

## Capitol 8 . Perspectivele dezvoltării umane și obiective pentru România anului 2010<sup>1</sup>

Cătălin Zamfir

### 10 ani de tranziție: starea societății și a condiției umane

Dacă privim înapoi și comparăm situația actuală cu cea de acum 10 ani, drumul parcurs este enorm. Dincolo de orice discuție asupra corectitudinii și adecvării variatelor decizii care au orientat acest proces, schimbări profunde au avut loc. S-au produs modificări structurale, la nivelul legislației, al instituțiilor, mentalităților. Strategia primilor 10 ani de tranziție a fost centrată pe restructurarea economică. Două obiective au avut prioritate: privatizarea și promovarea instituțiilor economiei de piață. Dincolo de aceste două obiective pentru a căror realizare s-au făcut pași decisivi, nu se poate vorbi de existența unei strategii de dezvoltare economică propriu-zisă. Restructurarea întreprinderilor proprietate de stat a rămas mai degrabă o intenție puțin sau deloc realizată. Datorită confuziei de autoritate, deși multe dintre ele au primit subvenții substanțiale de la buget, întreprinderile proprietate de stat s-au decapitalizat rapid, au acumulat datorii enorme intrând într-o stare de quasi-faliment. Unele întreprinderi privatizate au fost restructurate, cum se spera de fapt, de către noul patronat. Altele au continuat agonia datorată lipsei de investiții și de dedicare a noilor proprietari pentru relansarea lor pe o bază sănătoasă sau chiar au fost distruse. În fine, multe întreprinderi au rămas suspendate într-un proces de privatizare, ezitant și contestat politic și/ sau juridic. Noile întreprinderi private, inclusiv întreprinderile mici și mijlocii, se lansează cu mari dificultăți, neputând compensa semnificativ căderea sectorului de stat al economiei. Măsurile de restituire a proprietății, în primul rând a pământului, au fost orientate de un principiu îngust al refacerii cu orice preț a vechilor proprietăți, cu ignorarea completă a constituirii capacităților productive efective și a efectelor sociale. Din punct de vedere juridic, ele au reprezentat surse enorme de tensiuni sociale și de corupție. Întărirea reformei economiei, cu toate ezitățile și erorile sale, nu a reușit să mențină activitatea economică la un nivel rezonabil. Rezultatul poate fi descris mai degrabă în termenii: **reformă cu prăbușire economică.**

Dincolo de caracterul ei ezitant, cu întârzieri frecvente în puncte importante ale procesului, cu fluctuații legislative și instituționale excesive, reforma economică s-a caracterizat și prin importante procese patologice de corupție, speculă, exploatare abuzivă a resurselor publice, prin explozia economiei subterane sau chiar criminale. Confuzia legislativă, agravată de frecventele erori ale legiferării, a căror corecție a întârziat excesiv, au reprezentat sursa cea mai importantă a acestor patologii. Primul ministru Mugur Isărescu estima într-un interviu recent (iunie 2000): “Corupția vine chiar din lege”. Explozia acestor patologii în sistemul economic este, la rândul său, una dintre cauzele crizei economice prelungite, responsabilă de masive efecte sociale negative.

---

<sup>1</sup> Capitolul în Raportul dezvoltării umane, ....., (?)

O realizare importantă a ultimilor 10 ani o reprezintă declanșarea procesului de integrare europeană. Susținută de o aspirație de masă, apropierea României de structurile euro-atlantice a fost susținută de un consens politic ridicat.

Căderea economică care a însoțit reforma a provocat o adevărată explozie a sărăciei. Standardul de viață al majorității populației s-a deteriorat. Dincolo de diferențele de metodologie, există o largă convergență spre estimarea că mai mult de o treime din populație trăiește sub sau la nivelul unui minim de subsistență și că o altă treime nu depășește un standard decent de viață. Rezultatele diferitelor sondaje de opinie susțin aceste estimări (Box 1). Ultimele date oferite de CNS indică faptul că și în luna mai 2000 puterea de cumpărare a scăzut cu 6,7% față de luna anterioară și cu 11,8% față de decembrie 99; comparativ cu octombrie 1990 ea a scăzut cu 43,5%. Intr-o lucrare publicată de CNS (*Femeile și bărbații din România, 2000*) se estimează că în ultimii 5 ani numărul persoanelor sărace a crescut de la 5,6 milioane (1995) la aproape 8 milioane în prezent. Datele oferite recent de Ministrul muncii și protecției sociale, dna Smaranda Dobrescu, indică o creștere rapidă a sărăciei în ultimii 4 ani:

* 1995	25%
* 1996	19,9%
* 1997	30,8%
* 1998	33,8%
* 1999	41,5%
* 2000 mai	41,2%
* decembrie (estimare)	43%

Am putea totuși spera că vârful sărăcirii atins în 2000 este nivelul cel mai scăzut al perioadei de tranziție.

---

**Box 1. Standardul subiectiv de viață:**

*Estimarea veniturilor în raport cu necesitățile*

* <b>Nu ne ajung nici pentru strictul necesar</b>	<b>- 39.7%</b>
* <b>Numai pentru strictul necesar</b>	<b>- 36.7%</b>
* <b>Ne ajung pentru un trai decent</b>	<b>- 16.5%</b>
* <b>Cumpărăm și obiecte mai scumpe, dar cu eforturi</b>	<b>- 5.8%</b>
* <b>Reușim să avem tot ce ne trebuie</b>	<b>- 0.6%</b>

*Condițiile de viață comparativ cu un an în urmă:*

* <b>Mult mai proaste</b>	<b>- 19,0%</b>
* <b>Mai proaste</b>	<b>- 55,3%</b>
* <b>La fel</b>	<b>- 20,6%</b>
* <b>Mai bune</b>	<b>- 4,6%</b>
* <b>Mult mai bune</b>	<b>- 0,2%</b>

**Sursă:** Ioan Mărginean (coordonator), **Calitatea Vieții în România: noiembrie 1999**, eșantion reprezentativ național, Institutul de Cercetare a Calității Vieții

---

Sărăcirea s-a datorat în primul rând căderii economiei. Ea este, din acest motiv, foarte elastică la dinamica economiei: o creștere cu 3,9% a PIB în 1996 a scos din sărăcie 1,2 milioane persoane, în timp ce o reducere cu 6,6% a PIB-ului în 1997 a aruncat în sărăcie 2,5 milioane persoane (M. Teșliuc, L. Pop, C. Teșliuc, 2000). O contribuție

importantă la explozia sărăciei a avut-o și creșterea inegalității economice. În ultimii 10 ani, *Coeficientul Gini*, măsura standard a polarizării economice, a crescut cu 10 puncte procentuale: de la aproximativ 0,2 la 0,3. Creșterea inegalității, proces normal până la un punct, în condițiile unui standard de viață general scăzut ca cel din România a împins în sărăcie o masă mare de oameni. Economia subterană este producătoare a unei polarizări și mai accentuate. La aceasta se adaugă și fenomene importante de exploatare criminală a celor săraci: începând cu deposedarea de proprietate, exploatare de tip mafiot, și sfârșind cu prostituția.

Ca rezultat, la diferiții indicatori ai dezvoltării umane, deși cu unele îmbunătățiri sectoriale explicate de alte procese (mortalitatea infantilă, de exemplu), s-a înregistrat o deteriorare continuă. Speranța de viață, după o tendință de scădere de lung termen, pare a se fi stabilizat în ultimii ani la un nivel scăzut în raport cu standardele europene. Starea de sănătate s-a deteriorat, mai ales prin recrudescența unor boli asociate cu sărăcia ca TBC, bolile virale; rata sinuciderilor a crescut.

În ceea ce privește educația s-au făcut eforturi semnificative pentru a se contracara efectele negative ale tranziției și a se corecta deformările regimului socialist. În cei 10 ani ai tranziției s-a produs însă o accentuare a polarizării educaționale, proces demarat în anii '80. Pe de o parte, a crescut participarea în învățământul superior, în timp ce, pe de altă parte, participarea la învățământul obligatoriu scade. Unii copii nu sunt înscriși deloc în învățământul primar, iar alții nu reușesc să promoveze nici ciclul primar. Abandonul școlar la nivelul învățământului obligatoriu înregistrează rate alarmante mai ales în perioada de început a anilor '90. Școlile profesionale au înregistrat o involuție semnificativă. Polarizarea educațională pare a fi mai pronunțată la populația de sex feminin.

**Box 2** – Ratele brute de cuprindere școlară (%) în învățământul primar, secundar și în forme superioare de învățământ

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Învățământul Secundar (ciclul II)	90,7	76,1	65,7	63,7	66,1	68,6	69,1	68,6	67,8	69,4
Învățământ superior (%)	10,6	12,5	20,2	22,7	22,7	20,9	22,2	22,7	25,4	28,0

Polarizarea educațională este indusă de polarizarea pieței de muncă: creșterea numărului de locuri de muncă care necesită o pregătire superioară și o calificare înalt specializată; scăderea numărului de locuri de muncă care necesită pregătire de specialitate medie; creșterea numărului de locuri de muncă care necesită un nivel scăzut de instruire. Ca efect al acestei evoluții pe piața muncii, în ultimii 10 ani s-a produs o polarizare accentuată a capacităților profesionale ale populației.

Structurile societății românești au primit și ele un șoc serios, devastator în anumite zone. După entuziasmul colectiv unic al Revoluției din 1989 a urmat o demoralizare tot mai accentuată cu privire la funcționarea noului sistem politic, a instituțiilor și a partidelor politice; demoralizarea generată de prăbușirea economiei și, în mod special, de tendințele patologice ale acesteia. Capitalul uriaș de coeziune și solidaritate socială produs de Revoluție s-a erodat rapid și, ceea ce este mai grav, capacitățile de mobilizare colectivă au rămas într-o largă măsură paralizate. Reforma justiției a fost însoțită de continui

scandaluri de corupție și incompetență, de legiferări inadecvate, fapt care a produs o alienare crescută a populației. Eforturile Occidentului de a susține revigorarea societății civile a avut ca rezultat apariția unui număr mare de organizații nonguvernamentale, mai degrabă în zonele sociale elitare, cu un impact apropiat de nul asupra capacității de mobilizare efectivă a colectivităților. Alături de participarea electorală, ridicată în sine, dar limitată ca efect asupra tonifierii capacității colective de participare, afirmarea viguroasă a mișcării sindicale a reprezentat probabil singurul proces social semnificativ de mobilizare și participare colectivă.

În primii 10 ani ai tranziției, s-a plătit un cost social și uman imens. O parte a acestui cost este generat de efectele târzii ale proceselor degenerative declanșate de regimul socialist. O altă parte l-a produs tranziția, schimbarea propriu-zisă. E greu de estimat însă cât din acesta era inevitabil și cât produs de erorile evitabile.

Problema distribuirii echitabile a costurilor sociale ale tranziției nu a reprezentat o preocupare politică semnificativă. Polarizarea beneficii/ costuri ale tranziției a constituit o sursă majoră a erodării solidarității sociale.

## **Perspectivile dezvoltării umane în viitorul deceniu**

### **Politica socială în tranziție: trebuie continuată sau regândită ?**

Pornind de la diagnoza schițată mai sus a stării societății românești, am putea estima că în următorii 10 ani obiectivul esențial în plan social și uman va trebui să fie *stoparea deteriorării condițiilor de viață ale populației și a structurilor societății Românești și relansarea dezvoltării sociale și umane, creșterea accentuată a calității vieții.*

Relansarea economiei reprezintă, în condițiile societății românești actuale, sursa cea mai importantă pentru o relansare a dezvoltării sociale și umane. Există rațiuni solide, după cum s-a văzut în capitolele anterioare, de a ne aștepta în viitorul imediat la stoparea declinului și la reintrarea într-un ciclu de creștere economică. Totodată este de așteptat un proces de maturizare și de creștere a coerenței instituționale, fapt care va genera un mediu economic mai stimulat și totodată va diminua substanțial economia subterană, cu toate componentele ei de criminalitate, corupție, speculă și abuz.

Creșterea economică nu este însă suficientă pentru a obține o creștere satisfăcătoare a calității vieții, de îmbunătățire substanțială a indicatorilor dezvoltării umane.

Multe dintre obiectivele dezvoltării umane sunt strâns dependente de dinamica stării societății: a relațiilor dintre indivizi și dintre grupurile sociale, a funcționării instituțiilor, a capacităților colective de problematizare și de formulare de obiective de atins, a capacităților colective de mobilizare, acțiune și, în mod special, de rapiditatea și adecvarea corecțiilor în dinamica proceselor social-economice. O societate sănătoasă și activă reprezintă, la fel ca și economia, o resursă esențială a dezvoltării umane și, totodată, mediul ei necesar. Pe lângă resursele economice, de sănătate, și educație, persoana umană are nevoie de o societate în care să-și definească sensurile vieții și direcțiile activității, un mediu social sigur, prietenos și suportiv, are nevoie de solidaritate/ coeziune socială, de un cadru adecvat al acțiunii colective pentru o dezvoltare umană colectivă.

Politica socială, a cărei funcție este tocmai să asigure o mai eficientă conversie a resurselor economice în performanțe umane, are un rol crucial în relansarea dezvoltării

umane în următorii 10 ani. Este, din acest motiv, foarte important să ne întrebăm: politica socială promovată în ultimii 10 ani a fost, în condițiile și restricțiile existente, satisfăcătoare; a compensat sau nu satisfăcător costurile sociale ale tranziției; care sunt punctele ei tari și cele slabe; care sunt noile provocări ale următorilor ani.

Reconsiderarea politicii sociale este un act esențial pentru programul următorului deceniu. Ea trebuie să îndeplinească două obiective esențiale. Pe de o parte să rezoarbă efectele sociale negative ale tranziției, iar pe de altă parte să-și cristalizeze noile liniamente într-o modalitate convergentă cu evoluția europeană. Este momentul de a reevalua opțiunile de politică socială în noul context al următorului deceniu, de reanaliza problemele de soluționat și a obiectivelor de atins, cât și a mijloacelor de utilizat.

### Profilul politicii sociale în ultimii 10 ani

Politica socială în cei 10 ani de tranziție s-a plasat din punctul de vedere al *nivelului finanțării* sale pe linia **modelului statului minimalist al bunăstării**, iar din punctul de vedere al *structurii cheltuielilor*, a fost complet diferit de opțiunile acestuia.

**Nivelul cheltuielilor sociale** este considerat de *Raportul mondial al dezvoltării umane pe 1999* a fi un factor extrem de important al asigurării unei dezvoltări umane satisfăcătoare. În cei 11 ani de tranziție, în România, nivelul cheltuielilor publice sociale a fost, relativ la capacitatea economică a țării (ca % din PIB), semnificativ mai redus comparativ cu efortul celorlalte țări în tranziție. Suntem de asemenea departe de nivelul angajării sociale al țărilor din Europa Occidentală (Box 3).

---

**Box 3.** Cheltuieli publice sociale ca % din PIB, în România comparativ cu alte țări în tranziție și cu țările Uniunii europene.

Ungaria (1994)	32.3
Slovenia (1995)	29.5
Polonia (1993)	29.4
Ucraina (1995)	29.0
Estonia (1995)	27.0
Letonia (1995)	26.7
Slovacia (1993)	26.0
Republica Cehă (1994)	25.5
Albania (1993)	20.3
Lituania (1994)	19.3
Moldova (1995)	19.0
Bulgaria (1995)	18.3
Belarus (1993)	17.1
<i>România (1998)</i>	<i>16.6</i>
Media țări tranziție (1993)	21.2
<i>Media țări europene tranziție (1994)</i>	<i>27.0</i>
<i>Media țări CSI (1994)</i>	<i>19.6</i>
Majoritatea țărilor UE	<i>Peste 30</i>

Sursă: C. Zamfir (coord.), 1999

**Notă:** Am utilizat datele din 1993-95, ani pentru care deținem informații comparabile. Cu excepția țărilor care au intrat într-o criză economică accentuată după 1994, nivelul cheltuielilor sociale publice în celelalte țări nu s-a modificat sensibil.

---

Aceste date sugerează faptul că efortul în sfera programelor sociale într-o perioadă dificilă de tranziție a fost subdimensionat, fiind el însuși o sursă a costurilor sociale și umane excesive ale tranziției. Dacă luăm în considerare transferurile sociale financiare directe (pensii, ajutor de șomaj, ajutor social, alocații pentru copii), România s-a plasat de asemenea pe o poziție modestă în raport cu celelalte țări europene în tranziție (Box 4), deși diferențele nu sunt atât de dramatice. În politicile sociale, după 1989 am continuat patternul din anii 80: o preferință mai accentuată pentru transferurile sociale directe, decât pentru finanțarea serviciilor sociale fundamentale (C. Zamfir, 1999). Efortul semnificativ mai modest în acest domeniu reprezintă un factor suplimentar al exploziei sărăciei: sărăcirea generată de criza economică a fost modest compensată de transferuri sociale.

---

**Box 4.** Transferurile sociale financiare directe către populație ca % din PIB

Polonia (1993)	18.9
Ungaria (1993)	17.6
Slovenia (1993)	16.9
Slovacia (1993)	13.6
Republica Cehă (1993)	13.2
Letonia (1993)	13.1
Bulgaria (1993)	12.8
<i>România (1998)</i>	<i>11.8</i>
Belarus (1993)	10.1
Estonia (1993)	9.1
Ucraina (1993)	8.8
Albania (1993)	7.6
Lituania (1993)	7.8
Moldova (1994)	6.7

Sursă: C. Zamfir (coord.), 1999

---

**Structura cheltuielilor sociale.** Resursele modeste acordate sectorului social au fost orientate într-un mod specific, complet diferit de filozofia statului minimalist al bunăstării, recomandată de doctrinele neoliberaliste. Securitatea socială nu s-a concentrat pe suportul “celor mai săraci dintre săraci”, ci masiv pe compensarea pierderilor suferite de clasa salarială.

\* Politica socială din perioada de tranziție s-a centrat pe sistemul **asigurărilor sociale**. Prin această opțiune s-a asigurat o securitate minimă a unui uriaș segment al populației – vârstnici care în imensa lor majoritate au fost salariați -, promovându-se totodată și o opțiune socială fundamentală: pentru o societate bazată pe muncă, în care munca este recompensată nu numai prin veniturile actuale, dar și printr-un sistem de securitate eficace în condițiile când ea nu mai poate fi exercitată. Punctul forte al politicii de protecție socială s-a plasat tocmai în zona cea mai sensibilă a clasei de salariați: pensionarea. În limitele resurselor alocate, s-a făcut un efort continuu pentru menținerea pensiilor la un nivel rezonabil, acestea fiind beneficiile sociale care s-au erodat cel mai puțin (Box 5). Noul sistem de pensii promovat de legea recent adoptată întărește această

opțiuni, lărgind-o cu încă doi piloni, care pot fi găsiți în toate țările europene: asigurările de tip în vechiul obligatorii și cele private facultative.

Pentru noile condiții, sistemul de asigurări sociale prezintă câteva riscuri care trebuie considerate cu toată seriozitatea. În primul rând dificultățile sale financiare în proces de adâncire. Criza financiară a sistemului nu este generată, ca în țările dezvoltate, de îmbătrânirea populației, ci de doi factori specifici tranziției: pe de o parte politica de pensionare timpurie, în speranța relaxării presiunii șomajului, iar pe de altă parte scăderea dramatică a numărului de salariați, contributorii la sistem. Scăderea numărului de salariați generează pentru viitor o nouă vulnerabilitate: proporția vârstnicilor care vor beneficia de pensie va fi substanțial mai redusă decât în prezent. Un segment important de mici întreprinzători și în mod special de țărani vor rămâne practic necoperiți de asigurări sociale, fapt care le va crește enorm vulnerabilitatea socială.

Există beneficii sociale rezonabile ca nivel și pentru alte situații de incapacitate de muncă: concedii de boală, concedii de maternitate, inclusiv un generos concediu de 2 ani pentru îngrijirea copilului. În ceea ce privește trecutul, sistemul de pensii ridicol de meschin pentru foștii cooperatori agricoli reprezintă un punct dureros nesoluționat.

O atenție contradictorie a primit sistemul de suport pentru șomeri. Dacă inițial ajutorul de șomaj se plasa la nivele rezonabile, în raport cu salariul pe care îl înlocuiește, pe măsura excluderii șomerilor din clasa salariaților, el a cunoscut o erodare rapidă. Introducerea în 1997 a sistemului de compensații pentru concedierile în masă a fost perceput a reprezenta mai degrabă o “mită” pentru evitarea exploziilor sociale, o modalitate de a face acceptată scoaterea din sistemul salarial a unor grupuri compacte de persoane, decât ca un sistem echitabil și productiv.

---

**Box 5. Dinamica diferitelor beneficii sociale ca % din salariul mediu**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 mai
Sal. Minim	59.1	61.5	45.9	38.0	34.9	31.5	30.2	29.0	29.5	26.8	
Ajutor șomaj		42.9	29.6	28.0	35.8	30.1	29.6	39.3	31.4		
Aloc. Sprijin			20.0	16.1	14.4	18.6	15.7	15.4	14.2		
Pensie	47.4	45.0	43.5	45.3	43.2	41.9	39.5	41.1	37.3		
Alocație copil	7,3	6,1	4,9	5,5	4,0	3,7	3,2	6,3	5,5	3,9	3,2
Alocație al doilea copil *								11,3	9,0	6,3	6,2
Ajutor sociale: pragul pentru o persoană						21.3	17.1	15.2	13.2	9.6	

Sursă: Baza de date ICCV

Notă: Din 1997, s-a introdus o alocație suplimentară pentru familiile cu 2 sau mai mulți copii

---

\* *Politica anti-sărăcie* a fost accentuat confuză, lipsită de o voință efectivă de susținere. Toate formele non-contributorii de suport social, care se adresează în mod special minimizării sărăciei, au cunoscut o degradare/ subdezvoltare cronică.

Alocația pentru copii, instrumentul cel mai important de contracarare a sărăciei, foarte bine focalizată, după cum arată multe evaluări, a cunoscut o erodare continuă: rapidă până în 1996, cu un reviriment insuficient în 1997, urmat de o continuare a erodării (Box 5 și 6), ajungând în mai 2000 la cel mai scăzut nivel al ei atins înaintea creșterii din 1997. Dacă înainte de 1989 ea reprezenta aproximativ 10% din salariul mediu, a ajuns în prezent la 3%, dar dintr-un salariu mediu substanțial mai redus. Introducerea alocației pentru familiile cu 2 sau mai mulți copii a echilibrat într-un fel situația. Dar datorită deteriorării masive ale veniturilor mai ales ale familiilor cu mulți copii, capacitatea acestei alocații de a compensa adâncirea rapidă a sărăciei acestor familii a scăzut la rândul ei. În plus, includerea alocației pentru copii în calculul venitului pentru acordarea ajutorului social a exclus funcția acesteia de sprijin suplimentar pentru familiile sărace cu copii. Noul proiect de lege cu privire la venitul minim garantat modifică această prevedere, excluzând alocația pentru copii din calculul veniturilor. Același lucru se petrece și cu bursele sociale. Si acestea erau incluse în calculul ajutorului social, urmând a fi excluse din acesta în noul proiect de lege.

**Box 6. Alocațiile pentru familie și maternitate ca % din total cheltuieli bugetare**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
9.8	4.7	3.0	3.0	3.1	2.3	2.1	3.6	4.0

**Box 7. Cheltuielile publice pentru asistență socială ca % din PIB**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0.03	0.4	0.2	0.2	0.1	0.3	0.3	0.2	0.3

*Sistemul de ajutor social bazat pe testarea veniturilor*, prin natura sa orientat spre susținerea segmentului celui mai sărac, a fost introdus târziu (octombrie 1995), cu o susținere politică minimă, la un nivel cu totul insuficient, într-o modalitate ezitantă. După introducerea sa, el a cunoscut o continuă erodare, ajungând în prezent la un nivel mai degrabă neglijabil atât ca nivel de suport (Box 5), cât și ca acoperire (Box 8). În 1997, toate beneficiile sociale în bani de asistență socială, cu excepția alocațiilor pentru copii, reprezentau 3% din totalul beneficiilor sociale sau 0,3% din PIB. Ajutorul social propriu-zis se plasa în același an la un nivel insignifiant de 0,05% din PIB (Pop, Teșliuc, Teșliuc, 2000).

**Box 8. Nivelul ajutorului social și gradul său de acoperire**

**Nivelul pragului de acordare al ajutorului social ca % din pragul sărăciei extreme și severe**

	Sărăcie extremă	Sărăcie severă
1995	87%	58%
1998	48%	32%



## Gradul de acoperire al ajutorului social

Proiectat în 1994

Realizat 1998

Nr. familii =aproximativ 700 000 = 10%

50 000 = 0.5%

Pentru a ajunge la pragul de sărăcie extremă, în 1998 ar fi fost necesară creșterea cheltuielilor de

11,7 ori

Sursă: Lucian Pop, Cornelia Mihaela Teșliuc, Emil Daniel Teșliuc (2000).

**Notă:** Sărăcia extremă este definită de autori ca reprezentând 40% din media consumului din 1995 (echivalent a 27 \$ SUA pe lună), la nivelul decilei 1. Sărăcia severă corespunde nivelului de 60% din media consumului din 1995.

---

*Grupurile aflate în situațiile de dificultate extremă* au primit un suport neobișnuit de scăzut. Unele categorii au fost complet ignorate - femeile și copiii supuși violențelor în familie -, altele au primit un suport cu totul insatisfăcător - persoanele fără locuință. S-a făcut extrem de puțin pentru evitarea abandonului copiilor. Sprijinul pentru familiile cu mulți copii a fost, într-o perioadă de dificultate acută, modest. Combaterea sarcinilor nedorite prin accesul larg la planificarea familială, deși a beneficiat de resurse importante, a produs rezultate limitate. De programul, a cărui finanțare internațională s-a epuizat, a beneficiat în mai mare măsură clasa de mijloc. Segmentele sărace, care prezintă un grad ridicat de nevoie, au un acces limitat la mijloacele moderne de planificare familială.

În ceea ce privește copiii abandonați, în ciuda unui ajutor important din străinătate, situația multora dintre ei nu s-a îmbunătățit, în mod special datorită lipsei unei voințe politice susținute de reformare a sistemului. O politică incoerentă a dus în acest an la izbucnirea unei noi crize a copilului instituționalizat. Situația tinerilor care părăsesc instituțiile pentru copii este dramatică, lipsind o politică de suport social. Copiii străzii au ajuns să fie priviți ca o inevitabilitate, neexistând nici un program cât de cât articulat de soluționare a problemei. Serviciile de îngrijire socială pentru vârstnici, deși stipulate recent prin lege, nu vor putea fi într-un viitor previzibil acordate, datorită lipsei resurselor financiare și instituționale.

Se poate conclua că politica de prevenire și minimizare a sărăciei, într-o perioadă în care aceasta a explodat, atingând nivele extrem de ridicate, a fost paralizată de o lipsă de voință politică cronică. Semnificativă este soarta *Strategiei de prevenire și combatere a sărăciei*. Lansată cu sprijinul UNDP în 1999, ea nu a trecut de faza de proiect, lipsind voința politică de transformare a sa într-un program guvernamental de acțiune concret.

\* *Serviciile sociale fundamentale* - sănătatea și învățământul – au primit în primii ani ai tranziției o atenție politică mai specială, după care au fost în mare măsură sacrificate. Efortul bugetar (ca procent din PIB) este mult inferior celorlalte țări în tranziție care nu se află în situații severe de criză, și cu atât mai mult față de țările occidentale: 2-3% din PIB, ceea ce reprezintă chiar mai puțin de jumătate decât în celelalte țări.

Deși s-au realizat îmbunătățiri substanțiale de orientare în ultimii 10 ani în *educație*, există aici o serie de puncte critice care se pot transforma în tot atâtea crize. Sistemul preșcolar este sever subdezvoltat, fapt care reduce masiv șansele de reușită școlară în segmentele mai sărace ale societății. Există o rată îngrijorătoare a abandonului școlar în învățământul gimnazial obligatoriu și chiar în cel primar. Un număr excesiv de

mare de copii (despre care nu există date suficiente de precizie, inclusiv datorită faptului că există copii care nu au acte de identitate) nu au fost înscriși deloc la școală. În populația de romi situația poate fi considerată a fi extrem de gravă (Box 9). Există o criză a învățământului vocațional, explicabilă prin reducerea drastică a industriei, dar care va afecta advers extrem de negativ capacitățile profesionale ale tinerei generații. Învățământul universitar s-a dezvoltat extrem de rapid, inclusiv în sistemul privat. Creșterea participării directe a populației la finanțarea învățământului, mai ales prin stimularea învățământului privat, ca o soluție pentru finanțarea bugetară insuficientă, se face cu ignorarea efectelor educaționale și sociale pe termen mediu și lung. Există riscul, prefigurat clar în actuala politică a învățământului, ca statul să se retragă tot mai mult din susținerea învățământului superior, mizând tot mai mult pe preluarea cheltuielilor direct de către populație. Înființarea, din acest an, de clase cu plată în învățământul preuniversitar deschide o tendință cu efecte în viitor greu de estimat. În mod previzibil, continuarea acestei politici va duce, pe de o parte, la scăderea pe ansamblu a nivelului de educație al populației, iar pe de altă parte la creșterea rapidă a inegalității de șanse educaționale și la accelerarea proceselor de polarizare socială și chiar de segregare. Relația dintre școală și societate rămâne în continuare deficitară. Capacitatea școlii de a stabili relații integrative mai largi cu mediul familial al elevilor rămâne sever subdezvoltată. În fine, există încă o largă discrepanță între programele școlare și cerințele funcționării sociale eficiente: cunoștințele și deprinderile referitoare la prezervarea mediului natural și construit, cu privire la societate, cu privire la sistemul economiei de piață sunt încă subreprezentate, în cadrul unui învățământ încă excesiv centrat pe acumularea de informații.

---

**Box 9.** Situația educațională a copiilor de romi

\* Participarea școlară a copiilor romi (7 – 18 ani)

* Nu a fost deloc înscris la școală	- 19,6%
* Abandon în ciclul primar	- 9,2%
* Abandon în ciclul gimnazial	- 6,6%
* Abandon în ciclul liceal	- 1,0%
* Înscris în prezent la școală	- 60,0%

\* Gradul de alfabetizare funcțională a copiilor romi (10 – 18 ani)

* Nu știe să citească deloc	- 23,0%
* Citește cu dificultate	- 16,6%
* Citește bine	- 60,4%

Sursă: Situația social-economică a romilor: 1998. Institutul de Cercetare a Calității Vieții, coordonatori Cătălin Zamfir și Marian Preda

---

*Sistemul de sănătate* a făcut multe progrese din punctul de vedere al echipării sale, dar din punctul de vedere al accesului la servicii este angajat într-un proces de rapidă polarizare. Un larg segment al populației este doar marginal acoperit de servicii medicale, din motive diferite. Scăderea acoperirii cu servicii în mediul rural a îngreunat accesul celor de aici la îngrijirea medicală. Explozia sărăciei a fost un alt factor de scădere a

accesului la serviciile medicale, datorită costurilor “colaterale” pe care populația consideră că ar trebui să le suporte. Liberalizarea prețului medicamentelor a scăzut accesul la multe tratamente absolut necesare. Opțiunea pentru sistemul de asigurări medicale va avea, cel puțin pe termen scurt și mediu, efecte polarizante accentuate care trebuie identificate dinainte și contracarate. În condițiile în care numărul salariaților s-a redus substanțial, crescând numărul “liber întreprinzătorilor” și în mod special al țăranilor săraci, șansa acestor segmente largi de populație de a se asigura medical a scăzut dramatic. Dacă nu se introduce o corecție structurală în sistem, ne vom confrunta cu o excludere masivă de la serviciile de sănătate de bază. Prevederea că pentru beneficiarii de ajutor social este acoperită asigurarea medicală din fonduri publice introduce o inechitate fundamentală. Cei care se califică pentru ajutorul social reprezintă în condițiile actuale un segment extrem de îngust de săraci. Există însă o mare masă de săraci, care fac eforturi disperate să-și dobândească resursele supraviețuirii, necalificându-se pentru ajutorul social și, în consecință, nici pentru asigurări de sănătate suportate de la buget. Datorită nivelului extrem de scăzut al resurselor, ei nu își pot însă permite să se asigure.

\* *Sistemul de servicii de asistență socială* s-a dezvoltat cu greutate, în mod special în jurul unor probleme explozive, cum este cazul copiilor abandonați. O experiență bogată s-a acumulat datorită acțiunii multor organizații non-guvernamentale, dar acestea nu pot să acopere nici pe departe nevoia de asistență socială. După 10 ani nu există încă o strategie de creare a unui sistem național de servicii de asistență socială. Deși începând cu 1990 a început formarea asistenților sociali, în momentul actual existând deja câteva mii de specialiști în domeniu, aceștia nu-și găsesc utilizarea într-un sistem public articulat, la nivelul experienței europene.

\* Nu există decât câteva tentative mai degrabă timide de a dezvolta unele *programe sociale naționale*. Programul anti-sărăcie lansat în 1998 a fost practic abandonat, înainte de a intra în faza de implementare. Nu avem o strategie de suport social-economic pentru populația de romi, care prezintă un grad extrem de ridicat de vulnerabilitate. Unele încercări timide au fost făcute pentru lansarea unui program de promovare a egalității de șanse sau de luptă împotriva violenței domestice, dar ele au fost mai degrabă bune intenții izolate, lipsite de resurse cât de cât semnificative.

\* *Alte forme de protecție socială*, extrem de importante într-o perioadă de tranziție caracterizată nu numai de prăbușire economică, dar și de explozia criminalității și a abuzurilor de tot felul, au fost sever ignorate. Deposdarea criminală, adesea cu ajutorul justiției, a persoanelor celor mai vulnerabile (cazul deposdării de locuințe, dar și de alte proprietăți), tolerarea diferitelor sisteme financiare care au dus la deposdarea unor mari segmente ale populației de economiile lor (de la *Caritas* la *FNI*), exploatarea criminală în economia subterană (prostituția, sisteme mafioate), insuficiența protecției persoanelor (creșterea insecurității pe stradă și în casă) sunt fenomene față de care a existat o reacție slabă a statului.

Se poate estima în concluzie că cei 10 ani de tranziție au fost caracterizați printr-un **deficit de politică socială**. Pe de o parte, resursele alocate programelor sociale au fost reduse, nu numai în raport cu nevoile severe ale tranziției, dar și cu posibilitățile efective. Pe de altă parte concepția asupra politicii sociale a fost mai degrabă confuză, lipsită de o strategie clară și de un sistem de priorități. Tocmai această ultimă caracteristică a făcut ca resursele alocate din surse interne sau externe să fie utilizate cu o eficacitate scăzută, fiind afectate de lipsa unor strategii coerente, de confuzia birocrăției interne și externe, de lipsa de imaginație și responsabilitate, de procese de corupție, cât și de lipsa mecanismelor rapide de corecție.

Politica socială a avut nu numai un grad insuficient de finanțarea, dar și o orientare mai degrabă **pasivă** decât **activă**. Deși s-a vorbit foarte mult despre măsurile active de combatere a șomajului, fiind utilizate fonduri substanțiale atât din bugetul național, cât și din credite nerambursabile sau rambursabile, efectul lor ar putea fi considerat modest. Singura modalitate efectivă de scădere a șomajului în condiții de cădere a economiei este crearea de locuri de muncă. Politic s-a acordat o atenție specială stimulării întreprinderilor mici și mijlocii, dar dezvoltarea acestora a fost descurajată, direct sau indirect, prin alte măsuri. Investițiile în infrastructură și mai ales lucrările de interes public, care ar fi putut reprezenta o soluție mult mai ieftină și eficientă, au fost considerate, în mod eronat, nerecomandabile. Poate forma cea mai eficientă de intervenție activă în refacerea capacităților individuale și colective de viață normală – serviciile de asistență socială – a fost sistematic subestimată.

Există puternice argumente de a considera că deficitul de politică socială a avut o contribuție semnificativă la deteriorarea condiției umane în cei 10 ani ai tranziției. Costurile sociale și umane ale procesului dificil de schimbare au fost modest compensate de politica socială. Punctul ei forte a fost salvarea unei largi părți a clasei salariale devenită extrem de vulnerabilă (mai ales segmentul ajuns în pragul pensiei), dar a făcut extrem de puțin pentru un larg segment extrem de sărac și rapid sărăcit. Prin opțiunile sale, politica socială a făcut foarte puțin pentru diminuarea polarizării sociale generate mai puțin de reforma economică propriu-zisă, cât mai mult de prăbușirea economiei.

Pentru a susține o dezvoltare umană mai accentuată, este nevoie în deceniul care începe de o reconsiderare a opțiunilor și mijloacelor politicii sociale, de lichidarea dezechilibrelor și a zonelor sale subdezvoltate. O asemenea diagnoză prezintă și partea ei optimistă. Pe lângă prognozată relansare economică, reconsiderarea politicilor sociale va reprezenta o resursă importantă a dezvoltării umane în următorii ani.

## **Obiectivele dezvoltării sociale și umane pentru viitorii 10 ani**

### **Direcții de acțiune**

#### **a. Reconsiderarea premiselor ideologice și organizaționale ale sistemului de protecție socială.**

Deficitul de politică socială nu trebuie explicat doar prin criza economiei, ci și prin ideologia actorilor politici și printr-o serie de opțiuni de organizare ale sistemului de guvernare.

**Configurația ideologică.** În lipsa unei concepții articulate asupra sistemului de protecție socială, un set convergent de “teorii”, larg răspândite în clasa politică, au modelat opțiunile de politică socială.

\* Teoria de origine neo-liberală că protecția socială are efecte negative asupra relansării economiei. Complementar, așteptarea că singură presiunea nevoilor este suficientă pentru a activa persoanele care, prin efort propriu, vor putea depăși situațiile de dificultate. Această teorie a susținut așteptarea că noile mecanisme ale pieței vor fi capabile să genereze prin ele însele, fără intervenția statului, o rapidă relansare economică. Iar aceasta va genera oportunități tot mai largi de inițiativă economică independentă, motivând în același timp fructificarea acestor noi oportunități. Așteptarea că piața economică liberă, dar extrem de imperfectă și deficitar reglementată, va produce o relansare rapidă a economiei s-a dovedit a fi mai degrabă o iluzie. În fapt, degradarea economiei a continuat, limitând drastic posibilitățile populației de a deveni activă economic. Simpla nevoie nu a putut fi un motor suficient pentru a face ca segmente largi ale populației să reziste prin efort propriu procesului de sărăcire rapidă și, complementar,

de dezagregare socială generată de acesta. Această teorie a fost tentată să blameze intervenția statului nu numai în economie, dar și în soluționarea problemelor sociale, ca rămășiță a mentalității comuniste. În mod frecvent orice inițiativă de intervenție a statului era taxată ca reînviere a unor metode de tip comunist.

\* Teoria că echilibrul bugetar, precar în toată perioada tranziției, trebuie să fie menținut în primul rând prin limitări severe ale cheltuielilor sociale. În același timp, o mare parte din resursele bugetare au fost cheltuite pentru susținerea artificială a unor zone ale economiei. Intervenția masivă a bugetului în economie nu a fost de natură a preveni căderea economică și nici de a susține investițiile care la rândul lor s-au prăbușit. Din punctul de vedere al eficienței utilizării resurselor bugetare, eficiența în sfera socială a fost incomparabil mai ridicată decât în domeniul economic.

\* Așteptarea naivă a multor actori politici că problemele societății românești vor fi rezolvate de către organizațiile non-guvernamentale. Complementar, s-a stimulat retragerea statului din responsabilitățile sale de protecție socială.

\* Teama de a ajuta pe “săracii care nu merită”. În mare măsură această atitudine a avut un nucleu mai particular: teama de efectele perverse ale suportului social asupra populației de romi. În ceea ce privește această populație, actorii politici au tins să se aștepte că suportul social nu face decât să perpetueze stiluri de viață marginale și să amplifice dependența de acest suport. O asemenea temere are o bază reală, dar efectele ei au fost mai degrabă contraproductive prin răspunsul simplist pe care l-a generat. În loc să se imagineze modalitățile care să minimizeze aceste efecte potențial negative ale protecției sociale, s-a preferat mai degrabă ignorarea problemelor sociale grave și reducerea investiției în suportul social.

\* S-a considerat în mod cu totul eronat că protecția socială moștenită de la regimul socialist ar fi excesivă și că ea trebuie redusă substanțial. În fapt, situația era cu totul diferită. În anii 80, comparativ cu țările din jur, ea era semnificativ mai redusă, fiind sacrificată pentru susținerea programelor economice iraționale și pentru a compensa criza economiei socialiste.

Acest complex ideologic a fost favorizat totodată de opțiunea cultural-ideologică mai profundă a mării mase a populației pentru **un stat al bunăstării bazat pe muncă**. Această opțiune s-a manifestat însă în politica efectivă doar parțial: a susținut nevoia compensării sociale a pierderilor clasei salariale, neglijând sistematic pe cei excluși din zona muncii; intervenția statului în crearea de oportunități de muncă, larg așteptată și cerută de populație, a fost mai degrabă inhibată de ideologia simplistă că o asemenea intervenție este contraproductivă pentru reforma economică.

Nici o schimbare importantă în politica socială nu poate avea loc dacă nu se produc modificări radicale în ideologia actorilor politici. Pe de o parte este crucială promovarea principiului solidarității sociale, a responsabilității colective față de cei aflați în nevoie severă și mai ales față de grupul cel mai vulnerabil, copiii. Pe de altă parte este important a se depăși teoriile naive, larg circulate, asupra rolului politicilor sociale într-o societate modernă, mai ales în perioade de tranziție, și a relațiilor dintre starea societății și performanțele economice.

**Opțiunile de organizare guvernamentală** au reprezentat un factor negativ cu o contribuție semnificativă atât în orientarea politicii sociale, cât și pentru eficiența utilizării resurselor. Fragmentarea responsabilității politicilor sociale la nivelul sistemului guvernamental, risipirea resurselor financiare și organizaționale într-o pluralitate de organisme guvernamentale paralele și excesiv de divizate, reprezintă un factor responsabil de distorsiunile cronice în conceperea și promovarea unei politici sociale articulate și eficiente.

## b. Direcții de acțiune

Pe baza variatelor analize întreprinse în ultimul timp, se pot formula următoarele obiective prioritare în principalele sectoare ale politicilor sociale pentru deceniul următor în așa fel încât să se asigure o relansare eficientă a dezvoltării umane.

1. Reconsiderarea nivelului efortului financiar public în sectorul social. Creșterea nivelului efortului financiar în domeniul social are o semnificație crucială în procesul integrării europene. Integrarea europeană înseamnă nu numai aliniere legislativă și social-economică, dar și orientarea voinței politice și a efortului public. Regândirea nivelului efortului financiar în domeniul social reprezintă nu numai un act necesar de apropiere de standardele europene în constituire, dar și angajarea fermă în soluționarea unor probleme sociale grave, care se prefigurează a fi criterii de performanță importante ale admiterii în Uniunea europeană. Argumentul că starea precară a economiei nu permite creșterea efortului în sferele sociale nu este acceptabil. Cheltuielile sociale publice în țările occidentale au crescut apropiat de nivelul actual imediat după cel de al doilea război mondial, într-o perioadă de dificultăți economice severe și de efort susținut de reconstrucție.

Un obiectiv pe termen mediu (2005) trebuie să fie apropierea efortului public în domeniul social (cheltuielile sociale publice ca % din PIB) de nivelul celui existent în celelalte țări europene aflate în tranziție și pe termen lung (2010) apropierea de nivelul efortului din țările Uniunii europene. Un calendar al lichidării acestui decalaj, cu termene eșalonate într-un orizont de timp de 10 ani, ar putea fi elementul central al strategiei integrării europene în domeniul politicilor sociale. Ar fi probabil realistă o strategie de tipul: în 2005 cheltuielile sociale publice să atingă un nivel de 25% din PIB, urmând ca până în 2010 să ne aliniem la nivelul mediu european.

Alături de creșterea nivelului de finanțare a sectorului social este nevoie de lansarea unei analize a eficienței programelor sociale și de eliminare a pierderilor neproductive. Probabil că economiile realizate în acest domeniu nu vor putea duce la creșteri semnificative ale finanțării programelor sociale, dar ele pot cel puțin fi utilizate pentru o perfecționare a administrării sistemului, sporind claritatea serviciilor.

2. Reconsiderarea distribuirii cheltuielilor sociale publice în funcție de un sistem explicit de prioritate. Susținerea segmentului care se confruntă cu o sărăcie severă trebuie să fie fundamental reconsiderată. Trei mari grupuri par a prezenta în conștiința colectivă o prioritate absolută: 1. Copiii ar trebui să primească un suport social special, atât pentru că reprezintă segmentul cel mai vulnerabil în perioada de tranziție, cât și în calitate de investiție umană vitală. Studiile au indicat faptul că incidența sărăciei, inclusiv a celei severe este foarte ridicată pentru grupul copiilor. Totodată, ei, după cum a demonstrat revirimentul standardului de viață din anii 95-96, este probabil a beneficia mai degrabă modest de creșterea economică în anii care vin. 2. Segmentul sărac al populației. 3. Vârstnicii lipsiți de un venit minim decent sau cu dificultăți de viață autonomă.

3. Reconsiderarea unor principii fundamentale ale sistemului de protecție socială. În mod special trebuie accentuată **orientarea activă** a acesteia. Trei riscuri cu care perioada de tranziție s-a confruntat trebuie evitate: **supraprotecția** contraproductivă a unor grupuri sociale, **subprotecția** unor largi segmente ale populației și **protecția fără dezvoltare**. Protecția fără dezvoltare este un lux pe care România nu și-l poate îngădui în dificilul proces de relansare a dezvoltării sociale în care s-a angajat. Activizarea segmentelor susținute social, prin stimularea atât a participării la viața economică, cât și

prin stimularea asumării de responsabilități pentru colectivitate și pentru propria familie și persoană, reprezintă direcția de realizare a unui larg grup de obiective ale dezvoltării umane: creșterea solidarității sociale, evitarea marginalizării și a excluziunii sociale, utilizarea suportului social pentru dezvoltarea unei vieți demne, autonome și cu sens. Ajutorul social trebuie în mod sistematic acordat condiționat de participarea la activități de interes public, inclusiv de asumarea de responsabilități în familie și comunitate.

4. Reforma urgentă a sistemului de asistență socială, care în momentul actual este sever subdezvoltat, în ambele sale componente: ajutorul social al celor săraci și serviciile de asistență socială.

Sistemul de ajutor social bazat pe testarea veniturilor trebuie reconsiderat pentru a-l aduce la o funcționare normală. Proiectul *Legii venitului minim garantat*, realizat de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, care urmează a reconsidera sistemul ajutorului social, oferă o bază bună de pornire. Cel puțin pentru perioada actuală în care există un segment de populație confruntat cu o sărăcie extremă, venitului minim garantat trebuie completat cu un puternic sistem de ajutoare de urgență, care reprezintă o modalitate cu un înalt grad de focalizare.

Este urgent a fi implementat sistemul național al serviciilor de asistență socială, obiectiv formulat încă din 1990, dar încă nerealizat decât într-o măsură mai degrabă ne semnificativă. Serviciile de asistență socială au un rol esențial în activizarea persoanelor și comunităților în dificultate, în minimizarea riscului dependenței de suportul social. Misiunea lor este tocmai de a dezvolta capacitățile individuale și colective degradate de condiții de viață adverse. Complementaritatea dintre beneficii sociale pentru cei aflați în nevoie și serviciile de asistență socială pentru susținerea unei vieți active și demne reprezintă singura posibilitate de a realiza un **suport social pentru dezvoltare**.

5. Adoptarea și implementarea unei strategii anti-sărăcie cu următoarele priorități: 1. Excluderea *sărăciei severe* prin acțiuni energice de suport. 2. Creerea de oportunități economice și social-culturale pentru prevenirea și absorbția sărăciei de masă. 3. Eliminarea surselor de *excluziune socială* și dezvoltarea unui pachet larg de metode de creștere a *incluziunii*. 4. Prevenirea dezvoltării pungilor de sărăcie și, în măsura în care ele s-au constituit, intervenții de lichidare a lor.

6. O politică specială trebuie dezvoltată în legătură cu distribuția veniturilor. Dacă colectivitatea susține o diferențiere echitabilă și stimulativă a veniturilor, există un consens în creștere față de cererea de intervenție energetică pentru eliminarea veniturilor obținute dincolo de prevederile legii sau într-o manieră considerată nu numai inechitabilă, dar și contraproductivă pentru un proces social-economic sănătos. Pentru următorul deceniu politica în sfera distribuției veniturilor trebuie să se concentreze pe două obiective majore: 1. Controlul sever al surselor ilegale sau inechitabile de venit. Corupția, economia subterană și în special cea criminală reprezintă factori care tind să polarizeze excesiv societatea, generează o exploatare ruinătoare a celor săraci, demoralizare și fracturarea solidarității sociale. 2. Asigurarea unui venit minim pentru toți membrii colectivității.

7. Câteva programe focalizate pe grupurile care se confruntă cu dificultăți extreme trebuie concepute și implementate: 1. Soluționarea satisfăcătoare a copiilor abandonați, inclusiv suportul tinerilor care părăsesc casele de copii. 2. Eradicarea fenomenului copiilor străzii, prin măsuri energice de prevenire a noilor intrări și de resorbție diferențiată a celor existenți. 3. Minimizarea abandonului copiilor datorită condițiilor

social-economice ale familiilor și creșterea responsabilității față de nașterea și îngrijirea copiilor. Îmbunătățirea condițiilor de viață a copiilor în familiile naturale aflate în situație de risc ridicat economic și social. 4. Asigurarea accesului deplin la mijloacele de planificare familială a segmentelor sărace, complementar cu promovarea unei **natalități de calitate**. 5. Combaterea energetică a abuzului față de copii, inclusiv a exploatării și a traficului de copii. 6. Program de construcții de locuințe în mediul urban: sprijin pentru tineri de a obține o locuință și locuințe sociale pentru cei săraci. Un program energetic de rezolvare a problemei locuinței pentru cei lipsiți de locuințe sau care locuiesc în condiții de mizerie trebuie urgent conceput și implementat. 7. Lansarea unui program special, cerut insistent de Uniunea europeană, pentru suportul social-economic al populației de romi care se confruntă cu dificultăți sociale și economice grave, reprezintă o urgență, deja în întârziere nepermisă.

Asemenea programe trebuie concepute și lansate de urgență, unele dintre ele ca de exemplu reforma radicală a sistemului de suport pentru copiii abandonați și eradicarea fenomenului “copii străzii” trebuind să fie finalizate într-un viitor imediat.

8. Creșterea coeziunii sociale și a stabilității sociale, mai ales în sectoarele cu vulnerabilitate ridicată. Programe speciale de promovare a unui mediu social de cooperare, suportiv, de diminuare a violenței, de creștere a responsabilității și a toleranței sunt vitale nu numai pentru asigurarea unei dezvoltări umane organice, dar, mai pragmatic, pentru schimbarea orientării politicii sociale.

9. Continuarea fermă a programelor deja inițiate de suport pentru comunitățile care se confruntă cu dificultăți economice grave. Într-o fază ulterioară, trebuie abordată și obiectivul diminuării dezechilibrelor dintre zonele țării.

10. Promovarea egalității șanselor femeilor și bărbaților. Pe lângă evoluțiile pozitive înregistrate în ultimele decenii, câteva programe prioritare trebuie promovate: 1. Combaterea energetică a diferitelor forme de violență împotriva femeilor: violența domestică, violul, traficul de femei și exploatarea sexuală, hărțuire sexuală. 2. Continuarea energetică a suportului pentru femeia-mamă.

11. În ultimele două decenii unul dintre obiectivele cele mai importante ale dezvoltării umane – creșterea speranței de viață și, în mod special, realizarea unei vieți sănătoase – a cunoscut o tendință de erodare lentă, dar aproape continuă. Mortalitatea infantilă și maternă prezintă încă valori excesiv de ridicate în raport cu standardele europene. Configurația morbidității exprimă o societate aflată în situație de stres economic și social extrem de sever. Reversul acestei tendințe ar putea să fie realizat doar în contextul relansării economice și stabilizării societății după șocul sever al tranziției. Resorbția efectelor de dezorganizare socială va fi însă mai dificilă, după cum și promovarea unor stiluri de viață sănătoase. Dificultățile de acces la servicii medicale de calitate a unor largi segmente ale populației reprezintă un factor important adițional al stării de sănătate precare. Pentru a se evita accentuarea polarizării asistenței medicale, este nevoie ca, după experiența ultimilor ani de reformă a sistemului de sănătate, să se identifice grupurile sociale cu risc ridicat de excludere de la serviciile medicale de bază și introducerea rapidă a unor corecții în sistem. Deși s-au lansat programe importante pentru ameliorarea *sănătății reproducerei*, aceasta va trebui să reprezinte în continuare un obiectiv prioritar al anilor următori. S-ar putea estima că îmbunătățirea performanțelor sistemului sanitar se poate realiza nu numai prin perfecționarea managementului și



creșterea calității actului medical, dar și prin dezvoltarea mijloacelor de tip social și în mod special a serviciilor de asistență socială.

12. Programe speciale cu orizonturi de timp determinate trebuie lansate pentru reversul tendinței de erodare a nivelului de educație de la nivelul segmentului sărac al societății. lansate pentru următoarele obiective urgente: 1. Eliminarea quasi-completă a situațiilor de neparticipare școlară totală (încă un număr apreciabil de copii nu sunt deloc înregistrați școlar) sau de abandon în ciclul primar. 2. Asigurarea parcurgerii ciclului gimnazial obligatoriu a unui minim de 98% dintre copii. 3. Eliminarea inegalității de șanse, în accentuare în ultimele decenii, atât în cadrul învățământului preuniversitar, cât mai ales în cel universitar.

13. Regândirea instituțional-organizațională a politicii sociale. La nivel guvernamental este necesară lichidarea fragmentării instituționale care a explodat după 1989 și care este principala cauză a eficienței modeste în acest domeniu. Constituirea unui minister puternic care să aibă o misiune explicită în elaborarea și implementarea politicilor sociale este o condiție organizațională fundamentală. În spatele fragmentării actuale există o configurație de interese puternice și rezistente care nu numai că nu au permis reformele necesare, dar au și amplificat fragmentarea. Fragmentarea sistemului de protecție a copilului este un exemplu clar din acest punct de vedere, dar nu singurul. Din 1990 s-a formulat obiectivul unificării acestuia. După 10 ani sistemul este mai fragmentat decât inițial. A trebuit ca Primul ministru să amenințe cu demiterea miniștrilor educației și sănătății și a secretarului de stat pentru handicapați pentru ca în fine să se realizeze un pas important în această direcție. Fragmentarea abordării problemelor sociale complexe, pe lângă eficiența scăzută a utilizării resurselor, tinde să genereze mai degrabă abordări ale efectelor, decât ale cauzelor. Există, de exemplu, riscul ca sistemul actual de protecție a copiilor, datorită filozofiei sale de organizare, să se concentreze pe soluționarea problemei copiilor abandonați, în mod special a celor din instituții, în timp ce suportul familiilor cu copii, în cadrul comunității, să fie larg ignorat. Prevenirea abandonului, cât și suportul mării majorități a copiilor aflați în dificultate, nu se poate face decât printr-un sistem integrat de asistență socială, centrat pe familie, în cadrul comunității.

### **Integrarea europeană la nivelul politicilor sociale**

Proiectul, larg împărțit, al integrării europene are o semnificație specială în politica socială din următorul deceniu. Se poate găsi în această privință o ideologie, în conturare, contraproductivă prin simplismul ei. Unii actori politic sunt tentați să singularizeze integrarea europeană ca singur sau ca cel mai important obiectiv politic al etapei următoare. O asemenea opțiune este contraproductivă chiar pentru integrarea europeană însăși. Obiectivul politic central trebuie să fie dezvoltarea economică și socială a României, integrarea fiind un instrument de lung termen, adică o resursă, și un stimulent totodată. O asemenea simplificare este o nouă formă de pasivism: nu este nevoie de programe complexe de dezvoltare, ci de a răspunde mai mult sau mai puțin punctual la exigențele integrării. Capacitatea de a elabora o strategie de dezvoltare economică și social-umană, de a implementa eficient această strategie, aducându-l continuu modificările necesare, sunt condiții explicite globale ale integrării. Iar integrarea reprezintă o sursă imediată a unui asemenea program.

În ceea ce privește politica socială, integrarea europeană pare a trebui să se desfășoare pe mai multe direcții:

a. Există un *aquis* comunitar conținut în tratatele europene, cât și în directivele Consiliului de miniștri al Europei care trebuie să fie înglobat în legislația românească. Este foarte clar că în această privință va trebui să existe o orientare continuă de urmărire a *aquis*-ului comunitar și a absorbției sale în sistemul românesc de protecție socială. Complementar, România va trebui să-și pregătească capacitățile de a deveni un partener activ la viitoarele reglementări comune, fiind capabilă să-și identifice interesele specifice și să le exprime articulat în procesul de dialog pan-european.

b. Coordonarea sistemelor de securitate socială este un proces care trebuie derulat energic încă de acum. Circulația liberă a forței de muncă presează asupra fluidizării circulației beneficiilor de securitate socială: pensii, asigurări de sănătate, ajutor de șomaj etc. Aici se ridică o dublă problemă: transferul mutual de beneficii sociale, asociat cu mobilitatea forței de muncă, și reglementarea problemei contribuțiilor la sistemul de asigurări sociale și de sănătate.

c. Participarea la programele sociale europene. Integrarea europeană se realizează și prin programe sociale comune. Aceste programe se caracterizează prin faptul că identifică o serie de probleme sociale considerate ca fiind prioritare pentru întreaga Europă. Totodată în acest proces se dezvoltă o concepție convergentă asupra modului de tratare a acestor probleme, se dezvoltă un cadru pentru schimbul de experiență. Este de așteptat ca în viitor comunalitatea acestor programe să crească, devenind un element esențial al procesului de convergență în domeniul politicilor sociale.

d. Convergența sistemelor de politică socială. Deși există multe discuții pe plan european în legătură cu fezabilitatea și dezirabilitatea stabilirii ca obiectiv a *armonizării* politicilor sociale, este evident că un proces de *convergență* este în curs de desfășurare. El poate reprezenta un proces natural sau unul coordonat și promovat sistematic. Indiferent de forma și mecanismele sale, convergența este o direcție clară de evoluție. Pentru România este esențial, în aceste condiții, ca în toate opțiunile sale de politică socială să “fie cu un ochi” la configurația politicilor sociale europene și la tendințele lor de evoluție. O decizie explicită de stimulare a convergenței sistemului nostru cu sistemele europene trebuie să reprezinte un ax al politicii de integrare europeană. Din acest motiv, creșterea expertizei în politicile sociale europene este vitală. Realizarea unei baze de date cu privire la principalele opțiuni ale țărilor europene în acest domeniu reprezintă un instrument esențial pentru o asemenea politică având drept unul dintre axurile sale promovarea convergenței. Evaluarea configurației actuale a politicii sociale românești și în mod special a noilor opțiuni în discuție în contextul tendințelor europene va trebui să reprezinte o practică constantă componentă a procesului nostru politic.

\*

\* \* \*

Documentele UNDP definesc obiectivul dezvoltării umane drept asigurarea unei vieți active demne și sănătoase. Criza regimului comunist continuată de criza prelungită a tranziției nu numai că a afectat advers standardul de viață al populației și principalii săi parametri - speranța de viață sănătoasă -, dar și **moralul** populației. Tranziția a generat o polarizare a șanselor unei vieți active și autonome. Un segment important al populației a beneficiat de șanse neașteptate de afirmare economică și socială. În același timp însă, pentru o masă mare a populației, aceste șanse s-au îngustat: scăderea dramatică a

numărului de locuri de muncă salarială, dificultăți enorme în dezvoltarea unei agriculturi private care să depășească nivelul de supraviețuire, dificultățile de dezvoltare a inițiativei economice pe cont propriu. Tranziția este departe în momentul de față de a oferi un mediu economic prietenos și stimulat pentru întreaga populație. În ceea ce privește celelalte dimensiuni ale activismului, social și politic, situația este tot atât de departe de a fi satisfăcătoare. S-a cristalizat o accentuată alienare față de mediul politic. Democrația nou instalată este dezamăgitoare, adesea fiind colectiv percepută a fi un cadru favorabil mai degrabă pentru manifestarea unor interese particulare, cu mijloacele corupției, decât pentru promovarea unei participări sociale și politice efective și pentru asigurarea unei conduceri politice eficace. Instituțiile statului par adesea a fi afectate profund de corupție, dezinteres și imobilism, paralizate de jocul intereselor de grup.

Unul dintre produsele cele mai negative ale tranziției îl reprezintă **criza încrederii**. Configurația încrederii are o formă specifică în societatea românească actuală, fiind un amestec unic de încredere și neîncredere. Sintetic vorbind, este o neîncredere nu în privința *sensului ultim* al evoluției societății românești, ci a *mijloacelor*.

În ceea ce privește sensul general, dorit al evoluției societății românești, există o opțiune certă și am putea vorbi chiar și de un anumit optimism. Pentru România ultimelor două secole atingerea nivelului occidentalului a reprezentat un obiectiv indiscutabil și, în legătură cu fezabilitatea sa pe termen mediu-lung, nu există îndoieli fundamentale. Tot ceea ce duce la realizarea acestui obiectiv este în mod înalt consensual dezirabil: integrarea în NATO și în Uniunea Europeană. Acestea nu sunt scopuri în sine, ci mijloacele imediate ale atingerii nivelului occidental de dezvoltare. Este semnificativ faptul că celebra **problemă a costurilor integrării europene** nu există ca problemă reală pentru colectivitate, spre surprinderea multor observatori externi. Inexistența acestei probleme nu este dată de naivitate, ci de un alt tip de înțelegere. Pe de o parte, integrarea europeană reprezintă în momentul actual singura cale a reconstrucției economice și sociale. Doar pentru o societate cu un grad înalt de stabilitate, care asigură satisfacerea rezonabilă a nevoilor populației, se poate pune problema costurilor unei asemenea evoluții. În starea de criză în care ne aflăm, însăși problema costurilor integrării apare mai degrabă ca un exercițiu teoretic lipsit de bază reală. Lipsa de alternativă exclude din start ideea de cost al opțiunii.

În ceea ce privește însă mijloacele de atingere a unui asemenea obiectiv, perioada tranziției este caracterizată printr-o criză persistentă și manifestă. Alături de erodarea dramatică a standardului de viață, criza capacităților colective de acțiune reprezintă o obsesie a colectivității. Există aici o dublă criză. În primul rând neîncrederea în clasa politică și în stat ca instrument esențial al acțiunii colective. Clasa politică și partidele sunt percepute ca fiind actori cu performanțe mai degrabă negative. Și împreună cu acestea, instituțiile cele mai importante, parlamentul și guvernul, sunt considerate a fi cronic ineficiente și dezamăgitoare (Box 10). Nu opțiunile lor particulare, ci modul însuși de funcționare stârnește cea mai mare neîncredere. Ultimii 10 ani au fost caracterizați de o criză a statului, în calitatea sa de instrument al puterii colective. Două aspecte sunt considerate a fi insatisfăcătoare aici. Pe de o parte incapacitatea de a produce reglementările și de a întreprinde acțiunile necesare. Există ideea că domină imobilismul, pasivismul, indiferența, mentalitățile înguste. Pe de altă parte, preeminența intereselor personale care distorsionează sistematic funcționarea corectă a acestui instrument a cărui capacitate de a contracara corupția este dezamăgitor de limitată. În al doilea rând, o doză de neîncredere în propriile capacități colective de acțiune. Am asistat în ultimii ani la o adevărată explozie a unei stări de spirit autocritic: defectele noastre, ale românilor reprezintă o cauză des invocată a rezultatelor dezamăgitoare. Capacitățile individuale sunt bune, dar nu același lucru se poate spune despre capacitățile colective. Redobândirea

încrederii de sine, vitală pentru sănătatea societății românești, se poate realiza nu doar printr-o simplă reorientare a percepției colective, ci mai ales printr-un exercițiu de dezvoltare a capacităților reale.

---

#### Box 10. Satisfacția cu viața politică din țară

* Foarte mulțumit	0,1%
* Mulțumit	4,4%
* Nici mulțumit, nici nemulțumit	12,1%
* Nemulțumit	44,1%
* Foarte nemulțumit	36,4%

Ioan Mărginean (coordonator), Calitatea vieții în România, Noiembrie 1999, Institutul de Cercetare a Calității Vieții

---

În următorul deceniu, crucial pentru relansarea societății românești după o perioadă dificilă de tranziție, alături de dinamizarea economiei, politicile sociale vor crește în importanță. Obiectivul lor este mult mai larg decât simpla protecție socială: absorbția proceselor sociale negative, dezvoltarea capacităților individuale și colective, creșterea încrederii colectivității în propriile forțe și în instituțiile care o reprezintă, în fine creșterea eficienței convertirii resurselor economice în dezvoltare umană.

#### Bibliografie

\* \* \* **Human Development Report: 1999**, UNDP, New York, Oxford University Press, 1999

\* \* \* **Femeile și bărbații din România**, Comisia Națională pentru Statistică, București, 2000

Teșliuc, Mihaela Cornelia, Pop, Lucian, Emil Daniel Teșliuc, 2000, **România: Sărăcia și sistemul de protecție socială**,

Zamfir, Elena și Zamfir Cătălin (coordonatori), 2000, **Evaluarea sistemului de asistență socială în România**, raport către Ministerul Muncii și Protecției Sociale (nepublicat)

Zamfir, Cătălin (coordonator), 1999, **Politicile sociale în România: 1990-1998**, Editura Expert, București