



**ACADEMIA ROMANA  
INSTITUTUL NATIONAL DE CERETARI ECONOMICE  
INSTITUTUL DE CERETARE A CALITATII VIETII**

**LINIAMENTE ALE POLITICII DE PROTECTIE SOCIALA  
PENTRU ROMANIA ANILOR '90**

**Seria POLITICA SOCIALA SI CALITATEA VIETII**

**Nr.1 Martie 1992**



**REDACTARE SI COORDONARE:**

Prof. dr. Cătălin Zamfir  
Cercet. șt. pr. dr. Ion- Andrei Popescu  
Cercet. șt. pr. Mihaela Codin  
Cercet. șt. Camelia Gheorghe  
Cercet. șt. Marius Lefter

**AU COLABORAT LA REALIZAREA PROIECTULUI:**

Prof.dr. Cătălin Zamfir, Director I.C.C.V.  
Cercet. șt. pr. dr. Ioan Mărginean, Director adjunct  
Cercet. șt. pr. dr. Hildegard Puwak, Secretar științific  
Cercet. șt. pr. dr. Gheorghe Barbu  
Cercet. șt. pr. dr. Ion- Andrei Popescu  
Cercet. șt. pr. Mihaela Codin  
Cercet. șt. pr. Viorel Gheorghe  
Cercet. șt. pr. Livius Manea  
Cercet. șt. pr. Gheorghe Socol  
Cercet. șt. Georgeta Ghebrea  
Cercet. șt. Camelia Gheorghe  
Cercet. șt. Iuliana Ghindă  
Asist. soc. Rodica Ghețău  
Asist. soc. Mariana Popescu

**PROCESARE TEXT:**

Radu Baltasiu  
Radu Florea  
Mara Galat  
Mihaela Popescu

INTRODUCERE .....	3
<b>I. SISTEMUL DE PROTECTIE SOCIALA:</b>	
Considerații generale .....	5
1. PROTECTIA SOCIALA SI OBIECTIVELE ACESTEIA .....	5
2. STAREA ACTUALA A SOCIETATII DIN PUNCT DE VEDERE AL PROTECTIEI SOCIALE .....	7
3. STAREA ACTUALA A SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA .....	8
<b>II. PROIECTAREA SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA .....</b>	<b>10</b>
1. COERENTA SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA .....	10
2. ORIENTAREA ACTIVA A SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA .....	12
3. MODALITATI DE LUCRU .....	13
<b>III. PRINCIPII ALE SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA .....</b>	<b>15</b>
A. PRINCIPII GENERALE .....	15
B. PRINCIPII PENTRU PERIOADA DE TRANZITIE .....	17
<b>IV. PRIORITATI ALE PROTECTIEI SOCIALE IN PERIOADA DE TRANZITIE .....</b>	<b>19</b>
<b>V. COMPONENTELE SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA .....</b>	<b>20</b>
1. PRAGUL SARACIEI .....	20
2. PROTECTIA VENITURILOR DIN MUNCA .....	21
3. SALARIUL MINIM .....	21
4. COMBATAREA SARACIEI .....	23
5. POLITICA IN DOMENIUL LOCUIRII .....	25
6. PROTECTIA SOCIALA A SOMERILOR .....	25
7. PROTECTIA SOCIALA A PERSOANELOR VIRSTNICE .....	27
8. PROTECTIA SOCIALA A PERSOANELOR HANDICAPATE .....	30
9. PROTECTIA FAMILIEI SI A COPILULUI .....	31
10. PROTECTIA TINERETULUI .....	34
<b>VI. CADRE LEGISLATIVE SI ORGANIZATORICE PENTRU SUSTINEREA POLITICII DE PROTECTIE SOCIALA .....</b>	<b>36</b>



## INTRODUCERE

Au trecut doi ani de la Revoluție și problemele care stau în fața reconstrucției societății românești par a fi mult mai complicate decât la început.

Tranziția la o societate bazată pe economia de piață ridică în sfera politicii sociale două mari tipuri de probleme. O primă problemă o constituie trecerea de la vechiul sistem de protecție socială, specific societății socialiste la un sistem caracteristic unei societăți moderne, dezvoltate. A doua problemă constă în înfruntarea dificultăților generate de însuși procesul tranziției. Întreaga colectivitate, și în mod special unele segmente ale acesteia, suportă tot mai greu costurile ridicate ale procesului de schimbare. Sîntem conștienți că doar o protecție socială eficientă poate crea cadrul social și politic adecvat procesului de reformă.

Statul modern și-a construit în sfera politicii sociale o serie de structuri juridice și organizatorice bazate pe un consens politic foarte larg. În cîmpul acestor structuri, partidele politice stabilesc priorități, niveluri, preferințe. În fața alegerilor apropiate, partidele politice din România se află sub o presiune crescîndă de a elabora programe pe care să le ofere electoratului.

Politica socială se plasează pe două planuri relativ distincte:

1. Promovarea, prin activități colective, publice și private a unor obiective de interes general, cum sînt educația, asistența sanitară, cultura, protecția mediului natural, dezvoltarea habitatului, stimularea creșterii bunăstării economice și social-culturale, a calității vieții în general.
2. Protecția socială, prin asigurarea unor condiții de viață cel puțin decente pentru toți membrii colectivității și în mod special pentru persoanele care nu pot singure să-și asigure aceste venituri (vîrstnicii, copiii, handicapații) prin *protecția veniturilor din muncă, asigurări sociale și asistență socială*. La aceasta se adaugă protecția colectivității în raport cu procesele negative de tip social și natural (criminalitate, conflicte etnice și sociale. etc.).

În perioada de tranziție în care țara noastră este angajată, politicii sociale îi revin și o serie de obiective specifice:

1. Promovarea unui climat social și politic pozitiv, suportiv pentru reconstrucția economică și socială a țării.
2. Asigurarea ca standardul de viață al întregii populații, și în mod special al grupurilor cu grad ridicat de risc, să fie cit mai puțin afectat în procesul tranziției. Întreprinderea de măsuri ferme ca cel puțin un minim de condiții de viață decentă să fie asigurat pentru toți.
3. Unele probleme economice și sociale, care într-o societate normală se realizează prin mecanismele organice ale acesteia, în procesul tranziției, datorită limitelor noilor structuri social-economice, riscă să rămînă nesoluționate, agravîndu-se chiar. În condițiile țării noastre, o politică socială activă și eficace reprezintă nu numai o exigență politică și morală, ci, totodată, o precondiție fundamentală a succesului reformei economice.

Așa cum experiența celorlalte țări o sugerează, o economie sănătoasă nu se poate constitui în cadrul unei colectivități cu serioase disfuncții sociale, politice și morale.

Dificultățile perioadei pe care țara noastră o traversează fac ca în centrul politicii sociale să stea protecția socială.

Pornind de la experiența acumulată pe plan internațional, de la tradițiile, de loc neglijabile, de care România dispune, Institutul de Cercetare a Calității Vieții a elaborat un *Proiect de politică socială* în sfera *protecției sociale*. Am căutat să formulăm obiectivele generale, principiile care trebuie să stea la baza unei politici sociale moderne și coerente, am schițat strategiile de atingere a acestor obiective. Pentru ilustrare am formulat și unele soluții concrete.

Acest proiect este o parte componentă a *Strategiei dezvoltării economice și sociale a României în perioada de tranziție la economia de piață*, aflată în curs de elaborare în cadrul Institutului Național de Cercetări Economice. Datorită specificului obiectului său, proiectul nostru este o parte relativ autonomă. În momentul asamblării prin conectarea cu politica economică, va suferi, fără doar și poate, modificări sensibile. Noi îl prezentăm în acest moment, mai mult ca un punct de pornire pentru dezbateră publică.



## I. SISTEMUL DE PROTECTIE SOCIALA:

### Considerații generale

#### 1. PROTECTIA SOCIALA SI OBIECTIVELE ACESTEIA

Sistemul de protecție socială are ca finalitate ultimă asigurarea unor condiții materiale decente de viață tuturor membrilor colectivității, în măsura în care aceștia nu și le pot asigura prin efort propriu, în cadrul economiei de piață.

Protecția socială este un ansamblu de politici, instituții, organisme având ca obiectiv realizarea unui grad cât mai ridicat de *securitate socială*.

Protecția socială trebuie acordată și persoanelor și grupurilor care datorită procesului de tranziție și a crizei economice accentuate de acesta se află în dificultatea de a-și obține cele necesare traiului.

În această fază, politica de protecție socială va trebui să găsească o soluție de armonizare a două obiective ce par, și într-o măsură anumită pot și să fie, contradictorii: o distribuție cât mai echitabilă a costurilor tranziției și stimularea forțelor economice active în vederea redresării și relansării economiei. Distribuția echitabilă a costurilor tranziției este atât o cerință programatică politică și economică, cât și o cerință de ordin *moral* colectiv; ea este o aspirație a Revoluției Române: o datorie morală față de suferința colectivă provocată de vechiul regim și față de cei care cu riscul vieții, mulți chiar cu jertfa de sine au făcut ca această schimbare socială să fie decizia întregii colectivități și nu o nouă orientare impusă de o istorie exterioară.

*Protecția socială se plasează la trei niveluri:*

- a. **PROTECTIA INTREGII COLECTIVITATI** - acordată tuturor membrilor colectivității (protecția veniturilor împotriva inflației, asigurarea consumului minimal al populației, protecția drepturilor asupra proprietății publice etc.);
- b. **PROTECTIA CATEGORIALA** - acordată tuturor membrilor unei categorii, în mod automat (copii, vîrstnici, șomeri, handicapați etc.);
- c. **PROTECTIA PERSONALIZATA** - acordată unor persoane, pe baza diagnozei nevoilor concrete (săraci, handicapați etc.).

În mod special următoarele obiective sînt avute în vedere:

**\*PROTECTIA VENITURILOR DIN MUNCA.** Acest obiectiv se poate realiza prin: a) promovarea unei politici economice active de creștere economică, ca principal instrument de protecție a salariaților; aceasta înseamnă, în primul rînd, creșterea eficienței economice, atât la nivel național, cât și la nivelul fiecărei întreprinderi în parte; în al doilea rînd, asigurarea pentru toți cei capabili de muncă a șansei unui cîștig decent; b) indexarea salariilor și celorlalte venituri provenite din fondurile sociale (de exemplu, pensiile), ca măsură imediată de menținere a puterii de cumpărare în fața efectelor inflației.

**\*PROTECTIA SOCIALA A SOMERILOR.** Persoanelor apte de muncă, dar care nu din vina lor nu au un loc de muncă, li se vor asigura veniturile necesare pentru un trai decent, complementar cu posibilitatea dobîndirii unui loc de muncă prin pregătirea profesională și prin crearea de locuri de muncă.

**\*PROTECTIA VIRSTNICILOR.** Asigurarea pentru persoanele care din cauza vîrstei nu mai pot depune o

muncă productivă, a unei pensii decente corelate cu munca depusă în timpul anilor sau a unui venit minim în cazul neîndeplinirii condițiilor de obținere a pensiei. Acordarea unor servicii specifice vârstnicilor .

**\*PROTECTIA COPIILOR** (orfani, familii cu mulți copii, familii monoparentale, familii cu probleme economice).Asigurarea unor condiții economice și educaționale decente pentru toți copiii.

**\*PROTECTIA TINERILOR.** Toți tinerii trebuie să aibă: posibilitatea pregătirii școlare și profesionale adecvate capacităților lor; șansa obținerii unui loc de muncă care să deschidă perspective profesionale acceptabile; condiții necesare întemeierii propriei gospodării.

**\* PROTECTIA HANDICAPATILOR SI A PERSOANELOR CARE NU POT MUNCI DIN CAUZA DEFICITELOR DE SANATATE.** Suportul în termeni financiari și de servicii specifice pentru o viață decentă și cât mai apropiată de normal posibil trebuie să fie completat cu sprijinul activ pentru găsirea unui loc de muncă adecvat capacităților personale.

**\*PROTECTIA SARACILOR.** Față de persoanele care, independent de voința lor se află într-o stare de sărăcie sprijinul financiar va fi dublat de măsuri active concepute ca un suport social de depășire a situațiilor care generează sărăcia,

**\*ASIGURAREA CONSUMULUI MINIMAL AL POPULATIEI,** prin stimularea producției bunurilor de necesitate vitală pentru bunăstarea colectivă, în măsura în care mecanismele pieței nu pot să le garanteze la un nivel satisfăcător: alimentația, locuințele, energia etc.

**\* PROTECTIA MEMBRILOR COLECTIVITATII** împotriva unor factori distructivi cu acțiune generală: poluare, îmbolnăvire, criminalitate, conflicte sociale și etnice.

**\*PROTECTIA INDIVIDUALA SI COLECTIVA** în caz de calamitate naturală sau socială.

**\*PROTECTIA DEMNITATII UMANE IN RELATIILE DE MUNCA.** Privatizarea este o cale eficientă de înviorare economică, de creștere a responsabilității și implicării. Ea conține însă și posibilitatea abuzului în relațiile interpersonale, a încălcării demnității umane. Promovarea unor mecanisme care să asigure o protecție eficientă a persoanei umane în contextul unei economii privatizate trebuie gândită de pe acum, fiind modalitatea cristalizării civilizației morale a muncii. Legiferarea drepturilor salariaților, promovarea instanțelor de diferite tipuri (tribunale, organizații sindicale etc.) care să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale persoanei umane reprezintă o pirghie a construirii unei noi societăți, moderne și civilizate, evitându-se posibilele abuzuri favorizate de lipsa culturii relațiilor private și a mecanismelor de protecție corespunzătoare.

**\*PROTECTIA DREPTURILOR ASUPRA PROPRIETATII PUBLICE.** Privatizarea este principala modalitate de trecere la o economie modernă, sănătoasă. Ea reprezintă însă și o modalitate de transfer în proprietatea privată a populației a unei părți a bogăției acumulate prin efortul colectiv trecut. Din acest punct de vedere, privatizarea poate contribui la creșterea standardului de viață al întregii populații, prin veniturile din proprietate pe care le aduce, contribuind totodată și la sporirea securității sociale. Degradarea proprietății publice, cât și privatizarea ei prin transferuri abuzive, la prețuri prea scăzute, reprezintă deci o modalitate de sărăcire a întregii colectivități. De asemenea, restabilirea drepturilor de proprietate, uzurpate în trecut trebuie să aibă loc nu în detrimentul procesului productiv, cu distrugeri în proprietate și nici prin acutizarea problemelor sociale actuale.



## 2. STAREA ACTUALĂ A SOCIETĂȚII DIN PUNCT DE VEDERE AL PROTECȚIEI SOCIALE

Procesul de schimbări economice și sociale declanșat după Revoluția din 1989 a accentuat o serie de probleme sociale și a generat altele noi. Unele persoane și grupuri au fost afectate în mod specific, mai mult decât altele.

Căderea producției, care încă nu a fost stopată, a afectat direct și indirect standardul de viață al populației. Direct prin scăderea veniturilor reale, indirect prin scăderea dramatică a investițiilor care la rândul ei agravează căderea economică.

\***SCADEREA VENITURILOR REALE** provenite din salarii, pensii și alte forme de ajutorare (alocații pentru copii, de exemplu).

\***CREȘTEREA SARACIEI:** mărirea numărului celor care trăiesc în sărăcie și accentuarea gradului de sărăcie. Datorită scăderii reale a salariului și a pensiei, mulți dintre cei care aveau venituri scăzute, și aceștia reprezentau un număr apreciabil, au căzut sub nivelul minim decent de viață și chiar sub nivelul de subsistență (supraviețuire). Șomajul este o sursă suplimentară a sărăcirii.

Dacă în cazul economiei de penurie problema era cea a procurării bunurilor rare - printr-o investiție exagerată de timp (vezi cozile), în condițiile economiei de piață dificultatea principală provine din diminuarea veniturilor reale ca urmare a cel puțin două fenomene: inflația și deficitul de ofertă. Pentru cei cu venituri mici, această diminuare capătă un caracter dramatic.

\***CREȘTEREA INSECURITĂȚII MUNCII** și amenințarea unei explozii a șomajului.

Alături de problemele economice, societatea românească resimte tot mai accentuat și grave probleme sociale cu rădăcini mai îndepărtate sau mai recente, dar acutizate de dificultățile perioadei de tranziție. În sfera cărora protecția socială trebuie să se exercite.

\***ALIENAREA POLITICĂ** a unei părți importante a populației este un fenomen de așteptat în orice perioadă post-revoluționară, dar aceasta nu înseamnă că trebuie acceptat cu resemnare. Și nici aruncată vina integral sau în primul rând pe neimplicarea politică a populației sau pe lipsa ei de cultură politică. Dimpotrivă, trebuie explorate toate posibilitățile de stimulare a participării și de creștere a încrederii: lărgirea formelor de democrație, orientarea activă a factorilor politici spre creșterea propriei lor competențe și a contactului cu publicul. Orientarea tehnocratică și centrarea excesivă pe lupta politică au reprezentat fără doar și poate cauze importante ale alienării politice.

\***DEMORALIZAREA.** Nu lipsa explicării problemelor social-economice cu care tranziția se confruntă este cauza majoră a gradului ridicat de demoralizare și nici dificultățile în ele însele. Erorile politice, lipsa unor forme de participare variate și eficiente la viața politică, neîncrederea în instituțiile și personalitățile politice, lipsa de transparență a conducerii politice reprezintă surse majore ale moralului scăzut. La acestea se adaugă lipsa unor perspective sociale clare, a unor obiective de atins prin efort colectiv, care să mobilizeze energiile colective, a unor programe articulate pe termen lung. Moralul colectivității reprezintă, mai ales în această perioadă dificilă de tranziție, un parametru vital față de care factorii politici trebuie să manifeste o atenție specială.

\***CORUPȚIA** era și ea de așteptat să izbucnească la intersecția dintre dezagregarea vechiului sistem de reglementări, imposibil de înlocuit rapid cu unul nou și accentul pe inițiativa privată care își poate găsi forme de manifestare legale cât și ilegale, atât morale cât și imorale. Criza aparatului de control, a celui juridic în mod special, era și ea de așteptat. La rândul ei, ea reprezintă un factor favorizant important al



corupției și, complementar, al demoralizării. Concentrarea realizării democrației numai prin forme reprezentative "la vîrf" și neglijarea formelor directe de participare și control democratic în toate sferile și la toate nivelurile organizării sociale (amînarea alegerilor locale a fost un factor favorizant clar al corupției) au alimentat și ele climatul de corupție și demoralizarea în fața unor manifestări greu de înțeles de toleranță și nepuință ale aparatului de control.

Un program de luptă împotriva corupției, oricît de limitat ar fi el din punctul de vedere al rezultatelor, este de natură să dea încredere în fibra morală a colectivității, în capacitatea ei de a contracara procesele anômice.

**\*EXPLOZIA CRIMINALITĂȚII**, datorate în parte reorganizării controlului social și a promovării sistemului economic privat.

### 3. STAREA ACTUALĂ A SISTEMULUI DE PROTECȚIE SOCIALĂ

Sistemul existent de protecție socială prezintă importante incoerențe și dezechilibre. În cadrul lui putem distinge:

- 1) Elemente ale sistemului vechi care nu au fost încă schimbate, ci amendate, adaptate la noile condiții, dar nu reformate structural.
- 2) Elemente ale noului sistem de protecție socială, specifice unei economii de piață.
- 3) Elemente conjuncturale introduse sub presiunea problemelor și a diferitelor presiuni de ordin social.

Din punct de vedere *administrativ*, sistemul de protecție socială este gestionat în principal de Ministerul Muncii și Protecției Sociale. Mari componente ale lui sînt însă împrăștiate, mai mult din rațiuni ce țin de accidentul istoric și în cadrul altor organisme: Ministerul Învățămîntului și Științei, Ministerul Sănătății, Autoritatea tutelară și, ca o ciudățenie probabil unică în lume, Secretariatul pentru handicapați, subordonat direct Guvernului, la care s-a adăugat și Comisia de Adopțiuni.

Din punct de vedere al *dinamicii*, sistemul de protecție socială evoluează, în prezent, nu într-o ordine de priorități stabilită după criterii clare, ci prin măsuri întâmplătoare, ca reacție la presiunea accidentală a străzii ce promovează mai mult cerințele grupurilor active social și politic, decît ale celor aflate efectiv în nevoie. O asemenea modalitate de adaptare a unor măsuri de protecție socială sub "presiune" duce la crearea de dezechilibre severe, generează o avalanșă a revendicărilor, poate afecta advers echilibrarea și relansarea economică.

Din punct de vedere *organizatoric*, sistemul actual de protecție socială este fragmentat, incoerent.

#### Ilustrări ale efectelor fragmentării:

(1) Ajutorarea familiilor cu copii. Din cauza lipsei fondurilor de la buget, legea cu privire la sprijinirea familiilor cu copii a fost blocată. Proiectul de lege promova o utilizare a suportului financiar înalt centrat în raport cu numărul de copii aflați în întreținere și cu nivelul veniturilor părinților. Păralel, însă, în legea cu privire la impozit s-a introdus o reducere cu 20% a impozitelor persoanelor cu copii. Prin această măsură bugetul pierde mult mai mult decît ar fi alocat pentru noua lege-a alocațiilor pentru copii, iar efectul, datorită gradului complet nefocalizat al prevederii, este mult mai redus. Această prevedere legală sprijină mai mult pe cei cu venituri ridicate (pentru că venitul net obținut din reducerea unui impozit mai mare este firește mai mare), pe cei cu un copil, pe cei cu copii care nu mai sînt în întreținere.

(2) Existența a două fonduri distincte - unul de asigurare de șomaj, altul de asistență socială a persoanelor, care ies din șomaj - deși are rațiunile sale, poate crea următoarea situație: șomerii de lungă durată sînt exceptați de la programele de reinserție profesională, devenind subiecții celui de-al doilea fond care, însă, nu dispune de mijloace prin care să înlăture cauzele șomajului. Unificarea celor două fonduri ar permite promovarea unei politici coerente care să cuprindă atît tratarea efectelor cît și eliminarea

cauzelor.

(3) În general, fondurile dedicate prevenției trebuie să fie cuplate cu fondurile dedicate reparării și susținerii. În acest fel, economiile obținute din scăderea cheltuielilor de reparare și susținere, datorită măsurilor preventive, pot să fie utilizate în sporirea măsurilor de prevenție, într-un ciclu evolutiv. Altfel, se produce o demotivare a celor două activități.

Lipsa unei strategii globale scade substanțial eficiența utilizării resurselor și așa reduse de care protecția socială dispune.

## II. PROIECTAREA SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA

Construirea noului sistem de protecție socială trebuie să se bazeze pe două opțiuni fundamentale: *coerența și orientarea activă.*

### 1. COERENȚA SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA

#### A. Necesitatea coerenței

Fiind la început de drum avem încă șansa istorică de a promova un sistem coerent, șansă pe care nu trebuie să o irosim. Coerența în acest domeniu, ca abordare strategică, este în momentul de față promovată ca prioritate de organisme OECD, existând deja acumulată o experiență apreciabilă.

Sistemul de protecție socială nu trebuie să fie considerat a fi rezultatul cumulării diferitelor elemente componente - sistem de pensii, ajutor de șomaj, alocații pentru copii etc. - ci trebuie, de la început, proiectat într-o manieră COERENTĂ. Coerența înseamnă aici:

1. stabilirea unei liste de priorități;
2. concepția unitară a modului de abordare a problemei protecției sociale în ansamblu, cât și a fiecărei componente;
3. administrare coordonată a programelor și activităților;
4. programarea pașilor construcției sistemului de protecție socială.

Noile elemente urmează a fi gândite de la început în cadrul concepției globale. Elementele existente, care urmează a fi preluate, vor fi reexamine și modificate în acord cu strategia de ansamblu.

O gândire a tuturor măsurilor de protecție socială într-un cadru coerent dă posibilitatea:

- a. Eliminării contradicțiilor din sistemul de protecție socială, prin eliminarea fragmentării, a separațiilor artificiale administrativ-birocratice, a emiterii de stimuli și semnale contradictorii.
- b. Creșterea eficacității sale de ansamblu: nevoile complexe ale colectivității pot fi flexibil satisfăcute printr-o pluralitate de programe coordonate. Paralelitatea artificială de proveniență administrativă este înlocuită cu convergența flexibilă și organică a programelor. Transferul resurselor de la un program la altul este facilitat. Perpetuarea programelor ineficiente este împiedicată, stimulându-se transferul de la un program la altul.
- c. Scăderea costului protecției sociale printr-o mai fină centrare a efortului pe nevoile reale și prin schimbarea flexibilă a programelor.
- d. Posibilitatea promovării unei ierarhii a priorităților decisă în mod organizat, iar nu rezultată din întretărirea presiunilor haotice și a urgențelor mai mult sau mai puțin întâmplătoare cu interesele variate ale instituțiilor.

În acest fel devine posibilă construirea tuturor subsistemelor protecției sociale într-un tot unitar, printr-un proces de dezvoltare programat în timp.

Coerența este alternativa centralizării și unificării administrativ - birocratice, fiind modalitatea armonizării organice în condițiile stimulării descentralizării și a diversității de abordare.

Este necesar mai întâi să identificăm factorii care generează fragmentare și incoerență, cât și pe cei care, dimpotrivă, fac promovarea coerenței o necesitate.

#### B. Factori actuali care promovează incoerența și fragmentarea sistemului de protecție socială

\*Efectul începutului. În condițiile lipsei de experiență, sarcina creării unui sistem



complex de protecție socială este extrem de dificil a fi abordată într-o manieră coerentă și globală. Există tendința naturală de abordare parțială a ei, problemă cu problemă, rezultatul fiind un sistem incoerent.

\*Presiunea problemelor urgente care înlocuiesc viziunea de ansamblu și planul global de construcție și riscul acumulării unei mulțimi de soluții parțiale la probleme pe măsura apariției lor.

\*Presiunea grupurilor puternice social și politic. O asemenea presiune înlocuiește abordarea bazată pe priorități stabilite printr-un proces specific și organizat cu tratarea unor priorități rezultate spontan, ca răspuns la presiunile fondate pe putere. Presiunea grupurilor puternice înlocuiește principial elaborarea de priorități prin mecanisme democratice și raționale cu o prioritate fluctuantă, cu efecte de dezorganizare a sistemului în ansamblu.

\*Interesele cristalizate în actualul sistem instituțional de protecție socială și care presează spre menținerea și adâncirea fragmentării.

#### C. Factori actuali care promovează coerența.

\*Sărăcia resurselor sistemului de protecție socială impune utilizarea lor cât mai eficientă și deci mai coordonată. Coerența conține posibilitatea unor reduceri substanțiale ale costurilor.

\*Necesitatea stabilirii de priorități printr-un proces rațional și democratic. Orice prioritate trebuie să fie stabilită prin diagnoza științifică a nevoilor și a resurselor disponibile. De aici trebuie să se continue cu procesul democratic de dialog și negociere pentru stabilirea finală a priorităților.

\* Necesitatea stabilizării social-politice a societății prin descurajarea ciclului: *cerințe excesive impuse prin presiune / politică populistă / noi cerințe excesive.*

\*Necesitatea prevenirii instalării unor procese sociale negative, a căror tratare în viitor va fi mult mai costisitoare decât prevenirea.

\*Necesitatea promovării unei politici sociale active care să acționeze asupra surselor problemelor, în opoziție cu politica socială pasivă care caută să amelioreze mai mult efectele problemelor.

Politica activă de prevenire a problemelor viitoare și de tratare a surselor acestora cere prin excelență coerență, în timp ce politica pasivă este compatibilă cu fragmentarea.

#### D. Cum poate fi promovată coerența?

Coerența sistemului de protecție socială poate fi realizată în trei planuri distincte:

1. *Planul principiilor.* Toate componentele încorporează aceleași principii generale desprinse dintr-o concepție globală a sistemului protecției sociale. Utilizarea de principii diferite, contradictorii în diferite sectoare ale sistemului este de natură a crea confuzie comportamentală, reacții contradictorii din partea membrilor colectivității. Apare riscul ca diferitele programe de protecție socială să se perturbe reciproc sau chiar să se anuleze.

2. *Planul organizării.* Fiecare componentă este gândită de la început în relație cu celelalte

în așa fel încât să formeze o unitate de funcționare.

3. *Planul administrării.* Intregul sistem de protecție socială trebuie să funcționeze într-o formă administrativă unitară, și nu în structuri diferite, generatoare de bariere administrative artificiale. Adoptarea unei structuri administrative unice a sistemului de protecție socială, chiar dacă multe dintre elementele acestuia pot funcționa în instituții și la niveluri diferite, reprezintă o precondiție fundamentală a promovării coerenței.

## 2. ORIENTAREA ACTIVĂ A SISTEMULUI DE PROTECȚIE SOCIALĂ

Noul sistem de protecție socială trebuie să se fundeze pe conceptul unei *societăți active*, și nu al unei *reactive*, centrată pe o politică socială de tip *reparator*. O societate *reactivă* este aceea care își concentrează efortul asupra soluționării problemelor pe măsura apariției lor. Tratamentul este în centrul atenției. Ceea ce se înțelege mai greu este că orientarea *reactivă* principial nu tratează *problemele ca atare, ci simptomele, consecințele negative ale acestor probleme*. Sînt, de exemplu, ajutați șomerii, dar nu este tratată problema

șomajului, cu dubla sa sursă: lipsa locurilor de muncă și lipsa calificării profesionale. O societate *reactivă* merge mereu în urma problemelor sale, acceptate cu un fel de resemnare și caută să minimizeze procesele negative. O societate *activă* caută să prevadă tipurile de probleme care vor apare și să le prevină. În fața problemelor, ea investește un efort însemnat în soluționarea acestora, alături de compensarea și minimizarea efectelor acestora.

Pentru a promova o societate de tip *activ* este necesară transformarea atât ca mod de organizare și funcționare, cât și ca imagine publică, a *statului paternalist*, moștenire a totalitarismului comunist și a populismului post-revoluționar, într-un *stat social*, în care promovarea unor obiective sociale și a unei protecții sociale eficiente se fundează pe împletirea responsabilității individuale cu cea colectivă.

Există mai multe dificultăți în promovarea unor politici active. În raport cu cea *reactivă*:

1. *Problema costului.* În principiu, costul unei politici active este mai scăzut decît al unei *reactive*, *reparatorii*. Pe termen scurt, politica activă este mai scumpă însă, devenind doar pe termen lung mai ieftină. Pe termen scurt politica activă implică două tipuri de cheltuieli suplimentare:

a) Pe lângă cheltuielile de tip *reparator* destinate atenuării efectelor, cheltuielile de soluționare (tratare) propriu-zisă a problemelor. De exemplu, pe lângă cheltuielile de suport al persoanelor în nevoie, cheltuielile de reinserție a lor în viața activă (reciclare profesională, creare de locuri de muncă, încurajarea angajării, credite pentru micii întreprinzători).

b) Pe lângă cheltuielile de tratare a unei probleme, cheltuielile de prevenire a problemelor viitoare. De exemplu, cheltuielile de inserție profesională și socială preventive, cheltuieli pentru educația tineretului, pentru inserția sa socială, pentru a preveni șomajul, dar și cheltuieli pentru a trata un asemenea șomaj. Pe termen lung însă aceste cheltuieli se amortizează prin scăderea șomajului.

2. *Problema rezultatelor deterministe / probabiliste.* În cazul politicilor *reparatorii*, rezultatele sînt strict deterministe. Ajutorul de șomaj acordat unei persoane are efecte imediate și deterministe: persoana în cauză dobîndește surse pentru subzistență. În cazul politicilor active, rezultatele nu sînt strict deterministe, ci probabiliste. Dacă sprijini reciclarea profesională și inserția socială a șomerilor cronici, probabilitatea de reușită nu este, de regulă, totală, ci mai scăzută. Un procent dintre cei sprijiniți activ reușesc să iasă din lanțul dependenței, în timp ce alții nu reușesc. Deci, eficiența unui program activ trebuie judecată doar statistic.



3. *Problema evaluării soluțiilor noi.* În cazul soluțiilor neexperimentate în trecut, evaluarea efectelor trebuie să aștepte apariția acestora într-un viitor mai mult sau mai puțin apropiat. Din această cauză, monitorizarea continuă a rezultatelor, dezvoltarea tehnicilor de evaluare sînt vitale în promovarea unei politici sociale active.

4. *Problema profesionalizării sistemului de protecție socială.* Politica reparatorie presupune în general un sistem predominant administrativ. Politicile sociale active presupun un sistem bazat pe profesionalism. Lipsa profesionalismului în acest domeniu reprezintă un factor inhibitor în adoptarea unei orientări active. Sistemul administrativ birocratic, prin utilizarea unor metode rigid standardizate, utilizează personal cu o pregătire generală, nespecificată. O activitate care urmărește performanțe înalt calitative presupune folosirea unui personal specializat, cu calificări adecvate. De exemplu, în momentul actual sînt extrem de subreprezentate specialiștii în tratarea problemelor sociale - asistenți sociali, sociologi, psihologi etc. În mod special, necesitatea adoptării unor politici active provine în cazul țării noastre din imperativul prevenirii instalării unor procese negative, care nu au încă dimensiuni semnificative, dar care în lipsa unor asemenea politici se vor instala inevitabil. Este cazul, de exemplu, al șomajului cronic de lung termen. Acesta fixează persoana într-o stare de dependență și de marginalitate neputincioasă. Este ceea ce sociologii desemnează prin termenul de *neputința învățată*. Lanțul marginalizării începe cu șomajul și sărăcia, continuînd însă inevitabil cu fixarea mecanismelor defensive: criminalitatea și violența, comportamente care micșorează dramatic șansele reinserției sociale și profesionale. Procesul nu are loc numai la *nivel individual*, ci, lucru cu mult mai îngrijorător, și la *nivel colectiv*. Fixarea sărăciei și devianței la nivel colectiv, social-cultural generează constituirea pungilor de sărăcie, cel mai adesea asociate cu criminalitate ridicată și, mai grav, cu criminalitatea organizată. Pentru prevenirea fixării la nivel individual și mai ales colectiv a dependenței, sărăciei, marginalizării, este nevoie de politici sociale active, preventive.

Ceea ce este absolut necesar a fi evitat este limitarea politicii active de către nevoile actuale uriașe ale politicii reparatorii. Chiar cu prețul limitării drastice a politicii reparatorii trebuie alocate fonduri substanțiale celei active.

Politica reparatorie trebuie menținută în consecință la minimum posibil din trei motive: a) datorită lipsei resurselor disponibile în momentul de față; b) pentru a motiva o orientare activă a persoanelor, evitarea adaptării lor la starea de dependență; c) pentru a face disponibile resurse pentru politica activă.

De menționat, de asemenea, că doar în cadrul unei opțiuni active este posibil a stabili priorități în protecția socială într-o manieră rațională și democratică.

### 3. MODALITĂȚI DE LUCRU

Experiența de după Revoluție a demonstrat că promovarea noilor forme de organizare socială trebuie să parcurgă două stadii distincte: a) elaborarea proiectelor de către specialiști, eventual cu sprijinul unor specialiști străini și

b) dezbaterile acestor proiecte, inclusiv negocierea cu părțile interesate, finalizată prin adoptarea în



Parlament a componentelor de tip legislativ.

În momentul de față s-a acumulat suficientă experiență și cunoștințe încât să fie posibilă elaborarea unui sistem coerent de protecție socială.

Experiența trecută a demonstrat că apelul exclusiv la specialiști străini pentru elaborarea unui cadru legislativ sau organizațional integral este de natură a da rezultate negative, pe lângă costurile excesive implicate. Cea mai bună soluție este realizarea ei de către specialiști români cu asistența unor specialiști străini, acolo unde este necesar.

Fazele proiectării.

- a. Elaborarea unui proiect global de protecție socială.
- b. Dezvoltarea în cadrul acestui proiect global a modalităților de protecție socială în diferite sfere, sectoare. Elementele componente ale sistemului de protecție socială trebuie dezvoltate pe cât posibil simultan cu examinarea relațiilor dintre ele.

Participanți.

În diferitele faze, trei tipuri de grupuri de lucru vor trebui să intervină:

1. Colective de specialiști din cercetare, sub egida Academiei.
2. Colective mixte, formate din specialiști din cercetare, specialiști din aparatul executivului, ai partidelor politice, sindicatelor, organizațiilor de binefacere. Aceste comisii pot fi organizate sub egida Parlamentului, Președinției sau a unor organisme democratice de largă participare de tipul instituției franceze a Consiliului de Politică Economică și Socială. Este de preferat ca această fază să nu fie patronată de un for pur științific, cum este Academia, și nici de unul angajat politic, cum este Guvernul.
3. Colective sau comisii de decizie politică de diferite tipuri: comisii tripartite (guvern, sindicate, patronat) sau multipartite (în care sînt incluse mai multe părți interesate), organisme de decizie ale executivului sau legislativului.

Institutul de Cercetare a Calității Vieții propune aici doar un proiect preliminar, mai mult indicativ al unui asemenea sistem de protecție socială, cu sugestii și pentru diferitele sale componente. Sînt cuprinse ipoteze ce urmează a fi supuse unei analize mai atente a specialiștilor. Sînt de asemenea incluse *alternative* și principii generale care credem că trebuie să stea la baza sistemului de protecție socială. Sînt sugerate, de asemenea, conexiunile principale și prioritățile temporale de lucru.

### III. PRINCIPII ALE SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA

#### A. PRINCIPII GENERALE

Sistemul de protecție socială va trebui să promoveze o *atitudine activă și responsabilă* a fiecărui membru al colectivității pentru asigurarea necesarului de resurse prin efort propriu, evitând pe cât posibil instalarea unei stări artificiale de dependență a unor persoane sau grupuri sociale de ajutorul social.

##### 1. *Universalitatea protecției sociale.*

Asigurarea fundamentală (bătrânețe, sănătate, de exemplu) este obligatorie pentru toți membrii colectivității. Toate persoanele active trebuie să contribuie la diferitele forme de asigurări, obținând prin aceasta o protecție socială adecvată.

Contribuția obligatorie va fi suplimentată de forme de asigurare complementare, voluntare.

Asistența socială a celor în nevoie este de asemenea universală. Aceasta nu exclude diferite forme de condiționare a asistenței sociale de atitudinea activă și responsabilă față de sine a celui ce urmează a fi asistat social.

##### 2. *Fundamentul democratic.*

Conceperea, adoptarea și funcționarea sistemului de protecție socială trebuie să aibă loc prin mecanisme democratice, cu participarea tuturor factorilor sociali interesați. Participarea democratică în diferite forme trebuie să infiltreze profund mecanismele de administrare ale sistemului de protecție socială, inclusiv în evaluarea și controlul său.

*Vizibilitatea* principiilor, structurii și funcționării sistemului de protecție socială trebuie să fie maximă.

##### 3. *Îmbinarea protecției în funcție de contribuție cu protecția în funcție de nevoie.*

Întreaga protecție socială se va baza pe două criterii fundamentale:

- a) criteriul protecției în funcție de contribuție-stă la baza tuturor sistemelor de *asigurări sociale*. Aici prestația este echivalentă cu contribuția; în cazul pensiilor, al ajutorului de boală etc. beneficiul acordat depinde de contribuția trecută a persoanei respective la fondurile dedicate protecției sociale;
- b) criteriul protecției în funcție de nevoie-stă la baza sistemelor de *asistență socială* și este expresia solidarității umane. Toți membrii colectivității contribuie, în funcție de posibilitățile lor ( de exemplu, impozitul, contribuția și munca voluntară), beneficiul fiind primit de cei în nevoie și în funcție de această nevoie; este cazul alocației pentru copii sau a diferitelor forme de asistență socială.

##### 4. *Complementaritatea formelor protecției sociale.*

Sprejiniul trebuie să fie acordat nu numai în *bani*, ci și în *bunuri și servicii*.

Ajutorul material acordat celor în nevoie se va îmbina cu sprejiniul în crearea și amplificarea capacităților acestora de a face față singuri necesităților proprii.

Metodele pasive de compensare și sprejiniere a celor în nevoie trebuie îmbinate cu metodele active de prevenire și dezvoltare a capacității de independență.

Pentru a asigura constanța orientării active a sistemului, așa cum s-a procedat în cazul fondului pentru șomaj (un procent de 20% din el obligatoriu este folosit pentru promovarea unei politici active), o fracțiune trebuie rezervată strict pentru măsuri active, preventive și formative în cazul tuturor fondurilor de protecție socială.



##### *5. Tratarea diferențiată în funcție de capacitatea de muncă.*

Tipurile și formele de protecție socială se bazează în principal pe distincția clară dintre cei capabili de muncă (care nu au încă loc de muncă) și cei care nu au capacitatea de muncă.

a. Cei care nu au loc de muncă, dar au capacitatea de a munci vor fi stimulați și sprijiniți în a-și găsi o muncă adecvată, fiind asistați până la integrarea lor profesională. Cei care au capacitatea parțială de muncă vor fi încurajați să lucreze la nivelul posibilităților individuale de muncă, fiind ajutați, prin sistemul de protecție socială, să-și completeze veniturile.

b. Cei care nu au, din diferite rațiuni, capacitatea de a se întreține prin efort propriu vor face obiectul protecției sociale fiind sprijiniți în mod diferențiat, în funcție de contribuția lor trecută, să trăiască la un nivel acceptabil din punct de vedere al standardelor existente.

##### *6. Îmbinarea rolului organismelor centrale cu al celor locale.*

În perioada actuală o atenție specială trebuie acordată descentralizării activităților de protecție socială și stimulării inițiativei locale.

##### *7. Încurajarea dezvoltării organizațiilor nestatutare de protecție socială.*

O atenție specială va fi acordată mobilizării resurselor comunității pentru asistență socială prin intermediul diferitelor organizații nestatutare. Organizațiile non-profit de asistență socială vor fi încurajate și susținute pe diferite căi. Activitatea organismelor statale de asistență socială se va îmbina, în forme diferite, cu activitatea organizațiilor nestatutare. Monopolul statului asupra asistenței sociale va fi lichidat. Fondurile de stat vor finanța nu numai sistemele statale, dar și pe cele nestatutare.

##### *8. Minimizarea costurilor protecției sociale.*

Transpunerea în practică a acestui principiu se poate realiza prin: a) orientarea specifică, centrată pe persoanele și grupurile cu adevărat în nevoie, renunțându-se în general la măsuri de protecție mult prea generale și nespecificate și b) simplificarea aparatului administrativ, evitându-se paralelismele funcționale și tendințele de birocratizare.

##### *9. Incorporarea în activitatea de protecție socială a diagnozei științifice și a evaluării continue a eficienței.*

Nevoile de protecție socială, pentru a fi eficient satisfăcute, trebuie identificate într-o manieră riguros științifică.

Cercetarea științifică a problemelor sociale de tratat - sărăcie, șomaj, situația tineretului, delinvență, relații etnice trebuie să fie organic încorporată în sistemul de protecție socială. Mecanisme sistematice de învățare din propria experiență, cât și din experiența celorlalte țări vor fi, de asemenea, atașate sistemului de protecție socială. În mod special se va încuraja producerea de experimente alternative proprii și se va stimula difuzarea celor cu rezultate pozitive.

Evaluarea permanentă a eficacității și costurilor programelor de protecție socială va sta la baza furnizării unui feed-back permanent sistemului de protecție socială. Aceasta se va realiza în principal printr-un sistem de monitorizare propriu.

Se va instituționaliza un organism neguvernamental de monitorizare a programelor de protecție socială. El va trebui să culegă sistematic informații despre: caracteristicile și dimensiunile grupurilor care fac obiectul protecției sociale, gradul de cuprindere a programelor, proporția persoanelor îndreptățite neincluse, erorile în administrare, costurile administrative, efectele de activare (scoaterea din nevoie), evaluarea programelor alternative experimentate. Periodic raportul de evaluare va fi trimis Guvernului, Parlamentului și făcut public prin mass-media.



### 10. Profesionalizarea sistemului de protecție socială

Aparatul administrativ birocratic al sistemului de protecție socială va fi treptat înlocuit cu un aparat profesionalist: profesionalizarea aparatului prin infuzia de specialiști în asistența socială. O atenție specială va fi acordată formării personalului calificat și a perfecționării profesionale continue.

#### B. PRINCIPII PENTRU PERIOADA DE TRANZIȚIE

În perioada de tranziție, pînă la redresarea economică și la realizarea unei economii suficient de dezvoltate, va trebui să se ia în considerare o serie de condiții particulare și limitări.

##### 1. Dubla deschidere: prezent și perspectivă

Sistemul de protecție socială conceput acum va trebui să conțină aliniamentele esențiale ale sistemului care va funcționa pe deplin dezvoltat în condițiile unei economii stabilizate și cu performanțe ridicate, fiind însă, totodată, adecvat la specificul perioadei actuale de tranziție și a crizei economice. Perspectiva de lung termen trebuie îmbinată cu perspectiva de termen scurt, în cadrul unui proces de creștere spre un sistem matur și echilibrat, prin adoptarea și a unor soluții care să satisfacă condițiile particulare ale tranziției.

Coerența sistemului trebuie privită și în timp. Măsurile de soluționare a problemelor sociale ale tranziției nu trebuie să distorsioneze sistemul de protecție socială în curs de constituire. Nu trebuie constituit în mod special un sistem al tranziției, ci un sistem al economiei de piață orientată social spre care tindem.

##### 2. Corelarea nivelului și tipului de protecție socială cu resursele disponibile.

Întregul sistem de protecție socială se va baza pe resursele economice pe care economia și colectivitatea le poate pune la dispoziție în momentul actual. El va putea să "crească" în funcție de sporirea potențialului economic al colectivității.

##### 3. Protecția socială - factor al creșterii economice.

Sistemul de protecție socială nu trebuie să afecteze, prin supra- sau subdimensionare, creșterea economică. O protecție socială rațional și echilibrat concepută oferă fundamentul social necesar al unei economii prospere. Atît supradimensionarea în raport cu posibilitățile, ca efect al unei politici populiste, cît și subdimensionarea ei afectează negativ realizarea prosperității economice colective. Doar o tranziție protejată social are șanse de reușită.

##### 4. Schimbarea orientării subvenției.

Renunțarea treptată la sistemul de subvenționare a producției ca mijloc de protecție socială universală în favoarea subvenționării consumului, grupurilor sociale aflate în nevoie.

##### 5. Combinarea asistenței sociale cu sprijinul familial.

Promovarea unui sistem modern de protecție socială nu trebuie să distrugă responsabilitățile de sprijin consolidate tradițional, mai ales în această perioadă dificilă de tranziție. Este cazul, de exemplu, al relațiilor de sprijin reciproc între părinți și copii.

##### 6. Particularizarea protecției sociale în funcție de posibilități.

Asistența socială trebuie să ia în considerare o serie de diferențe existente nu numai în ceea ce privește nevoile, ci și posibilitățile: de exemplu, diferențele de cost al vieții, în funcție de mediul de rezidență (sat/oraș, oraș mic/oraș mare etc.), de acces la resurse suplimentare etc..

##### 7. Îmbinarea sprijinului universal cu sprijinul personalizat.

În principal se va utiliza un sistem de protecție socială fundat pe categorii și doar în secundar unul personalizat, bazat pe testarea mijloacelor financiare disponibile ale fiecărei familii. Sprijinirea celor în nevoie, pe baza analizei fiecărei situații în parte, este, în principiu, mai eficientă, dar presupune un aparat

al sistemului de protecție socială dezvoltat și înalt profesionalizat. În lipsa unui asemenea aparat, până la dezvoltarea sa, este recomandabilă utilizarea în principal a categoriilor, simplu de recunoscut pentru administrație.

Pentru creșterea selectivității sistemului de asistență socială, în condițiile unui aparat neprofesional și subdimensionat se va recurge la o combinație între diferitele sisteme de selectare a persoanelor ce au nevoie de asistență socială:

- a) accent pe un sistem categorial, dar cât mai diferențiat cu putință;
- b) utilizarea sprijinului personalizat pe baza testării mijloacelor de subzistență proprii doar pentru anumite categorii de persoane, unde acest lucru este mai simplu de realizat, în condițiile inexistenței unei rețele extinse și profesionalizate de asistență socială;
- c) accentuarea, în condițiile actuale, a sprijinului acordat nu automat, ci la cerere.

Atât pentru simplificarea sistemului, cât și din motive de stimulare, *salariații* nu vor intra, în principiu, în sistemul de asistență socială în perioada actuală de tranziție. Doar familiile lor, în situația în care sînt numeroase (mulți copii), pot intra în discuție.

#### 8. *Întreprinderea și protecția socială.*

Se află în curs transferul unor funcții de protecție socială de la locul de muncă la organismele specializate de protecție socială, naționale sau locale. Paralel însă, se poate duce o politică de stimulare a întreprinderilor de a dezvolta activități specifice, voluntare de protecție socială a salariaților, alături de cele obligatorii din sfera protecției muncii în mod special. Este cazul construcției de locuințe, sprijinirii tinerilor, recalificării și perfecționării profesionale, integrării profesionale a handicapatilor, sistemelor suplimentare de pensionare.



#### IV. PRIORITATI ALE PROTECTIEI SOCIALE IN PERIOADA DE TRANZITIE

În sfera protecției sociale, orice încercare de stabilire a priorităților este de natură a genera puternice reacții emoționale colective.

Oricât de controversată ar fi, stabilirea priorităților se efectuează pînă la urmă, dacă nu printr-o decizie colectivă bazată pe analiza rațională, cu siguranță prin jocul spontan al urgențelor și presiunilor. În acest din urmă caz, avantajul evitării unei decizii explicite, cu toate tensiunile sociale asociate, este plătit din plin prin adoptarea unor priorități distorsionate, cu consecințe posibil dezastruoase pe termen lung.

Conștienți de dificultatea formulării de priorități și de faptul că ele trebuie să fie rezultatul unui proces politic democratic vom risca sugerarea a patru priorități absolute pentru societatea noastră în momentul actual:

##### 1. Asigurarea pentru toți membrii colectivității a cel puțin unui minim de supraviețuire.

Sărăcia în termeni absoluți trebuie să fie energic eliminată. Pe măsura redresării economice și a sporirii resurselor se vor putea rezolva obiective mai ambițioase.

##### 2. Sprijinirea specială a tineretului.

- a. pregătirea școlară și profesională cât mai cuprinzătoare;
- b. politica de integrare profesională activă, micșorarea șomajului la tineri și sprijinirea lor în intrarea într-un ciclu profesional ascendent, evitîndu-se riscul blocajului profesional;
- c. sprijin în întemeierea gospodăriilor: politica de construire de locuințe, facilități de credit etc;
- d. oferirea de oportunități sociale, politice, culturale și sportive, asigurîndu-li-se o viață socială, politică, culturală activă; evitarea marginalizării economice și sociale;
- e. sprijin masiv pentru copiii orfani, abandonati și neglijați.

3. Prevenirea constituirii pungilor de sărăcie, fixate prin mecanisme sociale și culturale defensive și marginalizatoare. Cu alte cuvinte, prevenirea transformării sărăciei individuale în sărăcie colectivă. Acest lucru poate fi realizat prin acțiunea pe mai multe planuri:

- a. Politica de creare de locuri de muncă, de ocupare a forței de muncă la un nivel cât mai ridicat.
- b. Politica de combatere a șomajului cronic, de lungă durată.
- c. Politica de stimulare a dezvoltării economice cât mai echilibrate, prin sprijinirea zonelor geografice cu șomaj cronic. În mod special, politica de stimulare a dezvoltării de întreprinderi economice în centrele urbane mici și la sate, stopînd tendința dezvoltării canceroase a marilor centre urbane, în primul rîndul a Bucureștiului.
- d. Politica de combatere activă și prevenire a criminalității, produs și factor activ de întreținere și amplificare a pungilor de sărăcie.

##### 4. Combaterea criminalității organizate.

Prevenirea prin mijloace masive a transformării criminalității individuale în criminalitate organizată, a atragerii copiilor și tinerilor în activități criminale.

Performanțele economice la un moment dat afectează multiplu orientarea politicii sociale, atît pe termen scurt, cît și pe termen mediu. O concepție strategică clară a politicii sociale trebuie să fie pregătită cu priorități și restricții în diferite ipoteze ca: nerealizarea obiectivelor economice propuse, existența unui deficit bugetar ridicat sau moderat.

## V. COMPONENTELE SISTEMULUI DE PROTECTIE SOCIALA

În acest capitol vor fi tratate acele activități de protecție socială orientate fie spre rezolvarea unor probleme care afectează categorii mai largi și mai difuze de populație (protecția veniturilor, politica în domeniul locuirii), fie spre grupuri sociale aflate într-o nevoie specifică (șomeri, vîrstnici, tineri, copii, săraci).

### I. PRAGUL SARACIEI

Incepem cu pragul sărăciei pentru că acesta stă la baza sistemului de protecție socială. Determinarea unui prag de sărăcie are în politica socială două roluri distincte: a) Un instrument al diagnozei standardului economic de viață al colectivității (ce proporție a populației trăiește în condiții de sărăcie? cum este *distribuită* sărăcia după diferite criterii? cât de accentuată este sărăcia diferitelor grupuri?); b) Un instrument al politicii sociale de a defini grupurile și persoanele care necesită protecție socială, cât și nivelul acestei protecții.

Orice protecție socială se face în funcție de un anumit prag al sărăciei. Există mai multe praguri ale sărăciei, ele ajutîndu-ne să determinăm gradul de sărăcie al populației și totodată să întemeiem programele de protecție socială. Sistemul de protecție socială își fundează diferitele sale componente pe praguri distincte de sărăcie. Din acest motiv, aceste praguri de sărăcie trebuie să primească, într-un fel sau altul, o recunoaștere formală.

Se vor lua în considerare două niveluri ale sărăciei:

1. **Minimul decent de viață (MDV)**, definit ca nivel al resurselor materiale minime care asigură, pe lung termen, o viață decentă în raport cu standardele comunității, dar la nivelul cel mai modest cu putință.

Deși variază în raport cu gradul general de dezvoltare social-economică a comunității, MDV-ul poate fi considerat ca fiind mai mult un parametru *absolut*, în raport cu alte tipuri de măsurători ale sărăciei care se definesc *relativ* la veniturile medii. El exprimă standardul minim de viață civilizată și, în principiu, ar fi posibil ca toți membrii colectivității să se plaseze deasupra lui dacă ar exista resurse economice suficiente. Conform lui, este posibilă o *sărăcie zero*.

2. **Minimul de supraviețuire (MS)**, definit ca acel nivel al resurselor materiale care asigură supraviețuirea socială pe o perioadă relativ scurtă de viață (situații de excepție). Acest nivel absolut minim va putea fi utilizat în momentul de față în identificarea situațiilor în care este nevoie urgentă de un sprijin social.

Utilizarea unui prag sau a altuia de sărăcie este în funcție atât de filosofia care întemeiază sistemul de protecție socială, cât și de resursele economice de care comunitatea dispune. În perioadele de criză economică este normală utilizarea ca prag a minimului de supraviețuire pentru multe dintre activitățile de protecție socială, în timp ce în perioadele de prosperitate minimul decent de viață stă la baza sistemului integral de protecție. MS-ul va fi utilizat în unele programe de protecție socială pînă în momentul în care economia noastră va putea oferi resursele necesare unei protecții sociale mai ridicate.

Cele două niveluri de sărăcie vor fi măsurate diferențiat după o serie de criterii mai generale - sat/oraș, persoană activă/pensionară, oraș mare/oraș mic, sau mai particulare - proprietatea casei, existența unei grădini, existența unor rude cu posibilități de sprijin (copii, părinți), capacitate parțială de muncă, boală care necesită eforturi materiale suplimentare, etc.

MDV-ul și MS-ul vor fi utilizate diferențiat în cadrul proiectării sistemului de protecție socială.



## 2. PROTECTIA VENITURILOR DIN MUNCA

Într-o economie în tranziție, aflată încă în faza de criză, protecția veniturilor provenite din muncă are o importanță specială și ia forme care nu pot fi regăsite în situația unei economii "normale".

Următoarele acțiuni politice se impun:

a. În primul rând, o politică activă de ieșire din criză și de stimulare a creșterii economice. Trebuie abandonată complet practica protecției salariaților prin subvenții acordate întreprinderilor nerentabile.

b. Complementar, o politică de creare de locuri de muncă, atât în sectorul privat, cât și în cel public. Sistemul fiscal trebuie să încurajeze, mai ales în această fază de tranziție, investițiile.

c. Creșterea nivelului de pregătire a forței de muncă printr-un învățământ de calitate și prin forme de reciclare și perfecționare profesională. Aceasta reprezintă o modalitate activă de a proteja și promova creșterea veniturilor populației.

d. Promovarea cadrului legislativ, instituțional și politic al negocierilor parteneriale libere și responsabile, care să ofere salariați lor garanția unor condiții de muncă satisfăcătoare și demne, a unor venituri cât mai ridicate în raport cu performanțele în general ale economiei, ale întreprinderii în cauză, în particular.

e. Stabilirea unui salariu minim obligatoriu care să promoveze demnitatea muncii prin remunerarea ei la un minim decent.

f. În fine, în perioada de dezechilibru financiar, caracterizată printr-un proces inflaționist accentuat, indexarea salariilor, ca și a tuturor celorlalte venituri din sistemul protecției sociale. Acest lucru este cu atât mai necesar cu cât în economia românească este încă predominant sectorul de stat. Modalitatea de indexare trebuie, pe lângă rolul ei de protecție, să asigure o reechilibrare a economiei, pregătind astfel ieșirea din criză. Calea durabilă de creștere a salariilor trebuie să fie creșterea productivității muncii.

Inflația erodează masiv standardul de viață al colectivității, forma ultimă eficace de protecție a veniturilor nefiind indexarea (măsură provizorie care poate alimenta procesul inflaționist), ci echilibrarea economiei.

În condiții de inflație, protecția veniturilor trebuie să aibă în vedere:

a. conceperea unui sistem coerent și flexibil de indexare a veniturilor în raport cu evoluția prețurilor de consum și cu performanțele economiei;

b. menținerea sub control în diferite modalități a prețurilor în domeniile în care nu există o competiție suficientă între producători, paralel cu adoptarea unui set specific de măsuri antimonopol;

c. deplasarea, de câte ori este posibil, a subvențiilor de la producător la consumator, ceea ce ar face ca aceste subvenții să-și atingă mai bine scopul social.

## 3. SALARIUL MINIM

Rațiunea introducerii salariului minim obligatoriu constă în apărarea demnității muncii (o muncă, oricât de necalificată ar fi ea, nu poate fi evaluată sub un anumit nivel) și asigurarea unui minim decent de viață celui care depune o muncă integrală.

Definit printr-o asemenea funcție, salariul minim va trebui să fie determinat pornind de la minimul decent de viață, fără a fi necesar să se identifice cu acesta.

Care trebuie să fie nivelul salariului minim (SM)?

Salariul minim, ca tehnică de protecție socială, are efecte contradictorii de care trebuie să se țină seama în mod special în faza economică dificilă în care ne aflăm. Decizia cu privire la nivelul său are multiple consecințe de care trebuie să se țină seama. Introducerea salariului minim nu are sens decât dacă pentru o categorie dată de salariați conduce la un salariu mai mare decât cel pe care l-ar obține ca urmare a liberului joc concurențial. El conduce la scăderea ofertei de locuri de muncă, ceea ce generează o situație de șomaj calificat, "șomaj politic" cu alte cuvinte, un șomaj ce rezultă din alegerea făcută de colectivitate care a considerat preferabilă creșterea nivelului de trai al celor angajați în detrimentul șomerilor astfel creați.



\* Un salariu minim prea scăzut degradează forța de muncă, menținând-o într-o stare de sărăcie cronică. El demotivează munca. Salariul minim trebuie să fie suficient de ridicat pentru a stimula munca, chiar plătită la nivelul cel mai scăzut, decât nemunca și traiul fundat pe expediente sau pe asistența socială. Din acest motiv, nivelul salariului minim trebuie să fie sensibil mai ridicat decât ajutorul de șomaj și să excludă în principiu starea de sărăcie a salariaților.

\* Un salariu minim prea ridicat afectează negativ creșterea economică, ducând prin aceasta la creșterea șomajului și deci a sărăciei. Un salariu minim ridicat:

- a. scade oferta de locuri de muncă;
- b. încurajează apariția pieței negre a muncii;
- c. crește prețul produselor.

În mod special în condițiile actuale, o creștere a salariului minim poate duce la falimentul unor întreprinderi, reducând artificial locurile de muncă. Penuria produselor se accentuează și, de asemenea, prețurile tind să crească. Din acest motiv, salariul minim trebuie ținut cât mai jos cu putință.

Salariul minim trebuie menținut mai mult ca o "supapă" de siguranță. El nu trebuie să crească în același ritm cu salariul mediu, ci mai degrabă trebuie menținut la un nivel absolut - cel definit de nivelul minim decent de viață. Putem utiliza drept exemplificare cazul SUA. În 1950 salariul minim reprezenta 52% din salariul mediu al muncitorilor din industria manufacturieră. Până în 1987 el a variat între 44 și 53% din acesta. După 1988, el a înregistrat o tendință continuă de scădere relativă, ajungând în 1990 la 37%.

Salariul minim trebuie să încurajeze pe salariat să-și îmbunătățească poziția în muncă.

Pentru a diminua presiunile artificiale de creștere a salariului minim, acesta nu trebuie să reprezinte baza de calcul pentru alte tipuri de venituri. Astfel:

1. Într-o întreprindere sau alta, scala de salarii nu trebuie definită în funcție de SM (acceptat ca retribuire numai pentru munci accentuat necalificate), ci în funcție de performanțele economice; scala salariilor poate porni din orice punct superior SM.

2. Alte venituri, ca de exemplu pensiile, nu trebuie definite în raport cu SM, ci cu alți indicatori cum sînt pragul sărăciei și salariul mediu.

#### Cum se fixează salariul minim?

El este fixat, cum s-a spus, în raport cu minimul decent de viață. Dar în ce proporție? Aici este o problemă dificilă care urmează a fi clarificată. Dacă respectivul salariat ar trebui să trăiască singur, atunci proporția ar trebui să fie de 100%. Dar el are și familie. Cu acest salariu ar trebui să fie asigurat un venit decent întregii familii. Dacă l-am considera însă astfel, SM ar trebui să fie prea ridicat.

Dacă vrem să-l menținem însă cât mai scăzut pentru a încuraja creșterea economică și crearea de locuri de muncă, ar fi preferabil ca situațiile celor cu familii numeroase și care au salariu minim să fie rezolvate nu prin salariul minim, ci prin sistemul de protecție socială. Salariul minim ar putea deci să fie cât mai apropiat de MDV pentru un individ.

În acest fel, funcția de protecție socială a salariului minim ar fi mai focalizată. El ar fi la nivelul necesităților în cazul persoanelor singure sau al familiilor fără copii, familiile cu copii fiind sprijinite prin mijloace specifice protecției sociale.

#### Cine îl fixează?

În toate țările salariul minim este fixat la nivel național, fiind un element al politicii naționale. În SUA el este fixat de către Congres la anumite perioade de timp; în alte țări, este fixat de către Guvern cu sau fără consultarea sindicatelor.

#### Sfera de cuprindere.

De cele mai multe ori, salariul minim nu este universal. De exemplu, în SUA el nu are extindere pentru angajații din agricultură. Rațiunea este că există mereu o serie de situații de angajare în care pentru salariat este convenabil și un salariu mai scăzut decât minimul pe economie, iar angajatorul este în imposibilitatea de a-l acorda. Este cazul agriculturii sau al serviciilor domestice.

Din acest motiv ar fi necesar ca și în sistemul nostru să se introducă unele excepții în ceea ce privește



obligativitatea acordării salariului minim.

În condițiile în care există o puternică tendință inflaționistă, trebuie examinată problema dacă nu cumva salariul minim trebuie indexat, așa cum se întâmplă în momentul de față, sau dacă el trebuie corectat mereu prin decizie guvernamentală, suficient de des în raport cu dinamica prețurilor. O a treia soluție ar putea fi introducerea unei indexări speciale, specifice salariului minim, calculată într-un mod adecvat menținerii nivelului minim decent de viață.

Una dintre dificultățile majore actuale în politica salariului minim este că acesta e foarte apropiat de salariul mediu pe economie (77% în decembrie 1991). Să notăm că cifra indicată mai sus se referă la salariul mediu pe economie și nu la cel al muncitorilor. Mărirea diferenței dintre SM și salariul mediu este vitală pentru stimularea performanțelor în muncă.

#### 4. COMBATEREA SARACIEI

Sărăcia în societatea românească este în creștere, datorită scăderii producției și, complementar, a salariului real, diferențierii veniturilor și apariției șomajului ca fenomen cu o pondere tot mai importantă. Astfel, în comparație cu perioada premergătoare liberalizării prețurilor, salariul mediu real a scăzut cu peste 21%, veniturile din salarii deținând ponderea cea mai mare în ansamblul surselor de formare a veniturilor populației.

Combaterea sărăciei trebuie să ocupe în această perioadă un loc central în politica socială.

Reducerea sărăciei este strins legată de dezvoltarea economică. Doar ieșirea din criză și, apoi, creșterea productivității muncii pot oferi baza unei prosperități reale și mijloacele efective de absorbție a sărăciei. Creșterea economică, deși o condiție necesară pentru reducerea sărăciei, nu este însă și suficientă. După cum studiile pe plan mondial au arătat, politicile macroeconomice sînt importante, dar ele nu pot îmbunătăți nivelul de trai decît pe termen scurt. Din acest motiv, politicile de promovare a creșterii economice trebuie să fie însoțite de politici special concepute pentru ameliorarea situației celor aflați în sărăcie.

În perioada de tranziție și de criză economică în care ne aflăm asistența săracilor trebuie să aibă un anumit specific:

\*Fragul cu ajutorul căruia este determinată starea de sărăcie trebuie să fie fixat relativ jos. De asemenea, el trebuie să fie diferențiat în funcție de anumite caracteristici (de exemplu, sat/oraș)

\*Forma de bază de identificare a săracilor și de acordare a sprijinului este cea *categorială*. Pornind de la o serie de caracteristici cu o înaltă vizibilitate socială (familie cu mulți copii, familie monoparentală, familie de pensionari etc.) se identifică categoriile de persoane care trăiesc, cu o ridicată probabilitate, în sărăcie. Ajutorul este acordat apoi într-o manieră universală, în mod automat, tuturor persoanelor care aparțin respectivelor categorii. Deși este mai puțin focalizată, această metodă are avantajul unei mari simplități și a unor costuri administrative scăzute. În plus, se evită stigmatizarea socială asociată cu suportul personalizat.

Cazurile individuale, care rămîn în situația de sărăcie după un asemenea sprijin general categorial, vor fi tratate prin metode de suport *personalizat* pe baza testării mijloacelor economice individuale.

Sprijinul personalizat urmează a se realiza:

- la cererea beneficiarilor, iar nu automat;
- în mod condiționat: beneficiarii vor trebui să participe activ la un program de redresare social-economică, să facă efortul de a-și îmbunătăți situația economică, de a-și reface și dezvolta capacitatea de muncă acolo unde este cazul. O anumită participare la activități de interes colectiv este de asemenea foarte importantă.

În acest context, dezvoltarea unui sistem de asistență socială în teritoriu, înalt profesionalizat, este vitală.

Sprijinul personalizat prezintă avantajul de a fi înalt focalizat. El vizează numai populația aflată într-adevăr în sărăcie. Un alt avantaj este legat de posibilitatea utilizării unei largi game de transferuri

(în bani, în bunuri sau servicii). Dezavantajul esențial al acestei abordări este costul ridicat al implementării, datorită necesității de a obține date despre fiecare familie (persoană) îndreptățită să primească ajutor, cât și despre modificarea în timp a statutului lor economic.

Indiferent de modalitatea de identificare a săracilor, vor fi avute în vedere următoarele metode de combatere a sărăciei:

#### A. Metode suportive.

Acestea constau în ajutorarea directă a persoanelor aflate în situația de sărăcie. Identificarea, cu ajutorul unui prag al sărăciei, a persoanelor/grupurilor sărace reprezintă primul pas.

\*Transferuri directe către persoanele aflate în sărăcie: bani, bunuri și servicii. Ponderea transferurilor în natură urmează să fie relativ ridicată (bonuri de alimente, sprijin pentru plata chiriei și întreținerii, îmbrăcăminte).

\*Sprijin pentru accesul la venituri mai mari. Principalul avantaj al acestei modalități este acela că urmărește să modifice caracteristicile populației aflate în sărăcie, acționând astfel asupra cauzelor sărăciei și nu doar asupra efectelor. Deși costisitoare pe termen scurt, aceste politici pot fi eficiente pe termen lung.

\*Practicarea unor prețuri preferențiale de achiziție a bunurilor produse de persoanele dezavantajate: handicapați, anumite categorii de producători agricoli etc.

\*Pentru a putea concluziona care sînt produsele și serviciile la care practicarea unor prețuri preferențiale ar duce la îmbunătățirea situației săracilor este necesară cunoașterea caracteristicilor populației aflate în stare de sărăcie. Se poate avea în vedere, pentru populația din mediul urban, practicarea unor niveluri reduse ale chiriilor și după încetarea subvenționării acestora, prețuri reduse la energie, combustibil etc. Principalul dezavantaj al acestei modalități este că implică însemnate cheltuieli bugetare.

Aceste metode suportive de combatere a sărăciei trebuie utilizate cu precauție. Ele nu trebuie să scadă motivația de a munci, a economisi, a investi, iar costul protecției venitului trebuie comparat cu costul stimulării inflației.

#### B. Metode preventive și de sprijin pentru ieșirea din starea de sărăcie

\*În primul rînd, trebuie prevenită instalarea sărăciei la nivel individual și colectiv. Individual, prin ajutorul de șomaj, sprijinirea calificării și reciclării profesionale, stimularea integrării profesionale prin măsuri active. La nivel colectiv, prin măsuri de stimulare a economiei la nivel local și regional, prin facilitarea migrării în zonele cu posibilități de muncă.

\*Prevenirea delincvenței reprezintă de asemenea un mijloc important în prevenirea sărăciei. Dezvoltarea unui sistem de resocializare și de reinserție socială a delincvenților ocupă în această strategie un loc esențial. Delincvența nu este numai un produs al sărăciei, dar și o cauză importantă a menținerii acesteia. Ea produce, în jurul ei, masiv sărăcie.

În tratarea sărăciei trebuie îmbinate metodele *suportive* cu cele *preventive*.

O atenție specială trebuie acordată prevenirii și combaterii pungilor de sărăcie în care sărăcia tinde să se fixeze prin mecanisme sociale, economice și culturale de autoperpetuare. Acestea se pot forma:

\*La nivel zonal: zone rurale, cartiere sau chiar orașe atinse de sărăcie cronică în care sărăcia individuală se transformă în sărăcie colectivă foarte rezistentă la combatere.

\*La nivel de grupuri etnice, de exemplu sărăcia romilor.

Fenomenul sărăciei colective trebuie analizat cu toată atenția și dezvoltate strategii specifice de prevenire și combatere, diferite de prevenirea și combaterea sărăciei la nivel individual.



## 5. POLITICA IN DOMENIUL LOCUIRII

În procesul de privatizare a fondului locativ, în mod special două sînt categoriile sociale ce trebuie să facă obiectul unor politici sociale distincte:

a. *Tinerii căsătoriți*, care nu dispun, în cele mai

multe cazuri, de mijloacele financiare necesare achiziționării unei locuințe. Dacă recurg la închiriere, bugetul lor va fi mereu grevat de cheltuieli însemnate, astfel încît ei își vor perpetua incapacitatea de achiziție a unei locuințe adecvate. Din acest motiv trebuie sprijinit accesul lor la statutul de proprietar. Pentru aceasta trebuie să li se acorde credite pe termen lung. Pentru a fi eficientă, acordarea acestor credite trebuie făcută cu solicitarea unor garanții minime, spre deosebire de procedura actuală (se cer giranți, care nu pot fi pensionari - situația obișnuită a părinților - și garanții în bunuri de valoare, pe care mulți dintre cei în cauză nu le posedă). Singura garanție a creditului trebuie să o constituie locuința. De asemenea, limita de vîrstă trebuie împinsă în sus, corespunzător tendințelor actuale în evoluția prim-nupțialității.

b. *Famiile cu venituri reduse* (șomeri cronici, muncitori necalificați, familii cu mulți copii) nu pot aspira la dobîndirea unei locuințe proprietate personală. Pentru ele trebuie constituit fondul locativ social, compus din locuințe modeste, cu o chirie minimă, subvenționată. Repartizarea acestor locuințe se va face pe considerente sociale de un serviciu specializat al Primăriei.

Funcționarea acestor două componente ale politicii sociale presupune alocarea de fonduri. Ele pot proveni, într-o primă fază, din banii realizați prin vînzarea fondului locativ de stat. Ulterior va fi alocată o parte a impozitelor locale. O întreprindere autonomă se va ocupa cu administrarea fondurilor bănești și a fondului locativ social.

## 6. PROTECTIA SOCIALA A SOMERILOR

În România, șomajul devine o prioritate pentru decidentul în materie de politică economică și socială, nu atît prin dimensiunile actuale, cît prin cele prefigurate ca urmare a principalelor evoluții pe piața muncii în perioada de tranziție.

Astfel, paralel cu renunțarea la vechea concepție a ocupării depline a forței de muncă - în realitate o ocupare forțată - s-a trecut la înlocuirea sistemului administrațiv și birocratic de alocare a acestora cu un sistem nou, bazat pe criteriile de eficiență și competență. În aceste condiții, șomajul va fi alimentat de surse multiple:

- reducerea personalului "tezurizat" de întreprinderile socialiste, debirocratizarea aparatului de conducere, falimentul firmelor necompetitive;
- restructurarea economică și re tehnologizarea;
- declinul producției și al exportului;
- reducerea efortului investițional al statului, care nu poate fi deocamdată compensat de către noii agenți economici;

- creșterea ofertei de forță de muncă - urmare a evoluției demografice pe de o parte și a sporirii ofertei de muncă feminine (sub presiunea scăderii nivelului de trai), pe de altă parte.

Deoarece fenomenele perturbatoare care se manifestă pe piața muncii generează conflicte în plan politic, economic și social trebuie concepută o *politică de protecție anticipativă, activă și reparatorie*, pe următoarele niveluri:

1. protecție *împotriva pierderii de venit* prin asigurarea de șomaj. Existența acesteia poate determina pe de o parte ca un anumit număr de muncitori să rămînă în șomaj dacă diferența între salariul pe care l-ar putea cîștiga și indemnizația pe care o primesc este prea mică, iar pe de altă parte permite sindicatelor să ceară salarii mai mari față de cazul în care n-ar exista.

2. protecție *pasivă* prin intermediul:

- \* unui ansamblu de stimulente și presiuni care să îndepărteze de pe piața muncii candidaturile considerate inoportune

- prepensionare pentru muncitorii în vîrstă
- dispozitive de descurajare a muncii femeilor, în special a celor căsătorite.



\* acțiunilor de "partajare a muncii" în scopul repartizării penuriei de muncă asupra unui număr sporit de persoane: orare reduse, șomaj parțial.

### 3. protecție *activă* prin:

\* crearea de locuri de muncă de interes public sau special destinate handicapaților  
 \* stimulente pentru angajare, dezvoltare sau menținere de locuri de muncă; acestea se adresează în general întreprinderilor private și prezintă o multitudine de trăsături diferite în ce privește mărimea lor, calendarul și indicatorii de referință.

\* dispozitive de formare atât a șomerilor, cât și a muncitorilor amenințați de șomaj; ameliorând calificarea forței de muncă se crează o dinamică favorabilă ocupării pe termen lung.

\* dispozitive care să permită amenajarea timpului de muncă (se are în vedere nu doar reducerea acestuia, ci și creșterea numărului de schimburi, introducerea de orare flexibile etc.) în măsura în care ele corespund dorinței anumitor categorii de muncitori (mame care caută o muncă cu timp parțial) și permit reorganizări care sporesc eficiența economică.

### 4. protecție *intermediară* care cuprinde:

\* ansamblul instituțiilor și mecanismelor ce ameliorează circulația informației și orientarea actorilor pe piața muncii.

\* dispozitive financiare ce reduc costul mobilității muncitorilor: alocații pentru mobilitate, facilități de cazare.

5. protecție prin *măsuri generale*, de politică macroeconomică: salariu minim, legislație privind formele de muncă precară, concedieri, ore suplimentare, organizarea sindicatelor.

Sistemul național de protecție a șomerilor, instituit pe baza Legii nr. 1/1990, cuprinde toate nivelurile menționate:

1. Protecția împotriva pierderii de venit se realizează prin acordarea indemnizației de șomaj care are un caracter auster (60% rata de înlocuire a veniturilor, 9 luni durată maximă de acordare, criterii severe de definire a șomerilor).

2. Ca protecție pasivă, în România s-au adoptat măsuri pe care nu le considerăm potrivite pentru momentul actual. Astfel, s-a redus vârsta de pensionare, ceea ce a disponibilizat un număr important de locuri de muncă, dar a implicat o creștere a costurilor suportate de societate. De asemenea, fără să existe o creștere corespunzătoare de productivitate, s-a redus timpul de lucru săptămânal care nu a dus la o creștere a ocupării forței de muncă.

3. Protecția activă este prevăzută de legislația noastră prin constituirea unui fond destinat formării și recalificării profesionale de 20% din fondul pentru ajutorul de șomaj.

4. În scopul ameliorării transparenței pe piața muncii au fost adoptate o serie de legi (legea privind ajutorul de șomaj, legea salarizării, legea conflictelor de muncă, legea sindicatelor) ce reglementează relațiile de muncă și s-au creat instituții specializate (departamentul de forță de muncă și șomaj, oficii teritoriale de forță de muncă, comisia mixtă guvern-sindicat, organizații sindicale și patronale).

5. În ce privește măsurile generale, guvernul aplică o politică de moderare salarială pentru a stăvili revendicările inflaționiste ce vin din partea sindicatelor; s-a trecut la protecția veniturilor prin sistemul indexării salariale și instituționalizarea salariului minim.

Pentru ca sistemul de protecție a șomerilor să fie eficient atât din punct de vedere social, cât și economic propunem următoarele:

A. Referitor la primul nivel al protecției, *indemnizația de șomaj* trebuie să-și păstreze caracterul auster pentru perioadele de tranziție, deoarece venitul național este scăzut, gradul de mobilizare a resurselor limitat, iar o protecție mai generoasă ar fi nepotrivită pentru această etapă, când accentul trebuie să cadă pe stimularea economiilor și investițiilor, deci impunerea pe venit trebuie menținută la un nivel mai scăzut.

Deoarece economia va avea un potențial redus pentru crearea de locuri de muncă, trebuie rezolvată și problema șomerilor de lungă durată și a celor ce ies de sub incidența Legii nr. 1/1990 (eventual prin forme de asistență), acordându-se în același timp un plus de competență protectivă agenților economici.



În măsura în care resursele economice o vor permite se poate prevedea o creștere a ratei de înlocuire a veniturilor și a gradului de cuprindere a șomerilor.

B. În ce privește măsurile de protecție pasivă, în perioada tranziției ar trebui să se renunțe la pensionarea înaintea vârstei legale, stopându-se și tendința de reducere a timpului de lucru săptămânal.

Întrucât măsurile pasive nu sînt creatoare de locuri de muncă, în schimb prezintă costuri mai mari decît cele presupuse de indemnizarea șomerilor, pentru întreaga perioadă de tranziție considerăm mai potrivite măsurile de protecție activă.

C. Protecția activă însă va fi eficientă doar în măsura în care va avea un caracter anticipativ, nu reparativ. Introducerea unei politici de gestiune a ocupării prin sistemul de formare recurentă și reconversie profesională va permite adaptarea "din mers" a mîinii de lucru la noile evoluții tehnologice, evitînd atît apariția șomajului structural, cît și irosirea de resurse determinată de măsurile post-factum.

În condiții de redresare economică estimăm ca posibile: conceperea unor programe speciale destinate categoriilor cu risc sporit de intrare în șomaj, a unor programe regionale, precum și intervenția statului în crearea unor locuri de muncă, pornind de la nevoile sociale nesatisfăcute și în sectoarele neconcurențiale pentru întreprinderile private.

D. Îmbunătățirea protecției intermediare pe piața muncii presupune, într-o primă etapă, atenuarea asimetriei între puterea de piață a patronilor și cea a salariaților și creșterea transparenței pieței muncii, scop în care îmbunătățirea gradului de dotare a oficiilor de forță de muncă și de calificare a personalului va duce la descentralizarea sistemului, creșterea autonomiei oficiilor teritoriale, valorificarea dinamicilor locale diferite.

Propunem, de asemenea, activarea acelor dispozitive financiare care să permită sporirea mobilității forței de muncă.

E. Chiar dacă în prezent se manifestă o puternică aversiune față de intervenționism, totuși o politică economică în sensul acceptat în țările occidentale poate avea un rol decisiv în reușita tranziției, inclusiv combaterea șomajului. Semnalăm însă, că tranziția impune măsurilor de politică economică noi constrîngeri (privatizare, descentralizare) față de cele clasice (inflație, constrîngeri externe) și că problema șomajului nu poate fi gîndită în afara acestor măsuri.

Politica de credit și fiscală trebuie orientată în direcția favorizării agenților economici cu potențial de creare de locuri de muncă.

Politica industrială trebuie să renunțe la unitățile gigant - rigide și mari surse de șomeri - în favoarea unităților mici și mijlocii.

În politica veniturilor se vor continua măsurile de moderare salarială, asigurînd în același timp creșterea flexibilității salariale în raport cu piața și atribuind salariului rolul firesc de incitare la muncă și nu acela de protecție socială.

## 7. PROTECȚIA SOCIALĂ A PERSOANELOR VIRSTNICE

persoanele care nu au activat profesional. După estimările specialiștilor din Institutul de Cercetare a Calității Vieții există un număr apreciabil de vîrstnici care nu au activat profesional în sistemul de stat și care, în consecință, nu dispun de pensii: 315,5 mii de persoane la sfîrșitul anului 1989.

- Scăderea puterii de cumpărare a veniturilor asigurate (cu 27% a pensiei de asigurări sociale; cu 24% a pensiei pentru pierderea capacității de muncă; cu 26% a pensiei de urmaș), în timp ce pensionarii CAP, pensionarii cu gospodării individuale și pensionarii IOVR nu beneficiază de măsuri de compensare a creșterii costului vieții.

Vîrstnicii reprezintă probabil una dintre cele mai afectate categorii în această perioadă. Ei plătesc într-un mod disproporționat costurile schimbării economice și în mod special ale crizei economice pe care o traversăm.

Caracterul acut al defavorizării populației vîrstnice rezultă în mod special din următoarele:

- Legislația voit restrictivă exceptează de la sistemul asigurărilor sociale

- După estimările făcute de Institutul de Cercetare a Calității Vieții 70% din populația vîrstnică dispune de venituri asigurate prin sistemul de protecție socială în vederea asigurării unor condiții de viață decente, plasîndu-se astfel sub pragul sărăciei.

- Prăbușirea sistemului de pensii, al țărănilor care au lucrat în CAP-uri și nivelurile precare ale pensiilor asigurate acestei categorii, dezavantajînd în continuare populația de la sate; la acestea se adaugă condițiile grele care trebuie îndeplinite pentru obținerea pensiei și exceptarea prin lege a acordării unor prestații existente în sistemul asigurărilor sociale de stat (de exemplu, supliment pentru îngrijirea permanentă a pensionarului invalid de gradul I, pensie de văduvă etc.)

- Erodarea rapidă a economiilor populației vîrstnice datorită inflației accentuate, în condițiile în care această categorie socială dispune de posibilități reduse de a reface aceste economii prin efort productiv. Datorită politicii vechiului regim, vîrstnicii nu dispun în general nici de acumulări de proprietate generatoare de venituri care ar fi putut compensa scăderea puterii de cumpărare a pensiei și a erodării economiilor ca rezultat al inflației.

- Ritmul ridicat al inflației face ca sistemul actual de stabilire a pensiilor bazat pe nivelul salarizării din ultimii ani să producă distorsiuni masive. Sistemul de indexare al pensiilor a avut ca efect comprimarea scalei pensiilor. Diferențele dintre pensii tind să fie eliminate.

Problema nivelului și erodării pensiilor actuale are un caracter de urgență. În prezent, ca urmare a inflației și a noului sistem de salarizare, nivelul pensiilor a rămas cu mult în urma nivelului salariilor, mai ales în ceea ce privește pensiile peste medie. Dacă se va perpetua actuala stare de lucruri, în 2-3 ani persoane care au avut același statut socio-profesional (calificare, loc de muncă, grad etc.) și care s-au pensionat la o diferență de 3-4 ani vor constata o diferențiere a pensiilor de pînă la 100% în favoarea persoanei pensionate mai recent. Pentru repararea acestei sări de lucruri, o problemă urgentă este corelarea nivelului pensiilor cu evoluția salariilor, concomitent cu corelarea pensiilor diferitelor generații de pensionari. În acest scop, se impune reconsiderarea actualului sistem de pensii în vederea încadrării acestuia în principiile echității.

Indexarea va trebui să fie realizată după o metodă statistico-matematică de combinare a indicelui prețului unui coș de bunuri corespunzătoare pattern-ului de consum al pensionarului (vîrstnicului) și a indicelui salariului.

- Restrîngerea posibilităților de asigurare protectivă a vîrstnicilor fără venituri în instituții specializate de asistență.

- Populația vîrstnică este frustrată de o asistență medicală corespunzătoare.

- În ultimii ani s-a împușinat dramatic acordarea diferitelor facilități sociale.

În urma reformei sistemului de pensii, nivelul fiecărei pensii trebuie să fie în concordanță cu perioada de afiliere și cuantumul contribuției la sistemul de asigurări sociale. O diferențiere mai accentuată a pensiilor (în prezent scara fiind de 1:3) ar avea efecte stimulative pentru viața activă.

Conceperea unui nou sistem de pensii se bazează pe o serie de opțiuni de principiu:

A. Privitor la sursa de finanțare, sînt posibile în principiu două posibilități: fie prin metoda capitalizării (acumularea contribuției fiecăruia sub formă de capital și înapoierea sub formă de pensie), fie prin metoda repartiției (pensia egală cu contribuția generației actuale).

În situația actuală a țării noastre doar a doua opțiune este posibilă. Probabil însă că ar fi utilă și folosirea parțială a primului mecanism: un început de acumulare a contribuției sub formă de capital. Dacă aceasta este posibilă, ar avea o contribuție pozitivă la acumularea capitalului în general.

B. Principiul corespondenței dintre nivelul pensiei și contribuția adusă la sistemul de pensii. Echivalentă "prestația/contribuție" este nu numai un principiu cu o rațiune formal morală, ci are o rațiune socială mai profundă. Nivelul veniturilor în viața activă creează un anumit stil de viață care trebuie menținut și la pensie printr-o asemenea echivalență. În plus, ea motivează o contribuție ridicată a fiecăruia la sistemul de pensii.

O asemenea echivalență poate fi realizată prin considerarea a doi parametri fundamentali:

a) numărul de ani în care s-a adus o contribuție la sistemul de asigurări sociale și b) nivelul contribuției



aduse în acești ani, care este în funcție în principal de nivelul salarizării.

C. Pensile trebuie să fie suficient de *diferențiate*, pentru a reproduce diferențierea salariilor. Egalizarea pensiilor nu pare a fi o soluție bună pentru societatea noastră. Se poate introduce eventual o cotă minimă a CAS-ului în funcție de veniturile cele mai reduse ale salariaților, o cotă maximă, calculată la un plafon maxim al venitului (dincolo de care, oricât ar crește acest venit al cotizantului, aceasta rămâne constantă), iar în interiorul acestui interval, o cotă variabilă stabilită individual, prin opțiunea proprie a fiecărui contribuabil (în funcție de venituri)

D. *Vârsta limită* de pensionare ar trebui să crească treptat, pe măsură ce economia se echilibrează și starea de sănătate a populației se ameliorează. Sistemul american este poate cel mai potrivit: creșterea treptată cu câte o lună a vârstei de pensionare, până se ajunge la vârsta pusă ca țintă. Trebuie încă din momentul actual să fie fixată o limită de pensionare superioară, care să fie atinsă treptat într-un număr de ani.

E. *Posibilități flexibile* de pensionare înainte de vârsta limită sau după, dar cu scăderea respectiv creșterea proporțională a pensiei. Sistemul actual stimulează mai degrabă tentația de a ieși devreme la pensie, fapt încurajat și de posibilitatea cumulării pensiei cu salariul. În Suedia, în cadrul așa-numitului program "From full employment to full retirement", săptămâna de lucru e redusă în medie cu 5 ore, lucrându-se parțial 17 ore pe săptămână. Nivelul pensiei parțiale reprezintă între 50-65% din câștigurile brute pierdute ca urmare a transferului la programul parțial de lucru. La noi scoaterea la pensie mai rapidă pentru a elibera locuri de muncă trebuie în general să fie cât mai puțin utilizată, și cu multă prudență. Trebuie imaginat un sistem ca antidot pentru șomajul de prepensionare, care să nu încurajeze abuzul recurgerii la o asemenea posibilitate.

F. Introducerea unui sistem de *pensii suplimentare, voluntare* fie în cadrul sistemului unic de pensionare, fie prin sisteme separate de asigurare. Datorită însă utilizării principiului "pensie/contribuție" actual, o asemenea diversificare instituțională s-ar putea dovedi inutilă.

G. *Problema acoperirii*. Sistemul de pensii trebuie să ofere posibilitatea unei acoperiri totale. În primul rând, sistemul de pensionare trebuie extins la noile categorii de persoane angrenate în economia de piață: micii întreprinzători, patronii și în anumite condiții și casnicele; în mod special, un sistem distinct trebuie făcut pentru țărani.

H. Este necesar să se introducă o *pensie minimă* pentru cei care au avut o contribuție redusă la sistemul de asigurări sociale. Asigurarea acestei pensii se face mai mult pe principiul solidarității sociale. Cei care nu se încadrează în această categorie, care din propria lor alegere nu au contribuit la sistemul de asigurări de bătrânețe, trebuie să intre într-un alt sistem, acela de asistență socială.

Odată constituit sistemul de pensii trebuie să dea garanția durabilității sale pe termen lung, în așa fel încât fiecare să poată determina nivelul de pensii pe care îl va obține. În acest fel, este posibilă stimularea responsabilității pentru propriul viitor. Transparența sistemului de pensii, alături de stabilitatea în timp trebuie să fie caracteristicile fundamentale ale noului sistem de pensii pe care vrem să-l construim.

Pentru *asistența socială* a vîrstnicilor, atât a celor instituționalizați, cât și a celorlalți este nevoie să se dezvolte o amplă infrastructură, atât de locuințe, dispensare, spitale și cămine, cât și o rețea specifică de asistență socială și sanitară. În acest scop este necesar să se creeze un amplu serviciu social care să antreneze tineri (prin înlocuirea serviciului militar cu un serviciu comunitar), șomeri, pensionari, voluntari.

Un caz special îl constituie *pensia de boală*. Ea trebuie să asigure celor care și-au pierdut capacitatea de muncă temporar sau definitiv, total sau parțial, un nivel decent de viață. Ea trebuie să aibă o cuprindere cât mai largă. Ca și alte componente ale sistemului de protecție socială, pensia de boală are o serie de posibile efecte secundare negative care, prin modul în care este acordată, e necesar a fi minimizate. Pensia de boală trebuie însă să descurajeze anumite tendințe:

- a. Simularea sau exagerarea bolii pentru obținerea pensiei.
- b. Neutilizarea capacității parțiale de muncă pentru completarea veniturilor sau reducerea pensiei.

c. Amânarea nejustificată a reluării muncii în condițiile restabilirii stării de sănătate.

d. Deteriorarea ireversibilă a stării de sănătate. Stimularea prezervării stării de sănătate, responsabilitate pentru propria sănătate.

Pentru a evita asemenea efecte negative este necesar ca sistemul să cuprindă stimulenți specifici pentru toate părțile implicate, ca de exemplu:

- Pensia de boală să fie mai redusă decât salariul, stimulându-se astfel opțiunea pentru muncă.

- O parte a ajutorului de boală să fie furnizat de servicii medicale, mai degrabă decât în bani, pentru a reduce recursul nejustificat la concediu de boală.

- O parte a pensiei și a concediului de boală să fie suportată de patronat pentru a-l împiedica pe acesta să utilizeze concediile de boală ca mascare a neutilizării forței de muncă.

- Concediile de boală ar putea fi incluse în bugetul sănătății pentru a stimula măsurile de prevenire și creșterea exigenței în acordarea lor.

- Dezvoltarea activității de recuperare a capacității de muncă, ca o fază ce urmează celei de tratare a bolii.

- Pentru întreprinderile în care riscul de îmbolnăvire sau al accidentelor de muncă este ridicat, acestea trebuie să suporte exclusiv sau în mare parte costul prestațiilor pentru cei accidentați sau cu boli profesionale. Acest lucru se poate face direct, prin acoperirea notei de plată, sau indirect, prin sistemul de asigurări; întreprinderile cu asemenea riscuri și cu incidență mare a îmbolnăvirilor profesionale și a accidentelor plătesc o asigurare mai mare până ce incidența asupra acestora scade.

## 8. PROTECȚIA SOCIALĂ A PERSOANELOR HANDICAPATE

Pentru înlăturarea sau diminuarea dezavantajelor determinate de diferite deficiențe senzoriale, fizice și/sau psihice este necesar ca protecția persoanelor handicapate să vizeze trei *obiective fundamentale*:

a. prevenirea, care circumscrie un ansamblu de măsuri menite atât să preîntâmpine apariția deficiențelor fizice, senzoriale și/sau mintale, cât și să urmărească limitarea acestor deficiențe în proces de instalare;

b. reabilitarea, care este un proces limitat în timp, având ca scop să permită persoanei handicapate să ajungă la un nivel optimal mintal, fizic și social;

c. egalizarea oportunităților, ca procesul prin intermediul căruia mediul fizic și cultural, locuința și transportul, serviciile sociale și de sănătate, posibilitățile de a participa la educație și muncă, la viața culturală și socială să devină accesibile pentru toți.

În ansamblul intervențiilor întreprinse în favoarea acestei categorii de persoane este necesar să se opereze cu principiul "normalizării": fiecare prestație trebuie să urmărească desfășurarea sau reluarea activităților normale, atingerea unui grad maxim de independență fizică, socială și economică. Nu trebuie ca acordarea de subsidii să devină criteriul principal al protecției sociale, care ar putea consolida gradul de dependență.

Este necesară redefinirea structurii și funcțiilor unităților din rețeaua de instituții specializate (grădinițe și școli speciale, școli ajutoare, cămine-școală, școli profesionale, cămine-spital etc.) în scopul ca acestea să fie concepute ca servicii sociale deschise, să răspundă adecvat cerințelor procesului de reabilitare, să contribuie la aducerea persoanelor handicapate la nivelul maxim de autonomie care să le permită inserția în cadrul normal de viață. Totodată se impune evaluarea periodică a celor internați, a eficienței terapiei instituite.

Intervențiile care pot fi efectuate în favoarea acestei categorii de persoane pot fi diferențiate în funcție de vîrstă celor în cauză. Astfel, pot fi elaborate și aplicate programe de îngrijire prenatală, de depistare și intervenție precoce, de orientare școlară și profesională, de susținere a familiilor în care există



una sau mai multe persoane handicapate, de asigurare a locurilor de muncă protejate, de acordarea unor alocații de substituție sau de completare a venitului ș.a.. Este necesară dezvoltarea unei rețele de servicii medicale, psihologice și de asistență socială specializate pentru această categorie de persoane. Dată fiind eficiența recuperatorie redusă a marilor unități specializate (în care există sute de internați), în cazul alternativei îngrijirii în instituții sau îngrijirii la domiciliu, este de preferat aceasta din urmă, ori de câte ori este posibil (cu prestații speciale, destinate să întărească suportul familiei).

Obiectivul asigurării gradului cel mai ridicat posibil de autonomie al persoanei handicapate trebuie să fundamenteze un ansamblu coerent al cadrului legislativ care vizează acest grup vulnerabil. Pe această linie, se impune și precizarea competențelor diferitelor instituții care se ocupă de diferitele aspecte ale problematicei persoanelor handicapate, atât la nivel central (Ministerul Sănătății, Ministerul Științei și Învățământului, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Secretariatul de Stat pentru Handicapați), cât și la nivel local.

### 9. PROTECȚIA FAMILIEI ȘI A COPILULUI

Ca instituție, familia reprezintă o constantă a protecției sociale. Calitatea vieții de familie se află în strînsă interconexiune cu toate aspectele vieții economice, sociale, culturale. Diferitele programe sociale nu pot fi eficiente dacă nu prezintă o coerență a intervențiilor la nivel familial.

Protecția socială a familiei trebuie să se fundamenteze pe evaluarea achizițiilor pozitive existente, dar și a lipsurilor și disparităților.

#### *Realizări:*

- legiferarea egalității între sexe;
- prezența unor reglementări care echilibrează obligațiile familiale cu cele profesionale;
- existența unui sistem de alocații familiale;
- nașterea opțională;
- comportamentul demografic al populației nu are încă excesele prezente la populațiile ce au realizat deja tranziția demografică (divorțialitatea este încă scăzută; propensiunea spre căsătorie este încă ridicată; natalitatea este în limite acceptabile; populația nu este foarte îmbătrînită etc.).

#### *Lipsuri:*

- degradarea continuă a nivelului economic al familiilor;
- nivelul relativ scăzut al stării de sănătate a membrilor familiilor;
- incapacitatea unor familii de a se adapta la tranziție;
- dificultățile în integrarea familiilor marginale și în sprijinirea familiilor rurale
- slaba organizare și funcționare a serviciilor sociale ce deservește familia.

În perioada de tranziție unele funcții ale statului fost paternalist sînt preluate de către familie, ceea ce face din această instituție principalul pivot de sprijin și de supraviețuire a indivizilor în condițiile dificile create de restructurările economice și sociale.

Deși familia suportă cea mai mare parte a greutăților tranziției, efortul de protecție socială din partea statului trebuie menținut și chiar amplificat.

Această protecție trebuie acordată, în primul rînd, chiar și în condițiile penuriei de resurse bugetare, acelor familii incapabile să facă față tranziției sau care fac față, dar cu mari dificultăți.

#### *Principiile* ce stau la baza suportului acordat de către stat familiei se referă la:

- întărirea familiei ca instituție;
- asigurarea bunăstării copiilor;
- evitarea discriminării între sexe;
- libertatea alegerii individuale în ceea ce privește modul de viață și numărul de copii.

*Obiectivele* protecției sociale a familiilor în perioada tranziției cuprind:

1. ușurarea greutății tranziției suportate de familie; protejarea familiilor aflate în situație dificilă;
2. concilierea vieții de familie cu sarcinile vieții profesionale;
3. menținerea echilibrelor demografice și sociale;
4. integrarea familiilor marginale;
5. creșterea generală a calității vieții de familie.

În continuare vor fi expuse câteva propuneri în ceea ce privește modul de realizare a acestor obiective.

*A. Ușurarea greutății tranziției suportate de familie; protejarea familiilor aflate în situație dificilă.*

Printre grupurile ce trebuie protejate se numără:

- copiii;
- bătrânii singuri;
- urmașii (văduve, orfani);
- familiile monoparentale;
- familiile susținute de șomeri;
- familiile cu handicapați;
- familiile rurale;
- familiile tinere.

Protecția socială trebuie orientată prioritar către *copii*, deci către acele familii cu copii minori care sînt incapabile să își asigure venituri peste pragul de sărăcie.

Sprijinul statului pentru creșterea și educarea copiilor se desfășoară în trei direcții principale: ajutoare financiare (alocații familiale și reduceri de impozite); beneficii sub forma concediilor parentale și a programului redus pentru mame; servicii publice de îngrijire a copiilor. În afară de aceste trei direcții principale există și alte forme de sprijin, în special în natură, care vor fi expuse mai jos.

Suportul statului trebuie să fie diversificat în funcție de gama nevoilor, de dificultățile concrete ale familiilor din care fac parte copiii (salarii mici, șomaj, număr mare de membri, handicap etc.). Iată câteva propuneri în acest sens:

- a) luarea în considerare la calculul impozitelor a numărului de copii;
- b) spor de alocație pentru familiile monoparentale;
- c) alocație indiferent dacă părinții lucrează sau nu;
- d) menținerea raportului invers proporțional dintre mărimea alocației și veniturile părinților; acordarea alocației numai sub un anumit plafon al acestor venituri;
- e) extinderea alocațiilor pentru copii și în cazul celor care lucrează în sectorul privat;
- f) diversificarea alocațiilor în funcție de vârsta copiilor;
- g) organizarea și perfecționarea asistenței sociale; monetarizarea asistenței sociale s-a dovedit ineficientă din cauza ritmului actual al inflației. De aceea trebuie avută în vedere utilizarea beneficiilor în natură: facilități de transport, facilități de cazare și alimentație pentru elevii și studenții interni; asistență socială pentru odihnă și tratament; subvenționarea parțială a manualelor pentru învățămîntul general, mijloace de asigurare a rechizitelor, hainelor, încălțămîntei, poate chiar a unei gustări în școlile din cartierele sărace, programe de educație compensatorie pentru copiii săraci;
- h) menținerea gratuității asistenței medicale pentru copii, prelungirea acordării gratuite a medicamentelor (eventual pe perioada școlarizării) și a laptelui praf; dezvoltarea medicinei școlare;
- i) menținerea gratuității învățămîntului, cel puțin a celui general (obligatoriu), a prezenței burselor sociale și de merit după expirarea vârstei de acordare a alocațiilor familiale; scutiri și reduceri de taxe școlare (acolo unde există); credite de studiu;
- j) asigurarea juridică a statutului și protecției copilului.



Srijinul statului în creșterea și educarea copiilor nu are în vedere obiective pro-nataliste, ci bunăstarea copilului în primul rând. Consecințele dramatice ale politicii demografice practicate timp de 25 de ani, inutilitatea eforturilor politice de schimbare a comportamentului demografic, precum și lipsa unui raport direct între creșterea economică și creșterea naturală, toate acestea sînt motive pentru a nu impune în mod explicit o politică demografică a tranziției.

*B. Concilierea vieții de familie cu sarcinile vieții profesionale. Menținerea femeilor în populația ocupată.*

Eliminarea discriminărilor între sexe constituie un alt obiectiv al protecției familiei, în special al protecției femeii. Egalitatea dintre femeie și bărbat, consfințită constituțional, trebuie să ia forma mai concretă a reglementării juridice a drepturilor femeii: remunerație, angajare nediscriminatorie, pregătire profesională, promovare, securitate socială, proprietate, credit etc.

Menținerea femeilor pe piața muncii, în ciuda unor efecte negative asupra creșterii copiilor și coeziunii familiale, rămîne esențială pentru asigurarea statutului economic și social independent al femeii, ca și pentru ridicarea standardului material al familiei. În societatea noastră veniturile aduse de femeie în familie nu sînt suplimentare, ci vitale.

În afara programului de lucru, redus sau flexibil, a concediilor parentale, a legislației muncii protective pentru femei statul srijină menținerea femeilor în populația ocupată, chiar în perioada creșterii copiilor mici, prin dezvoltarea serviciilor publice și private de îngrijire a copiilor preșcolari. În privința acestor servicii trebuie avută în vedere diversificarea lor, ameliorarea calității, finanțarea corespunzătoare (prin combinarea taxelor plătite de părinți în funcție de veniturile lor cu subvenționarea de la bugetele central și local, cu participarea unor firme etc.).

Pentru asigurarea posibilității de opțiune a mamelor cu copii mici, trebuie menținută și alternativa întreruperii activității profesionale timp de doi ani (cu o plată minimă) și bineînțeles, timp de încă patru ani, fără plată, acoperindu-se astfel perioada preșcolară din viața copilului.

Această alternativă este favorizată de perspectiva șomajului și de necesitatea sporirii calității îngrijirii și educației copiilor.

*C. Menținerea echilibrelor demografice și sociale, limitarea exceselor comportamentului demografic modern*

Srijinul economic, instrumental, acordat de stat familiei este justificat nu numai de greutățile tranziției, ci și de politica demografică dezastruoasă a regimului comunist, care a provocat creșterea alarmantă a mortalității materne, a mortalității infantile, a numărului de nașteri premature, a numărului de copii nedorți și a abandonului familial.

În condițiile celui mai înalt grad de ocupare a forței de muncă feminine din Europa, accelerarea numărului de nașteri a fost realizată prin mijloace brutale de control, nu prin dezvoltarea serviciilor compensatorii.

În primii doi ani ai tranziției, statul a încercat să corecteze excesele orientării pro-nataliste (abrogarea Decretului nr. 770/1965, încetarea graduală a subvenției pentru produsele destinate copiilor, blocarea plafonului alocațiilor acordate familiilor numeroase). S-a încercat, de asemenea, stimularea adopției, a plasamentului familial, a îngrijirii în familie a copiilor instituționalizați.

În menținerea echilibrelor demografice statul nu trebuie însă să se mărginească la mijloacele economice. O mare importanță, mai ales pentru limitarea exceselor comportamentului demografic modern către care se îndreaptă populația țării noastre, o au mijloacele non-economice, non-materiale, care alcătuiesc așa-numita protecție socială "expresivă".

Scăderea numărului de copii, creșterea divorțialității, răspîndirea familiilor monoparentale și a uniunilor consensuale sînt tendințe caracteristice comportamentului demografic modern care, probabil, se vor manifesta din ce în ce mai vizibil și în societatea noastră. Nașterea opțională va deplasa accentul de la cantitatea la calitatea produsului concepției, calitate care trebuie stimulată și prin srijinul statului.



Printre mijloacele protecției sociale expresive se înscriu:

- a) înlocuirea avortului cu tehnicile de planificare familială bazate pe contraceptivele moderne; această înlocuire nu trebuie făcută prin interzicerea avortului, ci prin acțiuni educative și de popularizare, prin înființarea centrelor de planning familial;
- b) menținerea în limite acceptabile a dezorganizării și a divorțialității prin terapia de familie, agenții de consiliere și sprijin familial, tribunale specializate în mediere și probleme familiale;
- c) adopțiile și plasamentul familial;
- d) asistența familiilor cu persoane vârstnice;
- e) serviciile sociale la domiciliu.

#### D. Integrarea socială a familiilor marginale

Această integrare trebuie instrumentată pe baza unor studii științifice (monografice, juridice, demografice, social-politice, medicale, școlare). În centrul atenției trebuie să stea diminuarea marilor probleme sociale: violența, alcoolismul, delincvența, devianța, prostituția, imoralitatea, neglijența educativă, persecuția părintească.

Reglementarea instituțională a integrării sociale a familiilor marginale trebuie să se facă prin stabilirea clară a atribuțiilor instituțiilor implicate: școală, asistență socială, poliție, justiție.

*E. Creșterea generală a calității vieții familiei: nivel economic, statut juridic, asistență medicală și socială, educație, locuință, relații intra-familiale (soț-soție, părinți-copii, tineri-bătrâni).*

- a) condamnarea juridică a violenței față de copii, femei, bătrâni;
- b) dezvoltarea studiilor teoretice și a instrumentelor statistice privind familia;
- c) crearea unui organism unic pentru studiul și protecția familiei;
- d) reglementarea statutului femeii și al muncii casnice;
- e) dezvoltarea serviciilor sociale într-o cât mai mare diversitate; ameliorarea administrației; flexibilitatea instituțională; libertatea de a co-exista atât a serviciilor publice, cât și a celor private.

## 10. PROTECȚIA TINERETULUI

În perioada de tranziție, tineretul este afectat multiplu. Lipsa unei protecții sociale eficiente este de natură, în acest caz, să genereze procese negative de termen lung, a căror combatere ar antrena costuri incomparabil mai mari decât cele presupuse de intervenția actuală. Tineretul este dublu afectat, ca salariat și ca întemeietor al unei noi familii, într-un moment crucial al inserției sale în viața socială matură. Pe de o parte el este afectat din start de șomaj: dificultatea de a găsi un loc de muncă după absolvirea școlii. Pe de altă parte, el este și va fi din ce în ce mai mult pus în dificultatea de a-și întemeia propria gospodărie: căderea construcției de locuințe sporește în mod special dificultatea tinerilor de a obține o locuință; creșterea enormă a prețului locuințelor; creșterea accentuată a prețului mobilei și a altor bunuri de folosință îndelungată.

Patru direcții mari trebuie avute în vedere:

1. Sprijinirea învățământului prin burse, dezvoltarea sistemului de învățământ. O atenție specială trebuie acordată tinerilor talentați.
2. Sprijinirea integrării profesionale a tineretului. Șomajul la tinerii până la 25 de ani tinde să fie pe plan mondial ridicat. Și la noi, în unele zone atinge 47%. Trebuie promovată o politică specială de creare de locuri de muncă pentru tineri, formare profesională, sprijin pentru micile întreprinzători, încurajarea și motivarea întreprinderilor în angajarea tinerilor.
3. Sprijinirea tinerilor pentru întemeierea gospodăriei. În mod special, problema locuinței se va dovedi în viitorul apropiat absolut critică. Pentru soluționarea acestei probleme este nevoie de un program național de stimulare a construcțiilor de locuințe și de acordare a unor credite avantajoase;



a. creșterea limitei de vîrstă pentru acordarea de credite tinerilor de la 25 la 30 ani; b. dobînzii mai reduse;  
c. sistem de garantare mai simplă și mai accesibilă pentru tineri. Eventual, după nașterea copiilor, ca un sprijin, reducerea datoriilor.

4. În fine, stimularea unor modalități de petrecere a timpului liber, sprijinirea activităților culturale și sportive.

## VI. CADRE LEGISLATIVE SI ORGANIZATORICE PENTRU SUSTINEREA POLITICII DE PROTECTIE SOCIALA

Promovarea unei noi strategii de politică socială trebuie să aibă o dublă infrastructură:

- a. un cadru legislativ coerent care să conțină totalitatea reglementărilor necesare
- b. cadrul organizatoric - rețeaua instituțională prin care această politică se realizează în plan național și local.

Din punct de vedere legislativ este necesar să fie promovată o serie de legi noi, să fie reconsiderate reglementările anterioare și să fie adaptate la noua viziune legiferările parțiale din ultimii ani.

În mod special, considerăm că următoarele legi trebuie promovate sau revăzute:

### \*Legea cadru a protecției sociale

Această lege ar trebui să statueze:

- a. necesitatea și rolul unei politici explicite de protecție socială;
- b. principiile ce stau la baza instrumentării protecției sociale;
- c. categoriile de populație ce trebuie (normativ) și pot face obiectul protecției;
- d. condițiile în care populația devine subiect al protecției;
- e. tehnicile și formele protecției sociale;
- f. instituțiile și organizațiile ce au ca obiect al activității realizarea politicii protecției sociale;
- g. modalități și categorii ale protecției;

\*Legea asigurărilor sociale (cu referire specială la sistemul pensiilor).

\*Legea asistenței sociale. În condițiile în care țara noastră a avut în perioada interbelică un serios avans față de multe țări europene în domeniul acestui important serviciu social, susținem ca deosebit de necesară revitalizarea acestuia pe următoarele coordonate:

- obiectul asistenței sociale ca parte integrantă a protecției;
- subiecții asistenței sociale și condițiile utilizării acestui serviciu;
- resursele necesare asistenței sociale și modul lor de constituire;
- nivelul de organizare și gradul de subordonare al instituțiilor de asistență socială;
- pregătirea cadrelor și atribuțiile personalului din serviciul de asistență socială.

\*Legea bugetului protecției sociale. Întrucât pentru o perioadă determinată de timp statul încă va mai fi principalul gestionar al resurselor financiare și nonfinanciare naționale, el va continua să rămână principalul susținător al politicii de protecție. O dată cu descentralizarea economică și administrativă, vor apărea și alți actori și agenți gestionari de resurse: patronatul, sindicatele, administrațiile locale care, la rândul lor vor trebui să preia secțiuni importante din prelevarea, producerea, gestiunea și distribuția de resurse.

\*Legea organizațiilor de binefacere, regimul acțiunilor caritative nefiind încurajat prin prevederi exprese. Această lege va fi completată de sau va constitui un capitol al Legii cu privire la organizațiile nonprofit. În cadrul acestei legi va trebui încurajată, prin scutirea de impozite și taxe, contribuția de tip caritabil.

În fine, toate celelalte legi adoptate deja sau în curs de adoptare în profilul protecției sociale sau care conțin prevederi relevante pentru aceasta trebuie reconsiderate în viziunea dată de Legea cadru a protecției sociale.

Enumerăm dintre acestea :

\*legea învățământului (cu referire la perioada de școlarizare gratuită, sistemul burselor, alte forme de protecție)



- \*legea patronatului
- \*legea administrației locale
- \*legea sănătății publice
- \*legea șomajului
- \*legea salarizării/etc.

Dezvoltarea sistemului de administrare a protecției sociale reprezintă, de asemenea, un punct vital al promovării unei protecții sociale moderne și eficiente. Din acest punct de vedere câteva direcții de acțiune sînt importante:

- Eliminarea fragmentării sale, a paralelismelor și a reparărilor artificiale reprezintă o măsură de primă urgență. Probabil va fi necesară înființarea unui Minister al Protecției Sociale, care să preia cele mai multe activități din acest domeniu sau să le coordoneze într-o concepție unitară.

- Regîndirea sistemului de administrare a politicii sociale.

- Profesionalizarea aparatului administrativ. Infuzia treptată de specialiști va permite dezvoltarea de activități calificate de protecție socială. Formarea specialiștilor este o prioritate absolută. Dezvoltarea calitativă a activităților de protecție socială trebuie pregătită și planificată; aceasta se va realiza doar pe măsura formării specialiștilor și a dezvoltării instrumentelor calificate de acțiune.

- Crearea unui organism specializat de cercetare, documentare și evaluare a eficienței programelor de protecție socială.