidualistă nu pare a fi adecvată pentru situația țării noastre.

1. Este în contradicție cu așteptările colective. Populația se așteaptă la o protecție socială suplimentară care să prevină și să resoarbă parțial costurile sociale ale tranziției. În plus, prin tentația de a reduce sistemul de asigurări sociale la formele și nivelul asistenței sociale, abordarea rezidualistă intră în contradicție cu prevederile contractului între generații, care este implicat în sistemul asigurărilor sociale.

2. Lipsită de sustenabilitate politică pe termen mediu și lung. În situația țării noastre, unde sărăcia cuprinde un segment foarte larg al populației, abordarea rezidualistă propune o concentrare a resurselor pe suportul nu al populației sărace sau prezentând riscul căderii în sărăcie, ci a 'celor mai săraci dintre săraci'. Cu alte cuvinte, aceasta înseamnă a cere celor care se simt ei înșiși săraci să contribuie prin impozite și taxe la susținerea celor definiți a fi cei mai săraci. Separarea comunității în două, o parte activă care își poartă singură de grijă și plătește impozite, cei mai mulți dintre ei fiind săraci sau aproape de pragul sărăciei, și o parte pasivă care nu contribuie, ci doar beneficiază, este de natură a genera numeroase dispute politice și morale. O asemenea definire a funcțiilor sociale ale statului nu este deloc sustenabilă politic.

Inevitabil în aceste circumstanțe, problema definirii celor mai săraci dintre săraci va deveni obiectul chestionării publice, fiind asociată cu întrebarea dacă **cei mai săraci dintre săraci merită cu adevărat să fie sprijiniți printr-un efort dureros de către cealaltă parte a colectivității, care se simte și ea a fi săracă.** Lipsite foarte probabil de suport social și

politic, programele sociale de tip rezidualist vor funcționa cu dificultăți, finanțarea lor fiind pusă mereu sub semnul întrebării.

3. Subminează principiul moral al solidarității sociale, supraaccentuând orientările individualiste. Lăsând marea majoritate a populației să-și rezolve integral prin forțe proprii toate problemele, concentrându-se doar pe o fracțiune redusă de persoane aflate în sărăcie extremă, colectivitatea riscă să se atomizeze, subminându-se solidaritatea interumană care oferă liantul oricărei comunități. O politică socială universalistă este o sursă importantă a sentimentului că toți membrii colectivității trebuie să facă față solidar costurilor tranziției și, în general, provocărilor colective, oricare ar fi ele.

4. Nu este în fapt atât de eficientă pe cât s-a pretins. În primul rând, oricât de elaborat ar fi instrumentul de aplicare a sa, erorile de focalizare sunt semnificative: primesc beneficii și cei care nu s-ar califica conform criteriilor sistemului și, ceea ce este în fapt mult mai grav, o proporție semnificativă dintre cei care ar avea nevoie vitală de suport nu-l primesc. În al doilea rând, testarea mijloacelor nu poate stabili cu exactitate nevoia de suport, fiind bazată pe un minimum unic aplicabil quasi-mecanic la toate situațiile. În al treilea rând, administrarea sistemului este mult mai costisitoare decât beneficiile sociale de tip categorial. În al patrulea rând, chiar dacă ar fi eficientă în utilizarea focalizată a resurselor, în unele situații, abordarea rezidualistă nu este tot atât de eficientă. Ea riscă doar să îi mențină pe săraci la un nivel de viață rezonabil, prin beneficii sociale, fără a-i scoate propriu-zis din starea de sărăcie. Mai mult, ea generează un efect pervers extrem de negativ: creează o situație de dependență a celor săraci de suportul social, fapt întărit de riscul acomodării cu un standard de viață la nivel de strictă subzistență. Este ceea ce se numește 'capcana sărăciei'.

Reducerea costurilor produsă de focalizarea beneficiilor este compensată și depășită masiv de costurile indirecte și de lung termen ale acestei abordări: costul combaterii delincvenței, a alienării și chiar violenței sociale, al scăderii solidarității sociale și al capacității de suport reciproc, al sărăciei persistente, al reducerii marginalizării și excluziunii sociale.

5. Creșterea birocrăției. Opțiunea pentru o focalizare cât mai precisă implică structural un risc major: creșterea rapidă în complexitate a instrumentului instituțional și a regulilor de aplicare, nevoie crescută de evaluare profesională a situațiilor. Ca efect secundar al creșterii în complexitate a procedurilor, se produce scăderea capacității persoanelor aflate în nevoie de a identifica și fructifica beneficiile disponibile (K. Duffy, 1997, p.6).

6. Riscul excluziunii pentru segmente importante aflate în nevoie. Orientarea spre restrângerea eligibilității pentru diferitele beneficii sociale, pe de o parte, o mai mare diversitate și un nivel calitativ mai ridicat al serviciilor suportate privat de către grupuri relativ restrânse, pe de altă parte, prezintă un risc major de excluziune sistematică de la servicii sociale fundamentale a unor segmente importante ale populației (K. Duffy, 1997, p.5).

7. Polarizarea lumii serviciilor sociale: o lume a calității, a

diversității, a libertății de alegere și o lume a unei oferte sărace, dacă există vreuna, fără nici o posibilitate de alegere.

8. Conține în ea însăși un paradox: nevoia acută de muncă, complementar cu beneficii fără muncă. Pe de o parte, 'în jurul nostru sunt o mulțime de lucruri de făcut (străzi cu gropi, murdărie, parcuri neîngrijite, locuințe neconstruite și nereparate); este deci nevoie de multă muncă', iar pe de altă parte cei care fac eforturi, plătind impozite din veniturile lor modeste, trebuie să susțină pe cei săraci care nu muncesc. Mai mult, a nu munci devine o condiție quasi-obligatorie pentru a primi unele beneficii sociale.

9. Riscul adâncirii polarizării sociale. Există un larg consens printre specialiști asupra faptului că politicile sociale rezidualiste adâncesc polarizarea socială, cu toate consecințele negative ale acesteia.

În țara noastră, ca de altfel în toate țările în tranziție, se pot detecta toate aceste efecte și reacții negative: un larg segment de populație aflat în situații disperate care nu beneficiază de nici un suport sau de un suport cu totul insuficient; un segment care deși se estimează că are resurse din economia subterană, beneficiază de un asemenea suport; încurajarea de către sistemul ajutorului social a celor care activează în economia subterană să rămână acolo; lipsa de suport social și politic a sistemului, voința administrativă și politică slabă de a furniza beneficiile acordate de lege; suspiciuni colective că de beneficii profită 'săracii care nu merită' sau chiar 'falși săraci' care "vin cu Mercedesul personal ca să ridice beneficiul social".

Opțiuni de politică socială pentru următorul deceniu

Spațiul opțiunilor de politică socială poate fi înscris pe trei dimensiuni distincte:

- **Maximalist versus minimalist:** obiectivele politicii sociale sunt maxime, aducând o contribuție corectivă și autonomă substanțială, în completarea economiei, la crearea bunăstării sau ele sunt minime, reziduale, concentrându-se pe suportul unor grupuri marginale.

- **Centralizare versus descentralizare:** rolul cheie în variatele programe sociale îl au autoritățile centrale sau locale.

- **Societatea bunăstării versus economie a bunăstării.** La o limită, rolul cheie în producerea prin mecanisme sociale a bunăstării îl are statul sau un parteneriat larg al tuturor actorilor sociali. La cealaltă, se presupune că economia este capabilă prin propriile sale mecanisme să genereze bunăstarea pentru marea majoritate a populației, în centrul preocupărilor sociale trebuind să fie plasată doar politica anti-sărăcie.

1. Obiectivele politicilor sociale. Strategia minimalistă se fundează pe presupuziția că economia de piață reprezintă producătorul aproape exclusiv al bunăstării pentru marea majoritate a populației. Doar pentru segmente marginale, reziduale ale populației, statul, sprijinit de unele

inițiative ale societății civile, devine producătorul unei bunăstări minime. Transferurile sociale, fie ele realizate prin intermediul statului sau al societății civile, au un rol corectiv marginal. Accentul cade pe inițiativa și responsabilitatea individuală în sistemul economiei. Solidaritatea socială are un rol marginal, în special în cazurile izolate de eșec, oferind un sprijin social minim, mai degrabă de tip caritabil. Prea multe ingrediente sociale în economie sunt considerate a fi în detrimentul creșterii economice. Nivelul cel mai ridicat al bunăstării este oferit de o economie de piață ferită cât mai mult de intervenția statului.

Strategia maximalistă se fundează pe presupuziția că, deși având rolul cel mai important, economia prezintă limite structurale în producerea bunăstării: sunt unele bunuri valorizate social pozitiv (educație, sănătate, știință, cultură, mediu curat, locuințe) pe care le produce mai puțin decât ar fi nevoie, după cum sunt și bunuri valorizate social negativ (băuturi alcoolice, țigări) pe care le produce în exces. În reglementarea producerii acestor bunuri, mecanismele sociale trebuie să intervină în mod activ. Alte mecanisme de tip social sunt vitale pentru asigurarea unei bunăstări colective echilibrate și echitabil distribuite. Pe lângă grupurile lipsite de resurse minime, există dezechilibre în raportul dintre resurse și nevoi în anumite situații: familiile cu copii, mai ales familiile monoparentale, vârstnici, persoane cu dizabilități sau bolnave cronic. Anumite condiții pot genera diferențe de venituri mult mai mari decât consideră colectivitatea a fi acceptabil prin consecințele negative pe care le pot crea. Funcția redistribuită a colectivității are ca obiectiv nu numai asigurarea unui minim și pentru cei care nu-l pot produce singuri, ci și o anumită echilibrare a resurselor în raport cu nevoile, în situațiile considerate a fi necesare din diferite rațiuni. Pe fondul acestei strategii maximaliste s-a conturat ideea de **drepturi sociale** care se referă în mare parte la drepturile cetățenilor la diferite forme sociale de asigurare a bunăstării.

2. Mecanismele producerii bunăstării. În modelele clasice de politică socială sunt luate în considerare de regulă trei mari mecanisme de producere a bunăstării, cu opțiuni diferite asupra ponderii fiecăreia dintre ele. **Economia** este acceptată ca producătorul principal. Strategia minimalistă (politicile de tip liberal și neoliberal) pune un accent masiv pe importanța acestui mecanism. **Statul**, în prelungirea sau completarea economiei, este cel de al doilea mare producător de bunăstare. Strategia maximalistă (statele sociale de tip social democrat sau corporatist) accentuează statul ca producător direct și ca redistributor al bunăstării. Sintagma **stat al bunăstării** a fost introdusă cu referire mai ales la acest tip de opțiune. Un al treilea producător al bunăstării, cu un rol relativ modest, îl reprezintă **societatea civilă**, motivată mai ales de rațiuni caritabile. Strategia minimalistă mizează mult pe rolul caritabil al societății civile ca un complement al economiei, de preferat chiar statului. Modelele care accentuează rolul statului în producerea bunăstării tind să acorde societății civile un rol mai degrabă marginal.

În ultimul timp se vorbește tot mai mult despre **societatea bunăstării**. Alături de economie, și celelalte componente ale societății au un rol semnificativ în producerea bunăstării: comunitatea locală, patronatul, sindicatele, diferite organizații ale comunității, familia, persoana însăși. Opțiunea pentru considerarea societății, cu toate componentele sale, ca producător al bunăstării este opusă atât abordării economiste - economia ca unic producător al bunăstării, complementar cu un stat redistribuitor rezidualist -, cât și statului universalist care își asumă un rol extrem de extins în producerea bunăstării. Această strategie este bazată pe ideea că o societate suportivă este prin ea însăși un mediu producător de bunăstare și un element important al unei creșteri economice stabile și de lungă durată. Comunitatea nu este doar beneficiarul pasiv al economiei sau al beneficiilor sociale oferite de către stat. Ea are resurse proprii și poate dezvolta mecanisme specifice de producere a bunăstării, complementar cu/și în prelungirea celor ale economiei și statului. Mai mult, ea poate deveni subiectul activ stimulator al economiei. Opțiunea fundamentală a politicii sociale nu este atât între diferite tipuri de stat, cât între diferite tipuri de producere a bunăstării: economia ca unic producător al bunăstării, complementar cu statul - corector marginal al ei *versus* colectivitatea ca organizator și producător al unui însemnat sector al bunăstării.

3. Schimbarea rolului social al statului. Alternativei clasice stat al bunăstării sociale *versus* stat anti-sărăcie pare a fi depășită de ideea diversificării mecanismelor de producere a bunăstării. Statul bunăstării în forma sa pură dezvoltată în anii '60-'70 prelua responsabilitatea exclusivă a producerii bunăstării complementar cu economia de piață. Un uriaș aparat administrativ a tins să se dezvolte, cu toate riscurile acestuia. Spre deosebire de statul universalist al bunăstării, statul în strategia minimalistă are o funcție corectivă. El trebuie să asigure doar **o bunăstare de supraviețuire, minimală** pentru cei care nu pot să-și asigure resursele necesare prin efort propriu. Din punct de vedere social el trebuie să dezvolte doar programe anti-sărăcie.

Alternativa care se prefigurează este cea a unei combinații formată din economia de piață, stat, societate civilă și comunitate drept furnizoarea optimă a bunăstării, statul având pe lângă rolul de producător direct al bunăstării, tot mai mult pe cel de **organizator** al producerii sociale a bunăstării.

Acest nou rol posibil al statului pare a soluționa într-un mod nou disputa generată de criza statului bunăstării din anii '80. În contrast cu soluția minimalistă de retragere a statului din producerea bunăstării, se conturează o nouă direcție de dezvoltare a statului: promovarea unui complex de activități producătoare de bunăstare, adaptat la noul context economic, suportiv pentru creșterea economică. Nu dezmembrarea treptată, ci perfecționarea capacităților statului este factorul crucial al dezvoltării social-economice. Interesant este că *Raportul Mondial pe 1997* al Băncii Mondiale are ca temă rolul statului. Opțiunea fundamentală a raportului este

îmbunătățirea capacităților statului de a contribui la maximizarea bunăstării, iar nu retragerea din aceste funcții. Problema nu este dacă statul ar trebui să-și sporească sau să scadă funcțiile în producerea bunăstării, ci că el trebuie să-și perfecționeze capacitățile în a identifica și promova combinația cea mai bună de producere a bunăstării.

La baza diferitelor strategii stau opțiuni ideologice distincte în ceea ce privește potențialitățile statului. Strategia minimalistă se sprijină pe ideea că statul este birocratic, ineficient, rău în mod fundamental. Singura soluție este micșorarea rolului său cât mai mult și mai rapid posibil. Programul societății bunăstării gândește statul ca un instrument comunitar important care nu trebuie abandonat, redus cât mai mult cu putință, ci îmbunătățit, chiar reformat în multe privințe, făcut mai eficient. El are o funcție esențială: mobilizarea resurselor interne ale colectivităților și promovarea parteneriatului social la toate nivelele.

4. Creșterea rolului autorităților locale. Răspunsul autorităților locale la nevoile și problemele comunității poate fi mai flexibil și mai adecvat: identifică mai bine nevoile comunității în care activează și mobilizează mai eficace resursele existente la nivel local. Descentralizarea multora dintre responsabilitățile aparatului statal central reprezintă unul dintre procesele cele mai semnificative care s-au declanșat în ultimele decenii. Pe această dimensiune are loc o profundă reformă a structurilor statului. Se deschide cadrul unei participări mai directe a populației la rezolvarea propriilor probleme. La nivel local se poate promova în mod natural un parteneriat al tuturor actorilor care compun comunitatea. În perspectiva acestui proces, alternativa stat/ societate civilă apărută în contextul statelor clasice, înalt centralizate, tinde să-și piardă sensul. Autoritățile locale, câștigând o largă autonomie, încetând a reprezenta statul central la nivel local, ci comunitatea locală ca membră a colectivității globale, în mod natural este orientată către un alt tip de participare democratică: pe lângă participarea electorală, se dezvoltă participarea continuă atât la identificarea nevoilor, cât și a resurselor; atât la luarea deciziilor, cât și la acțiunea de punere a lor în practică. Așa cum experiența multor țări o indică (Irlanda pare a fi un exemplu excelent din acest punct de vedere), autoritățile locale pot deveni un organizator extrem de eficace a energiilor sociale, pot organiza un parteneriat organic între actorii locali.

Experiența ultimelor decade a dovedit însă că nu orice descentralizare duce automat la rezultate pozitive. Descentralizarea haotică generează mult mai multe probleme decât rezolvă. Pot fi identificate câteva 'patologii' ale descentralizării:

- Uneori descentralizarea reprezintă un mod al autorităților centrale de a scăpa de responsabilitatea problemelor pe care ele însele nu le pot rezolva. Lucrurile devin grave mai ales atunci când delegarea responsabilităților nu este însoțită și de o descentralizare a resurselor bugetare.

- Obligarea autorităților locale să conteze prea mult pe resursele

locale, cu un transfer insuficient de la bugetul central la bugetele locale este de natură a menține și accentua dezechilibrele regionale.

- Lipsa de suport tehnic a autorităților locale. Delegarea responsabilităților de soluționare a unei game largi de probleme, fără însă a sprijini autoritățile locale să dezvolte competențele necesare este de natură a crea discontinuități și întârzieri în proces, putând crea chiar situații de haos. Este cazul descentralizării serviciilor de asistență socială decisă în 1997. Autoritățile locale primesc dreptul de a organiza servicii de asistență socială, dar fără nici un suport pentru dezvoltarea structurilor organizaționale, profesionalizarea personalului și dezvoltarea procedurilor.

- Lipsa de control a realizării obiectivelor politice și a standardelor naționale, lipsa de monitorizare a respectării drepturilor acordate prin lege. Exemplul cel mai clar îl reprezintă legea ajutorului social. Această lege instituie un drept la ajutor social pentru familiile care au resurse extrem de scăzute. Dar pentru că el cade în responsabilitatea autorităților locale, în foarte multe cazuri respectivul ajutor nu este acordat.

Descentralizarea în producerea bunăstării sociale, proces extrem de activ în ultimele decenii, nu reprezintă un mod de diminuare a autorităților statale centrale, ci presupune o combinație nouă a responsabilităților naționale și a celor locale. Autoritățile centrale trebuie să-și definească rapid noile funcții în acest cuplu: pe de o parte, ele trebuie să identifice cu claritate acțiunile care trebuie promovate la nivel național, iar pe de altă parte, să-și dezvolte rapid funcțiile suportive pentru autoritățile locale.

În țara noastră, în ultimii ani autoritățile locale și-au lărgit substanțial autonomia și și-au dezvoltat rapid competența. Trei puncte par a fi critice în acest proces: lipsa reglementărilor legale care să definească cu precizie responsabilitățile diferitelor nivele, lipsa de suport tehnic oferit de aparatul central autorităților locale și, nu în ultimul rând, lipsa descentralizării financiare.

5. Programe de dezvoltare comunitară. Atât abordarea rezidualistă care acordă economiei rolul aproape exclusiv în producerea bunăstării, cât și abordarea statului bunăstării care acordă acestuia un rol crucial, tind să considere comunitățile ca pasive, simpli beneficiari. Abordarea centrată pe programul societății bunăstării are drept consecință o reconsiderare a rolului comunităților în producerea propriei lor bunăstări. În acest context s-a dezvoltat conceptul de **dezvoltare comunitară**. Ideea cheie a acestei direcții o reprezintă **dezvoltarea capacităților comunităților de a identifica resursele proprii și de a le mobiliza, canalizându-le într-un proces colectiv de rezolvare a propriilor probleme**. Descentralizarea devine cadrul necesar al unui asemenea proces de dezvoltare comunitară, iar acesta reprezintă în fapt conținutul organic al descentralizării.

În mod special, în condițiile dificile ale țării noastre, dezvoltarea comunitară poate deveni o componentă esențială a relansării procesului de dezvoltare social-economică. Capacitatea comunităților de a produce cu

resurse proprii unele din serviciile și bunurile de care au nevoie, de a crea condițiile necesare unei dezvoltări economice durabile, este esențială în dificila situație în care se află țara noastră.

6. Diversificarea resurselor bunăstării. Criza prin care statul occidental al bunăstării a trecut în ultimele două decenii a dovedit că este imposibil ca doar statul să-și asume, în prelungirea economiei, întreaga responsabilitate pentru bunăstarea comunității. Este necesară promovarea unui nou mix de producere a bunăstării. Pe lângă furnizorii principali (economia și statul), și alți actori potențiali trebuie încurajați să-și aducă contribuția: comunitatea locală, patronatul, syndicatele, întreprinderile, asociațiile voluntare, biserica, organizațiile non-guvernamentale.

În momentul de față, există în țara noastră un dezechilibru accentuat în ceea ce privește gradul de mobilizare a diferitelor resurse ale bunăstării.

Cum era de așteptat, **statul** ca sursă de producere a bunăstării și-a păstrat contribuția majoră, chiar fiind suprasolicitat din acest punct de vedere în primii ani ai tranziției. Perfecționarea capacităților sale de a soluționa problemele sociale și de a promova un proces de dezvoltare socială, în contextul unui nou tip de parteneriat social, este direcția necesară de acțiune.

O dezvoltare spectaculoasă au cunoscut în anii tranziției **organizațiile nonguvernamentale**. Această dezvoltare se datorează în primul rând suportului occidental. Prin diferite programe, Occidentul a încurajat dezvoltarea organizațiilor nonguvernamentale din țara noastră. Sprijinul s-a concretizat nu numai prin finanțare, dar și prin punerea la dispoziție a expertizei. Este cert că organizațiile nonguvernamentale au fost partea cea mai activă a societății noastre în ultimii ani în producerea bunăstării. Sunt câteva contribuții majore pe care ele le-au adus. În primul rând, ele au oferit o experiență unică în asocierea liberă a persoanelor în realizarea unor activități comune. Experiența de organizare este aici substanțial diferită de cea din sistemul public, înalt birocratic. În al doilea rând, organizațiile nonguvernamentale au lansat în mod eficace noi moduri de abordare a problemelor sociale, asimilând cu rapiditate tehnicile și procedurile dezvoltate la nivel mondial. Au abordat probleme sociale noi, manifestând multă flexibilitate și adaptabilitate; au oferit acțiuni exemplare, contribuind la dezvoltarea capabilităților locale, conștientizând problemele, la schimbarea atitudinilor.

Dezvoltarea organizațiilor nonguvernamentale a stat însă sub semnul unei anumite confuzii în ceea ce privește relația dintre responsabilitățile publice de producere a bunăstării și propria lor contribuție, asupra limitelor lor de acțiune. În țara noastră, organizațiile nonguvernamentale au fost foarte active, dar contribuția lor efectivă la diminuarea problemelor sociale a fost mai degrabă restrânsă, marginală. În nici un caz ele nu par a avea capabilitățile pentru producerea în condiții de

masă a bunăstării. Dincolo de contribuțiile remarcabile, este necesar să fim conștienți și de efectele secundare negative. Cele mai multe organizații nonguvernamentale au fost dezvoltate de clasa mijlocie spre a avea acces la importante resurse financiare puse la dispoziție de către Occident. Aici salariile au fost chiar de la început mult mai mari decât în economie sau administrație. Fără un control suficient al activităților lor (acest lucru s-a întâmplat oarecum și cu organizațiile nonguvernamentale străine care operează în România), se înregistrează cazuri când resursele financiare au fost utilizate predominant pentru organizarea internă, inclusiv pentru salarii și mult mai puțin pentru transferul efectiv către cei în nevoie. Lucrând cu constrângeri bugetare laxe, eficiența lor tinde să fie mică, în condițiile în care competiția nu intervine în mod semnificativ. Imaginea lor publică nu este din aceste motive prea pozitivă. Într-un fel, opțiunea Occidentului de a pune accent pe dezvoltarea organizațiilor nonguvernamentale s-a aflat în competiție cu folosirea sprijinului său spre a dezvolta servicii sociale publice. Există și o altă sursă de alienare: inițiativa comunitară nu a fost încurajată. Problemele au fost prezentate ca fiind rezolvabile de către organizații venite "din afară" din punct de vedere național, dar și social: o pătură mijlocie, care, din nu se știe ce motive, primește mulți bani ca să facă ceva pentru cei în nevoie. Clasa mijlocie s-a dovedit a fi un partener ideal de cooperare cu organizațiile nonguvernamentale și agențiile occidentale. Comunitățile locale și persoanele în nevoie au fost tratați mai degrabă ca recipienți pasivi, decât ca participanți activi. Dezvoltarea comunitară a fost neglijată în mod cronic. Angajarea într-un complex proces de dezvoltare comunitară ar fi constituit o sarcină mult prea dificilă, în raport cu abordarea punctuală a unor probleme concrete. Nu de puține ori se poate observa chiar un fel de "răceală" între organizațiile nonguvernamentale și autoritățile locale.

Există câteva probleme critice cu care se confruntă organizațiile nonguvernamentale în momentul de față: creșterea transparenței activității lor, dezvoltarea unor mecanisme care să le sporească responsabilitatea față de întreaga colectivitate, creșterea raportului beneficiu/cost, dezvoltarea capacității lor de a primi resurse de la comunitate. Dezvoltarea unui sistem de evaluare și acreditare continuă se poate dovedi vital pentru dezvoltarea lor sănătoasă.

Comunitatea însăși este potențial o sursă extrem de importantă de producere a bunăstării. Ea se poate manifesta fie prin inițiative ale membrilor săi individuali și colectivi, fie prin participarea sa integrală la activități de interes comun. Ea se poate organiza singură, poate fi stimulată de organizații non-guvernamentale venite din exteriorul său, sau stimulată de către autoritățile locale. Există resurse materiale și, mai ales, umane importante care rămân neutilizate datorită caracterului pasiv al comunităților. Aici există o direcție extrem de importantă care urmează a fi fructificată.

Întreprinderile au fost un furnizor tradițional de bunăstare în

regimul socialist. Această funcție consolida opțiunea pentru bunăstarea bazată pe muncă. După 1989 funcțiile sociale ale întreprinderilor aproape că au dispărut. S-a produs o separare din ce în ce mai accentuată a sectorului economic de politica socială. Următoarele par a fi motivele:

- O eroare de tip ideologic: estimarea greșită că rolul întreprinderilor în producerea bunăstării salariaților lor este o caracteristică exclusivă a sistemului socialist. Este importantă reconsiderarea rolului întreprinderii în producerea bunăstării, desigur în contextul unei economii de piață.

- Colapsul economic al celor mai multe din întreprinderile care nu mai au resurse pentru asemenea activități. Problema a fost agravată în țara noastră datorită, paradoxal, puternicei mișcări sindicale: presiunile pentru creșterea continuă a salariilor intră adesea în competiție cu presiunile pentru asigurarea unor condiții mai bune de muncă și viață pentru salariați.

- Noua politică a întreprinderilor de stat în perioada tranziției. Dacă în sistemul socialist opțiunea principală era încurajarea fidelității și descurajarea fluctuațiilor de personal, în perioada tranziției obiectivul este chiar opusul: încurajarea mobilității profesionale, reprofesionalizării. Trecerea de la surplusul de personal la reducerea de personal pentru creșterea eficienței a fost un imperativ pentru marea majoritate a întreprinderilor noastre, fapt a cărei consecință secundară a fost neglijarea programelor de suport social pentru angajați.

- Slăbirea controlului asupra funcțiilor sociale ale întreprinderilor. În situația lipsei de control în cadrul noilor întreprinderi de stat (în întreprinderile socialiste controlul administrativ și politic era destul de strâns), rezervarea unor fonduri pentru politicile sociale a fost deseori generatoare de corupție și favoritism. Distribuirea caselor de către întreprinderi (una dintre cele mai importante funcții sociale ale întreprinderii socialiste), de exemplu, a generat în primii ani ai tranziției o mulțime de nereguli și abuzuri.

- Noile întreprinderi private care s-au bucurat de succes, acționând într-o piață în care forța de muncă disponibilă este mai mare decât locurile de muncă oferite, au preferat să ofere mai degrabă salarii mai mari pentru cei mai buni angajați, decât să furnizeze sprijin pentru cei aflați în nevoie.

Într-o strategie a bunăstării bazate pe muncă, dezvoltarea funcțiilor sociale ale întreprinderilor va avea probabil un rol special. Ea este o direcție pe care se poate construi.

Sprijin pentru ca oamenii să producă ei înșiși o parte din bunurile și serviciile necesare. Este foarte important, în prezenta situație deosebit de dificilă a economiei noastre, să fie stimulați și sprijiniți oamenii și familiile lor să producă ei înșiși, folosind resursele disponibile, bunuri și servicii pentru acoperirea propriilor nevoi, iar nu neapărat numai pentru piață. Într-un context de sărăcie, există multe resurse naturale care nu pot fi eficient exploatate pe o piață economică înalt concurențială; tot așa există un volum apreciabil de forță de muncă disponibilă, care nu găsește

plasament, dar care poate fi folosită pentru producerea unor bunuri și servicii necesare propriei familii sau chiar a întregii comunități. În timp de criză, producția pentru propriul consum este o resursă importantă. Toate datele statistice confirmă creșterea ponderii contribuției producției pentru propriile nevoi în totalul consumului gospodăriei. Este însă important ca acest lucru să fie susținut de către comunitate, printr-un plus de mijloace tehnice și chiar resurse materiale.

7. Populația țintă. Strategia maximalistă promovează o producere a bunăstării prin mecanisme sociale pentru întreaga colectivitate; protecție socială largă bazată pe solidaritatea întregii comunități în împărțirea costurilor tranziției; evitarea situațiilor de sărăcie degradantă și cronică; suport social pentru grupurile caracterizate prin dezechilibre între resurse și nevoi - copii și familii cu copii, vârstnici, bolnavi, handicapați etc. păstrarea și sporirea capitalului social moștenit (nivel de educație ridicat, integrarea socială), suport mutual de adaptare la noul tip de economie. Strategia minimalistă are ca obiectiv reducerea suportului social atât prin înalta focalizare a transferurilor, de care se presupune că ar trebui să beneficieze doar segmentele sociale aflate în nevoie extremă, cât și prin minimizarea serviciilor sociale publice și transferul într-o măsură cât mai ridicată a costurilor acestora către beneficiari; accentul pe responsabilitatea individuală pentru propria bunăstare. Opțiunea politicii sociale are, în concluzie, loc între două obiective distincte: susținerea maximizării bunăstării colective *versus* suportul exclusiv pentru cei aflați în sărăcie extremă.

Dacă beneficiile generoase și universaliste fără restricții par a fi greu de susținut în condițiile societății actuale, lucru cu atât mai valabil pentru societatea noastră, nici rezidualizarea suportului social nu pare a reprezenta o soluție viabilă. Soluția pare a se prefigura pe linia unei definiri mai stricte a categoriilor de situații în care suportul social este necesar, cât și prin introducerea diferitelor forme de contribuții pentru serviciile primite, evitându-se însă scindarea comunității într-o majoritate care doar contribuie, fără a beneficia și o minoritate care beneficiază fără a contribui.

8. Ajutor social *versus* investiție socială. La o limită se înscrie o politică socială axată pe intervenții punctuale și limitate de ajutor social a celor aflați în nevoie. În acest caz, ea este dezvoltată în jurul politicilor anti-sărăcie. La limita opusă, politica socială se poate orienta spre o varietate de forme de suport/ sprijin: promovarea solidarității și coeziunii sociale, promovarea de oportunități egale, dezvoltarea capitalului uman, prevenirea unor patologii sociale ca violențele sociale, mișcările politice extremiste, marginalizare și excluderea socială, explozia delincvenței, limitarea polarizărilor sociale, promovarea bunurilor sociale. Un loc important îl ocupă aici **investiția socială**: în educație, capacități profesionale, în capabilități sociale de autodezvoltare și de prevenire și

soluționare constructivă a problemelor sociale. Solidaritatea socială este un element important pentru o creștere susținută și organică. Investiția socială în copii reprezintă un punct distinctiv al politicilor maximaliste. Pentru a fi capabili în viitor să își asume responsabilitatea la un nivel corespunzător, copiii trebuie să aibă condiții decente de viață și să obțină o educație corespunzătoare. În ceea ce privește șomerii, accentul nu cade pe ajutorul economic care să asigure simpla supraviețuire, ca mod de a-i motiva să se reintegreze cât mai rapid în sistemul muncii, ci pe oferirea de șanse pentru o viață activă, care să producă un nivel acceptabil de bunăstare.

O societate prietenoasă și suportivă față de copii, cu sisteme gratuite de sănătate și educație pentru aceștia, cu un sprijin semnificativ pentru familiile cu copii pare a fi o componentă crucială a politicii sociale de promovat în tranziție și care se orientează nu numai pe suportul celor aflați în sărăcie extremă, dar și pe investiții în propriul viitor.

9. Beneficii sociale cu participare socială, sau beneficii sociale necondiționate. Statul bunăstării sociale universalist a promovat un nou tip de drepturi: drepturile sociale. În contextul social al anilor '60-'70 accentul a fost pus aproape exclusiv pe drepturile sociale și mult mai puțin pe responsabilitatea și participarea socială. În statul clasic universalist al bunăstării, multe dintre beneficiile sociale sunt atribuite necondiționat. Din acest motiv el a fost criticat pentru faptul că nu stimulează suficient reintegrarea în muncă, asumarea responsabilității pentru propria viață, tinzând să genereze o stare de dependență de beneficiile sociale. Statul rezidualist caută să motiveze reintegrarea prin oferirea de beneficii reduse. O asemenea tehnică ridică două probleme distincte: pe de o parte, presupune existența nelimitată de locuri de muncă, singura problemă fiind voința individuală; pe de altă parte, efectul secundar negativ al beneficiilor scăzute este **marginalizarea și excluziunea socială**, fapt ce echivalează cu scăderea, iar nu creșterea șanselor de reintegrare în viața socială activă.

Alternativa este dezvoltarea unui pachet de beneficii/responsabilități, în care beneficiile sociale să fie cuplate cu diferitele forme de participare socială. La limită, beneficiile non-contributive trebuie împletite cu participarea la activități de interes colectiv: fie programe de munci publice, fie alte forme de participare la soluționarea unor probleme sociale de interes colectiv. Construcția și întreținerea infrastructurii, programe de restaurare și întreținere a fondului de locuințe, inclusiv a propriei locuințe, înfrumusețarea localității, amenajarea de facilități cultural-sportive, amenajare ecologică, dar și servicii sociale ca, de exemplu, îngrijirea copiilor, a vârstnicilor, a persoanelor cu dizabilități, de pază și protecție socială. Asemenea programe experimentate în SUA par a da rezultate foarte promițătoare. Actualul program de reformă a sistemului de securitate socială din Marea Britanie are o orientare similară. Principiul fundamental al acestui sistem de bunăstare socială poate fi formulat astfel: **beneficii sociale pentru muncă și muncă pentru beneficii**.

În perioada de tranziție este vital pentru politica socială să se

promoveze un pachet coerent de beneficii sociale, complementar cu oportunități de muncă/participare socială. În sfera atitudinii față de muncă, socialismul a lăsat o moștenire contradictorie: o morală a muncii ca sursă de bunăstare, pe de o parte, iar pe de altă parte o frustrare colectivă față de incapacitatea sistemului de a oferi un cadru motivator și disciplinator pentru muncă. Laxitatea disciplinei muncii este percepută ca o sursă importantă a subdezvoltării. Se poate vorbi, mai mult, despre un tip de *'underclass'* specific pentru societatea socialistă. Discuțiile din SUA și Marea Britanie despre pericolul apariției unei *'underclass'* au existat într-o formă specifică și în societățile socialiste. În Occident, acest concept era asociat unui segment al societății, exclus/autoexclus din lumea muncii, care dezvoltă un mod de viață nebazat pe valorile muncii și care, în consecință, îl ține în afara lumii muncii. Responsabilitatea creșterii acestui segment este atribuită de regulă statului bunăstării însuși, care oferă beneficii fără muncă și care, în consecință, generează o dependență de beneficii. În societatea socialistă se conturase în conștiința colectivă pericolul constituirii acestui tip de *'underclass'* nu în afara muncii, ci în sfera muncii. El era produsul tipic al statului bunăstării socialist care oferea nu atât beneficii fără muncă, ci 'locuri de muncă fără muncă'. Societățile în tranziție sunt mult mai precaute cu privire la posibilitatea generării unei dependențe de stat și demotivării muncii de către sistemul de ajutor social, decât societățile occidentale. În consecință, unul dintre obiectivele cele mai importante ale restructurării este redresarea în domeniul moralei muncii: stimularea motivației muncii și a responsabilității individuale, creșterea disciplinei muncii. Mentalitatea bunăstării bazate pe muncă nu va sprijini o politică socială orientată exclusiv spre beneficiu fără contribuție. Această mentalitate este deosebit de sensibilă la pericolul "culturii sărăciei" și al "culturii dependenței", frecvent asociate cu piața neagră și criminalitatea. Deseori putem identifica în această stare de spirit atitudini dure față de "săraccii care nu merită suport social". De exemplu, în Lituania asigurarea de boală și de accident este suspendată în situația în care accidentul sau boala sunt produse de alcool sau droguri (R. Alisauskiene, 1996).

Legarea beneficiilor sociale de participare se poate realiza prin mai multe forme.

a) Măsuri active de creare de locuri de muncă și de reinserție în muncă. În ciuda sentimentului că beneficiile care nu se bazează pe muncă au o acceptabilitate scăzută, se manifestă o incapacitate accentuată de a crea noi locuri de muncă, atât în economia propriu-zisă, cât și în programe de interes public. Politicile active în acest domeniu se pare că trebuie să accentueze în mod special, în contextul actual al societății noastre, crearea de locuri de muncă, fără a ignora însă și formele de formare profesională pentru noile profesii cerute de piața muncii și de reciclare profesională a persoanelor eliberate din sectoarele economice în restrângere.

b) Dezvoltarea de variate forme de participare la activități de interes social pentru cei care nu pot să-și găsească locuri de muncă.

Deși comunitățile noastre se confruntă cu o mulțime de probleme greu de soluționat din lipsa resurselor, capacitatea lor de a mobiliza resursele de muncă disponibile este practic zero. Conștiința colectivă este paralizată de neputința de a găsi soluții la acest paradox: pe de o parte, o mulțime de lucruri de făcut în comunitate (drumuri cu gropi, lipsă de locuințe, locuințe degradate, lipsă de amenajări urbane, inclusiv de curățenie, mediu devastat; deficite uriașe de servicii pentru copii, vârstnici, persoane cu dizabilități), iar pe de altă parte beneficii sociale pentru oameni capabili de a munci, de a depune activități utile, dar care stau inactivi. Există aici, în ciuda situației desperate de nevoie colectivă, resurse umane inactive uriașe: șomeri, pensionați înainte de limita de vârstă pentru a evita șomajul, chiar persoane fără capacități de muncă propriu-zisă, dar capabile și doritoare de participare la alte activități utile pentru colectivitate. O politică socială activă nu înseamnă numai crearea de locuri de muncă în economia efectivă, dar și crearea de posibilități de participare la activități de interes colectiv, nu numai de tip strict voluntar, dar și ca o condiție a obținerii de beneficii sociale.

Cazul programelor de activități de interes public este foarte semnificativ. În ciuda percepției generale că țările în tranziție au nevoie de multe lucrări de interes public, acestora nu li s-a acordat atenția cuvenită în nici o țară în tranziție. România este un exemplu tipic de lipsă de voință de a se recurge la o asemenea formă de utilizare constructivă a resurselor disponibile de activitate. Patru motive pot fi invocate pentru a explica această atitudine:

- Neîncrederea în toate activitățile economice patronate de către stat, inclusiv în capacitatea acestuia de a organiza munci publice. Într-o oarecare măsură, autoritățile de stat au fost inhibitate de suspiciuni de ordin ideologic: a nu fi acuzate de folosirea unor vechi metode socialiste.

- Incapacitatea autorităților la nivel atât național, cât și local de a organiza asemenea activități.

- Influența puternică a specialiștilor Băncii Mondiale care s-au pronunțat constant împotriva unor asemenea soluții. Motivul pare a fi încrederea în capacitatea economiei de piață de a prelua, mai eficient, toate lucrările de interes public și, complementar, suspiciunea că asemenea inițiative ar afecta negativ dezvoltarea economiei de piață, promovând o competiție neloială.

- Credința că programele publice vor crește șomajul de lung termen, împiedicând șomerii să se reintegreze în sistemul muncii libere. În fapt, așa cum experiența americană a dovedit, asemenea programe stimulează reintegrarea, oferind șomerilor un mediu activ de muncă, stimulându-le motivația de a căuta locuri de muncă. Efectele sociale și morale ale acestor programe sunt mult mai variate și mai importante decât cele strict economice. În vreme ce economia de piață accentuează orientarea individualistă, programele publice pun accent pe solidaritatea socială, orientarea comunitară și pe principiul "beneficii sociale obținute prin muncă".

Este interesant că, într-o modalitate mai degrabă spontană și la

scală extrem de redusă, ideea activităților de interes public, ca o condiție pentru beneficiile sociale, a început să se manifeste. Unele autorități locale, uneori împotriva legii, au condiționat acordarea ajutoarelor sociale de participare la activități de interes comunitar. Și în alte țări, ca Estonia sau Bulgaria, beneficiile sociale sunt însoțite de condiționări: participarea la anumite munci publice. Estonia a inclus în legea ajutorului de șomaj 10 ore pe săptămână de activități de interes public.

Este nevoie de o extindere substanțială a conceptului de activități de interes public/comunitar. Acestea nu trebuie reduse doar la curățenia localității, amenajarea parcurilor sau astuparea gropilor. Multe alte nevoi trebuie incluse aici: amenajarea locuințelor sociale, dar și a propriei locuințe, amenajarea mediului, servicii pentru copii, vârstnici, persoane cu dizabilități.

Penalitățile pentru așa-numiții "săraci care nu merită", frecvent întâlnit în practica suportului social în țara noastră, trebuie înlocuite energic printr-un sistem complex de stimulare a integrării în muncă sau în alte activități de interes comunitar.

În fine, beneficiile sociale trebuie condiționate de asumarea responsabilității sociale și personale. Beneficiile pentru familiile cu copii trebuie să fie dublate de responsabilitatea părinților pentru formarea copiilor. Beneficiile personale trebuie condiționate de responsabilitatea pentru propria viață.

c) Crearea unui sistem de securitate socială care să încurajeze munca și participarea socială. Sugestia utilizării ca bază a noului sistem de securitate socială a două rute (P. Gillian, 1991) - o protecție socială cu două viteze - pare a fi adecvată în contextul acestor preocupări: o rută cu beneficii reduse, dar completate cu măsuri active de reintegrare în muncă, pentru persoanele care nu muncesc, dar pot munci, și o rută cu beneficii mai generoase pentru persoanele care nu pot munci. Grupurile care nu sunt în situația de a-și produce prin eforturi proprii resursele pot fi mult mai generos sprijinite: pensionarii, copiii, handicapații. O participare socială activă trebuie să fie un principiu universal și un catalizator, inclusiv pentru această din urmă categorie. Pentru a evita ca persoanele active să devină dependenți de suportul social, adaptându-se la un standard extrem de modest de viață, suportul social trebuie să fie asigurat în primul rând prin oportunități de muncă; sprijinul economic trebuie să fie relativ mic, pentru perioade scurte de timp, și puternic condiționat de participarea la activități de interes public. În anumite condiții, participarea la activități de interes comunitar poate fi recompensată atât cu anumite beneficii materiale suplimentare, cât și moral.

d) Asigurări sociale versus asistență socială reprezintă o expresie tipică pentru relația dintre muncă și beneficii sociale. Asigurarea socială înlocuiește un venit pierdut în mod proporțional cu contribuția din timpul vieții active. **Asistența socială** compensează lipsa de venit cu un venit mai mic capabil doar să asigure o minimă subzistență. Sistemele actuale de securitate socială se confruntă cu o dilemă din acest

punct de vedere: a răsplăti efortul sau a acorda sprijin necondiționat. O politică socială activă se caracterizează și printr-un sistem înalt comprehensiv de asigurări sociale, care să îi compenseze pe cei care muncesc și contribuie, când se vor afla în nevoie. Sistemul de asigurări reprezintă un extrem de puternic stimulent de integrare activă în viața economică. El poate fi un amestec de **PAYG** și investiții/acumulare, de componente publice și private. Principiul de bază al său trebuie să fie: beneficii proporționale cu contribuția, deși un anumit transfer de la cei cu contribuții mari la cei cu contribuții mai mici este inevitabil. Nivelul acestui transfer trebuie însă să fie transparent și decis printr-un proces democratic. Pentru "săracii ne-contributori" este necesar un suport, dar substanțial mai redus, pentru a menține "morală" sistemului; dar, pentru a nu genera marginalizare și excluziune socială, suportul trebuie completat cu măsuri integrative energice.

Din această perspectivă este important să se evite includerea diferitelor artificii care să plafoneze pensiile, împingându-le spre un nivel foarte jos, de supraviețuire. Este cazul unor legi (actuale sau în stadiu de proiect) promovate în diferite țări în tranziție (de exemplu în țările baltice). Este foarte important să se mențină pensiile suficient de diferențiate și relaționate satisfăcător cu salariul mediu.

10. Suport social pasiv versus măsuri active de suport. La o limită se plasează preferința pentru suportul în bani și natură a celor care sunt lipsiți de resursele necesare. Este o intervenție strict compensatorie: ce nu poate persoana să obțină, colectivitatea completează până la un minimum. Singura componentă activă este presupusa motivare a persoanei în cauză de a-și găsi resurse proprii, datorită suportului minimal oferit. Efectul negativ este crearea capcanei sărăciei, a unei stări de dependență, complementar cu o adaptare la un stil de viață de subzistență și înfundarea în marginalizare socială ireversibilă. La cealaltă limită se înscrie politica de suport activ, caracterizată, pe de o parte, prin **oportunități**, iar pe de altă parte prin suportul persoanelor aflate în dificultate **de a reface și dezvolta capacitățile de viață autonomă, de reinserție socială**. În această din urmă opțiune se înscriu atât politici de creare de locuri de muncă, oportunități de participare la activități de interes social-colectiv, dezvoltarea capacităților personale atât profesionale, cât și mai generale de viață; în fine, formele de responsabilizare pentru propria viață și față de ceilalți. Politicile active se plasează atât la nivel personal, cât și colectiv: programe de dezvoltare comunitară și regională.

În acest context, un rol crucial îl joacă **promovarea serviciilor de asistență socială**. Asistența socială nu trebuie redusă la ajutorul material. Conceptul de "nevoie" trebuie să fie mult mai larg definit: nu numai lipsa de resurse financiare, ci și lipsa de resurse personale și sociale. Sprijinul social trebuie adresat capacității personale și colective de autodezvoltare și autosuficiență. Asistența socială nu este doar un sprijin al celor care nu au resurse proprii de viață normală, ci și restaurarea capacităților de viață

activă autonomă. Nu în ultimul rând, asistența socială profesionalizată trebuie dezvoltată în capacitatea sa de **terapie individuală și colectivă, ca instrument de reintegrare socială.**

11. Beneficii sociale universale versus beneficii înalt focalizate.

Sistemul de beneficii sociale excesiv de generoase, acordate pentru categorii sociale foarte largi, mai puțin raportate la nevoia reală este considerat tot mai mult în ultimul timp ca fiind prea costisitor și chiar inechitabil. Cu atât mai mult în situația țării noastre, caracterizată prin limitări severe ale resurselor, el este inadecvat. Opusul său - beneficii înalt focalizate pentru cei aflați în sărăcie extremă - este și el din ce în ce mai criticat. În primul rând, el reduce situația de nevoie numai la lipsa severă a resurselor economice, ignorând larga varietate de nevoi sociale și personale care nu sunt numai de natură strict economică. În al doilea rând, el exclude de la suport social largi categorii de persoane care, deși nu sunt în situație de sărăcie extremă, se confruntă cu situații de dificultate permanentă sau temporară și care au nevoie de suport social. În al treilea rând, accentul excesiv pe testarea administrativă a mijloacelor economice, așa cum s-a demonstrat, este pe departe de a asigura o focalizare adecvată, având totodată numeroase efecte secundare negative. În fine, sistemul este lipsit de sustenabilitate socială și politică. Se pare că se conturează un set de opțiuni mai complexe din acest punct de vedere, care să combine abordările categoriale cu variate forme de testare a nevoii și de auto-focalizare.

a) Păstrarea universalității serviciilor sociale de bază (educație și sănătate). Chiar când, complementar se pot dezvolta servicii mai specializate, de calitate superioară, **este important să nu se scindeze sistemul în contributory fără beneficii și beneficiari fără contribuție.** Serviciile sociale fundamentale trebuie să rămână universale, chiar dacă o parte din costurile lor vor fi acoperite în diferite forme și grade de către beneficiari. Dublul sistem de sănătate dezvoltat în socialism - gratuit în mod formal, dar cu "taxe" informale - a făcut ca privatizarea și reforma sistemului de sănătate să fie acceptate fără proteste, dar și fără prea mult entuziasm.

b) Dezvoltarea de servicii specializate de asistență socială cu acces universal al tuturor celor aflați în nevoie.

c) Beneficiile categoriale trebuie să ocupe un loc important, chiar dacă limitate de diferite modalități de testare și autofocalizare. Ele sunt recomandabile din două rațiuni distincte: pe de o parte, sunt ușor și ieftin de administrat, iar pe de altă parte, acordând beneficii pentru tipuri de situații în care orice persoană se poate afla într-un moment sau altul al vieții, promovează principiul fundamental al contribuției și beneficiului universal. Sistemul exprimă solidaritatea socială, oferind suport tuturor celor aflați în nevoie, nu doar "celor mai săraci dintre săraci". **Este foarte important să se evite oferirea de ajutor doar unor categorii caracterizate prin sărăcie extremă, neglijându-se persoanele relativ sărace sau aflate în diferite situații de dificultate.**

Și beneficiile categoriale pot fi focalizate într-o măsură satisfăcătoare. Ele pot include mecanisme de excludere a celor care, în mod evident, nu se află în nevoie. Includerea beneficiilor categoriale în venitul impozabil poate fi un corector important. Unele beneficii sociale pot fi corectate în raport cu veniturile prin introducerea lor în venitul impozabil. Este, de asemenea, recomandabilă includerea câtorva condiții în furnizarea beneficiilor categoriale. De exemplu, condiționarea alocației pentru copii de participarea școlară, ca în actuala lege, sau asumarea de responsabilități pentru bunăstarea proprie sau colectivă. O asemenea condiționare pare a fi avut o influență pozitivă imediată pentru stimularea participării școlare; ea are însă și consecințe negative, putând accentua excluziunea socială. Așa cum au dovedit multe analize, alocația pentru copii este un beneficiu social destul de bine focalizat, copiii fiind unul dintre cele mai sărace grupuri în toate țările în tranziție. În același timp, suportul pentru copii reprezintă o importantă investiție socială și un instrument al solidarității sociale.

Asistența socială auto-focalizată (care conține în ea însăși mecanisme de selecție a beneficiarilor) este de preferat asistenței sociale administrativ-focalizate (cazul ajutorului social bazat pe testarea mijloacelor). Condiționalitățile privitoare la participarea la programe de interes public și comunitar sunt mecanisme excelente de auto-focalizare, având totodată importante funcții integrative.

12. Relația politică socială - economie a generat mai multe abordări alternative. Statul universalist clasic al bunăstării s-a dovedit a conține unele efecte perverse de frânare a economiei. Prin impozite ridicate, prin reglementări de muncă excesive care rigidizează sistemul economic, prin demotivarea beneficiarilor de beneficii sociale de reintegrare activă în muncă el a fost un factor, probabil însă nici pe departe cel mai important, al dificultăților economice ale sfârșitului anilor '70-'80. Politica neoliberală dură de tăiere a formelor de suport social în speranța stimulării economiei a generat rapid propriile efecte negative asupra societății și economiei: creșterea tensiunilor sociale, apariția de segmente marginalizate, excluse social, greu reintegrabile. Experiența trecutului susține necesitatea identificării mecanismelor unei **protecții sociale "prietenoasă economic"**, care să îmbine protecția socială cu stimulenți importanți pentru creșterea economică.

13. Nivelul cheltuielilor sociale publice în perioada de tranziție. Din acest punct de vedere, există două opțiuni limită. Pe de o parte, se argumentează că **un nivel cât mai scăzut al cheltuielilor sociale publice** este un instrument esențial al reformei: este o precondiție a echilibrării macro-economice și un mijloc de reorientare rapidă a forței de muncă spre sectoarele eficiente economic. Costurile sociale imediate și pe termen lung ale unei asemenea opțiuni trebuie însă luate și ele în considerare. De asemenea, trebuie luată în calcul și sustenabilitatea socială a unei

asemenea politici. Scăderea cheltuielilor sociale este privită în acest context ca o parte a costului social al tranziției. Pe de altă parte, se argumentează că, tocmai în această perioadă este nevoie de **promovarea unei politici sociale la limita de sus a potențialului economic**. Protecția socială are un rol fundamental în tranziție, fiind instrumentul colectivității de minimizare a imenselor costuri sociale ale reformelor, conservând sănătatea societății, factor crucial pentru o schimbare de succes. Protecția socială ar trebui să fie în perioada tranziției chiar cu un pas înaintea posibilităților economiei, fără să fie însă o povară pentru creșterea economică.

14. Opțiunea pentru cale. Este necesar să acordăm atenție nu numai modelului de realizat, ci și căii, procesului de tranziție spre acest model. Deseori, calea este mai importantă decât formularea obiectivului de atins. Starea finală nu este, de regulă, un proiect imaginat de la început, ci mai degrabă ceva ce se redefinesc continuu, depinzând într-o măsură semnificativă de calea urmată (**dependența de cale**).

În acest sens există câteva opțiuni cruciale atât pentru forma procesului social, cât și pentru profilul societății rezultate.

a) Procesul democratic: o democrație confrunțățională versus democrația consensuală. Democrația confrunțățională presupune polarizarea intereselor, jocul grupurilor de presiune, folosirea negocierii între interesele parohiale ca cel mai important instrument al procesului luării deciziilor politice. O asemenea cale este de natură să genereze oscilații între opțiuni diferite, dezechilibre majore și tensiuni sociale. O variantă a democrației confrunțăționale este și ideologizarea excesivă. Programele ideologice devin mai importante decât oamenii, impunerea lor fiind realizată prin mijloace de forță. Democrația consensuală încearcă să obțină consensul actorilor sociali, prin armonizarea intereselor sectoriale în cadrul unui interes colectiv, în cadrul unui proces larg participativ care angajează toți actorii sociali. Diferența nu este numai de substanță, ci și de proceduri: lupta politică *versus* tehnici de obținere a consensului (analiza publică a problemelor economice și sociale, a alternativelor, consecințelor, efectelor, costurilor). Promovarea mecanismului decizional multipartit și promovarea parteneriatului sunt indicatori clari ai democrației consensuale.

b) Competență internă versus competență externă. Ca elemente foarte importante ale globalizării, în ultimele decade ale secolului organismele internaționale (ONU, OIM, FMI, Banca Mondială, Comisia UE, Consiliul Europei) și-au lărgit contribuția la modelarea politicilor naționale. Aceste instituții reprezintă mecanisme imense de procesare și difuzare a expertizei. În special țările în tranziție au fost sprijinite masiv prin asemenea transferuri de expertiză. O țară nu poate, totuși să se sprijine nelimitat și exclusiv pe expertiza externă. Expertiza internă are câteva avantaje structurale: ia mai bine în considerație specificitatea contextului cultural și

social; oferă un răspuns mai rapid noilor situații; asigură un feedback mai rapid; contribuie major la dezvoltarea competenței colective și implicit a capacităților democratice; este asociată cu asumarea mai accentuată a responsabilității. Expertiza externă este inevitabil asociată cu o mai mică asumare de responsabilitate decât cea internă.

Dezvoltarea politicilor sociale în contextul prezent depinde în mod vital de mixul internațional/național. Pe de o parte, este necesar ca mecanismele democratice ale instituțiilor internaționale să fie întărite, iar transparența lor să crească. Pe de altă parte, relația dintre competența internațională și cea națională, adesea prost definită, trebuie precizată cu mai multă acuratețe. Doar o competență locală înalt dezvoltată poate sprijini noile mecanisme democratice, asigurând o bază solidă pentru succesul politicilor naționale.

c) Schimbare haotică și necontrolată versus schimbare planificată și controlată. O abordare fragmentată, guvernată de lupta de interese, de răspunsuri la probleme punctuale urgente *versus* o strategie articulată, flexibilă și pe termen lung. Lipsa de strategie poate fi mai bună decât o strategie proastă. Dar, evident, ea este mult mai proastă decât o strategie bună. Într-o mare măsură, procesul de tranziție pare să fie un amestec de schimbare planificată și mișcare dezordonată din criză în criză. Ca și celelalte țări în tranziție, România este confruntată cu ceea ce pare a fi rezultatul unei lipse de gândire strategică, al abordărilor fragmentare și pe termen scurt. Lipsa unei gândiri strategice coerente întărește procesul decizional confrunțat, încurajează lupta între interesele sectoriale, manipularea tehnocratică, conferind întregului proces aspectul unei schimbări prin crize, mai degrabă decât al unei schimbări intenționate și controlate. Un exemplu este analiza lui B. Milanović (1995) asupra rolului haosului în tranziție. Observația corectă a lui Milanović este că haosul în care vechiul sistem intră adesea poate fi un mijloc important de rupere cu acesta și de promovare a unui sistem nou. Dar folosirea haosului ca instrument de promovare a schimbării este în mod fundamental un procedeu antidemocratic. Haosul este o presiune primitivă asupra populației prin care aceasta din urmă este forțată să accepte o altă soluție decât pe cea pe care ar dori-o în fapt.

*

* *

În concluzie, se poate spune că alternativa reală a politicii sociale în contextul țării noastre este că politica socială trebuie să aleagă între două opțiuni limită: fie **O POLITICĂ A BUNĂSTĂRII, în centrul căreia stă un**

parteneriat între stat și toți ceilalți actori sociali, atât la nivel național cât și local versus O POLITICĂ SOCIALĂ DE SUPRAVIEȚUIRE, centrată pe obiectivul limitat al combaterii sărăciei.

Politica socială a bunăstării se bazează pe presupuziția că pentru a ieși din criza actuală, oferind totodată un punct solid de pornire pentru dezvoltarea viitoare a țării, este vitală o politică socială accentuată, situată chiar cu un pas înaintea posibilităților economice și, în mod special, imaginativă. Este tot mai clar, în același timp, că preluarea statului universalist al bunăstării din anii '60-'70 al țărilor dezvoltate nu este nici posibilă și nici dezirabilă. Pot exista aici o mulțime de opțiuni, dar direcția generală pare a fi dincolo de orice discuție: construirea unei **societăți a bunăstării**, nu doar un stat al bunăstării, în care fiecare componentă să aibă un rol specific: economia de piață, statul, comunitatea, societatea civilă, familia, individul. Această abordare încearcă să combine inițiativa și responsabilitatea individuală într-o economie din ce în ce mai globalizată, cu solidaritate socială care oferă un mecanism suplimentar vital de a face față multiplelor situații de risc și nevoie. Principiul responsabilității complementare colectivitate/individ este realizabil doar prin încorporarea în filozofia suportului social a multiple condiționalități referitoare la asumarea responsabilității, la muncă și participare. Activizarea întregii colectivități, în mod special a celor săraci, este un obiectiv central al politicii sociale. **Investiția socială**, mijloc important de dezvoltare colectivă, trebuie să primească o atenție specială.

Politica socială a supraviețuirii: bunăstare produsă de economie, complementar cu o politică socială axată pe controlul sărăciei. Filozofia acestei abordări este că, mai ales pentru perioada de tranziție, și cu atât mai mult pentru situația unei țări cu resurse economice limitate cum este România, politica socială trebuie minimizată. O asemenea abordare promite să fie productivă în dublu sens. Pe de o parte, ea este inevitabilă în condițiile lipsei de resurse, fiind impusă totodată de imperativele echilibrării macro-economice. Pe de altă parte, ea este o condiție pozitivă crucială pentru disciplinarea forței de muncă și stimularea creșterii economice rapide, atât prin reducerea impozitelor, cât și prin motivarea performanței. În compensare, resursele minime existente trebuie focalizate pe suportul celor mai săraci dintre săraci.

În alți termeni, această alternativă este: **o tranziție cu față umană** (A. Cornia, *Sărăcia, copiii și politica socială...*, 1995), bazată pe împărțirea colectivă a costurilor tranziției și pe mobilizarea resurselor colective, inclusiv a solidarității sociale pentru a oferi o ieșire social pozitivă și durabilă din criza tranziției și șansa unei dezvoltări sociale rapide, sau **o tranziție sălbatică și dezordonată**, bazată pe accentuarea importanței efortului

individual, în contextul exclusiv al economiei, pentru maximizarea propriei bunăstări, opacă la costurile pentru ceilalți și la imperativul solidarității în fața riscurilor și a dificultăților, având ca principal obiectiv al efortului politic măsuri de prevenire și ușurare a sărăciei excesive.

Capitolul 7

Cătălin Zamfir

TRANZIȚIA DEMOGRAFICĂ ȘI PROBLEMELE SOCIALE ASOCIATE

Procesele demografice din ultimele cinci decenii au dovedit un impact specific asupra configurației problemelor sociale ale țării noastre și asupra politicilor sociale de răspuns. Acestei probleme îi este dedicat acest capitol.

Etapele tranziției demografice

Comportamentul demografic al populației după cel de al doilea război mondial a cunoscut o evoluție specifică, responsabilă de problemele acumulate timp de decenii și transmise și după căderea regimului socialist în 1989.

Tranziția demografică în societatea românească în ultimele cinci decenii a avut un caracter **excepțional** explicabil prin particularitățile procesului modernizării de tip socialist și a unei politici demografice singulare. În tranziția demografică din țara noastră pot fi desprinse trei mari etape, cu configurații și probleme distincte:

1. O tranziție demografică accentuată: perioada inițială a modernizării și industrializării socialiste rapide, caracterizată de o politică demografică liberală: aproximativ 1957 – '66: **tranziția accelerată 1**.

2. Refluxul tranziției demografice: perioada politicii pronataliste brutale: 1966 – '89. Dacă imediat după interzicerea brutală a avorturilor natalitatea practic se dublează, doar după doi ani, natalitatea reîncepe, de la noul nivel, tendința istorică de scădere: **tranziția frânată**.

În prima parte din această fază, creșterea economică a continuat în

ritm rapid și odată cu ea și standardul de viață. În cea de a doua parte, aproximativ după 1974, dar mai accentuat din 1980, stagnarea economică și declinul își pune amprenta asupra standardului de viață.

3. Reluarea accelerată a tranziției demografice: legalizarea avorturilor imediat după Revoluție duce la o scădere rapidă a natalității: tranziția accelerată 2.

Tranziția social-economică, caracterizată de căderea generală a standardului de viață și explozia sărăciei, se produce pe fondul unei politici demografice liberale. După un an bun pentru populație (1990) urmează în 1991-'93 o cădere brutală a standardului de viață.

Prima etapă: Tranziția accelerată 1 - Prăbușirea natalității

Modernizarea rapidă a modului de viață al populației, în condițiile unui standard de viață relativ scăzut, a avut drept consecință accelerarea tranziției demografice care demarase lent cu mai multe decenii înainte (V. Ghețău, 1997). Împinsă într-un context industrial și urban, modern dar sărac, populația din România, și se pare că reacția aceasta nu a fost unică, ci caracteristică pentru toate țările socialiste europene, a reacționat extrem de prompt la nivelul comportamentului demografic. Natalitatea a scăzut după război într-un ritm extrem de rapid. Întreaga populație cuprinsă în vârtejul modernizării, lucru valabil în mod special la oraș, dar destul de accentuat și la sat, se orientează spre modelul familiei cu 1 copil și eventual cu 2 copii. Cuplul fără copii este destul de frecvent. Legalizarea avorturilor în 1957 a facilitat enorm această schimbare de comportament demografic.

O asemenea reacție a fost susținută de mai mulți factori: pe fondul unei industrializări și urbanizări forțate rapide, o anumită creștere (modestă) a bunăstării, dar cu amintirea șocului economic cumplit al perioadei imediat următoare războiului; în condițiile unor venituri modeste, calculate mai degrabă pentru o viață decentă a unei familii cu 1-2 copii, plusul de copii fiind compensat doar într-o mică măsură de sprijinul financiar al statului; politica de atragere a femeii în activitățile economice; criza de locuințe a anilor '40-'50; construcția masivă de locuințe în zona urbană, dar de dimensiuni mici - apartamentul standard fiind de două camere; asistență medicală gratuită, inclusiv avortul care a devenit înalt disponibil și extrem de ieftin.

Scăderea natalității a avut loc după un model care ar putea fi considerat a fi standard: proporția familiilor cu mulți copii a cunoscut scăderi accentuate (familiile cu cei mai mulți copii și-au diminuat ponderea cel mai mult), crescând ponderea familiilor cu 1-2 copii.

Este important însă să analizăm modul în care această scădere a natalității s-a distribuit în populație. Așa cum se va vedea, în cele trei etape luate în considerare, variațiile demografice nu au fost omogene la nivelul întregii populații.

Tabel 7.1. DINAMICA RATEI FERTILITĂȚII: NĂSCUȚI VII LA 1.000 FEMEI ÎNTRE 1956 ȘI 1966

1956	89,9
1957	85,7
1958	81,9
1959	77,1
1960	73,9
1961	73,9
1962	68,4
1963	61,9
1964	59,9
1965	57,3
1966	55,7

Sursa: CNS, *Anuarul statistic*, 1995, p. 112.

Pentru analiză voi folosi datele oferite de Recensământul populației realizat în ianuarie 1992. El oferă date asupra numărului de copii vii născuți de femeile din diferitele grupe de vârstă. Am ales câteva grupe de vârstă ca semnificative pentru etapele menționate mai sus:

- **Generația tradițională** este reprezentată în datele de care dispunem de femeile care în 1992 aveau 75 de ani sau mai mulți. Dacă considerăm că fertilitatea lor era încheiată practic la 40-45 de ani, perioada de fertilitate a acestui grup se înscrie pe perioada anilor '30 – '50. În 1956, an al liberalizării avorturilor, femeile acestei generații aveau cel puțin 40 de ani. Desigur, acest grup nu reprezintă exact situația societății noastre tradiționale ci, în raport cu aceasta, prezintă o serie de distorsiuni majore. Perioada de fertilitate a acestui grup cuprinde pe de o parte perioada celui de al doilea război mondial, iar ultima parte a ei coincide cu debutul primei perioade de modernizare socialistă, primind efectele acesteia. Totuși ea exprimă probabil într-o măsură mare configurația natalității societății tradiționale, precumpănitor agricole.

- **Generația modernizării socialiste, liberală demografic** este reprezentată de grupul de vârstă 60-64 în 1992. Ea și-a debutat vârsta fertilă la începutul anilor '50 și și-o epuizează în anii care au urmat declanșării politicii pronataliste brutale din 1966, primind unele influențe marginale ale acesteia.

- **Generația șocului pronatalist** este reprezentată de grupul de vârstă 40-44 în 1992. Ea și-a debutat perioada fertilă după 1966, suportând de la început măsurile severe de interdicere a avorturilor și de descurajare a oricărui mijloc de control al nașterilor. Perioada sa fertilă se încheie în

general în momentul reliberalizării avorturilor și a măsurilor de control a nașterilor.

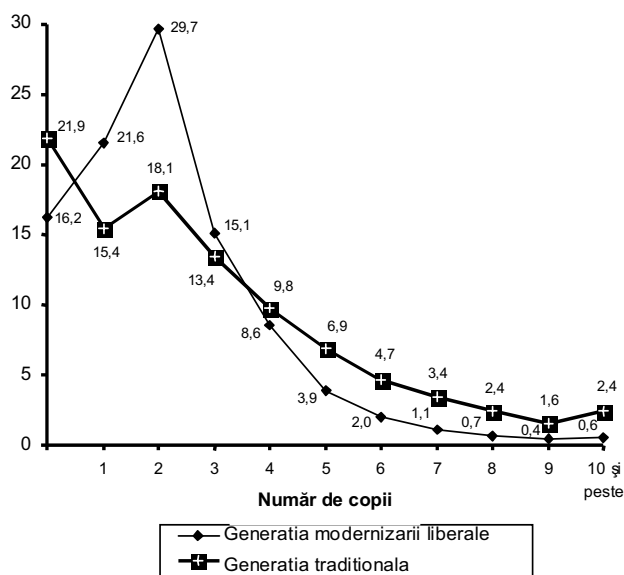
Tabelul 7.2 și graficele 7.1 și 7.2 oferă o imagine clară a dinamicii natalității la nivelul acestor 3 generații.

Tabel 7.2. DINAMICA PONDERII FEMEILOR ÎN FUNCȚIE DE NUMĂRUL DE COPII, PE GENERAȚII

Generații	Copii										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 și peste
Tradițională	21,9	15,4	18,1	13,4	9,8	6,9	4,7	3,4	2,4	1,6	2,4
Modernizării socialiste liberală	16,2	21,6	29,7	15,1	8,6	3,9	2,0	1,1	0,7	0,4	0,6
Modernizării ca % din tradițională	74,0	140,3	164,1	112,7	87,7	56,5	42,5	32,3	29,2	25,0	25,0
Șocului pronatalist	10,6	18,2	34,8	16,4	12,1	4,0	1,7	0,8	0,5	0,3	0,5
Ultima ca % din a treia	65,4	84,3	117,2	108,6	140,7	102,6	85,0	72,7	71,4	75,0	83,3

Sursa: Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994.

Grafic 7.1. DISTRIBUȚIA FEMEILOR ÎN FUNCȚIE DE NUMĂRUL DE COPII NĂSCUȚI, CA % DIN TOTALUL FEMEILOR DIN RESPECTIVA GENERAȚIE: GENERAȚIA TRADIȚIONALĂ ȘI GENERAȚIA MODERNIZĂRII SOCIALISTE, LIBERALĂ DEMOGRAFIC



Când comparăm generațiile, dinamica este extrem de pregnantă. Sub impactul modernizării socialiste a societății, în decurs de 20-25 de ani s-a produs nu numai o scădere masivă a natalității, dar și o schimbare a configurației familiei. Proportia familiilor cu mulți copii scade rapid. În raport cu femeile a căror fertilitate a încetat spre sfârșitul anilor '50, femeile fertile în perioada modernizării socialiste liberale demografic, au un patern de fertilitate complet modificat: a crescut ponderea femeilor cu 1-2 copii (de la 33,5% la 51,3%), ponderea femeilor cu mai mulți copii scăzând progresiv. Dacă în prima generație, 21,4% dintre femei aveau 5 sau mai mulți copii, cu 20-25 de ani mai târziu, ponderea acestora scade la 8,7%. Scăderile cele mai mari de ponderi apar în grupul femeilor cu 9 și mai mulți copii: de la 4% în prima generație, la 1% în cea de a doua.

A doua etapă: Șocul pronatalist - Tranziția frânată

Datorită scăderii dramatice a natalității în anii '60, în toate țările socialiste se încercau soluții de redresare sau cel puțin de stopare a declinului. România a făcut o opțiune de politică demografică unică în zonă. Pe de o parte, din rațiuni politice în cea mai mare parte eronate, gravitatea fenomenului a fost supraevaluată. Pe de altă parte, în loc să se recurgă la metode de sprijin a familiilor cu copii - destul de costisitoare și cu efecte probabil nu spectaculoase - s-a recurs la o măsură extrem de dură: interzicerea avorturilor (1966), în condițiile în care mijloacele contraceptive erau rare în acea perioadă. La interzicerea avorturilor s-a adăugat și interzicerea contraceptivelor moderne - pilule, diafragme etc. Interzicerea avorturilor a fost însoțită de unele măsuri de sprijin, dar marginale: introducerea unui impozit special pentru adulții care nu au nici un copil (perceput de populație nu ca pe un mijloc de transfer de la cei fără copii la cei fără copii, ci mai mult ca o pedeapsă pentru cei fără copii), o alocație pentru mamele cu 3 și mai mulți copii (prea modestă probabil pentru a stimula natalitatea), diferențierea alocației de copii, în așa fel încât ea să fie mai ridicată pentru copiii de rang superior (pentru copilul al 2-lea și al 3-lea). Și această diferență era de fapt mai mult simbolică pentru a stimula semnificativ natalitatea. Ceea ce s-a întâmplat a fost însă că orice politică de sprijin financiar a familiilor cu copii a fost percepută din acel moment mai mult ca un instrument al politicii pronataliste a regimului, încurajând părinții iresponsabili, și mai puțin ca un sprijin efectiv pentru copii.

Rezultatul lansării acestei politici pronataliste a fost un șoc cu efecte de lung termen asupra întregii colectivități. Cum era de așteptat, natalitatea a crescut rapid, ca după o perioadă de 2-3 ani să tindă să revină treptat la nivelul anterior (tabel 7.3). Proportia copiilor nedorți a explodat însă. Accidentele pentru copii și mame produse de încercările empirice de avort au crescut vertiginos (tabel 7.4).

Dacă în ceea ce privește clasa de mijloc, deși natalitatea a crescut, acest lucru nu s-a întâmplat spectaculos. Natalitatea a crescut însă mai accentuat la segmentul sărac și marginal datorită lipsei mijloacelor eficace

de control a nașterilor. Costul de a avea un copil a început să fie concurat de costul de a nu avea un copil. Sărăcia și marginalitatea s-au combinat și mai strâns cu natalitatea ridicată. Numărul copiilor abandonați crește în mod dramatic.

Tabel 7.3. DINAMICA RATEI FERTILITĂȚII (NĂSCUȚI VII LA 1.000 DE FEMEI) DUPĂ INTERZICEREA AVORTURILOR (1966) ȘI DUPĂ LEGALIZAREA AVORTURILOR (1990)

1966	55,7
1967	105,5
1968	102,9
1969	89,1
1970	81,2
1975	77,5
1980	74,8
1985	64,2
1989	66,3
1990	56,2
1991	48,7
1992	46,4
1993	44,3
1994	43,3

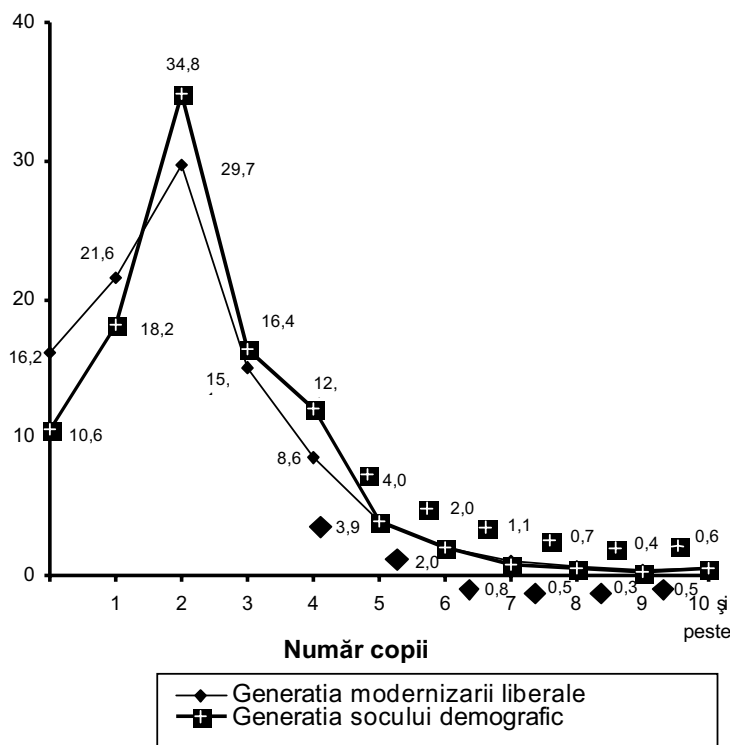
Sursa: *Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992*, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994.

Tabel 7.4. DINAMICA NUMĂRULUI DE COPII NĂSCUȚI MORȚI (LA 1.000 DE NAȘTERI) ȘI A CELOR DECEDAȚI SUB UN AN (LA 1.000 DE NAȘTERI VII) ÎNAINTE ȘI DUPĂ INTERZICEREA AVORTURILOR ÎN 1966

	Născuți morți	Decedați sub 1 an	Total
1965	14,3	44,1	58,4
1966	14,7	46,6	61,3
1967	17,9	46,6	64,5
1968	16,1	59,5	75,6

Sursa: *Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992*, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994.

Grafic 7.2. DISTRIBUȚIA FEMEILOR ÎN FUNCȚIE DE NUMĂRUL DE COPII NĂSCUȚI, CA % DIN GRUPUL DE VÂRSTĂ: GENERAȚIA MODERNIZĂRII SOCIALISTE LIBERALE DEMOGRAFIC ȘI GENERAȚIA ȘOCULUI DEMOGRAFIC



Dacă privim din nou la tabelul 7.2 și la graficul 7.2, observăm că efectul politicii pronataliste asupra dimensiunilor familiei a fost semnificativ: proporția femeilor din acest grup de vârstă cu 1, 2, 3 și 4 copii depășește nivelurile din generația liberalizării. Proporția femeilor care au născut 5 și mai mulți copii continuă scăderea, dar într-un ritm mult diminuat față de perioada anterioară (tabel 7.5).

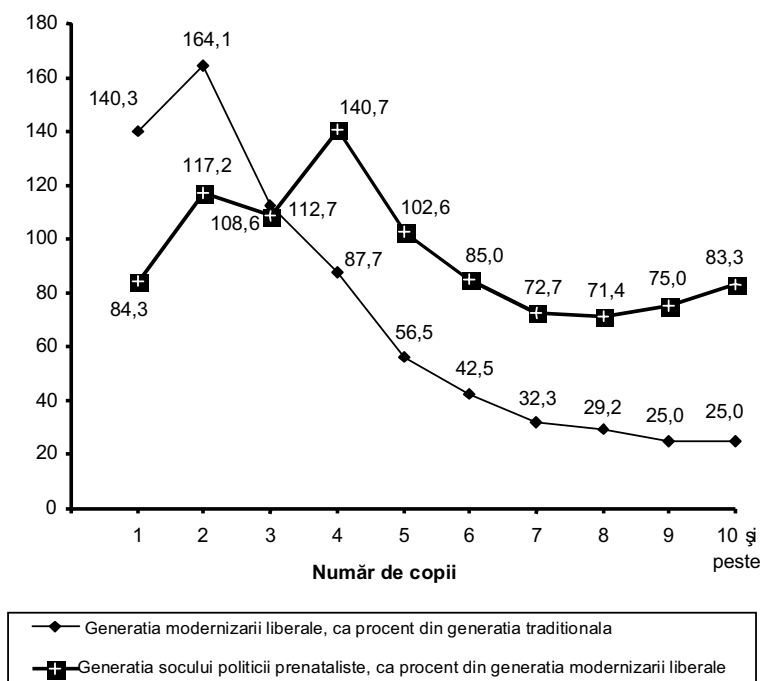
Tabel 7.5. DINAMICA PROPORȚIEI FEMEILOR CU 1-5 COPII ȘI A CELOR CU 6 ȘI MAI MULȚI COPII DIN TOTALUL FEMEILOR RESPECTIVEI GENERAȚII

Generația	1 - 4 copii	5+
tradițională	56,7	21,4
modernizării libere	75,0	8,7
șocului pronatalist	81,5	7,8

Sursa: Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994.

Patternul scăderii natalității s-a modificat (grafic 7.3). Trecerea de la generația tradițională la generația modernizării socialiste liberală demografic s-a făcut prin creșterea proporției familiilor cu 1-3 copii și scăderea tot mai accentuată a proporției familiilor cu foarte mulți copii. Trecerea de la generația modernizării socialiste liberală demografic la generația șocului demografic a avut alt pattern. Deși natalitatea crește în această perioadă, tendința istorică de scădere a proporției familiilor cu mulți copii continuă, dar mult mai moderat. Scade proporția familiilor cu 1 copil, crește proporția familiilor cu 2-4 copii; proporția familiilor cu mai mult de 5 copii scade, dar într-o manieră specială - scăderi mai accentuate ale proporției familiilor cu 7-8 copii și mai reduse ale celor cu 9 sau mai mulți copii. Dinamica distribuției natalității în zona categoriilor de femei cu 4 sau mai mulți copii tinde să ia forma unui J întors. Se poate emite ipoteza că apare tendința de constituire a unui segment al populației cu un număr mare de copii (spre natalitatea naturală) înalt rezistent la tendințele de modernizare.

Grafic 7.3. DINAMICA PONDERILOR FEMEILOR ÎN RAPORT CU NUMĂRUL DE COPII: GENERAȚIA MODERNIZĂRII SOCIALISTE, LIBERALĂ DEMOGRAFIC, CA PROCENT DIN GENERAȚIA TRADIȚIONALĂ; GENERAȚIA ȘOCULUI DEMOGRAFIC CA PROCENT DIN GENERAȚIA MODERNIZĂRII SOCIALISTE, LIBERALĂ DEMOGRAFIC



Etapa a treia: Tranziția accelerată 2 - Noua liberalizare demografică

Am văzut cum a reacționat colectivitatea la dublul șoc al politicii nataliste agresive și al creșterii sărăciei. Să vedem acum cum a reacționat populația la o altă configurație de șoc după 1989: o liberalizare completă a avorturilor, dublată un nou șoc economic pentru populație. Economic, după o anumită creștere a standardului de viață în 1990, asociată cu mari speranțe pentru viitor, apare un nou șoc brutal al sărăcirii după 1990. Era de așteptat ca natalitatea menținută la un nivel relativ ridicat în mod forțat să se prăbușească. Acest lucru s-a și întâmplat. Ne-am așteptat, de asemenea, ca familiile cele mai sărace (copilul fiind un factor de risc ridicat al sărăciei) să reacționeze rapid în contextul nou, permisiv, scăzând semnificativ natalitatea. Cu alte cuvinte, ne-am așteptat la o reluare a patternului de scădere a natalității caracteristic pentru faza modernizării socialiste liberal demografice: o scădere mult mai accentuată a proporției familiilor cu foarte mulți copii față de familiile cu un număr mediu de copii. În limbajul datelor de care dispunem³, proporția nașterilor de ranguri superioare (5 și mai mulți copii) teoretic ar fi trebuit să scadă mai rapid.

Lucrurile nu s-au petrecut chiar conform acestei așteptări. Scăderile cele mai importante au apărut la mijlocul distribuției (proporția femeilor cu 3-4-5 copii): acestea au regresat la 0-2 copii. Peste 6 copii însă ritmul scăderii, deși sensibil, nu a fost tot atât de rapid. Recunoaștem și aici patternul identificat în tranziția anterioară: un **J** întors care tinde chiar spre **U** (tabel 7.6 și grafic 7.4).

Tabel 7.6. DINAMICA NUMĂRULUI DE COPII ÎN FUNCȚIE DE RANG. 1989, 1993 și 1996.
VARIAȚIA PROPORȚIILOR DIN 1993 CA PROCENT DIN 1989

	1	2	3	4	5	6	7	8 și peste
1989	39,2	28,8	14,3	7,4	5,7	2,3	1,0	1,3
1993	56,0	26,0	7,9	3,9	2,3	1,6	0,9	1,5
1993 ca % din 1989	142,9	90,3	55,2	52,7	40,3	69,6	90,0	115,4
1996	54,2	28,2	8,0	3,8	2,2	1,4	0,9	1,4

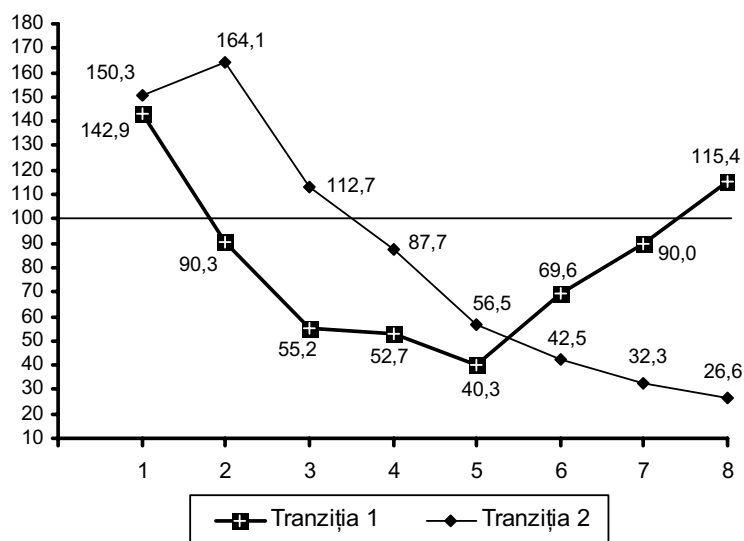
Sursa: CNS, *Anuarul 1995*; pentru 1996 date furnizate de CNS.

Deși avortul a fost legalizat și mijloacele contraceptive au devenit înalt accesibile, natalitatea a scăzut e drept masiv, dar inegal: cel mai mult au scăzut nașterile de rang mediu (3-5); nașterile de rangul 8 și mai mare au crescut cu 15%, iar cele de rang șapte au scăzut doar cu 10%. Această

³ Pentru perioada recentă am considerat a fi mai adecvat să utilizez nu numărul de copii ai unei femei, întrucât multe dintre ele nu și-au încheiat fertilitatea, ci rangul nașterilor. Aceste date exprimă, într-o altă formă, aproximativ același lucru ca distribuția în funcție de numărul de copii.

configurație este cu atât mai surprinzătoare, cu cât, după 1989, în România s-a înregistrat o explozie a numărului de avorturi. Anul 1989 nu a fost un an cu o structură atipică a nașterilor. Dacă raportăm configurația nașterilor din 1993 la 1985, indiscutabil tipic pentru efectele combinate ale politicii agresiv pronataliste și ale sărăcirii din ultimul deceniu al regimului socialist, configurația rămâne aceeași (grafic 7.5).

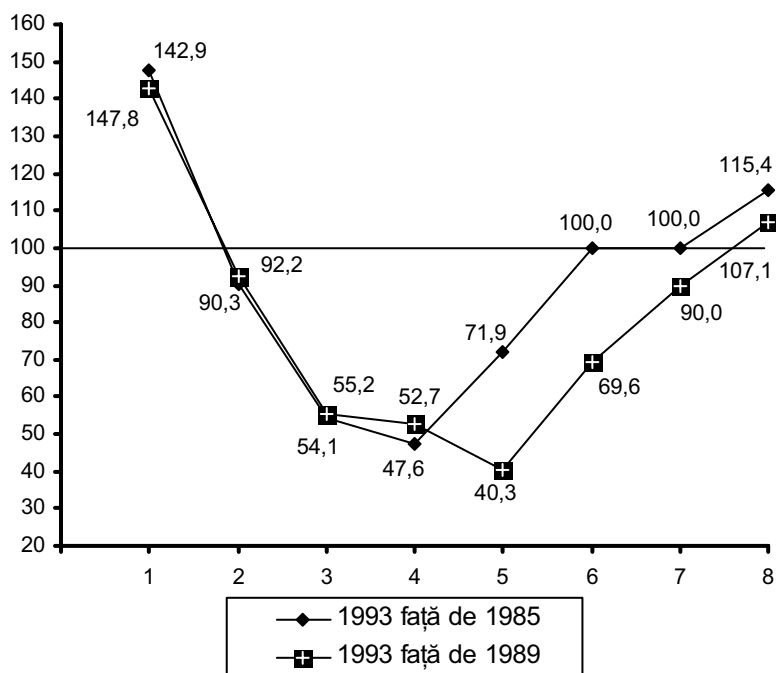
Grafic 7.4. PATTERNURILE CELOR DOUĂ TRANZIȚII ACCELERATE: TRANZIȚIA ACCELERATĂ 1 (GENERAȚIA MODERNIZĂRII SOCIALISTE, LIBERALĂ DEMOGRAFIC CA PROCENT DIN GENERAȚIA TRADIȚIONALĂ) ȘI TRANZIȚIA ACCELERATĂ 2 (GENERAȚIA NOII LIBERALIZĂRI DEMOGRAFICE FAȚĂ DE GENERAȚIA ȘOCULUI DEMOGRAFIC)



Notă: *Tranziția accelerată 1* este calculată ca raport al proporțiilor femeilor care au născut 1, 2...8 sau mai mulți copii din generația modernizării socialiste, liberală demografic față de generația tradițională. *Tranziția accelerată 2* este calculată ca raport al proporțiilor copiilor de rangul 1, 2,...8 sau mai mare al copiilor născuți în 1993 față de 1989.

Este probabil ca patternul să se schimbe în viitor. Deocamdată el pare însă înalt stabil. Nici trei ani mai târziu (1996), structura natalității nu se modificase (tabel 7.6).

Grafic 7.5. CONFIGURAȚIA NAȘTERILOR DIN 1993 CA % DIN CONFIGURAȚIA NAȘTERILOR DIN 1985 ȘI 1989



Reacția diferențiată a natalității: unele sugestii explicative

Analiza dinamicii natalității sugerează un comportament demografic diferit pentru diferitele segmente ale populației. Acestea par a fi reacționat în ritmuri variabile și chiar cu tendințe diferite în procesul complex social-economic al ultimilor 4-5 decenii. Această reacție demografică diferențiată a fost de natură a introduce o dimensiune specifică diferențierii sociale a societății românești din ultimele decenii.

Dacă la majoritatea populației, politica pronatalistă agresivă a avut ca efect doar **încetinirea tranziției demografice**, la unele segmente ale populației se pare că a avut loc un **revers al tranziției, o adevărată contratranziție**: pe fondul creșterii semnificative a natalității apar tendințe contrare în comportamentul demografic al diferitelor segmente ale populației. Unele segmente ale populației tind să se caracterizeze printr-o creștere a proporției familiilor cu foarte mulți copii, în timp ce alte segmente continuă declinul rapid al acesteia. Dacă majoritatea populației a continuat să reducă proporția familiilor cu foarte mulți copii, crescând eventual proporția familiilor cu 1-3 copii, unele segmente ale populației au fost

caracterizate prin creșterea proporției familiilor cu mulți copii, apropiindu-se de fertilitatea naturală. Este foarte important să identificăm aceste segmente.

Ipoteza standard a tradiției sugerează că scăderea numărului de copii a avut loc ca rezultat al tranziției de la patternuri tradiționale de viață la cele moderne. Deci segmentele tradiționale (sat, țărani, colectivități izolate) prezintă încă numărul cel mai mare de copii și eventual chiar, sub presiunea politicii pronataliste agresive au tins să revină la o fertilitate de tip tradițional.

Categoria socio-profesională pare a fi în consecință o bună estimare a diferențierilor de comportament demografic. Ne-am putea aștepta, conform ipotezei tradiției, ca grupul cel mai tradițional - țăranimea - să prezinte natalitatea cea mai ridicată.

Recensământul din 1992 ne oferă date asupra relației dintre natalitate și categoria socio-profesională (tabel 7.7). După cum se observă, categoria de țărani (agricultori) nu mai reprezintă natalitatea cea mai ridicată. Ei sunt sub media pe totalul populației din care au fost eliminați pensionarii. Familiile cu numărul cel mai mare de copii se plasează în categorii marginale, reziduale; alte categorii de persoane active, cuprinzând familii marginale care nu au ocupații clar definite, urmate de meseriași și comercianți particulari, categorie socială care în socialism aveau un statut social economic mai degrabă marginal, alte categorii de persoane inactive. Chiar și muncitorii salariați (unii dintre ei fiind muncitori agricoli au o situație economică precară) prezintă un număr de copii dependenți mai ridicat decât țăranii.

Tabel 7.7. FAMILIILE CU 4, 5 ȘI PESTE 5 COPII ÎN ÎNTREȚINERE, CA % DIN TOTALUL FAMILIILOR DIN RESPECTIVA CATEGORIE SOCIO-PROFESIONALĂ. DATE REFERITOARE LA 1992

	4 copii	5 și peste	Total 4 și peste
Total populație	1,6	1,1	2,7
Total populație fără pensionari	2,4	1,7	4,1
Alte categorii persoane active	3,5	3,6	7,1
Meseriași/ comercianți particulari	3,6	3,0	6,6
Muncitor salariat	3,2	2,2	5,4
Altă persoană inactivă	2,5	1,9	4,4
Agricultor	2,2	1,8	4,0
Salariat cooperatie meșteșugărească	2,3	1,6	3,9
Liber-profesionist	3,8	0	3,8
Salariat administrație, comerț, servicii	1,2	0,7	1,9
Salariați conducere/ specialiști	0,5	0,2	0,7
Patron/ întreprindere Particular	0,5	0,2	0,7

Sursa: Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992, vol.II, Populație - structura social-economică, CNS, 1994.

Tabel 7.8. PROPORTIA FAMILIILOR CU 4 SAU MAI MULȚI COPII ÎN ÎNTREȚINERE, PE CATEGORII SOCIO-PROFESIONALE, PE MEDIU URBAN/RURAL

	Oraș	Sat
Total populație fără pensionari	2,1	3,6
Alte persoane active	3,6	11,9
Muncitor salariat	4,1	7,8
Liber-profesioniști	3,5	6,2
Cooperatie meșteșugărească	2,6	6,0
Alte persoane inactive	4,8	4,2
Țărani individuali	3,3	4,1
Asociații agricole	4,9	3,8

Sursa: Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992, vol.II, Populație - structura social-economică, CNS, 1994.

Și din acest tabel observăm că la sate, unde proporția de familii cu mai mulți copii este mai ridicată, domină de departe persoanele marginale economic - fără pământ și fără salarii: alte persoane active; urmează muncitorii salariați - mulți dintre ei muncitori agricoli mai mult sezonieri. Țăranii propriu-ziși au natalitatea cea mai scăzută.

Clasificările utilizate de Recensământ sunt destul de vagi în ceea ce privește statutul social-profesional nestandard pentru o societate modernă. Există o masă mare de persoane la sat care nu au un statut socio-profesional clar: "alte categorii de persoane active", "alte persoane inactive" sau sunt încadrate ca meseriași/comercianți sau ca muncitori agricoli sezonieri. Aceștia reprezintă un segment relativ ridicat din totalul gospodăriilor: probabil 10-15% (tabel 7.9).

Tabel 7.9. PROPORTIA DIFERITELOR CATEGORII PROFESIONALE LA SAT (%)

Agricultori individuali	12,7
Asociație agricolă	3,2
Total țărani	15,9
Muncitori salariați	26,9
Meseriași/comercianți	0,7
Liber-profesioniști	0,02
Cooperatie meșteșugărească	1,3
Alte categorii de persoane active	0,6
Alte persoane inactive	5,4
Pensionari	43,9

Sursa: Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992, vol.II, Populație - structura social-economică, CNS, 1994.

Putem deci conchide că, dacă natalitatea ridicată ar fi efectul inerției tradiției, am găsi-o în special la familiile de țărani, ceea ce nu se confirmă.

Scăderile cele mai importante de natalitate, cu un grad redus de

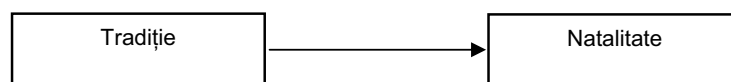
reversibilitate, pot fi găsite, contrar așteptărilor, tocmai în segmentul care tradițional era caracterizat prin natalitatea cea mai ridicată: țăranii. Recensământul din 1992 indică faptul că doar 11,7% din totalul familiilor cu 5 sau mai mulți copii sunt țărani. Muncitorii salariați dau o proporție mult mai mare - 64,0%. Aceste date indică faptul că modul de viață al țăranilor, segmentul cel mai tradițional din punctul de vedere al natalității, s-a modificat în anii socialismului radical și ireversibil.

Ipoteza tradiției nu pare a oferi o explicație satisfăcătoare procesului demografic de după război. În contrast, aş avansa **ipoteza dezorganizării sociale cu regres la patternurile tradiționale**.

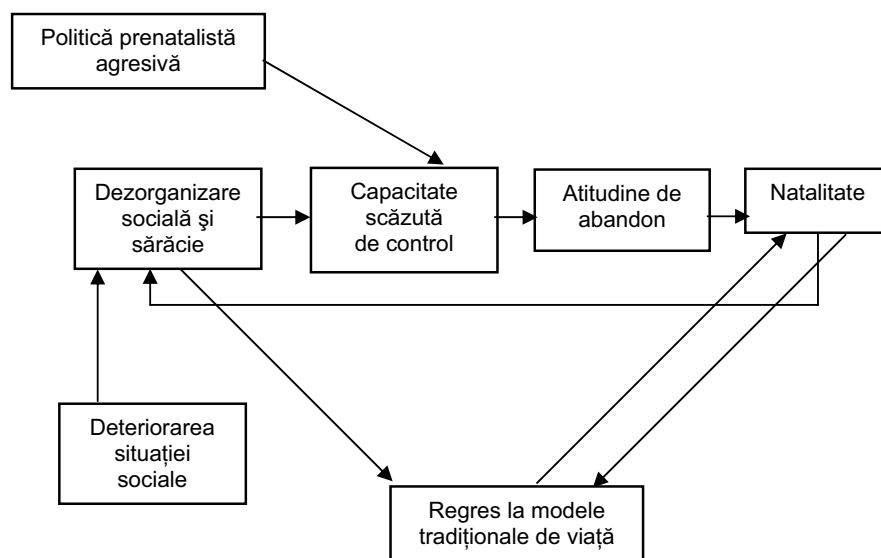
Ipoteza examinată aici este că **natalitatea ridicată nu este asociată în primul rând cu categoriile tradiționale cu natalitate ridicată, ci mai mult cu categoriile aflate într-o situație economică și socială confuză, instabilă, marginalizată, care le împinge într-un proces de dezorganizare socială; dezorganizarea socială crește natalitatea, proces facilitat de un regres la tradiția înalt natalistă.**

Grafic 7.6. IPOTEZA TRADIȚIEI ȘI IPOTEZA DEZORGANIZĂRII SOCIALE ÎN EXPLICAREA CONTRATRANZIȚIEI DEMOGRAFICE

Ipoteza tradiției



Ipoteza dezorganizării sociale



Să analizăm pe rând cele două componente ale ipotezei noastre:

1. Ipoteza dezorganizării sociale. Intervenția agresivă a statului prin politica sa pronatalistă a fost anihilată în mare parte printr-o rezistență eficace la populația cu mijloace economice, culturale și sociale. Aceasta era clasa mijlocie și superioară a societății socialiste. Segmentul mai slab, datorită insuficienței mijloacelor economice, culturale și sociale, nu a reușit să reziste eficace, dezvoltând **o atitudine de abandon a controlului asupra propriei vieți, de neputință**. Neputința de a promova un control asupra dimensiunilor familiei, de a rezista deci politicii pronataliste agresive, a fost de natură a genera un ciclu complex cu autoîntărire de pierdere progresivă a puterii asupra propriei vieți. Acest ciclu are două componente: a) mai mulți copii, sărăcie mai ridicată, rezistență mai scăzută; b) mijloace reduse de rezistență, scădere a dorinței de a decide asupra dimensiunilor familiei, nașteri mai multe, creștere a abandonului. Dezorganizarea socială este deci rezultatul unui șoc produs de doi factori conjugați: sărăcirea rapidă și incapacitatea de a promova planificarea familială împotriva politicii pronataliste.

2. Ipoteza regresului la patternurile tradiționale. Dificultatea de a promova planingul familial a generat un abandon care își găsea nu numai **justificarea ideologică**, dar și **suportul de organizare** în patternurile tradiționale, adaptate la condiții de sărăcie și natalitate ridicată.

Nu avem aici două ipoteze care se exclud reciproc, ci o teorie care le combină în a explica procesul complex care a avut loc: dezorganizarea socială, pe care o consider a fi factorul principal, creează o tendință de abandon a controlului asupra natalității, susținută de reminiscențele patternului de viață tradițional care, în acest fel este și el revigorat. Secundar, sărăcirea este un factor care accentuează regresul la patternul tradițional, mai adaptat la situații de sărăcie accentuată. Această ipoteză ar putea fi formulată astfel:

• **tendențele de sărăcire, accentuate de abandonul față de politica natalistă agresivă, produc o tendință de regres la modurile tradiționale de viață care sunt adaptate la sărăcie și natalitate ridicată.**

Conform acestei ipoteze putem deci prezice că unele segmente ale populației s-au comportat demografic diferit față de majoritatea populației. Aceste segmente se caracterizează, așadar, prin două trăsături distincte:

a) Abandon al intenției de control a dimensiunilor familiei, ca rezultat al sărăcirii și al lipsei de mijloace sociale de apărare față de politica pronatalistă.

b) Revigorarea modelelor de viață tradiționale care susțin natalitatea

ridicată: fie tradiții specific etnice, fie tradiții de tip religios sau comunitar. Asemenea modele tradiționale dau o justificare abandonului și totodată susțin prin modul colectiv specific de viață o supraviețuire în condițiile produse conjugat de sărăcie și natalitate ridicată.

Dacă utilizăm aceste criterii, putem prezice că următoarele segmente ale populației prezintă comportamentul demografic de abandon descris mai sus: 1. populația de rromi; 2. unele culte religioase cu adresabilitate mare la păturile sărace și cu o opțiune pronatalistă puternică; 3. grupări sătești izolate care s-au menținut tot timpul destul de apropiat de comportamentul demografic tradițional și care au continuat să trăiască în relativă sărăcie; 4. unele insule/familii de sărăcie severă moștenită sau dobândită, dublată de dificultăți de control asupra propriei vieți în mediul urban. Unele dintre aceste grupuri pot fi identificate în datele disponibile.

În fine, această ipoteză ne permite să înțelegem tendințele contradictorii natalității după 1989 remarcate mai înainte: pe fondul unei scăderi extrem de rapide a natalității, inerția mare a unui segment de populație care menține o natalitate ridicată, fapt indicat de menținerea proporției nașterilor de rang ridicat. Explicația trebuie căutată într-un complex de factori. Pe de o parte, noile oportunități de control a nașterilor au avut de corectat o mentalitate care deja începuse să se consolideze: cea a abandonului controlului asupra propriei vieți și a suportului tradiției revigorante. Pe de altă parte, însă, această mentalitate a abandonului tradiției a fost masiv susținută în anii de după 1990 de explozia care a accentuat dezorganizarea socială și atitudinea de abandon în fața unei vieți, și, complementar, regresul la patternurile tradiționale. Grupurile foarte sărace și marginale continuă a avea acces economic, social și cultural dificil la mijloacele contraceptive, inclusiv la avort. Pentru avort, există mereu un cost informal mult mai substanțial decât cel formal. Depărtarea geografică, la care trebuie adăugată și cea socială, este de asemenea un factor inhibant. Se înregistrează adesea și o atitudine de descurajare de către personalul medical a femeilor din grupurile cele mai sărace și marginale. Contraceptivele moderne au încă o circulație aproape exclusivă la nivelul clasei de mijloc, fiind mai puțin accesibile grupurilor foarte sărace, izolate social și cultural. Sărăcia și disperarea au întărit sentimentul de abandon; au întărit patternurile tradiționale, inclusiv familia lărgită, abandonul școlar, căsătoria timpurie, care la rândul lor au creat o tendință spre natalitate ce tinde spre limita naturală.

Dinamica natalității la populația de rromi

Segmentul cel mai important care a prezentat în ultimele decenii un comportament demografic distinct de cel al majorității populației este populația de rromi.

Populația de rromi, fiind social și economic mai vulnerabilă și având o tradiție mai apropiată de natalitate crescută, a cunoscut un proces demografic mai apropiat de cel descris de ipoteza noastră.

Populația de rromi se caracterizează printr-o natalitate semnificativ mai ridicată decât restul populației. Ridicarea standardului de viață și modernizarea vieții produce și aici o scădere masivă a natalității (E. Zamfir și C. Zamfir coord., 1993). Dar pe ansamblul populației de rromi, datorită combinării a doi factori - standardul mai scăzut de viață și tradiția -, natalitatea se menține ridicată.

Pentru exemplificare vom analiza reacția populației de rromi și a celei de români la politica demografică agresivă a regimului socialist (tabelele 7.10 și 7.11 graficele 7.7 și 7.8).

Tabelul 7.10 indică fertilitatea generală, pe cele trei generații ale celor două populații: modernizarea socialistă liberală demografic scade natalitatea la ambele populații, dar cu diferențe importante. Politica pronatalistă ridică din nou natalitatea la cele două populații, dar diferențele sunt de asemenea semnificative. Dacă la populația de români natalitatea crește foarte ușor, plasându-se însă semnificativ sub cea a generației tradiționale, la populația de rromi, ea crește substanțial, devenind mai ridicată decât a generației tradiționale. În acest din urmă caz se poate vorbi chiar de o contratransiție. Cele trei etape distincte ale proceselor social-demografice au ca efect creșterea diferenței de natalitate între cele două populații.

Tabel 7.10. DINAMICA PE GENERAȚII A NATALITĂȚII LA POPULAȚIA DE ROMÂNI
ȘI RROMI: COPII LA 1.000 DE FEMEI

	Români	Rromi	Români ca % din rromi
Generația tradițională (75 și peste)	2 841,8	3 765,5	75,5
Generația modernizării (60-64)	2 159,5	3 530,8	61,2
% generație modernă/ tradițională	76,0	93,8	
Generația șocului natalist	2 250,7	4 034,9	55,8
%g.șocului/ g.modernizării	104,2	114,3	
% g.șocului/ g.tradițională	79,2	107,1	

Notă: În această analiză am recurs la o corecție: populația de români raportată de recensământ a fost corectată scăzând din ea populația de rromi. Chiar dacă nu am fi recurs la o asemenea corecție configurația datelor nu s-ar fi schimbat datorită proporției scăzute a rromilor.

Sursa: *Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992*, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994.

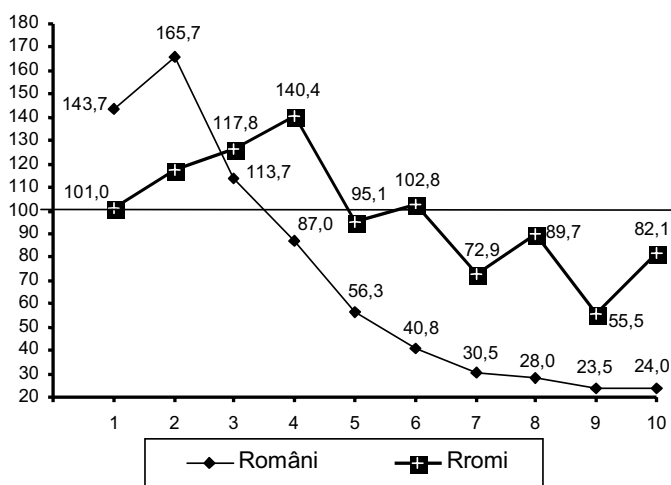
Tabel 7.11. PROPORTIA FEMEILOR CARE AU NĂSCUT 5 SAU MAI MULȚI COPII, RESPECTIV 6 SAU MAI MULȚI COPII, PE GENERAȚII, LA POPULAȚIA DE ROMÂNI ȘI DE RROMI

	Români		Rromi		Români ca % din rromi	
	5 și +	6 și +	5 și +	6 și +	5 și +	6 și +
Copii						
Generația tradițională (75 și peste)	22,3	15,2	36,6	27,1	60,9	56,1
Generația modernizării (60-64)	8,8	4,8	27,2	17,5	32,3	27,4
% generație modernă/tradițională	39,5	31,6	74,3	64,6		
Generația șocului natalist	7,1	3,0	39,3	23,4	18,1	12,8
% g. șocului/ g. modernizării	80,7	62,5	144,5	133,7		
% g.șocului/ g.tradițională	31,8	19,7	107,4	86,3		

Notă: În această analiză am recurs la o corecție: populația de români raportată de recensământ a fost corectată scăzând din ea populația de rromi. Rațiunea este următoarea: datele multor cercetări sugerează faptul că în realitate populația de rromi este cel puțin dublă în raport cu cea declarată la recensământ, o parte dintre ei declarându-se români, ori maghiari sau turci etc. Chiar dacă nu am fi recurs la o asemenea corectură, configurația datelor nu s-ar fi schimbat datorită proporției scăzute a rromilor.

Sursa: *Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992*, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994, p. 638 și urm.

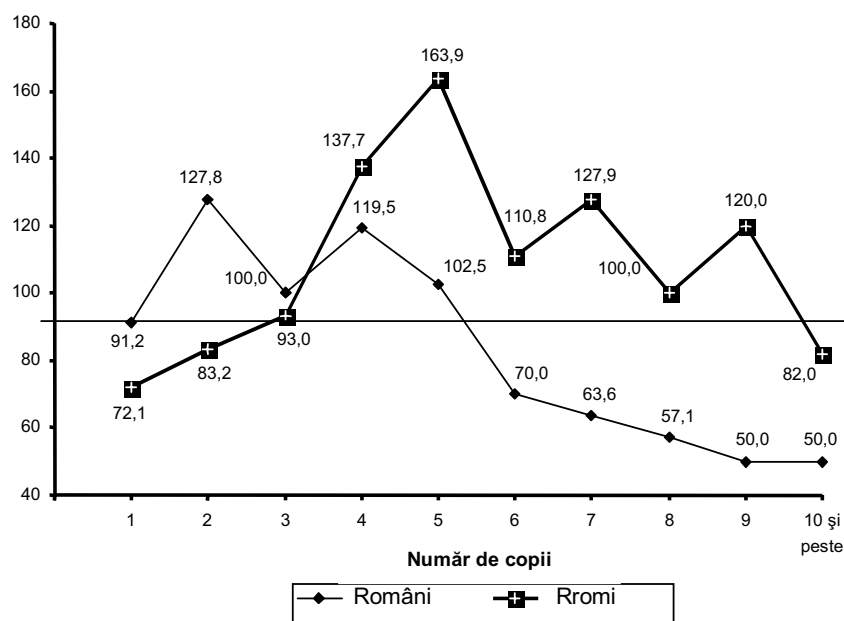
Grafic 7.7. TRANZIȚIA 1 LA POPULAȚIA DE ROMÂNI ȘI LA CEA DE RROMI: PROPORTIILE FEMEILOR CU NUMĂR DIFERIT DE COPII DIN GENERAȚIA MODERNIZĂRII SOCIALISTE, DEMOGRAFIC LIBERALĂ, CA % DIN GENERAȚIA TRADIȚIONALĂ



În **Tranziția 1** - de la generația tradițională la generația modernizării socialiste liberală demografic - se observă (tabel 7.11) că la ambele populații scade semnificativ proporția femeilor cu mulți copii. Scăderea la rromi este însă substanțial mai redusă decât la români. Din acest motiv, decalajul dintre cele două populații crește.

Tranziția frânată oferă o imagine diferită. Aici cele două populații prezintă mai degrabă o tendință divergentă. La populația de români crește proporția femeilor cu 2-5 copii, în schimb trendul scăderii proporției femeilor cu 6 și mai mulți copii continuă în ciuda politicii pronataliste agresive. La populația de rromi, proporția femeilor cu 5 și mai mulți copii crește sensibil. Dacă la populația de români putem vorbi de o **Tranziție frânată**, la populația de rromi se poate vorbi despre o **Contratranziție**. Dacă luăm însă în considerare dinamica proporției femeilor cu 7 sau mai mulți copii (tabel 7.12), se poate sesiza că și la rromi există, pe lung termen, o tendință de scădere, dar mult încetinită și decalată ca ritm de cea a populației de români.

Grafic 7.8. TRANZIȚIA FRÂNATĂ LA POPULAȚIA DE ROMÂNI ȘI LA CEA DE RROMI: PROPORȚIILE FEMEILOR CU NUMĂR DIFERIT DE COPII DIN GENERAȚIA ȘOCULUI PRONATALIST CA % DIN GENERAȚIA MODERNIZĂRII SOCIALISTE, DEMOGRAFIC LIBERALĂ



După șocul politicii brutale pronataliste din 1966, la care ulterior se adaugă și sărăcirea colectivității, evoluția celor două populații devine

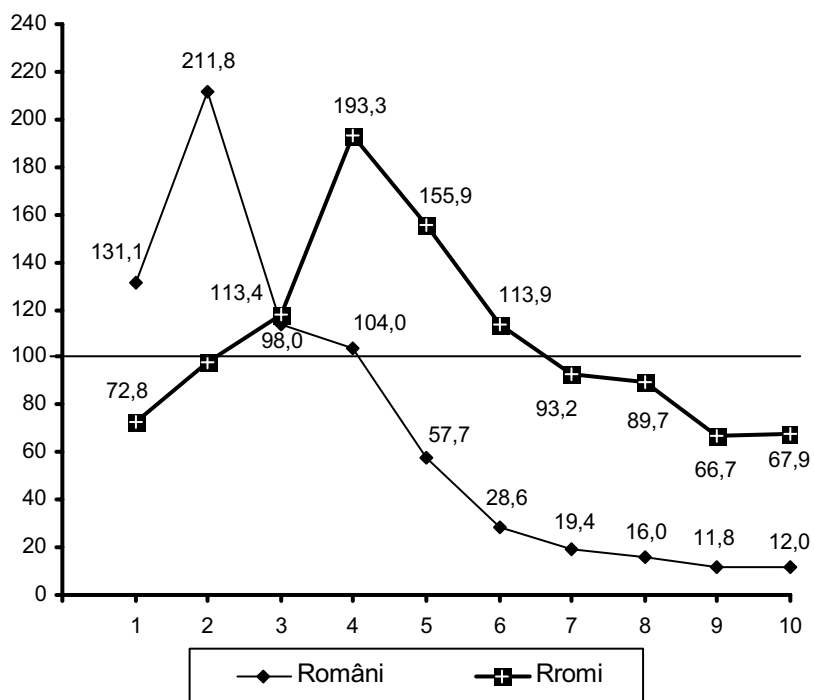
divergentă. Datorită acestei diferențieri de patternuri de natalitate între rromi și ceilalți membri ai comunității, polarizarea social-economică generată de acest șoc al natalității capătă o puternică coloratură etnică în România.

Tabel 7.12. PROPORȚIA FEMEILOR ÎN FUNCȚIE DE NUMĂRUL DE COPII VII NĂSCUȚI LA POPULAȚIA DE ROMÂNI ȘI LA CEA DE RROMI: GENERAȚIA ȘOCULUI PRONATALIST CA PROCENT DIN GENERAȚIA TRADIȚIONALĂ

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 și +
Români	45,5	131,1	211,8	113,4	104,0	57,7	28,6	19,4	16,0	11,8	12,0
Rromi	49,6	72,8	98,0	117,8	193,3	155,9	113,9	93,2	89,7	66,7	67,9

Sursa: Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994.

Grafic 7.9. TRANZIȚIA DEMOGRAFICĂ LA POPULAȚIA DE ROMÂNI ȘI LA CEA DE RROMI: PROPORȚIILE FEMEILOR CU NUMĂR DIFERIT DE COPII DIN GENERAȚIA ȘOCULUI PRONATALIST CA % DIN GENERAȚIA TRADIȚIONALĂ



Populația de rromi, fiind mai vulnerabilă social-economic și având o

tradiție mai apropiată de natalitatea crescută, a cunoscut un proces mai accentuat de creștere a natalității. Probabil că segmente mai reduse din populația de români au suferit același proces de abandon, însoțit sau nu de regres la unele patternuri tradiționale care aici erau însă mai depărtate în timp și deci mai vagi. Dovada acestei presupozitii este că trendul scăderii proporției femeilor cu mulți copii după 1966 prezintă o încetinire semnificativă și în populația de români. Existența unui asemenea segment larg de populație cu mulți copii la toate grupurile etnice este evident. Probabil că la populația de rromi familia extinsă, încă importantă, a reprezentat un amortizor puternic al efectelor social-economice ale creșterii natalității, dar și un facilitator al acesteia.

Aceste date susțin o ipoteză mai generală enunțată în E. Zamfir și C. Zamfir (1993): **procesul de regres la patternuri tradiționale de viață a segmentelor sărăcite ale populației de rromi după 1980.**

Dinamica natalității la câteva culte religioase

Unele culte religioase au oferit de asemenea un suport puternic pentru întreținerea unei natalități ridicate. Avem puține date din acest punct de vedere. Ele însă susțin ipoteza. Unele culte religioase care pun accent pe natalitatea necontrolată cunosc aceeași dinamică în formă de **U**: după șocul politicii pronataliste, proporția familiilor cu mulți copii crește chiar în raport cu generația tradițională (tabel 7.13). Și aici avem de a face cu o **Contratranziție**.

Tabel 7.13. DINAMICA PONDERII FEMEILOR CU 6 SAU MAI MULȚI COPII PE GENERAȚII, LA CÂTEVA CULTE RELIGIOASE

	Penticostali	Creștini după evanghelie	Musulmani
Generația tradițională (75 și peste)	22,6	21,1	21,6
Generația modernizării (60-64)	20,5	19,9	6,4
% generație modernă/tradițională	90,7	94,3	29,6
Generația șocului natalist	29,3	25,8	5,6
%g.șocului/g.modernizării	142,9	129,6	87,5

Sursa: Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994.

Se observă faptul că două culte religioase caracterizate prin valori pronataliste și care se adresează unor segmente sărace ale populației - penticostalii și creștinii după evanghelie - prezintă o natalitate de tipul celei constatate la populația de rromi: scade sub efectul modernizării și liberalizării nataliste și crește sub impactul politicii pronataliste agresive și a

sărăcirii, depășind chiar nivelul generației tradiționale. În contrast, musulmanii, care social și economic nu au suferit mai mult ca restul populației în condițiile aspre ale anilor '70 și '80, au un comportament demografic similar cu al majorității populației.

Dinamica natalității în funcție de educație

Nivelul de educație are rol foarte important în explicarea dimensiunilor familiilor.

Tabel 7.14. DISTRIBUȚIA FEMEILOR ÎN FUNCȚIE DE NUMĂRUL DE COPII, CA PROCENT DIN TOTAL FEMEI DIN GRUPELE DE EDUCAȚIE RESPECTIVE

	Fără copii	1	2	3	4	5	6+	5+	3+
Fără școală	20,9	13,3	18,7	14,3	11,3	7,6	13,8	21,4	47,0
Șc. Primară	15,5	15,0	25,6	16,9	12,6	6,3	8,6	14,9	44,4
Gimnaziu	30,5	16,3	26,2	13,6	7,7	3,3	2,2	5,5	26,8
Șc. Profesională	27,5	24,7	31,8	10,2	4,0	1,2	0,5	1,7	15,9
Liceu	37,3	28,7	26,7	5,4	1,4	0,3	0,2	0,5	7,3
Universitar	29,4	36,8	29,5	3,1	0,7	0,2	0,1	0,3	4,1

Sursa: *Recensământul populației și locuințelor din 7 ianuarie 1992*, vol.II, *Populație - structura social-economică*, CNS, 1994.

După cum se poate observa, există câteva rupturi în configurația natalității în raport cu nivelul de educație: lipsa de școală este asociată cu proporții foarte ridicate ale familiilor numeroase. Chiar și școala primară și gimnaziul fac o diferență mare. Liceul și învățământul superior produc însă o scădere drastică a numărului de copii. Este clar că în spatele educației stau și alte variabile. În primul rând, o mare parte dintre femeile cu educație foarte scăzută sunt din populația de romi.

O nouă polarizare socială: după numărul de copii

Tranziția demografică din perioada de după război a fost, după cum se vede, extrem de complexă și înalt diferențiată. Ea a fost accentuată în segmentul foarte larg a ceea ce poate fi denumit clasa de mijloc a societății socialiste. Acest segment, datorită politicii de utilizare completă a forței de muncă și a egalizării salariale, era foarte extins. S-a produs un decalaj demografic de natalitate, cu urmări sociale extrem de importante, între acest segment masiv al populației și segmentul marginal care și-a menținut o natalitate relativ ridicată (unele segmente chiar crescând-o). Rezultatul acestui proces înalt diferențiat a fost o polarizare demografică a societății:

un segment extrem de larg având 0-2 copii și un segment relativ redus de populație cu mulți copii.

După 1989, datorită politicii de liberalizare a avorturilor, se înregistrează o scădere generală a natalității, dar polarizarea demografică se menține (tabel 7.15): dacă segmentul socio-economic cu nivel mediu își scade rata fertilității la nivelul segmentului cu nivel socio-economic ridicat, la segmentul cu nivel socio-economic scăzut, deși se reduce rata fertilității, aceasta este aproape dublă decât a restului populației.

Tabel 7.15. DINAMICA RATEI TOTALE A FERTILITĂȚII (RTF), ÎN FUNCȚIE DE NIVELUL SOCIO-ECONOMIC

Nivel socio-economic	Iunie 1987-mai 1990	Iunie 1990-mai 1993
Scăzut	2,89	2,15
Mediu	2,02	1,17
Ridicat	1,29	1,11

Sursa: *Reproductive Health Survey*, 1995.

Această diferențiere demografică a fost în cazul României unul dintre factorii importanți ai adâncirii diferențierii economice și sociale. Reducerea numărului de copii a fost prețul plătit de populație pentru modernizarea modului de viață: o locuință mai confortabilă (nu excesiv de aglomerată), îmbrăcăminte mai bună, televizor și chiar mașină, concediu în stațiuni, ieșiri la sfârșit de săptămână. Numărul mare de copii a blocat complet modernizarea modului de viață. În cazul familiilor cu mai mulți copii, cel de al doilea salariu devenit o condiție indispensabilă pentru un trai decent, tinde să dispară; nevoile familiei cresc rapid, în condițiile unor salarii menținute la nivele modeste. Politica salariilor scăzute a contribuit și ea la schimbarea atitudinii față de natalitate. Ea a făcut ca copilul să reprezinte o sursă de stres economic important, fiecare copil în plus solicitând masiv resursele modeste ale familiei.

Dacă teoria dezorganizării sociale avansate aici este corectă, sciziunea societății în aceste două segmente nu este caracterizată doar prin diferențe de standard de viață, ci și prin diferențe de atitudine față de viață. Nu segmentul mai tradițional, cu sistemul său de valori, prezintă natalitatea cea mai ridicată, ci un segment care în primul rând este afectat advers de procesele social-economice de marginalizare și dezorganizare socială. Acest segment este prins într-un adevărat cerc vicios: marginalizat economic și social de procesele complexe ale crizei economiei socialiste, incapabil să reziste politicii pronataliste extrem de agresive, el renunță la orice tentativă de planificare a propriei vieți, cunoscând o adevărată explozie a natalității, nedorită, dar de neevitat; aceasta nu a făcut decât să agraveze situația social-economică dificilă, făcând-o disperată. Populația de

romi este ilustrarea cea mai clară a acestui cerc vicios. Stoparea tranziției demografice la nivelul ei, și chiar reversul tranziției, nu exprimă vreo preferință culturală profundă, ci mai degrabă efectul nedorit al unui complex social-economic care a făcut din ea o victimă a crizei societății socialiste.

Cultura natalității: o sciziune valorică

După război, schimbările în comportamentul demografic au fost susținute și au influențat la rândul lor schimbări profunde în **cultura natalității**.

Creșterea **costului creșterii copilului**, în contextul unei modernizări rapide, dar cu resurse economice extrem de limitate, a modului de viață a populației este cauza principală a schimbării drastice a patternului cultural al familiei.

Ar fi complet eronat să considerăm că statul socialist acoperea integral nevoile suplimentare ale familiei cu copii sau, mai mult, că ar fi creat o serie de beneficii suplimentare semnificative pentru acestea. În fapt, doar la o primă vedere paradoxal, în ciuda unei politici extinse de protecție a copilului, **costul pentru creșterea unui copil plătit de familie era foarte ridicat în raport cu resursele disponibile ale acesteia. O asemenea afirmație se sprijină pe mai multe argumente:**

- Datorită veniturilor salariale scăzute, sprijinul acordat de stat pentru copii nu acoperea decât parțial explozia nevoilor produsă de apariția copiilor în familie. Nașterea copiilor era de natură a produce o schimbare drastică a structurii consumului.

- Serviciile pentru copii, deși mai dezvoltate decât pentru restul populației, diminuau doar parțial stresul creșterii copiilor. Un exemplu minor dar semnificativ: după o încercare de a introduce transportul gratuit al copiilor la creșe și grădinițe, o asemenea facilitate a fost abandonată, transportul fiind lăsat pe seama părinților.

- Deși locuințele erau atribuite în funcție de numărul membrilor familiei, sistemul lucra cu mari dificultăți, întârzieri și adesea nu lucra deloc, datorită lipsei de locuințe. Mai ales la oraș, copii agravau lipsa de confort locativ.

- Modernizarea modului de viață se realizează, de regulă, mai accentuat la nivelul tinerei generații. Din acest motiv, nu de puține ori, generația părinților trebuia să-și reducă sensibil consumul pentru a asigura pentru copii un standard rezonabil de viață, la nivelul cerințelor societății moderne.

- Intrarea în viața adultă a copiilor solicită un efort economic cu totul deosebit pentru familie. Aici două aspecte sunt deosebit de importante:

educația și sprijinul pentru construirea propriei gospodării.

Deși **educația** era gratuită, suplimentată de o proporție substanțială de burse, asigurarea unei educații pentru copii a început să reprezinte o problemă tot mai stresantă pentru familii încă din anii '60. În sistemul socialist, educația reprezenta condiția absolut obligatorie pentru promovare social-economică. Urmarea facultății a reprezentat condiția esențială pentru obținerea unui statut social acceptabil. În cel mai rău caz, liceul și o școală post liceală.

Deși învățământul universitar s-a dezvoltat rapid în primele decenii ale socialismului, criza și-a pus și aici amprenta. Din 1980 numărul locurilor în universități scade dramatic: de la 87 la 1.000 de locuitori în 1980, la 69 în 1988, an în care ajunge la vârsta intrării în universitate valul masiv de copii născuți după interzicerea avorturilor în 1966. Competiția pentru admiterea la facultate a devenit tot mai acerbă: numărul de candidați pe un loc a crescut, atingând uneori raporturi incredibile (30-40 de candidați pe un loc); exigențele la examenul de admitere au crescut enorm. Părinții care doreau să ofere o șansă copiilor lor de a intra la facultate era normal să înceapă efortul încă din primii ani de școală. Costul enorm al educației face ca polarizarea socio-demografică să crească. Familiile care considerau de datoria lor să ofere copiilor o educație superioară, fie renunțau la a face copii, fie trebuiau să se limiteze la unul, maximum doi copii. Familiile cu mai mulți copii trebuiau inevitabil să se reorienteze din punctul de vedere al perspectivelor copiilor lor.

Sprijinul întemeierii gospodăriei proprii a devenit de asemenea un imperativ. Salariile scăzute făceau din constituirea unei gospodării un proces îndelung de acumulare economică. Tinerii, începând cu salarii mici, nu aveau nici o șansă ca într-o perioadă rezonabilă de timp să acumuleze resursele necesare unei gospodării moderne acceptabile. Acumularea economică de către părinți pentru copii devenea absolut necesară. Obținerea unei locuințe era lucrul cel mai dificil. Dar și mobila și ceea ce era necesar în casă. Scăderea standardului de viață în anii '80 a agravat problema. Și din acest punct de vedere, după cum se observă, costul copiilor a crescut.

Creșterea costului copiilor a făcut ca șansele să devină tot mai inegale. Numărul de copii dintr-o familie a devenit un factor esențial al inegalității șanselor.

Restrângerea numărului de copii s-a făcut în numele oferirii de șanse pentru aceștia, a responsabilității pentru creșterea lor; dar și a dificultăților de a crește copiii. Pe acest fond s-a cristalizat o nouă cultură a natalității la nivelul segmentului de mijloc al colectivității: **cultura natalității restrânse**. Cerința centrală a acestei noi culturi este **reglarea numărului de copii în raport cu posibilitățile familiei de a oferi acestora sprijinul material necesar reușitei în viață**. Calitatea copilului devine obiectivul central, iar nu cantitatea. O asemenea cultură a natalității a scindat și mai mult colectivitatea în două segmente: cei care doreau să ofere copiilor lor

ceea ce considerau că este necesar, caracterizați printr-o natalitate scăzută, și segmentul de populație care avea o natalitate ridicată, dar tratată de către primul ca fiind iresponsabilă față de copii. Pe de o parte, copilul era înalt valorizat în societatea românească, dorindu-se să se ofere cât mai mult pentru el. Pe de altă parte, numărul de copii era mai degrabă tratat negativ. Cultura românească conturată după război, cea majoritară, nu s-a caracterizat printr-o orientare **pronatalistă**.

Polarizarea culturală a fost accentuată de o particularitate a societății românești: o anumită repolarizare a anilor '80 între populația majoritară și populația de rromi. Rromii sunt priviți a avea, pe fondul unei situații economice precare, o natalitate mult mai ridicată decât ar permite un sprijin activ pentru copii în vederea oferirii unei șanse reale în viață. O asemenea natalitate este privită ca fiind amenințătoare nu în primul rând etnic, deși unele componente de acest tip nu pot fi excluse, ci în primul rând social. A apărut chiar suspiciunea că multe familii de rromi au o natalitate ridicată pentru a putea beneficia de resursele oferite de societate. Acestea, chiar dacă nu stimulativ pentru familia mijlocie, puteau fi tentante pentru familiile foarte sărace de rromi. Un asemenea stereotip poate fi identificat și în atitudinile actuale ale actorilor politici în discuțiile despre suportul familiilor cu copii.

Concluzie: are nevoie România de o politică demografică în momentul de față ?

La întrebarea "are nevoie România, în prezent, de o politică demografică?" analiza întreprinsă în acest capitol pare a sugera mai degrabă un răspuns negativ: **o politică demografică în momentul de față, deși poate necesară, nu este nici oportună și nici fezabilă. În schimb este nevoie urgentă de o politică socială centrată pe copil, prietenoasă demografic.**

Este dificil de făcut distincția între o politică demografică și o politică socială de suport pentru familie și copil. Probabil că nici nu există o diferență foarte netă. În unele zone, suprapunerea este mare. Există însă două posibile liniamente de diferențiere: a) *Obiectivele*: Politica demografică se referă strict la caracteristicile demografice ale unei populații și la intenția de a le modifica într-un sens sau altul: natalitate, mortalitate. Reușita ei este judecată în raport cu măsura în care parametrii demografici sunt modificați. Politica socială are obiective sociale mai largi: bunăstarea copilului și a familiei, investiția în copil, formarea școlară și profesională etc. Ea poate avea un succes deplin chiar dacă parametrii demografici nu sunt modificați. b) *Motivația*: politica demografică este motivată strict de nevoia de schimbare a caracteristicilor demografice ale unei populații, în timp ce politica socială este motivată de rațiuni sociale, morale, politice. Uneori realizarea aceluiași obiectiv poate fi prezidată de motivații diferite. Este

cazul discuțiilor desfășurate relativ recent la problema legalității avorturilor. Propunerea făcută în parlament de un deputat PNȚCD de interdicere a avorturilor prezintă o combinație de motivație demografică - scăderea îngrijorătoare a natalității - și o motivație moral-religioasă - avortul și chiar contracepția sunt împotriva preceptelor religioase și morale. În politica socială de suport pentru familie și copii intră multe motivații care nu au relevanță demografică: solidaritate socială cu familiile cu copii printr-un transfer social suportiv, nevoia de a oferi o pregătire socială, morală, educațională adecvată pentru generația viitoare etc. La limită se pot distinge măsuri de intervenție demografică care nu au nici rațiuni sociale și nici obiective sociale nete, după cum și măsuri de politică socială care nu au obiective explicit - demografice, deși consecințele demografice sunt mereu probabile.

Atitudinea colectivității față de actuala situație a natalității, pe un fond general de îngrijorare, cuprinde componente contradictorii. Pe de o parte, situația actuală a României este extrem de îngrijorătoare din punct de vedere demografic. Să invocăm doar aspectul cel mai grav: căderea brutală a natalității în ultimii 8 ani. De la 16,1 nașteri la 1.000 de locuitori în 1989, la 10,5 în 1997. Îngrijorarea față de această situație este generală și există sentimentul că într-un punct al viitorului vor trebui luate măsuri corective accentuate pentru a oferi o bază demografică adecvată unei evoluții sociale normale. Pe de altă parte, paradoxal, colectivitatea are rezerve serioase față de o eventuală politică de stimulare a creșterii natalității.

Atitudinea colectivității față de natalitate ar putea fi descrisă luând în considerare trei liniamente:

a) Copiii se nasc mai puțin în familiile în care colectivitatea crede că ar trebui să se nască și mai mult în familiile în care ar trebui mai puțin. Familiile cu resurse de a crește copiii - clasa mijlocie și superioară - tind către un pattern de familie cu un copil, cel mult doi. În acest larg segment al populației este detectabilă o puternică tendință de restrângere a natalității. Perspectiva demografică a acestui pattern este îngrijorătoare. În schimb, un important segment al familiilor cele mai sărace, lipsite nu numai de resursele economice, dar adesea și de resursele educaționale și sociale necesare, tind spre o natalitate la limita sa naturală. Îngrijorarea provine din estimarea difuză (și am văzut că aceasta pare a fi destul de întemeiată) că natalitatea ridicată nu este generată atât de sărăcia propriu-zisă, cât de o anumită stare de neputință socială dobândită, asociată adesea cu importante tendințe de dezorganizare socială: abandonul propriului control asupra natalității, grija scăzută față de copii, dificultăți de integrare eficace în sistemul muncii, acceptare resemnată a unor condiții de viață de mizerie; totul amplificat adesea de alcoolism și violență. În plus, există imaginea colectivă că natalitatea cea mai ridicată se găsește în mod special, dar nici pe departe exclusiv, în rândurile segmentului celui mai sărac al populației de romi. Diferitele studii au sugerat că îngrijorarea nu

are aici o natură rasială, ci puternic socială. O mare parte a populației de rromi este percepută de comunitate a trăi resemnat în condiții extrem de precare și că acest mod de viață este transmis prin mecanisme cultural-sociale tinerei generații. Un asemenea segment social poate fi identificat, deși de proporții mai scăzute, și în populațiile de alte etnii. Natalitatea ridicată tocmai în aceste segmente este o sursă de îngrijorare.

O asemenea percepție colectivă este susținută de forma dinamicii efective a natalității în ultimele 4 decenii. Aceasta nu este atât cea tipică pentru o tranziție de la o societate tradițională, la una modernă, ci caracteristică unei societăți bulversate și sărăcite de o politică de modernizare falimentară, profund traumatizată de politica brutal pronatalistă a regimului socialist. Interzicerea avorturilor în 1966 s-a făcut pe fondul unei societăți care nu mai era tradițională, cel puțin din punctul de vedere al natalității. Efectul măsurilor pronataliste ar putea fi descris în următorii termeni: marea majoritate a populației a căutat activ modalități de rezistență la impunerea forțată a unei natalități ridicate; și în mare măsură a reușit. Un segment de populație prezentând o combinație de nivel mai tradițional de viață, sărăcie și lipsă de resurse social-culturale nu a rezistat acestei presiuni, abandonând practic orice dorință de control al nașterilor. Acest abandon a accentuat sărăcia, disperarea și a generat un proces de dezorganizare socială și familială. După o primă creștere a natalității în anii 1967-'70, se instalează procesul de scădere a natalității, reluat, însă de la noul nivel atins. Ne-am fi așteptat să scadă mai rapid proporția familiilor cu mulți copii în raport cu proporția celor cu mai puțini copii. Patternul scăderii a fost însă diferit. Dacă examinăm însă acest proces, forma lui poate fi aproximată de un "J" întors: crește proporția familiilor cu un copil; scade masiv proporția familiilor de la mijlocul continuului - familiile cu 3-4 copii; o scădere mult mai lentă a proporției familiilor cu mulți copii (5 și peste). Acest pattern pare să caracterizeze și dinamica natalității după liberalizarea avorturilor din 1990. Se produce deci o polarizare demografică: crește proporția familiilor cu 1-2 copii; scade extrem de rapid numărul familiilor cu 3-4 copii; scade mult mai lent proporția familiilor cu un număr mare de copii.

b) Deși numărul de copii este mult mai scăzut decât colectivitatea consideră a fi normal, un număr mare de copii sunt practic abandonați de către colectivitate: în stradă, în instituții de copii care nu le asigură o dezvoltare normală, în familii care le oferă condiții de viață cu totul improprii. Una dintre frustrările majore ale perioadei de tranziție este sentimentul de paralizie al colectivității în fața fenomenului exploziv al copiilor abandonați în diferite forme și grade. În ciuda înaltei vizibilități a fenomenului și a multiplelor inițiative, atât interne, cât și externe, nu par a exista indicii ale unei redresări semnificative a situației.

c) În condițiile în care copilul devine o sursă rară pentru colectivitate, aceasta nu este capabilă să ofere suportul necesar pentru cultivarea ei adecvată. Îngrijirea medicală a mamei și copilului sunt cronic sub standardele unei societăți centrate pe copil. Educația, deși considerată o prioritate națională, primește resurse precare în raport cu

toate celelalte țări europene. Deși toate studiile sunt de acord că, pe fondul unor venituri salariale la limita sărăciei, copiii prezintă un risc major de a trăi în sărăcie, suportul financiar al statului pentru familiile cu copii a fost neglijat cronic de actorii politici. Alocația pentru copii reprezenta la sfârșitul anului 1996 mai puțin de 25% din valoarea sa din 1989. Redresarea parțială care a avut loc în ianuarie 1997 tinde a fi spulberată de inflație. În momentul actual, în contrast cu îngrijorarea față de scăderea natalității, nu pare a exista o voință politică articulată de suport al copilului și a familiilor cu copii. Nu se întrevăd premisele politice pentru o reconsiderare de principiu a priorităților de politică socială, cu acordarea unei atenții speciale copilului.

Imposibilitatea unei politici sociale. Paradoxul situației actuale este că orice politică demografică ar fi adoptată, rezultatele ar fi dezamăgitoare și chiar contraproductive. O politică demografică nediferențiată de stimulare a natalității, oricare ar fi ea, ar genera în momentul de față rezistențe puternice, iar beneficiile sale ar fi extrem de modeste, în raport cu costurile sociale imense. Argumentul este următorul.

O politică demografică ar trebui să se poziționeze între două opțiuni limită:

- Prima este reluarea politicii regimului ceaușist de forțare a natalității prin interzicerea avorturilor și, eventual, chiar a mijloacelor contraceptive. O asemenea opțiune nu pare a fi deloc probabil și posibil de adoptat în contextul tradiției tolerante a poporului român față de planificarea familială și, în mod special, a coșmarului colectiv îndurat aproape 25 de ani de o asemenea politică. Ea nu este însă principial exclusă. Unii actori sociali și politici s-au exprimat în favoarea ei. Măsurile de ordin coercitiv ar fi de natură să genereze dureri sociale imense, ca cele prin care colectivitatea a trecut deja înainte de 1989. Eficiența lor ar fi de asemenea foarte scăzută. Marea masă a populației va recurge la măsuri ilegale eficace de planificare familială, dar cu costuri personale și sociale ale căror dimensiuni colectivitatea le-a experimentat deja. Efectul net nedorit ar fi creșterea natalității tocmai la nivelul segmentului social cel mai lipsit de mijloace economice și sociale. Acesta ar fi prins din nou într-un cerc vicios: lipsit de mijloace economice și sociale de apărare împotriva unei politici demografice agresive, el va tinde să-și crească natalitatea la nivelul limitelor naturale, complementar cu creșterea sărăciei și a dezorganizării sociale și familiale. Plusul demografic realizat în acest segment va fi, social și uman, de calitate scăzută: creșterea abandonului în diferitele sale forme, nivel școlar scăzut și deficitară integrare socială.

- A doua opțiune este stimularea natalității printr-o creștere accentuată, chiar spectaculoasă, a suportului statului. O asemenea opțiune pare a fi firească în contextul societății moderne pe care România dorește să o creeze. La o analiză mai atentă însă, nici o asemenea opțiune nu pare a fi probabilă, ea lovindu-se de rezistențe nu mai puțin puternice. În mod special, eficiența ei pentru atingerea obiectivelor strict demografice este

înalt discutabilă. Pe de o parte, masa colectivității nu ar răspunde decât într-o mică măsură la asemenea stimulente. Pe de altă parte, un răspuns mai ridicat ar veni tocmai din partea segmentelor celor mai sărace ale populației, riscul fiind ca aici să se cristalizeze o situație de dependență a maturilor de suportul pentru copii. O politică demografică de stimulare ar avea deci mai degrabă un efect marginal, mai accentuat fiind tocmai în zonele mai puțin dezirabile, complementar cu efecte sociale indezirabile. În conștiința colectivă există estimarea că o asemenea politică ar împinge unele familii într-o stare de dependență socială, natalitatea devenind un mijloc de obținere de beneficii sociale, fără însă a oferi copiilor condițiile minimale de formare.

În concluzie, orice politică demografică nu ar face decât să producă o natalitate modestă, dar distribuită într-un mod social inacceptabil, generând totodată grave efecte sociale secundare.

Alternative: o politică accentuată de suport pentru copil, prietenoasă demografic

Ținând seama de standardul de viață al mării mase a populației, atât în prezent, cât și într-un viitor previzibil, cei mai mulți copii trăiesc și vor trăi în familii care le pot oferi cu dificultate condițiile minimale pentru dezvoltarea lor normală. Este o perioadă excepțională și în consecință colectivitatea va trebui să facă un efort special pentru a investi în copil. Politica de suport pentru copii cred că trebuie să constituie o prioritate absolută în cadrul unei strategii de dezvoltare socială. Următoarele opțiuni minimale ar trebui luate în considerare:

- Servicii de sănătate de calitate, complet gratuite, pentru mame și copii.
- Învățământ de calitate care să cuprindă totalitatea copiilor la nivelul obligatoriu și să ofere șanse largi mării majorități a copiilor în învățământul post-obligatoriu. Un program național de evitare a neparticipării școlare și de școlarizare, în forme specifice, a copiilor și tinerilor care nu au fost cuprinși în sistemul de învățământ în ultimii ani este de maximă urgență.
- Suport economic pentru familiile cu copii, utilizând o combinație de două instrumente: alocații pentru copii menținute la nivel de 10% din salariul mediu pe întreaga perioadă de dificultate economică a țării și reduceri de impozit pentru familiile cu 2 sau mai mulți copii.
- Sprijin special pentru familiile sărace cu mulți copii, inclusiv în privința locuinței.
- Modalități de corectare a carențelor de alimentare, acolo unde este cazul.
- Forme active de responsabilizare a părinților pentru îngrijirea copiilor.
- Servicii profesionale de asistență socială care să ofere un suport

multiplu copiilor și familiilor aflate în dificultate.

- Programe naționale **structurate și agresive** de eradicare a cazurilor în care copiii trăiesc în condiții improprii: copiii străzii, copiii abandonați, abuzați, neglijăți. Un complex de instrumente de responsabilizare a părinților față de propriii lor copii.

- O legislație unitară și comprehensivă cu privire la copil, cu stimulente social - sănătoase pentru creșterea natalității, fără însă a se putea prevedea cu claritate magnitudinea acestui efect.

În acest pachet de măsuri în favoarea copilului, politica demografică ar trebui inclusă sub forma a **două principii**:

1. Încurajarea clasei mijlocii de a ajunge la o fertilitate rezonabilă de 2-4 copii.

2. Crearea de facilități de planificare familială, înalt accesibile nu numai pentru clasa mijlocie, dar și pentru segmente aflate în dificultate, oferindu-le acestora posibilitatea de a-și planifica și controla propria viață.

*În concluzie, s-ar putea spune că, deși țara noastră se confruntă cu o scădere alarmantă a natalității, o politică demografică centrată pe măsuri de stimulare a natalității **nu este nici dezirabilă și nici sustenabilă** în momentul de față. Este însă de urgență maximă promovarea unei politici sociale **accentuate** de suport pentru copii și pentru familia cu copii. O asemenea politică va avea prin ea însăși efecte pozitive asupra natalității, pregătind baza unei posibile politici demografice viitoare. În plus, în cadrul acestei politici este necesar să fie înglobate câteva măsuri cu efecte demografice stimulative și echilibrate în care stimularea natalității se îmbină cu creșterea capacităților de planificare familială și de responsabilizare a părinților pentru copii. În lipsa unei asemenea politici, o politică demografică activă nu ar face decât să creeze dificultăți enorme pentru familiile cu copii și pentru întreaga colectivitate.*