

Politica socială în România în tranziție^{1*}

Cătălin Zamfir

Funcțiile politicii sociale în perioada tranziției. În contextul societății românești, politica socială în perioada tranziției de la economia socialistă la economia de piață a avut de îndeplinit mai multe funcții:

1. *Funcția reparatorie:* corectarea deformărilor sociale produse de socialism. Două componente distincte sunt incluse aici: *a.* Corectarea unor deformări/ nedreptăți structurale precum persecuția politică a unor persoane, dar și naționalizarea proprietăților. *b.* Corectarea politicii de sacrificare a standardului de viață al populației din ultima parte a perioadei socialiste: retragerea nelegală a unor drepturi salariale, impunerea de contribuții forțate, muncă neplătită, reducerea dramatică a finanțării învățământului și sănătății.

2. *Funcția compensatorie:* prevenirea și minimizarea costurilor sociale ale tranziției.

3. *Funcția de facilitare a tranziției:* crearea unui cadru social favorabil tranziției, de mobilizare a resurselor sociale pentru susținerea proceselor de schimbare socială și economică, concomitent cu stimularea restructurării, motivarea performanțelor și stimularea reorientării pe piața muncii.

4. *Dezvoltarea unui sistem de securitate socială standard în contextul noii economii de piață.*

Etapele politicii sociale în perioada tranziției.

1. *Etapa reparatorie (22 decembrie 1989 – iunie 1990).* Primele 6 luni de după Revoluție înregistrează o mulțime de *măsuri de tip reparatori:* *a.* Lichidarea rarității produselor – sistarea exporturilor de bunuri alimentare, import de bunuri de consum, masiv subvenționate datorită valorii artificial de ridicate a leului. *b.* Ridicarea nivelului de trai al populației prin: reduceri de prețuri la unele bunuri de consum curent (energie electrică și termică), acordarea unor beneficii salariale considerate a fi abuziv retrase în ultimii ani ai regimului socialist (multe dintre ele și retroactiv), inclusiv promovări masive în funcții, înapoierea ‘părților sociale’ (contribuții forțate ale salariaților la capitalizarea întreprinderilor), lichidarea șomajului nerecunoscut (aproximativ 4.5% în 1989) prin angajări masive în întreprinderile de stat, mărirea loturilor de pământ acordate în folosință țăranilor. Ca rezultat al acestei politici, în 1990 veniturile populației au crescut cu 25,1% în raport cu 1989. *c.* Creșterea cheltuielilor de protecție socială, mai ales pentru unele categorii considerate a fi fost grav neglijate: persoane din instituțiile de asistență socială, handicapați. *d.* Creșteri substanțiale în finanțarea învățământului și sănătății. *e.* Reparații pentru victimele politice ale regimului comunist. *f.* Recompense pentru participanții la Revoluție și reparații pentru victimele Revoluției și urmașii acestora. *Explicația politicii*

¹ În Luana Pop, *Dicționar de politici sociale, Expert, 2003 (?)*

* Studiul a fost pregătit pentru Dicționarul de Politici sociale, Luana Pop (coordonator), în curs de apariție.

reparatorii: a. Starea de spirit a populației: certitudinea că o reorientare a resurselor economice disponibile în favoarea populației este posibilă și necesară; sentimentul că după o lungă perioadă de frustrări și umilințe, este nevoie de o corecție masivă a standardului de viață, chiar de un fel de meritată ‘sărbătoare’; optimismul cu privire la relansarea imediată a economiei care va face sustenabilă o asemenea creștere; răsturnarea regimului socialist prin revoltă populară a insuflat sentimentul populației că a obținut dreptul și puterea să influențeze direct deciziile politice. b. Poziția fragilă a noii guvernări. Deficitul de legitimitate al noii guvernări a fost accentuat de presiunea puternică a partidelor istorice nou înființate care contestau legitimitatea acesteia. c. Constituirea unor puternice grupuri de interese care au profitat de receptivitatea noii guvernări la acceptarea de măsuri reparatorii. Un factor esențial l-a jucat mișcarea sindicală. Explozia sindicalismului imediat după Revoluție a făcut din sindicate un actor social-politic extrem de puternic, iar interesele grupurilor reprezentate de sindicatele cele mai puternice au putut fi impuse guvernării. S-a declanșat o adevărată *avalanșe* de revendicări sindicale, satisfăcute în cea mai mare măsură în această perioadă. *Criza politicii reparatorii*. Spre sfârșitul perioadei, presiunea revendicărilor reparatorii a ajuns în mod natural într-un punct de criză: cele mai importante și evidente reparații fuseseră realizate; *escaladarea* revendicărilor sindicale a devenit evident că risca să intre pe o pantă distructivă pentru întreaga societate, suportul colectiv pentru noi revendicări scăzând, în consecință, rapid; percepția colectivă tot mai conturată a faptului că resursele economice inițial disponibile sunt în curs de epuizare, economia dând semne tot mai evidente de declin, fapt care anunța limitări drastice în viitorul imediat; frustrarea tot mai accentuată generată de distribuția inechitabilă a reparațiilor, de ele beneficiind mai ales grupurile cu putere social-politică.

2. *Etapa construcției consensului național pentru lansarea unei noi politici sociale (iunie 1990 – 1991)*. La mijlocul anului 1990 politica haotică de tip reparatoriu este stopată. Instaurarea în iunie 1990 a primului guvern legitimat de alegeri democratice a dus la creștea autorității guvernării și a capacității ei de a rezista la presiuni și de a promova o politică socială coerentă. Pe de altă parte, sindicatele însele au atins rapid un punct de maturizare politică, asumându-și responsabilități pentru dezvoltarea globală a colectivității. Punctul cheie al acestei schimbări l-a constituit acordul guvern-sindicate asupra unui *moratoriu* asupra revendicărilor salariale (iulie 1990), până în momentul în care reglementări globale de politică socială și salarială vor fi adoptate, pe bază de consultări, prin mecanismele unei guvernări democratice normale. Este meritul sindicatelor de a fi acceptat cu responsabilitate un asemenea moratoriu. Doar unele sindicate din sectoare care dețineau poziții puternice politice și economice au continuat să preseze asupra guvernului, reușind, în ciuda moratoriului, să obțină satisfacerea unor revendicări. Se constituie *Comisia mixtă Guvern/ Sindicate* a cărei funcție era de a oferi cadrul unor consultări sistematice pe problemele sociale și economice importante. În acel moment se pun bazele unui model *partenerial* în relațiile guvern-sindicate, în locul modelului *confrunțațional*. *Principiul tripartitismului* este asimilat explicit în politica românească. Imperativul armonizării pluralității de revendicări sindicale într-o politică globală responsabilă a fost factorul crucial al declanșării unui proces rapid de structurare internă a mișcării sindicale - sindicate de întreprindere, federații și confederații -, marile confederații sindicale devenind partenerii de dialog ai guvernului. În a doua parte a anului 1990 și începutul anului 1991 sunt elaborate, cu acordul sindicatelor, principalele reglementări legale ale relațiilor de muncă: *Legea ajutorului de șomaj*, *Legea sindicatelor*, *Legea soluționării conflictelor de muncă*, *Legea contractului colectiv de muncă colectiv*,

Legea concediului de odihnă, Legea salarizării, însoțită de noul sistem de salarizare stabilit prin Hotărâre de guvern. Ca rezultat al *moratoriului* și al constituirii prateriatului guvern-sindicate, în cea de a doua jumătate a anului 1990 și în 1991 conflictele de muncă cunosc o scădere semnificativă. Principalul produs al acestei etape este încetarea măsurilor de tip reparatoriu în sfera relațiilor de muncă și creerea unui nou cadru legislativ care oferea soluționarea, prin mijlocuri instituționalizate normale, a problemelor de muncă.

3. Etapa prezentă (1991- 2000) este caracterizată prin conturarea unor politici sociale specifice perioadei tranziției și continuarea reconsiderării lor în perspectiva tranziției la o economie de piață.

Pe lângă utilizarea mijloacelor standard ale sistemului de securitate socială, caracteristic acestei etape este încercarea de a **promova o politică socială prin mijloacele politice economice**. Din acest punct de vedere putem distinge două subperioade: *a. 1990– 1996*: eforturi bugetare apreciabile au fost făcute pentru **protejarea locurilor de muncă**, în speranța că o asemenea politică va sprijini totodată întreprinderile să parcurgă procesul de reformă. O asemenea abordare a reprezentat o formă de suport a clasei salariale, fiind susținută masiv de sindicate. *b. 1997-2000*: resurse financiare importante au fost alocate pentru a susține **scoaterea din sfera muncii salariale a importante grupuri social-profesionale**, angajate în sectoare economice care urmau a fi restructurate prin reducere drastică (minerit în primul rând). În această perioadă, în politica economică a fost abandonată obiectivul conservării locurilor de muncă. O asemenea orientare a fost considerată chiar a reprezenta o cauză importantă a frânării reformei. Obiectivul politic principal în această etapă a fost promovarea reformei prin reducerea de locuri de muncă și, complementar, creerea de noi locuri de muncă în sectorul privat. În consecință, un important efort financiar a fost făcut, pe de o parte, pentru plata unor compensații substanțiale pentru licențierile în masă, iar pe de altă parte, pentru creerea de noi locuri de muncă. Dacă în prima parte, problema protejării locurilor de muncă s-a fundat pe proiectul optimist al reformei întreprinderilor prin susținerea menținerii/ dezvoltării lor, în cea de a doua parte a intervalului s-a optat pentru reforma prin reducerea activității și chiar desființarea întreprinderilor considerate a fi lipsite de perspectivă. Dacă primul obiectiv – restructurarea prin reducere a activității - a fost realizat în mare măsură, cel de al doilea obiectiv – creerea de noi locuri de muncă în sectorul privat – a fost mai degrabă ratat.

Trei dileme ale politicii sociale în perioada tranziției

Opțiunile de politică socială din primii 11 ani ai tranziției au fost realizate în spațiul a 3 dileme fundamentale:

1. Extraprotecție pentru a compensa parțial costurile sociale ale tranziției *versus* evitarea excesului de protecție socială. *Extraprotecția* este motivată de mai multe rațiuni: *a.* suportul pentru șomajul care însoțește restructurarea economică, *b.* suportul pentru segmentele sociale sever sărăcite în ultimul deceniu al perioadei socialiste și în perioada de tranziție, *c.* revenirea la un standard minimal acceptabil al serviciilor publice sociale fundamentale: învățământ, sănătate, asistența socială. *Excesul de protecție socială* în perioada tranziției, blochează restructurarea și relansarea economică: *a.* Crează dependență individuală și colectivă (diminuează motivația individuală de a se readapta la un sistem competitiv și performant și a întreprinderilor de a se restructura și deveni eficiente, mizând excesiv pe suportul statului), *b.* orientează resursele bugetare spre consum în loc spre susținerea restructurării și a relansării economice, *c.* afectează negativ echilibrul macro-economic, presând excesiv asupra bugetului.

2. Cum se distribuie costurile sociale ale tranziției: solidaritate în fața dificultăților tranziției *versus* individualism, ca efect și motivator al economiei de piață.

3. Reparațiile nedreptăților regimului comunist: prioritate absolută acordată reparațiilor nedreptăților produse de regimul comunist *versus* ștergerea tuturor datoriilor și concentrarea pe construcția viitorului. 4 întrebări fundamentale s-au pus, într-o formă mai mult sau mai puțin explicită, în raport cu aceste reparații: *a.* Toate nedreptățile ar trebui compensate sau doar unele dintre ele ? *b.* care este volumul costurilor reparațiilor și în ce măsură sunt ele fezabile după 50 de ani ? *c.* cine urmează să suporte costurile compensărilor ? *d.* care este efectul reparațiilor pentru reformă și pentru relansarea economică ?

Profilul politicii sociale în România: Caracteristici generale

Se pot formula mai multe caracteristici generale ale politicilor sociale practicate în România în tranziție până în prezent:

a. Parteneriatul cu sindicatele, chiar însoțit de tensiuni și răbufniri conflictuale, a fost o permanență. Înființarea *Consiliului economico-social*, organizat în jurul mecanismului tripartitismului, reprezintă o nouă formă a acestei opțiuni politice.

b. Continuitatea de concepție. Deși din 1992 s-au succedat 2 guvernări diferite din punctul de vedere al forțelor politice dominante, orientarea generală a politicilor sociale, cu excepția unor componente, a rămas constantă. Se poate distinge un nucleu comun al presupuzițiilor ideologice și sociale care au fundat opțiunile de politică socială.

c. Continuarea reformei sistemului de protecție socială într-o modalitate ezitantă, punctuală, insuficient susținută de dezbateri publice asupra opțiunilor fundamentale, caracteristică de altfel întregii reforme din România. În 1999 a fost adoptată noua *Lege a pensiilor*, al cărui proiect fusese elaborat cu 4-5 ani în urmă. În 1995 a fost adoptată, în mod special la insistența Băncii Mondiale, *Legea ajutorului social*, care de la început a funcționat mai degrabă simbolic. În 1997 a fost adoptată *Legea asigurărilor de sănătate* a cărei implementare se află încă în faza de confuzie inițială. De câțiva ani se află în pregătire *Legea asistenței sociale*.

d. Preluarea inițiativei în orientarea reformei sistemului de securitate socială de către organisme internaționale: la început Banca mondială, mai apoi, într-o măsură mai redusă și ezitantă, Uniunea europeană și UNDP. O caracteristică importantă a mecanismului de adoptare a noilor opțiuni, cu extrem de importante consecințe, unele net negative, o reprezintă influența determinantă a organismelor internaționale. Cele două *Carte* ale asistenței sociale și asigurărilor sociale au fost elaborate (1993-94) cu finanțarea Băncii mondiale, de către experți străini. Ele au conturat profilul sistemelor de ajutor social și pensii adoptate mai târziu. Măsuri importante de protecție socială, în mod special referitoare la suportul social al șomerilor, suportul familiilor cu copii, au fost luate pe baza studiilor coordonate de Banca mondială și cu orientarea acestei instituții. În cea de a doua parte a intervalului, Uniunea europeană a susținut importante programe de reformă: în sfera metodelor active de combatere a șomajului, serviciilor de asistență socială, învățământului superior, dezvoltării regionale etc. Programele Uniunii europene au avut un caracter mult mai lax directiv decât cele ale Băncii mondiale. Mecanismul lor a constat în elaborarea de către specialiști străini a unor *termeni de referință* pentru programele de reformă și selectarea, prin licitație, a unui *consorțiu occidental* de realizare a respectivelor programe. Cuplul termeni de referință/ consorțiu occidental a acordat de data aceasta nu atât Uniunii europene ca instituție, ci unor experți occidentali rolul fundamental în orientarea programelor de reformă socială din România. În 1998, UNDP lansează un ambițios program de elaborare a unei *Strategii de prevenire și combatere a sărăciei* care urma să fie

asimilată ca strategie națională. Marea majoritate a acestor programe, dacă nu toate, se caracterizează prin faptul că ele sunt organizate și derulate în cadrul instituțiilor internaționale, iar nu în cadrul instituțiilor guvernamentale naționale. Printre alte consecințe, rolul directiv în orientarea reformelor sociale al instituțiilor internaționale explică deficitul grav de dezbateri interne în jurul reformelor, lipsa de transparență a procesului, marginalizarea experților naționali, angajați de regulă ca executanți ‘de mâna a doua’ în echipele conduse de experți străini.

e. Trecerea în primul plan al atenției a reparațiilor în sfera proprietății, după închiderea problemei reparațiilor în sfera muncii printr-un larg consens național. Din 1991 până în prezent, restituția proprietăților naționalizate la începutul perioadei socialiste a reprezentat o temă constantă de dispută politică. Dacă guvernarea PDSR a fost foarte circumspectă în această privință, oscilând în jurul unor soluții de compromis și evitând să promoveze o atitudine clară și coerentă, mai atentă la consecințele sociale multiple, guvernarea de după 1996, dominată de partidele istorice, a avut ca obiectiv central soluționarea ei definitivă, pe baza principiului *restitutio in integrum*. Caracteristic ultimei guvernări a fost încercarea de a retroceda, cât mai mult posibil, a tuturor proprietăților naționalizate, fără o analiză a implicațiilor sociale și economice și nici a fezabilității sale. Retrocedarea pământurilor a fost obiectivul Legii 18 din 1991 și, mai târziu, în 1999 a așa numitei *Legi Lupu*. Această opțiune politică a avut ca singur obiectiv refacerea fostelor proprietăți agricole, fără a avea în vedere în nici un fel constituirea bazei de proprietate pentru ferme agricole eficiente economic. S-a presupus în mod naiv că instituirea proprietății private asupra pământului va duce rapid la un proces de constituire de ferme private eficiente. O asemenea presupuziție s-a dovedit a fi complet falsă, fărâmițarea proprietății pământului și dirijarea ei într-o măsură semnificativă către segmente de populație neimplicată în activitatea agricolă reprezintă probabil factorul cel mai important al crizei profunde prin care trece agricultura. Refacerea proprietății în formele sale inițiale a fost un substitut cu totul nefericit pentru o reformă agrară productivă. Un al doilea obiectiv al reparațiilor referitoare la proprietate s-a referit la locuințele naționalizate. Legea adoptată în 1995 a stârnit multe nemulțumiri, mai ales din partea foștilor proprietari. Ea a facilitat totodată și multe abuzuri. În ciuda promisiunilor electorale, noua guvernare a schimbat fundamental sensul legii, prin manevre politice și juridice ‘colaterale’. Dacă în linii generale problema retrocedării locuințelor a fost încheiată, efectele sociale negative ale acestei opțiuni sunt departe de a fi atins punctul maxim. Nu a existat o concepție politică asupra modului în care regimul socialist a nedreptățit populația, fapt care a făcut să fie selectate doar unele reparații (cele referitoare la proprietate aproape în exclusivitate) pentru a fi promovate. O asemenea opțiune politică a creat o uriașe inechitate: multe alte nedreptăți, chiar și mai grave, au fost necompensate; reparațiile realizate au fost cel mai adesea contraproductive în raport cu obiectivul restructurării și relansării economiei sau au fost indirect sau direct plătite de alte persoane care nu au avut nici o vină. S-a produs în consecință o *distribuire socială accentuat inechitabilă a costurilor reparațiilor*.

f. În ciuda declarațiilor abstracte, neglijarea minimizării costurilor sociale ale tranziției. Deși de la început a existat conștiința existenței unor costuri sociale ale tranziției, politica socială nu a încercat decât în mod limitat să le prevină și diminueze. Segmentele care se zbat într-o sărăcie extremă, afectate de procese grave de dezorganizare socială, au primit o atenție mai degrabă declarativă, neexistând mecanisme minime de intervenție. Protecția populației față de o serie de procese negative caracteristice perioadei de tranziție – amplificarea corupției și a criminalității, exploatare criminală în diferite forme, inclusiv prin ‘ingineriile’

financiare de diferite feluri (Caritas, SAFI, BANCOREX) – a fost practic inexistentă. Organismele statale au fost paralizat în fața speculațiilor economice cu efecte dezastruoase asupra standardului de viață și a moralului colectivității. Nu a existat decât marginal o preocupare pentru distribuirea cât de cât echitabilă a costurilor sociale ale tranziției. Deficitul de politică socială în această privință a fost responsabil de o polarizare socială accentuată a colectivității și pe dimensiunea 'câștigători/pierzători' ai tranziției.

g. Neglijarea cronică a formelor non-economice, pur sociale ale politicii sociale, ca de exemplu serviciile publice de asistență socială, protecția cetățeanului de corupția birocrăției publice, protecția consumatorului, protecția proprietății personale față de depozitarea prin înșelăciune.

h. Orientarea politicii sociale a fost mai degrabă pasivă decât activă. Resursele utilizate pentru susținerea unor programe active, de dezvoltare a capacităților de intervenție socială, uneori substanțial finanțate de agențiile occidentale, au fost slab eficiente, de marea majoritate a resurselor beneficiind clasa mijlocie și mult mai puțin cei efectiv în nevoie. Programele de dezvoltare a capacităților publice și ale societății civile, concepute în mod naiv, au avut efecte disproporționate de reduse în raport cu costurile. Deși s-a vorbit foarte mult, de exemplu, despre măsurile active de combatere a șomajului, fiind utilizate fonduri substanțiale atât din bugetul național, cât și din credite nerambursabile sau rambursabile, efectul programelor active în acest domeniu poate fi considerat apropiat de nul. Politica creării de noi locuri de muncă a fost mai degrabă incoerentă, iar efectele ei sunt greu vizibile. La nivelul intențiilor politice, s-a acordat o atenție specială stimulării întreprinderilor private 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 de amortizare a șomajului datorat restructurării industriei, 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.

i. Promovarea în ultimii ani a principiului descentralizării în producerea protecției sociale. Pe fondul mai general al descentralizării administrative, al creșterii responsabilităților autorităților publice locale, unele activități în special de asistență socială au fost trecute în sarcina autorităților sociale. Și în acest domeniu, descentralizarea realizată accentuat începând cu 1997 a fost mai degrabă haotică, nesuținută metodologic și organizațional, printr-o regândire a relațiilor dintre nivelul național și cel local și, în mod special, fără asigurarea resurselor financiare pentru realizarea responsabilităților delegate. Din acest punct de vedere, descentralizarea a reprezentat mai degrabă o modalitate de continuare a retragerii organismelor statale naționale din asigurarea protecției sociale și de reducere a efortului bugetar, prin aruncarea sarcinilor asupra bugetelor locale lipsite de resurse. Rezultatul imediat vizibil l-a constituit o criză a finanțării instituțiilor de asistență socială.

Profilul politicii sociale în România: Nivelul finanțării

Încă din primii ani de după Revoluție, s-a cristalizat ideea, susținută de unii specialiști, dar acceptată în principiu de mulți actori politici, că în perioada tranziției, pentru a minimiza costurile sociale ale acesteia și a evita degradarea calității societății greu și costisitor reversibile, este nevoie de o *protecție socială extra-ordinară, mai accentuată*. Un al doilea argument pentru o asemenea cerință îl reprezenta necesitatea refacerii sistemelor de învățământ și sănătate, grav degradate în ultima perioadă a regimului socialist. O asemenea protecție suplimentară putea fi realizată în primul

rând printr-o creștere a nivelului finanțării ei. Datele indică faptul că în toate țările în tranziție din Europa, în primii ani ai tranziției se înregistrează o creștere substanțială a cheltuielilor sociale publice. Este util să ne întrebăm dacă țara noastră se înscrie în acest pattern, cu alte cuvinte dacă guvernările de până acum au optat pentru o protecție socială *extra-ordinară*.

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. Raportul face totodată apel în special la țările sărace, ca, în ciuda limitării resurselor, să facă un efort mai accentuat în acest domeniu. În cei 11 ani de tranziție, în România, nivelul cheltuielilor sociale publice 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 (Tabel 1).

Tabel 1 - 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
România (1995)	16,0
	16,6 (1998)
Media țări tranziție (1993)	21.2
Media țări europene tranziție (1994)	27.0
Media țări CSI (1994)	19.6
Majoritatea țărilor UE	<i>Peste 30</i>

Sursă: C. Zamfir (coord.), *Politici sociale în România: 1990-1998, Edit. Expert, 1999*

Notă: Am utilizat datele din 1993-95 pentru a identifica reacția din prima perioadă a tranziției. În plus, pentru această perioadă deținem informații comparabile despre celelalte țări în tranziție. Cu excepția țărilor care au intrat într-o criză economică accentuată după primii ani ai tranziției (Albania și Bulgaria), nivelul cheltuielilor sociale publice în celelalte țări nu s-a modificat sensibil.

În 1996, cheltuielile publice pentru protecția socială și sănătate în România abia atingeau nivelul de 13,1% din PIB, față de: 21,2% (media țări OECD), 25,7% (media UE), 21,0% (Grecia), 19,0% (Republica Cehă), 34,2% (Suedia) – datele despre celelalte țări sunt preluate din Thorvald Moe, *Social Protection: Global and European Values*, în **Conference on Financing Social Protection in Europe**, Noiembrie, 1999, Helsinki.

Comparativ cu nivelul ultimului an al perioadei socialiste (1989), toate țările în tranziție au optat pentru o protecție socială mai accentuată, crescând semnificativ

nivelul fondurilor alocate (Tabel 2). Deși nivelul inițial al cheltuielilor sociale publice în România era dintre cele mai scăzute din sistemul socialist, mai ales dacă ne referim la țările europene, creșterea în acest domeniu în țara noastră a fost dintre cele mai modeste: în 1993 cu **1** punct procentual, față de **6** în țările europene în tranziție. Se poate conclua că 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**.

Tabel 2 – Nivelul inițial al cheltuielilor sociale publice în țările foste socialiste, ca % din PIB, și creșteri, în puncte procentuale, în 1993 față de 1989

Țări în tranziție	1989	Creșteri în 1993 față de 1989 în puncte procentuale
Media țărilor în tranziție	16,7	4,5
Media țărilor europene în tranziție	20,4	6,6
România	14,2	1,0
Media țări CSI	13,6	6,0

Sursă: C. Zamfir (coordonator), *Politici sociale în România: 1990-1998*, Edit. Expert, 1999

Profilul politicii sociale în România: Structura cheltuielilor sociale publice

Din punctul de vedere al structurii cheltuielilor sociale publice, România se diferențiază semnificativ de asemenea de celelalte țări în tranziție. În primii ani ai tranziției, spre deosebire de celelalte țări, creșterea efortului financiar s-a produs mai accentuat în finanțarea serviciilor sociale fundamentale (învățământ și sănătate), ca o reacție de compensare față de situația moștenită de la regimul socialist. În sfera transferurilor sociale financiare directe (pensii, alocații pentru copii, ajutor de șomaj, ajutor social), deci al protecției sociale efective, efortul a rămas relativ la același nivel, cu mici variații anuale (Tabelele 4 și 5). Putem conclua pe baza acestor date că România a reprezentat o excepție de la patternul general: ea *nu a optat pentru o protecție socială extra-ordinară, mai accentuată*, ci pentru una subdimensionată în raport cu un potențial sugerat de celelalte țări aflate în situații similare. O asemenea opțiune a reprezentat o sursă a costurilor sociale și umane excesive ale tranziției, un factor explicativ important al exploziei sărăciei. Nici după 10 ani, în ciuda exploziei sărăciei, efortul suplimentar în acest domeniu nu a fost mai accentuat: a depășit cu puțin 10% din PIB în ultimii ani. Dimpotrivă, dacă ne raportăm la explozia sărăciei de după 1990, putem considera că efortul pentru suportul celor aflați în dificultate a scăzut.

Tabel 4 – Dinamica cheltuielilor sociale publice pentru învățământ și sănătate

	1989	1990	1991	1992	1993	1993 față de 1989 în %
Media țărilor în tranziție	8,2	8,7	9,3	9,7	8,8	107,3
Țări europene în tranziție	8,6	9,4	10,4	10,9	10,2	118,6
Țări CSI	8,1	8,1	8,4	8,8	7,7	95,1
România	4,7	5,9	6,9	6,9	5,9	125,5

Sursă: C. Zamfir (coordonator), *Politici sociale în România: 1990-1998*, Edit. Expert, 1999

Tabel 5 - Dinamica transferurilor sociale financiare directe

	1989	1990	1991	1992	1993	1993 față de 1989 în %
Media țărilor în tranziție	8,5	9,0	11,3	10,6	11,1	130,6
Țării europene în tranziție	11,6	12,1	14,7	15,6	15,2	131,0
Țări CSI	6,2	7,0	9,1	7,5	7,7	124,2
România	9,5	10,7	10,1	9,6	9,3	97,9

Sursă: C. Zamfir (coordonator), *Politici sociale în România: 1990-1998*, Edit. Expert, 1999

Tabel 6 - Transferurile sociale financiare directe către populație ca % din PIB: 4 ani de tranziție

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
România (1993)	9,3
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 (coordonator), *Politici sociale în România: 1990-1998*, Edit. Expert, 1999

Profilul politicii sociale în România: priorități

Dacă prin resursele modeste acordate sectorului social politica socială românească se apropie de modelul statului minimal al bunăstării, prin modul în care aceste resurse au fost orientate, el este complet diferit de filozofia acestuia și în mod special de recomandările doctrinelor neoliberale. Protecția socială nu s-a concentrat pe suportul “celor mai săraci dintre săraci”, ci masiv pe compensarea pierderilor suferite de clasa salarială.

a. 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 în care 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 (Tabel 7). Se pare că în ultimul an ritmul erodării pensiilor a crescut. Noul sistem de pensii promovat de legea recent adoptată întărește această opțiune, lărgind-o cu încă doi piloni, care pot fi găsiți în toate țările europene: asigurările de tip investițional obligatorii și cele private facultative. În condițiile actuale, sistemul de asigurări sociale prezintă câteva riscuri. În primul rând dificultăți financiare în curs 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 de 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. Neplata de către multe întreprinderi a contribuției de asigurări sociale reprezintă un factor suplimentar al dificultăților financiare ale sistemului. În al doilea rând, scăderea gradului de comprehensivitate. Un segment important de mici întreprinzători și în mod special cei mai mulți dintre țărani vor rămâne practic neacoperiți 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. Nivelul ridicol de meschin al pensiilor foștilor membri ai cooperativelor agricole 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 percepută a reprezenta mai degrabă ca 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.

Tabel 7 - 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

b. *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 degradarea cea mai accentuată. 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 (Tabel 7 și 8), 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 a veniturilor, lucru valabil mai accentuat în cazul familiilor cu mulți copii, capacitatea acestei alocații de a compensa adâncirea rapidă a sărăciei acestor familii a fost substanțial redusă. 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.

Tabel 8 - Alocațiile pentru familie și maternitate ca % din total cheltuieli bugetare (DE SCHIMBAT CU PIB)

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

Tabel 9 - 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 și 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 (Tabel 9), cât și ca acoperire (Tabel 10). 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).

Tabel 10 - Nivelul ajutorului social și gradul său de acoperire

Nivelul pragului de acordare al ajutorului social ca % din pragul sărăciei extreme și al sărăciei 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% din populație	50 000 = 0.5% din populație

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.

Pentru a ajunge la pragul de sărăcie extremă, în 1998 ar fi fost necesară creșterea cheltuielilor de 11,7 ori.

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. Eliminarea sarcinilor nedorite prin accesul larg la planificarea familială, deși a beneficiat de resurse importante, a produs rezultate limitate. De programul, a cărui finanțare internațională deja 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, datorită lipsei unei voințe politice susținute de reformare a sistemului și, în ultimul timp, concepției confuze asupra strategiei de abordare. Schimbările lipsite de profesionalism și înțelegere a sistemului, deși au consumat resurse importante, au dus la rezultate puțin semnificative. Politica incoerentă din acest domeniu a dus la mijlocul anului 2000 la izbucnirea unei noi crize a copilului instituționalizat. Situația tinerilor care părăsesc instituțiile pentru copii este dramatică, lipsind complet 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 concluda 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 1998, ea nu a trecut de faza de proiect, lipsind voința politică de transformare a sa într-un program guvernamental de acțiune concret.

c. 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 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 (Tabel 11). Învățământul în mediul rural pare a cunoaște o degradare în accentuare, mai ales în comunitățile izolate. 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 compensare 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 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 la tendințe 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 și la sistemul politic democratic sunt încă subreprezentate, în cadrul unui învățământ încă excesiv centrat pe acumularea de informații.

Tabel 11 - 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 rapid de polarizare. Un larg segment al populației este doar marginal acoperit de servicii medicale, din diferite motive. Scăderea acoperirii cu servicii în mediul rural a îngreunat accesul celor de aici la asistența medicală. Explozia sărăciei a fost un alt factor de scădere a accesului la serviciile medicale, datorită costurilor “colaterale”. 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 și care, în consecință,

necalificându-se pentru ajutorul social nu se califică 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 abandonati. 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 creere a unui sistem național de servicii de asistență socială. Deși începând cu 1990 a început formarea asistenților sociali în cadrul multor universități, 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. După 10 de tranziție, în ciuda exploziei fără precedent a problemelor sociale, nu există încă o concepție guvernamentală suficient de articulată cu privire la dezvoltarea sistemului serviciilor de asistență socială.

* 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 concretizare și 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.

Profilul politicii sociale românești în primii 10 ani de tranziție: Concluzie

Politica socială dezvoltată în cei 11 ani de tranziție poate fi caracterizată drept **minimalistă ca finanțare și orientată prioritar spre protecția clasei salariale**. Cu alte cuvinte, s-a dezvoltat **un stat minimalist al bunăstării, bazat pe valorile muncii**. El a exprimat interesele clasei de mijloc a societății socialiste – clasa salariale -, manifestând o atitudine de ignorare, cu coloratură mai degrabă negativă, a segmentelor de populație plasate în afara sferei muncii. Suplimentar, prima perioadă (1990– 96) a fost caracterizată prin **încercarea de a promova o politică socială de suport a clasei salariale prin mijloacele politicii economice**. În contextul unei strategii mai degrabă primitive a reformei economice, eforturi bugetare apreciabile au fost făcute pentru **protejarea locurilor de muncă**, în speranța că o asemenea politică va sprijini totodată întreprinderile să parcurgă procesul de reformă. După 1996, o asemenea orientare a fost abandonată, resurse financiare importante fiind alocate pentru a susține scoaterea din sfera muncii salariale a importante grupuri activând în sectoare ce urmau a fi reduse (minerit în primul rând) și pentru creerea de locuri de muncă în economia privată. Complementar, ea a fost obsedată de problema reparării nedreptăților regimului socialist, reduse la restituirea proprietății. Ca răspuns la provocările tranziției, România s-a caracterizat printr-un **deficit de politică socială**. Pe de o parte, resursele alocate programelor sociale au fost reduse, nu numai în raport cu nevoile accentuate ale tranziției, dar și cu posibilitățile efective. Din acest punct de vedere, reacția României a fost singulară în raport cu cea a celorlalte state europene în tranziție care au optat pentru o *protecție socială extra-ordinară*. Pe de altă parte, ea a tins să se restrângă la furnizarea de beneficii financiare individuale, manifestând puține disponibilități pentru abordarea problemelor sociale grave ale societății românești.

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 și de explozia economiei subterane și criminale.

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. Segmentul de populație care se confruntă cu o sărăcie extremă a fost aproape complet ignorat. Copiii au fost susținuți social într-o măsură insuficientă, fapt care va avea consecințe de termen lung asupra societății românești. Suportul pentru tineri a luat doar forma creșterii numărului de locuri în universități. Integrarea tinerilor în societatea adultă, în condițiile unei căderi economice, nu a fost facilitată prin nici o măsură semnificativă de suport.

Din punctul de vedere al concepției, politica socială a fost mai degrabă confuză, lipsită de o strategie clară și de un sistem explicit de priorități, bazată pe presupuziții teoretice și ideologice naiv-primitive. Ea a fost orientată de presiunea problemelor curente și de valorile tacite ale actorilor sociali. 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.

Opțiunile de organizare guvernamentală au reprezentat un factor cu o contribuție negativă 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. Ministerul Muncii și Protecției Sociale a abandonat misiunea elaborării unei politici sociale globale și a coordonării eforturilor guvernamentale în acest câmp, centrându-se aproape exclusiv pe administrarea, și aceasta parțială, a beneficiilor sociale financiare. Chiar în domeniul său strict de competență, asistența socială, încă din 1990 s-a declanșat un proces de disipare a funcțiilor către alte unități organizaționale exterioare: secretariatului pentru handicapați, comitetul pentru protecția copilului. Fragmentarea sistemului de asistență socială între diferite ministere și agenții a reprezentat un factor critic în regândirea sistemului de asistență socială și organizarea ei pe baze eficiente. Problema a fost pusă explicit mereu, atât de experții din țara noastră, cât și de experții străini. Deși în 11 ani s-au petrecut modificări mari în sistemul de asistență socială, problema lichidării fragmentării s-a dovedit extrem de rezistentă, datorită puternicelor interese parohiale.

Punctul tare al politicilor sociale actuale este dezvoltarea structurilor legale și instituționale modern-europene; rezistența față de procesele adverse dezagregative și o anumită voință de a rezolva mai ales problemele prezente.

Punctul slab al lor este lipsa de strategie globală, efortul economic substanțial mai redus decât standardele europene, risipa resurselor limitate pentru programe slab eficiente, dezechilibrele, măsuri mai degrabă reactive și punctuale. În fine, tentația de a reduce politica socială la transferurile financiare și ignorarea celorlalte forme de protecție socială, acordată prin lege și instituții.

Situația actuală a politicii sociale este una de criză de orientare. Alegerile parlamentare din iarna lui 2000 reprezintă o șansă de reconsiderare structurală a opțiunilor și a mijloacelor politicii sociale, de lichidare a 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 soluționării problemelor sociale grave acumulate.

Explicația opțiunilor de politică socială

Opțiunile de politică socială caracteristice celor 11 ani de tranziție, atât ca nivel de finanțare, cât și ca orientare a priorităților, nu poate fi explicate în primul rând prin limitarea severă a resurselor financiare, celelalte țări în tranziție, aflate în situații similare în mare măsură optând pentru o altă orientare, ci prin modelele ideologic-teoretice ale actorilor politici. În lipsa unei concepții articulate asupra sistemului de protecție sociale și a reformei economice, un set convergent de “teorii”, larg răspândite în clasa politică, au modelat opțiunile de politică socială.

** Teoria de inspirație neo-liberală că protecția socială are efecte negative asupra relansării economiei, complementar cu 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. Așteptarea că piața economică liberă, dar extrem de imperfectă și deficitar reglementată, va produce o relansare rapidă a economiei și în consecință a bunăstării colective, 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 aceasta. În același context ideologic, s-a constituit suspiciunea față de orice intervenție a statului nu numai în economie, dar și în soluționarea problemelor sociale. Adițional, intervenția statului stârnea suspiciunea de a reprezenta mai degrabă o rămășiță a mentalității comuniste. Așteptarea că relansarea rapidă a economiei va rezolva de la sine problemele sociale a avut ca efect degradarea explozivă a mediului social, a cărei remediere va impune costuri uriașe în viitor.

** 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 și a unei administrații în expansiune rapidă. 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. Pare tot mai evident în momentul de față că eficiența utilizării resurselor bugetare în sfera socială a fost sensibil mai ridicată decât în domeniul economic. Cheltuielile sociale au fost considerate a fi mai degrabă o utilizare contraproductivă a resurselor rare, decât ca un obiectiv distinct politic și ca o investiție productivă.

** 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. Este semnificativă declarația publică făcută în 1999 de către un responsabil de vârf când a fost întrebât de presă cum va fi implementată *strategia antisărăcie*: pasul următor este simplu; vom convoca la o conferință națională toate ONG-urile și le vom preda strategia să o implementeze.

* *Valorile larg împărtășite ale unei bunăstări fondate pe muncă.* Socialismul a amplificat substanțial morala muncii specifică societății românești tradiționale. Statul nu se presupune a ajuta pe cei care nu fac efortul propriu de a munci, ci doar pe cei care, din anumite motive, nu mai pot să-l facă. În mare măsură, sistemul de securitate socială era dominat de principiul compensării celor care muncesc. Politica de utilizare completă a forței de muncă a regimului socialist a fost de natură a consolida morala muncii și a așteptării ca suportul statului să se facă în funcție de merit. Această orientare spre producerea unei securității sociale a celor care muncesc s-a manifestat în politica efectivă într-un mod specific: ea a susținut nevoia compensării sociale a pierderilor clasei salariale, neglijând sistematic pe cei excluși din zona muncii. Teama de a ajuta pe “săracii care nu merită” reprezintă un fond general al mentalității colective, inclusiv al actorilor politici. În mare măsură această atitudine a avut un temei mai particular: teama de efectele perverse ale suportului social asupra populației de rromi. În ceea ce privește acest segment al populației, actorii sociali 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 suportului social. Pe de altă parte, intervenția statului în crearea de oportunități excepționale de muncă în condițiile unei restrângerii masive a locurilor de muncă în procesul restructurării (activități de interes public, investiții masive în infrastructură), larg așteptată și cerută de populație, a fost mai degrabă inhibată de ideologia simplistă că o asemenea intervenție este contraproductivă pentru reforma economică.

* *Un accent pe susținerea dezvoltării sociale, care a justificat eforturi de care în principal a beneficiat clasa de mijloc, complementar cu ignorarea segmentelor sever sărace care nu reprezintă pe termen scurt resurse ale dezvoltării sociale.*

* *Estimarea 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, efortul statului socialist român în sfera socialului a fost semnificativ mai redus, în favoarea programelor economice iraționale și pentru compensarea crizei economiei socialiste (*vezi Politica socială în socialism*).

Putem concluda că 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 într-o perioadă dură de tranziție.