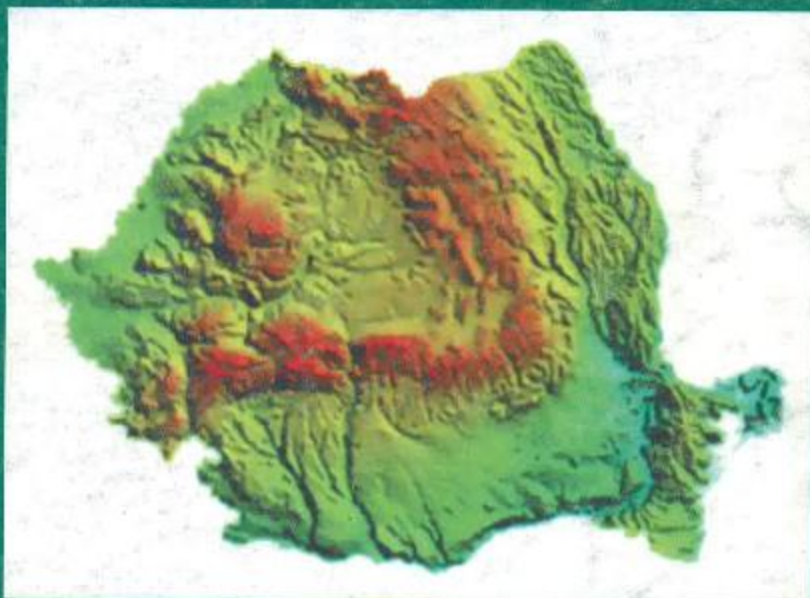


Strategia națională de prevenire și combatere a sărăciei



Recomandări și soluții alternative

ROMÂNIA 1998



PROGRAMUL NAȚIUNILOR UNITE PENTRU DEZVOLTARE
Proiectul de prevenire și combatere a sărăciei

Strategia națională de prevenire și combatere a sărăciei

- Recomandări și soluții alternative -

ROMÂNIA – 1998

AUTORI:

- | | |
|-------------------|---------------------|
| - Catalin ZAMFIR | - ICCV |
| - Dorel ȘANDOR | - CSPAC |
| - Vladimir PASTI | - ZIARUL "CURENTUL" |
| - Warren CROWTHER | - PPCS |

AUTORI ȘI COORDONATORI STUDII DE FUNDAMENTARE:

- | | |
|---------------------------|----------------|
| Lucian ALBU | - IPE |
| Vasilie BOGDAN | - CNS |
| Maria CÂMPEANU | - CNS |
| Constantin CIUPAGEA | - IEM |
| Constantin CHIRCA | - CNS |
| Andor CSORVASI | - MMPS |
| Victor DINCULESCU | - CNS |
| Doina GHEORGHE | - CNS |
| Elena ISTODE | - MMPS |
| Clementina IVAN | - CNS |
| Sebastian LAZAROIU | - CURS |
| Gheorghe MANOLESCU | - IFA |
| Stelian MINOIU | - PPCS |
| Maria MOLNAR | - IEN |
| Filofteia PANDURU | - CNS |
| Speranta PÎRCIOG | - INCSMPS |
| Luana POP | - ICCV |
| Lucian POP | - ICCV |
| Marius Augustin POP | - CNS |
| Viorica RADUCANU | - IEI |
| Simona STANCA | - MMPS |
| Manuela Sofia STANCULESCU | - ICCV și PPCS |
| Simona STROIE | - ICCV |
| Alexandru TAȘNADI | - ASE |
| Marta TRUȘCA | - MMPS |
| Cornelia Narcisa TAMBREA | - ICCV |
| Gheorghe VAIDA-MUNTEAN | - CNS |
| Pavel WAGNER | - CNS |

ABREVIERI:

- | | |
|---------|---|
| ASE | - Academia de Studii Economice |
| CNS | - Comisia Nationala pentru Statistica |
| CSPAC | - Centrul de Studii Politice și Analiza Comparativa |
| CURS | - Centru de Studii Urbane și Regionale |
| ICCV | - Institutul de Cercetari pentru Calitatea Vietii |
| IEI | - Institutul de Economia Industriei |
| IEM | - Institutul de Economie Mondiala |
| IEN | - Institutul de Economie Nationala |
| IFA | - Institutul de Finante al Academiei |
| INCSMPS | - Institutul National de Cercetare Științifica în domeniul Muncii și Protecției Sociale |
| IPE | - Institutul de Prognoza Economica |
| MMPS | - Ministerul Muncii și Protecției Sociale |
| PPCS | - Proiectul de Prevenire și Combatere a Saraciei |

Elaborarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a sărăciei în România a fost coordonată de Comisia Națională de Prevenire și Combatere a Sărăciei

NOTĂ

Comisia Națională de Prevenire și Combatere a Sărăciei (CNPCS) s-a constituit, sub patronajul Președintelui României, în vara anului 1997. Ea se compune din secretari de stat de la: Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Educației Naționale, Ministerul Sănătății, Ministerul Industriei și Comerțului, Ministerul Agriculturii și Alimentației, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor, Departamentul pentru Protecția Copilului, Departamentul pentru Protecția Persoanelor cu Handicap, Ministerul Reformei, SCG-DAPL), vicepreședintele Comisiei Naționale pentru Statistică, vicepreședinții principalelor confederații sindicale (BNS, CSDR, Cartel ALFA, CNSLR FRĂȚIA), președintele Consiliului Național al Intreprinderilor Mici și Mijlocii, directorul FPS, directorii unor institute de cercetare științifică, reprezentanți ai societății civile (Federația pensionarilor, Diaconia), reprezentanți ai organizațiilor internaționale (Banca Mondială, PNUD).

CNPCS este prezidată de consilierul pe probleme sociale și de sănătate al Președintelui României.

CNPCS se întrunește periodic pentru a evalua și monitoriza programele de prevenire și combatere a sărăciei din România.

Proiectul PNUD de prevenire și combatere a sărăciei, primul sub patronajul CNPCS a avut următoarele obiective: elaborarea metodologiei de definire și măsurare a sărăciei la nivel național, zonal și local, elaborarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a sărăciei, dezvoltarea capacității instituționale de formulare și aplicare a politicilor de reducere a sărăciei, stimularea implicării societății civile în acțiuni vizând prevenirea și combaterea sărăciei.

Membri CNPCS au luat parte la seminarii și mese rotunde dedicate sărăciei, au colaborat la elaborarea documentelor pentru lansarea proiectului de elaborare a Strategiei naționale de prevenire și combatere a sărăciei, au discutat și aprobat studii de fundamentare a Strategiei, au aprobat sumarul Strategiei și au coordonat elaborarea acesteia.

În forma actuală, Strategia națională de prevenire și combatere a sărăciei în România a făcut obiectul unei discuții în CNPCS, discuție în urma căreia s-a recomandat lansarea Strategiei pentru dezbatere națională.

Cuvântul introductiv
al Președintelui României, Emil Constantinescu,
la **Strategia Națională de Prevenire și Combatere a Sărăciei**

Strategia Națională de Prevenire și Combatere a Sărăciei este expresia schimbării operate la nivelul mentalității în societatea românească. Această strategie are două dimensiuni, în aparență greu de conciliat, dar care îi conferă, împreună, substanță și valoare. Este, pe de-o parte, o radiografie severă și completă a sărăciei și a factorilor care o determină, precum și un ansamblu de propuneri coerente, o strategie, pentru combaterea acestei maladii sociale. Este, în același timp, un act de conștiință prin care ne asumăm cu maximă responsabilitate această realitate și responsabilitatea pentru aplicarea programelor menite să o vindece.

România nu este o țară săracă. Este însă o țară care a fost prea mult timp sărăcită, și în care realitatea a fost permanent cosmetizată. De aceea, primul gest, indispensabil, al vindecării de această boală socială este scrutarea adevărului, recunoașterea lui deschisă.

În spatele termenilor *săraci absoluți* și *săraci relativi*, a conceptelor de *sărăcie severă* și *sărăcie extremă* se află însă oameni pentru care viața s-a redus la problema supraviețuirii în disperare și neputință: familiile în care adulții trăiesc din câștiguri ocazionale, din ajutoare de șomaj sau ajutor social, și chiar din alocațiile pentru copii; familiile de la sat, lipsite de pământ sau cu pământ puțin; familiile cu mai mulți copii și venituri reduse; vârstnicii; tinerii cu nivel de educație redus, lipsiți de calificare; familiile în care un membru sau mai mulți sunt grav bolnavi sau suferă de un handicap sever. Există în România oameni care trăiesc zi de zi drama de a nu ști dacă vor avea ce mânca, dacă au cu ce să-și hrănească și să-și îmbrace copiii, dacă pot să-și procure medicamentele indispensabile pentru a trăi mai departe. Astăzi, când un român din patru este sărac, vorbele sau simpla compasiune nu mai sunt suficiente. Avem nevoie de o compasiune lucidă, capabilă să identifice cauzele și mecanismele de corectare a acestei dramatice realități.

Între proiectele Președintelui României, combaterea sărăciei a fost și a rămas o prioritate. Sărăcia încalcă drepturile omului și reprezintă, de aceea, o gravă amenințare la adresa democrației. Persoanele care se simt uitate de societate, marginalizate și amenințate, nu au cum să asume un destin conștient. Demnitatea condiției fiecărui cetățean este fundamentală pentru dezvoltarea democratică a instituțiilor.

ste
ea
ită
și
a
de
dii
ne
și
o

În România, ca și oriunde în lume, starea economiei se reflectă cel mai dureros asupra celor săraci. Este o realitate faptul că, deși există o voință politică sinceră, posibilitățile de îmbunătățire a nivelului general de trai sunt limitate. Ieșirea din criza economică și dezvoltarea economică durabilă reprezintă condiția prioritară pentru ca sărăcia să poată fi combătută.

Obiectivul general al strategiei de prevenire și combatere a sărăciei este, pe termen scurt, eliminarea sărăciei extreme, pe termen mediu, stoparea procesului de sărăcire și pe termen lung, reducerea sărăciei până la un nivel economico-social și politic acceptabil.

A continua exclusiv pe linia compensării lipsei de resurse ajutorul material al celor în sărăcie, ca formă a luptei împotriva sărăciei) fără a acționa asupra factorilor generatori de sărăcie va perpetua și această lipsă, și nevoia de a o compensa, și va continua să creeze situații de dependență.

ea
nt
de
ui

Este, pentru aceasta, nevoie de un consens general în susținerea unei strategii de prevenire și combatere a sărăciei, prin orientarea ei către ținte precise, care să îmbine, peste tot unde acest lucru este cu putință, măsurile de urgență cu cele de fond, și susținerea din partea societății cu participarea activă a beneficiarilor acestei susțineri, în condițiile unei strategii naționale de dezvoltare coerente.

În egală măsură, este indispensabilă constituirea unui dispozitiv instituțional care să asigure atât mobilizarea resurselor colective, cât și utilizarea eficientă a acestora, într-o nouă concepție care să stimuleze inițiativa și implicarea comunitară.

a
să
în
ri
in
cu
e;
e;
u
sc
ă-
ce
i,
la
ie
a

Asigurările sociale, învățământul, asistența sanitară, politica salariului minim, politica fiscală, protecția investițiilor și mai ales a investițiilor în afaceri noi, politica demografică și criza locuințelor sunt principalele domenii în care trebuie acționat cu coerență, luciditate și compasiune solidară.

Inițiativa PNUD, ca și eforturile Comisiei Naționale de Prevenire și Combatere a Sărăciei ne obligă, în primul rând moral, pe toți cei responsabili, pe toți "actorii sociali" să reflectăm și să acționăm în direcțiile propuse de această strategie.

a
și
i.
și
a
a

Dincolo de acest prim pas, ne așteaptă un drum cu atât mai scurt cu cât îl vom începe mai repede, cu decizie și fermitate.

Emil Constantinescu

Președintele României

CUPRINS

	pag
CUVÂNT ÎNAINTE	3
NECESITATEA ȘI OBIECTIVUL STRATEGIEI DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A SĂRĂCIEI	4
Necesitatea unei strategii de prevenire și combatere a sărăciei	4
Obiectivul general al strategiei	5
Riscuri	5
Elemente de condiționare	5
Cauzele sărăciei	7
Factorii care produc și susțin sărăcia	7
PROFILUL SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA	11
Caracteristicile sărăciei	11
Proporția și severitatea sărăciei	11
Grupuri sociale cu risc ridicat de sărăcie; factori de risc	14
Perspective pe termen scurt și mediu cu privire la evoluția sărăciei	16
EVOLUȚIA ECONOMICĂ A ROMÂNIEI ÎN PERIOADA DE TRANZIȚIE	20
Principalele trenduri economice	20
Măsuri de politică economică	24
Posibilități de intervenție	25
PROGRAME DE ACȚIUNE ȘI POLITICI DE REDUCERE ȘI COMBATERE A SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA	27
Ce așteaptă colectivitatea de la o strategie de prevenire și combatere a sărăciei ?	27
Sursele economice ale strategiei de prevenire și combatere a sărăciei	28
Componentele fundamentale ale strategiei de prevenire și combatere a sărăciei	31

a. Prevenirea	31
b. Recuperarea din sărăcie	33
c. Sprijinul pentru cei săraci	34
Principiile politicii de prevenire și combatere a sărăciei	35
STRATEGII SECTORIALE	48
Sistemul beneficiilor sociale	48
Sistemul asigurărilor sociale	48
Asistența socială: beneficii categoriale și beneficii în funcție de resursele familiei	54
Sistemul serviciilor de asistență socială	59
Politica în domeniul educației	61
Politica în domeniul sănătății	63
Politica veniturilor	63
Politica fiscală	65
Politica locuirii	66
Politica demografică	66
Grupuri cu risc ridicat și politici de susținere	67
Copii	68
Femei	69
Romi	71
Comunități cronic sărace și pungi de sărăcie	73
CONSOLIDAREA INSTITUȚIONALĂ PENTRU PREVENIREA ȘI COMBATerea SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA	76
Principii de abordare	76
Sistemul instituțional	77
Armonizarea reglementărilor	78
CONSTITUIREA SUPORTULUI PUBLIC. COMUNICARE ȘI COOPERARE ÎN COMBATerea SĂRĂCIEI	80
Procese de constituire a suportului public	81
MONITORIZARE	83

CUVÂNT ÎNAINTE

Ca urmare a acordului încheiat între Guvernul României și PNUD s-a început **elaborarea strategiei naționale de prevenire și combatere a sărăciei în România**. În acest proces au fost angrenate comunitatea științifică, instituții guvernamentale și neguvernamentale.

Pe parcursul acestui demers, s-au elaborat o serie de studii care au fundamentat strategia, constituindu-se împreună cu aceasta într-o bază de date și informații cuprinzătoare¹.

Strategia, pe care o supunem dezbaterii, este menită să identifice căile pe care dispune societatea românească pentru prevenirea și combaterea sărăciei.

În forma ei cea mai concentrată, strategia de prevenire și combatere a sărăciei se va constitui într-un set de măsuri concrete asociate cu termene și surse de finanțare. Pentru transpunerea ei în practică este necesară cooperarea tuturor factorilor interesați: clasa politică, societatea civilă, partenerii sociali și, nu în ultimul rând, grupurile defavorizate.

Pentru realizarea în condiții optime a acestor deziderate este necesară o **largă dezbatere publică** precum și consultări cu toți factorii interesați.

Strategia va trebui continuată cu un plan de implementare precum și de acțiuni de mobilizare a tuturor resurselor disponibile.

- **Metode și tehnici de evaluare a sărăciei**, coordonat de Prof. Dr. Pavel Wagner și Constantin Chirca - CNS, Prof. Dr. Cătălin Zamfir - ICCV, Dr. Maria Molnar - IEN, Dr. Speranța Pirciog - INCSMPS
- **Tendințe statistice ale sărăciei în România**, coordonat de Victor Dinculescu și Constantin Chirca - CNS
- **Zonele de risc cu întreprinderi mari. Harta sărăciei**, coordonat de Sebastian Lăzăroiu - ERS
- **Combaterea sărăciei prin măsuri de protecție socială**, Marta Trușcă și Dr. Csorvasi Andor - MMPS
- **Creșterea economică și sărăcia în România**, coordonat de Dr. Stelian Minoiu, expert - Proiectul de Prevenire și Combatere a Sărăciei
- **Analiza tendințelor, cauzelor și consecințelor sărăciei în România**, coordonat de Vladimir Pasti - Ziarul "Curentul"
- **Politici sociale pentru combaterea sărăciei**, coordonat de Prof. Dr. Cătălin Zamfir - ICCV
- **Sărăcia în România - Cadrul politic instituțional pentru prevenirea și combaterea sărăciei**, coordonat de Dorel Șandor - CSPAC
- **Propuneri pentru strategia de prevenire și combatere a sărăciei în România**, Dr. Warren Crowther, consultant - Proiectul de Prevenire și Combatere a Sărăciei

NECESITATEA ȘI OBIECTIVUL STRATEGIEI DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A SĂRĂCIEI

Necesitatea unei strategii de prevenire și combatere a sărăciei

Există două motive distincte care susțin **necesitatea** unei strategii de prevenire și combatere a sărăciei în România :

Primul este dat de amploarea sărăciei care a afectat societatea românească și, complementar, de preocupările tot mai explicite ale întregii colectivități în legătură cu ce ar trebui făcut în această situație.

Al doilea este generat de noutatea problemei. Sărăcia produsă de criza economiei socialiste și amplificată de tranziție este un tip nou, necunoscut, de sărăcie. De altfel, în ultimele două decenii a survenit și o criză a strategiilor fundamentale specifice statului bunăstării care a modificat întregul context al problemei, impunând căutarea activă de soluții noi.

Obiectivul general al strategiei

Obiectivul general al strategiei de prevenire și combatere a sărăciei este, pe termen scurt, **eliminarea sărăciei extreme, pe termen mediu, stoparea procesului de sărăcire și pe termen lung, reducerea sărăciei până la un nivel economico-social și politic acceptabil.**

Întrucât prezenta strategie se referă la un fenomen extrem de complex, cu multiple inter-corelații, obiectivul ei general **va deveni restricție sau completare pentru obiectivele altor strategii și politici specifice.**

Orice decizie strategică în domeniul politicilor sociale în general, a celor de prevenire și combatere a sărăciei în mod particular, operează o opțiune mai generală asupra tipului de societate care urmează a fi construit.

Strategia de prevenire și combatere a sărăciei propusă promovează o **societate activă, bazată pe valorile muncii, înalt stimulativă pentru performanță, care își asumă riscurile, dar totodată promovează coeziunea socială, solidaritatea și responsabilitatea, o societate care face din investiția în capitalul uman axul politicii sale, dar asigură și recompensele adecvate pentru contribuția fiecăruia.**

Riscuri

Implementarea strategiei de prevenire și combatere a sărăciei se poate confrunta cu următorii factori de risc

- Schimbări importante ale contextului economico-social mondial și european;
- Gradul de coerență a strategiei naționale de dezvoltare globală;
- Lipsa consensului politic în susținerea strategiei de prevenire și combatere a sărăciei;
- Precaritatea resurselor.

Orice acțiune de reducere a sărăciei provoacă modificarea unor procese sociale, redistribuiri ale resurselor în societate, schimbarea situației economico-sociale a unor oameni, familii sau comunități.

Primul element de condiționare constă în faptul că strategia de prevenire și combatere a sărăciei trebuie să fie larg susținută politic, atât pe parcursul acțiunii, cât și după atingerea obiectivului general pentru menținerea rezultatelor obținute. Este necesară, așadar, susținerea ei pe o lungă perioadă de timp. Prin urmare, o condiție a asigurării continuității strategiei de prevenire și combatere a sărăciei este **de a o asocia obiectivelor strategice perene, deja existente** (ca de exemplu, integrarea europeană și nord atlantică).

Al doilea element de condiționare este asigurarea unei puternice baze comunitare. Pentru aceasta este necesară o implicare activă cât mai

cuprinzătoare atât în cunoașterea dimensiunii fenomenului, cât și în aplicarea politicilor specifice și a monitorizării rezultatelor acestora.

Al treilea element de condiționare este transformarea obiectivelor strategiei de prevenire și combatere a sărăciei în criterii de decizie și alocare de resurse pentru toate politicile guvernamentale, indiferent de domeniul în care se aplică. Corolarul acestui principiu este că lupta anti-sărăcie implică o modelare a tuturor politicilor guvernamentale, centrale și locale, astfel încât: (1) orice politică guvernamentală, centrală sau locală, trebuie să conducă la reducerea sărăciei existente; (2) orice politică guvernamentală, centrală sau locală, care generează sărăcie pe termen scurt, mediu sau lung să fie considerată inacceptabilă.

Al patrulea element de condiționare este coordonarea și monitorizarea politicilor specifice strategiei la nivel central, dar și teritorial/ regional și local. Pentru aceasta este necesară crearea cadrului instituțional și legislativ adecvat, precum și a sistemului și instrumentelor de monitorizare.

Al cincilea element de condiționare este orientarea strategiei de prevenire și combatere a sărăciei către eliminarea cauzelor și nu a efectelor. Pentru aceasta este necesară cunoașterea particularităților teritoriale/socio-profesionale/culturale ale fenomenului sărăciei și armonizarea politicii de prevenire și combatere a sărăciei la profilul specific.

Al șaselea element de condiționare este dat de necesitatea adoptării unei viziuni integrate asupra grupurilor defavorizate în încercarea de a armoniza strategiile lor de supraviețuire cu măsurile de prevenire și combatere a sărăciei.

Al șaptelea element de condiționare constă în adoptarea unei abordări din perspectiva valorii adăugate; orice intervenție este evaluată în termenii îmbunătățirii pe care ea o provoacă în viața persoanelor sau comunităților sărace.

Al optulea element de condiționare constă în accentuarea/promovarea suportului pentru autodezvoltare activă și responsabilă a grupurilor beneficiare.

Al nouălea element de condiționare este orientarea strategiei de prevenire și combatere a sărăciei spre așteptările raționale ale colectivităților față de politica socială.

Cauzele sărăciei

În țările cu economii prospere și consolidate, sărăcia este fie produsul marginal ~~fi~~ al eșecului personal de adaptare la o economie tot mai competitivă, fie prețul plătit de colectivitate pentru angajarea într-un proces ~~mult~~ competitiv, într-o structură în care **riscul** este un motor esențial al dezvoltării.

În România, marea majoritate a veniturilor primare ale populației a scăzut cu mai mult de 40% față de situația și ea mizerabilă a anului 1989 - drept urmare s-a diminuat și capacitatea de susținere a grupurilor defavorizate de către stat.

Natura sărăciei în țara noastră este deci determinată de evoluția economiei naționale. Frustrarea căderii economice este o componentă importantă a experienței colective a sărăciei. Ca atare, se poate vorbi de un proces de sărăcire generat de cauze economice.

Există și ceva pozitiv în această situație specială: sentimentul că este ceva provizoriu, speranța și chiar atitudinea activă de ieșire din sărăcie, neapăratizată de acceptare și resemnare.

Factorii care produc și susțin sărăcia

Cunoașterea factorilor care produc și susțin sărăcia este foarte importantă pentru a întreprinde măsuri eficace. Sintetic, aceștia se pot grupa astfel:

Factori generali

Într-o societate în care veniturile sunt obținute prin efort personal și cel mai adesea prin activități de tip salarial, factorii producători de sărăcie sunt cei care, din diferite motive fac dificilă sau chiar imposibilă menținerea unui nivel de trai decent, ca urmare a:

- existenței dezechilibrelor economice la nivel sectorial și de ramură;
- capacității încă limitate a economiei de a produce suficient de eficient, astfel încât efortul personal să genereze cel puțin veniturile minime necesare;

economiile care nu au o astfel de capacitate sunt economii structural sărace și complementar vor genera o sărăcie structurală a colectivității;

- capacității reduse a sistemului economic de a oferi locuri de muncă și oportunități pentru dezvoltarea durabilă de activități generatoare de venit;
- slăbiciunilor sistemului de distribuire și redistribuire a veniturilor;
- creșterii producției unor bunuri și servicii prin efort propriu (pentru auto-consum);
- incapacității de muncă a anumitor indivizi ca urmare a unui handicap, accident, boală etc.

Factori derivați

Aceștia provin din cultura și sistemul social al sărăciei și pot fi urmarea:

- **tulburărilor de comportament** (dependența de alcool, droguri), **stil de viață neadaptat exigențelor pieteii muncii** – lipsa de motivație, alienare față de efort, etc.;
- **adaptării la situația de sărăcie**: lipsa de încredere în forțele proprii, demoralizarea, acceptarea sărăciei produc o scădere a efortului și a investiției în dezvoltarea propriilor abilități;
- **nivelului scăzut de aspirații**, factor important al receptivității scăzute la inovație, lipsei de mobilizare a efortului personal, lipsei de interes pentru dezvoltarea personală conducând la limitarea activității și a veniturilor la niveluri modeste de viață;
- **deficitului de capital uman** - lipsa de educație și calificare; investiție scăzută în formarea copiilor;
- **situațiilor personale speciale care reduc șansele**: persoanele eliberate din închisoare etc;
- **lipsei de oportunități pentru tineri** – educație insuficientă, lipsa locurilor de muncă, locuri de muncă disponibile cu nivel scăzut de calificare;
- **dezechilibrelor între aspirații și posibilități** care duc la moduri criminale de producere de venituri, înalt vulnerabile personal;
- **manifestării culturii sărăciei**: orientarea prezenteistă, consum distorsionat și contraproductiv, lipsa capacităților tehnice și de

disciplină a muncii, dependența de suportul social, descurajarea, demoralizarea;

deficiențelor de socializare: lipsa de educație civică, de profesionalizare, de capacitate de muncă, de cultură a relațiilor interpersonale;

mediului social incitant la comportamente și stiluri de viață contraproductive;

acumulărilor de lipsuri care scad șansele unei soluționări cu forțe proprii a problemelor;

stilului de consum neadecvat resurselor: modul de utilizare a lor este un factor important de sărăcie: pentru cei cu puține resurse, lipsa unor priorități care să echilibreze modul de viață, utilizarea lor contraproductivă – alcoolismul în special – constituie o sursă de sărăcie;

deficitului de capacități sociale – lipsa capacităților colective de soluționare a problemelor comune, lipsa de încredere reciprocă, competiția de tip junglă, în care toți pierd, exploatarea reciprocă.

Factori de politică socială

Intre acești factori menționăm:

- **deficitul de securitate/protecție socială** dat de un nivel scăzut al transferurilor sociale, dar și de utilizarea lor slab eficientă sau fără priorități clare și adecvate;
- **crizele sistemului de protecție socială;**
- **incapacitatea colectivității** de a-și proteja membrii de depozitare criminală a propriilor resurse;
- **incapacitatea sistemului de protecție socială de a proteja împotriva efectelor diferitelor calamități** naturale.

Compensarea lipsei de resurse (ajutorul material al celor în sărăcie, ca formă a luptei împotriva sărăciei) fără a acționa asupra factorilor generatori perpetuează lipsa și nevoia de compensare a ei. Mai mult, creează o situație de

dependență în sensul ca ea reprezintă o soluție la problemă, dar nu o rezolvă, ci o perpetuează în mare măsură.

O asemenea abordare care vizează efectele și nu cauzele nu este sustenabilă din mai multe motive:

- angrenează o cantitate mare de resurse sociale și deci este înalt vulnerabilă la fluctuațiile acestor resurse;
- afectează negativ efortul de dezvoltare socială, orientând efortul societății spre supraviețuire și menținere, cu puține resurse disponibile pentru dezvoltare;
- de suportul social direct beneficiază doar o parte din colectivitate (săracii), în timp ce de rezultatele dezvoltării beneficiază toți membrii colectivității. Factorii producători de sărăcie, rămânând intacti, colectivitatea va tinde mereu să considere că plătește pe mulți care nu merită.

O politică socială orientată masiv spre suport social focalizat al celor în dificultate tinde să polarizeze colectivitatea: o majoritate care trăiește sub stresul continuu al responsabilităților și al efortului - recompensele fiind funcție de efort - și o minoritate săracă care este susținută necondiționat, care este mai presus de responsabilitatea și obligațiile efortului pentru propria bunăstare.

Strategia de prevenire și combatere a sărăciei trebuie să țină cont de diferitele **forme** de sărăcie, care trebuie, evident, tratate diferit. Acestea sunt: a) sărăcie la nivel național, distribuită social, pentru contracararea căreia se va apela la politici guvernamentale; b) sărăcie la nivel comunitar, distribuită teritorial, pentru combaterea căreia se vor utiliza politici regionale și locale; c) sărăcie de sorginte individuală, pentru contracararea căreia se apelează la politici de asistență socială.

PROFILUL SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA

Sărăcia este o problemă cu atât mai îngrijorătoare pentru România cu cât diferă mai mult de sărăcia tipică societăților occidentale prospere, atât ca proporții, ca gravitate, cât și din punctul de vedere al cauzelor și al posibilităților de intervenție ale colectivității.

Caracteristicile sărăciei

Din perspectiva sărăciei, societatea românească se caracterizează printr-un **grad relativ ridicat de modernizare a vieții sociale, dublat însă de un proces de sărăcire accentuat.**

În acest context se manifestă două tendințe cu privire la starea de sărăcie: pe de o parte, nevoile minimale de trai într-o societate modernă, aflată în proces de transformare și sărăcire tind să se plaseze la nivelul necesar simplei funcționări a acesteia. Așadar, standardul colectiv de estimare a sărăciei tinde spre **nivelul ei relativ**. Pe de altă parte, lipsa severă de resurse și aspirațiile tind să regreseze spre **minimul absolut**, de subzistență.

În condițiile actuale ale României **sărăcia relativă la nevoi**, care este în fapt o sărăcie de tip absolut, tinde să fie de masă, iar **sărăcia raportată la ceilalți**, rezultată prin comparația cu standardul colectiv este relativ restrânsă.

Față de situația caracteristică societăților prospere, profilul sărăciei în România este răsturnat.

Proportia și severitatea sărăciei

Proporția de săraci se înscrie în țările prospere occidentale în jurul a 10-15% din populație.

Datele pentru România indică o proporție de săraci între 20% și 25% din totalul populației.

Metodologia de calcul a ratei sărăciei	Rata sărăciei în anul 1995 (%)		Rata sărăciei în anul 1996 (%)	
I. Praguri absolute				
Banca Mondiala	Prag inferior ²	Prag superior	Prag inferior	Prag superior
- Total	19.4	25,0	19.6	25.4
- Urban	14.6	19.5	16.1	21.3
- Rural	24.1	30.3	22.7	29.1
- Salariați	13.3	18.6	14.5	20.6
- Țărani	40.4	48.0	37.3	44.5
- Șomeri	49.0	56.2	49.4	54.8
- Pensionari	15.6	20.6	15.8	21.0
II. Praguri relative ³				
Scala CNS	Prag 40%	Prag 60%	Prag 40%	Prag 60%
-Total	7.9	25.2	6.4	23.4
-Urban	5.2	19.3	4.7	18.6
- Rural	10.5	30.9	7.9	27.7
- Salariați	5.1	21.6	4.3	20.7
- Țărani	20.7	49.7	15.7	42.8
- Șomeri	22.2	54.6	20.4	50.3
- Pensionari	4.8	17.3	3.9	16.8

Sursa: PNUD – PAP, iulie 1998; M.Molnar – CIDE 1998

Tranziția treptată către o economie concurențială, bazată pe primatul proprietății private și al valorii, rupe echilibrul artificial stabilit de economiile de tip comunist, care egaliza veniturile disponibile indiferent de efortul depus sau de alte resurse. În consecință, intensitatea sărăciei și rata sărăciei prezintă tendințe de accentuare la începutul perioadei de tranziție.

În România, la începutul perioadei de tranziție, media veniturilor disponibile pe locuitor nu era situată cu mult peste pragul de decență, ceea ce a făcut posibilă alunecarea sub acest prag a unui număr foarte mare de gospodării. Pe de altă parte, în doar șapte ani, inegalitatea în venituri și

² Pragul inferior, conform metodologiei Bancii Mondiale, reprezintă valoarea numai a cosului minim de produse alimentare, considerat a fi necesar traiului. Pragul superior este cel care asigura consum alimentar egal cu cel al cosului minim de trai.

³ Este vorba despre un procent fixat (40,50,60%) din cheltuielile de consum medii pe economie pentru un adult echivalent.

... s-a adâncit substanțial, ajungându-se la situația în care 8% din populație trăia sub un prag relativ de 40% din media consumului pe adult-echivalent. Conform calculelor specialiștilor (Raport PNUD), masa "incertă" a populației, care trăiește între pragurile teoretice de 40% și 60% din media consumului individual pe economie, are o pondere mare în total, demonstrând existența a 3,8 milioane persoane aflate în această situație în 1996. Dintre acestea, 1,65 milioane (echivalentul a 43% din total) consumau între 40% și 50% din media pe economie. România începe să ofere imaginea unei țări cu o distribuție stabilă a sărăciei, caracterizată de un număr mare de persoane aflate în aceeași zonă de venit (distribuție dispersată, nu concentrată în jurul mediei). Această imagine de "**inerțialitate a sărăciei**", în care eforturile de depășire a pragului de viață decentă devin din ce în ce mai mari, punând sub îndreptărire șansele de reușită a politicilor de redistribuție, pare a se suprapune peste **tiparul stagnant al evoluției macro-economice românești** în care creșterile și scăderile apar ca abateri periodice de la un nivel constant de echilibru.

Mai mult, lipsa unei diferențe de dispersie în mediul rural și urban este un semn al gradului egal de sărăcie între săracii dintr-un mediu și din celălalt; diferențele apar la numărul acestor săraci în totalul populației din mediul respectiv (la rata sărăciei).

Pe categorii socio-profesionale, în topul dispersiei veniturilor se plasează șomerii și țărani, urmați de salariați.

Datele cu privire la rata și pragul de sărăcie conduc la concluzia că :

- **există un segment substanțial de săraci absoluți, cert mai ridicat decât întregul segment de săraci din țările prospere;**
- **există un segment care probabil este substanțial mai ridicat decât primul de săraci relativ.**

În plus, față de cele de mai sus, faptul că oamenii se autoetichetează ca săraci este îngrijorător prin el însuși. Eticheta de "sărac" este în orice societate, și în mod cert în cea românească, o etichetă stigmatizantă. Ea presupune o poziție socială mai degrabă defensivă, asociată cu suspiciunea că într-o măsură semnificativă ea este urmarea unor defecte personale.

Sărăcia în România nu reprezintă doar rezultatul eșecului de integrare în economia de piață, relativ ușor de compensat datorită dimensiunilor sale

reduse. Ea nu este nici doar produsul reajustărilor economice, ci în primul rând efectul căderii brutale a economiei din ultimul deceniu și jumătate. Segmente ale populației, care ar fi trebuit să constituie clasa de mijloc prosperă, manifestă caracteristici ale sărăcirii sau o vulnerabilitate ridicată. Din cauza limitării grave a resurselor bugetare, chiar sărăcia extrem de severă este compensată doar într-o măsură parțială. Situația României nu este unică. Toate țările antrenate în tranziție au de înfruntat problema exploziei sărăciei. (Analiza întreprinsă recent de WIDER, institutul ONU specializat pe problemele dezvoltării economice, cu sediul la Helsinki, asupra a 18 țări în tranziție, a scos în evidență faptul ca față de 1989, în 1993-1995 sărăcia a crescut de 12 ori: de la 14 milioane la 165 milioane, atingând aproximativ 45% din populația țărilor considerate.) Diferențele între țările în tranziție se referă la mixul de politici de prevenire și combatere a sărăciei promovate și contextul economic și social propriu.

Grupuri sociale cu risc ridicat de sărăcie; factori de risc

Analizele asupra sărăciei indică o convergență ridicată a concluziilor: următoarele **grupuri sociale** prezintă un risc ridicat de sărăcie severă:

- Familiile în care adulții nu au o ocupație stabilă, trăind din câștiguri ocazionale, din ajutoare de șomaj sau ajutor social, din alocațiile pentru copii;
- Familiile de la sat, lipsite de pământ sau cu pământ puțin, locuind în zone cu ofertă scăzută de muncă;
- Familiile cu mai mulți copii și venituri reduse;
- Familiile monoparentale, mai ales cele cu doi sau mai mulți copii;
- Vârstnicii lipsiți de pensii sau alte surse de venit, cu pensii foarte mici, în mod special foștii țărani cooperatori;
- Tineri cu nivel de educație redus, lipsiți de calificare.

Profilul sărăciei în România indică un grad relativ ridicat de vulnerabilitate. Este suficientă intervenția unui factor de risc pentru ca situația familiei să fie grav deteriorată.

Următorii **factori de risc** sunt generatori de sărăcie în aproape toate grupurile sociale:

- pierderea unui venit salarial în familie;
- boala prelungită, mai ales în situațiile neacoperite de asigurări sociale și/sau cheltuieli masive pentru probleme de sănătate;
- handicap sever al unui membru al familiei;
- depășirea numărului de 3 copii în întreținere;
- destrămarea familiei sau părăsirea familiei;
- alcoolism, dependență de drog etc. al unuia sau mai multora din membrii familiei;
- lipsa locuinței ori pierderea locuinței.

Situația **copiilor** este una deosebită. În multe abordări ale sărăciei, se consideră eronat că nevoile minimale de subzistență ale adultului sunt valabile și pentru copii și tineri. Aplicarea standardelor valabile pentru adulți la copii operează o nedreptățire structurală a acestora, fiind un factor al perpetuării sărăciei. Adultul cu capacități formate, poate "subzista" o perioadă relativ îndelungată la un minim sever, putând să se reintegreze în viața activă în condițiile apariției oportunităților adecvate. În ceea ce privește copiii, "subzistența" trebuie să includă în mod obligatoriu nevoile de formare și dezvoltare a capacităților, esențiale pentru o integrare socială eficace la maturitate. Deficitul de suport pentru copii este de natură să marcheze negativ evoluția unui segment important al generației tinere, fie prin cronicizarea sărăciei, fie, mai grav, prin deformări comportamentale greu corectabile.

Sărăcia copilului este altceva decât cea a adultului și în consecință formele de suport pentru copiii aflați în situație de sărăcie trebuie să fie diferite de formele de suport pentru adultul sărac.

Și **tinerii** trebuie tratați separat. Ei se află într-o fază crucială a integrării lor în viața adultă. Câteva aspecte sunt esențiale pentru ei:

- suport pentru întemeierea gospodăriei; locuința reprezintă o condiție esențială și, totodată, extrem de problematică pentru mulți dintre tineri;
- suport pentru continuarea studiilor și calificare;
- suport pentru integrarea în viața economică activă.

Perspective pe termen scurt și mediu cu privire la evoluția sărăciei

Fiind indusă în proporții de masă de criza economică a societății românești, sărăcia poate fi reajustată la proporțiile normale ale unei societăți moderne doar prin relansarea economiei, demararea unui proces de dezvoltare durabilă și prin atingerea unui nivel economic apropiat de cel al țărilor dezvoltate.

Procesul se plasează pe o perioadă relativ îndelungată, ale cărei orizonturi de timp sunt dificil de precizat. Se poate însă estima că structural vor trebui să fie parcurse **trei mari faze**, prezentând configurații specifice ale politicilor sociale:

Stadiul 1 (actual): Starea de sărăcie relativă de masă: caracterizată prin aceea că un segment important al populației se află în sărăcie; au loc dezechilibre și lipsuri cronice pentru majoritatea populației; un segment relativ numeros al populației este înalt vulnerabil.

Stadiul 2: Bunăstare moderată: majoritatea populației se bucură de un trai decent minim, dar cu vulnerabilitate ridicată, depărtat semnificativ de standardul de viață occidental; există încă un segment apreciabil de săraci.

Stadiul 3: Bunăstare consolidată: un nivel de bunăstare satisfăcător pentru majoritatea populației; vulnerabilitate social-economică limitată; proporție mică de săraci.

Chiar în cel mai optimist scenariu al unei creșteri economice, viguroase și constante, dinamica societății românești **nu va fi brusc ascendentă** din punctul de vedere al resorbției sărăciei.

Cutremurul economic al ultimului deceniu, produs pe o economie dezechilibrată, va produce predictibil o mulțime de replici care vor agrava situația și așa dificilă a multor zone ale societății românești. Unele segmente ale populației vor fi afectate de adevărate noi șocuri ale sărăcirii declanșate de costurile târzii ale crizei economice actuale, inclusiv de reșezarea sistemului economic.

Se pot identifica mai multe șocuri ale sărăcirii care au fost sau vor fi resimțite și ale căror influențe se vor manifesta și în viitorul apropiat.

- 1. Primul șoc a fost declanșat de reforma economică :** liberalizarea prețurilor cu eliminarea subvențiilor. Raritatea bunurilor ieftine, pe care, în principiu, marea majoritate a populației le putea obține cu



veniturile disponibile, a fost înlocuită cu abundența bunurilor, greu accesibile din cauza insuficienței resurselor financiare.

2. **Cel de al doilea șoc**, care a accentuat efectele negative ale primului șoc, **a fost generat de căderea economiei** care doar parțial a fost efectul restructurării: căderea industriei în primul rând, dar și criza agriculturii s-au constituit într-o sursă continuă de scădere a standardului de viață al populației. Reducerea numărului salariaților și erodarea veniturilor au fost constante ale ultimilor 8 ani.
3. **Cel de al treilea șoc: alinierea la prețurile mondiale.** Avantajul inițial al unor prețuri mai mici, ca urmare a costului redus al forței de muncă a fost epuizat prin creșterea prețurilor materiilor prime și combustibililor. Până la eliminarea monopolului deținut de ramurile primare, alinierea prețurilor la nivelurile mondiale se va face pe seama reducerii costului forței de muncă, ceea ce va afecta bugetele și așa precare ale populației.
4. **Cel de al patrulea șoc:** epuizarea stocurilor de bunuri/economii acumulate de către populație. Acumularea de bunuri din perioada anterioară și din primul an al tranziției a reprezentat un important amortizor pentru șocul scăderii veniturilor, populația putând trăi la un nivel superior veniturilor curente, prin consumarea acumulărilor. Uzarea bunurilor în timp și necesitatea înlocuirii lor va îngreuna situația populației

Problema locuințelor este una specială și prezintă un aspect critic din acest punct de vedere. Șocul va fi suportat în mod special de un larg segment al tinerei generații care își întemeiază o familie. Silit să cumpere locuința sau să locuiască cu chirie, în contextul pieței libere a locuințelor, tânărul va fi împins într-o situație economică extrem de dificilă. La aceasta se adaugă și un important grup de familii adulte, care din motive variate este forțat să locuiască cu chirie sau să cumpere o locuință. Cei care vor reuși să obțină locuințe cu chirie din fondul public vor fi mai puțin expuși, dar proporția lor este extrem de redusă. Creșterea chiriei la locuințele publice, absolut justificată și chiar inevitabilă, va afecta semnificativ echilibrul fragil al bugetului multor familii. Extinderea fenomenului

chiriei în sistemul proprietății private va reprezenta în mod clar o sursă de sărăcire pe termen mediu cel puțin, până când ea va fi compensată de o creștere adecvată a veniturilor. Epuizarea resurselor generațiilor adulte și scăderea acestora face ca posibilitatea susținerii tinerilor de către părinți să scadă la rândul său.

5. Al cincilea șoc: deficitul de capacități și șanse al noii generații.

Un important segment al viitorilor săraci va proveni din tinerii care prezintă un deficit important de formare școlară și profesională. După 1989, participarea școlară a cunoscut o scădere însemnată; abandonul în ciclul secundar a crescut și un segment relativ semnificativ se caracterizează printr-o școlarizare cu totul insuficientă.

6. Al șaselea șoc: viitorul flux din agricultură și sat spre industrie-servicii și oras. Retrocedarea pământului a reprezentat un amortizor extrem de eficace al procesului de sărăcire. O masă de persoane a putut obține din micile loturi de pământ redobândite o parte importantă a resurselor absolut necesare vieții, ceea ce a dat caracterul de supraviețuire al agriculturii și situarea ei la un nivel de productivitate extrem de scăzut.

Inevitabil, în viitorul apropiat procesul de modernizare a agriculturii va produce eliberarea unei mase importante de populație. Migrarea acestora înapoi spre oraș va agrava problema lipsei de locuințe în mediul urban, cu toate consecințele sale. Pe de altă parte, persistența micii gospodării agricole de supraviețuire va crea insule de sărăcie cronică și subdezvoltare.

7. Al șaptelea șoc: accentuarea polarizării veniturilor. În ultimii ani, acest proces în societatea românească a cunoscut un ritm foarte rapid și este probabil că se va accentua în continuare în anii ce urmează.

8. Al optulea șoc: menținerea deficitului în infrastructura bunăstării (locuințe, servicii sociale), se constituie într-o premisă negativă, care va amâna atingerea unui nivel satisfăcător al standardului de viață.

9. **In fine, un șoc previzibil în momentul de față, îl constituie acumularea efectelor sărăcirii din ultimele două decenii și creșterea vulnerabilității unui segment important al populației.**

Concluzia se impune de la sine. Prevenirea și absorbția sărăciei reprezintă o sarcină extrem de complexă. Ea presupune nu numai stoparea declinului standardului de viață, ci, totodată, prevenirea și stoparea șocurilor viitoare ale sărăcirii. Este evident că oprirea declinului economiei și relansarea sa nu vor putea elimina efectele viitoare ale procesului de sărăcire care va afecta încă mult timp societatea românească.

EVOLUȚIA ECONOMICĂ A ROMÂNIEI ÎN PERIOADA DE TRANZIȚIE

Principalele trenduri economice

Începutul perioadei de tranziție a fost caracterizat de evoluții economice globale asemănătoare în toate țările central-est europene. Amplitudinea fenomenelor a fost însă diferită în fiecare țară.

Principalele caracteristici ale dinamicii macro-economice în România, în perioada de tranziție, au fost următoarele:

1. Produsul intern brut a înregistrat o cădere puternică față de nivelul existent înainte de schimbarea sistemului, atât ca urmare a crizei accentuate de schimbările de sistem cât și a lipsei de competitivitate a economiei românești. Față de 1990, în 1997 PIB-ul era de 88%.

În plus, cauze ale lipsei de competitivitate și ale accentuării sărăciei în România se regăsesc în două din evoluțiile economice la nivel sectorial:

- **creșterea ponderii în PIB a valorii adăugate produse în sectorul agricol** (sector cu randamente factoriale modeste, dar cu o pondere foarte mare a populației ocupate în total, fapt ce reduce și mai mult productivitatea);
- **menținerea structurii economice sectoriale anterioare, expresia ritmului lent al restructurării.**

România are de eliminat gap-ul structural al economiei (dezvoltare autarhică împinsă mult dincoale de pragul de specializare necesar punerii în valoare a avantajelor comparative și cristalizarea avantajelor competitive, energo-intensivitatea, lipsa de competitivitate, producția pe stoc, capital învechit, management neperformant, grad înalt de monopolizare a piețelor factorilor de producție, de capital, financiare, monetare etc.) în condițiile în care a pierdut o mare parte a piețelor de bunuri intermediare.

2. Evoluțiile macroeconomice au fost **oscilante**, cu obiective strategice deseori reformulate ceea ce a dus la o lipsă a coerenței

politicilor economice cu efecte negative asupra rezultatelor, imprimând caracterul de **nesustenabilitate dezvoltării economice**.

3. Structural, economia a înregistrat dinamici negative: a crescut substanțial ponderea agriculturii pe seama scăderii celei a industriei, sectorul serviciilor rămânând la o dimensiune modestă.

4. Costul social al tranziției a fost de proporții, în timp ce reforma nu a produs schimbări de substanță. Rata inflației a înregistrat valori alarmante, obiectivul de menținere a ei sub control neputând fi atins. Deși rata șomajului nu are valori ridicate, fenomenul se caracterizează prin cronicizare.

5. Atât capitalul, cât și resursele umane au fost marcate de procese de erodare dramatică.

Economia României, prin comparație cu statele dezvoltate ale lumii sau state europene, este caracterizată de **ponderi foarte mari, ale auto-consumului și ale sectorului informal în produsul intern brut**.

Nivelul mediu al ponderii auto-consumului în consumul total al gospodăriilor a fost în 1996 de 30,6% și se estimează că a crescut în '97. Distribuția pe diferite categorii de gospodării dovedește o dispersie foarte mare a acestui indicator, ponderea auto-consumului depășind 50 - 55% în cazul familiilor de țărani, dar fiind de numai 10% în familiile de patroni. Pensionarii și șomerii își bazează, de asemenea consumul privat pe resurse generate de auto-producție, ponderea auto-consumului la aceste categorii de populație fiind de aproape 40%. Se observă **legătura evidentă cu ponderea mare a populației active existente în agricultură** (în mediul rural). Chiar și familiile de șomeri demonstrează o tendință de retragere în mediul rural, sau de accentuare a producției pentru auto-consum, pentru a surmonta deficitul temporar de venit prin reducerea cheltuielilor efective și prin reducerea costului vieții.

În ceea ce privește piața informală, estimările cu privire la dimensiunile ei au marje cuprinse între 10 și 50%. Este cert însă faptul că **piața informală este mai dinamică decât cea oficial înregistrată, oferind șansa unui profit net ridicat** favorizat de lipsa impunerilor fiscale. Pe de altă parte, piața informală reprezintă o economie semi-închisă la libera circulație a forței de

muncă. Fenomenul **catalizează procesul de concentrare a veniturilor, de adâncire a diferențierilor. Atunci când sectorul informal atinge ponderi foarte mari**, situație către care economia României pare a se îndrepta, este posibil ca **procesul de concentrare să se estompeze prin redistribuție familială**. Indiferent de nivelul estimat al ponderii acestui sector, în diferite abordări, există o concluzie unanimă asupra evoluției sale de principiu: ponderea sectorului informal în generarea de venit disponibil net crește odată cu recesiunea macro-economică și cu mărirea gradului de fiscalitate.

Evoluția celor două procese: de accentuare a producției pentru auto-consum și dezvoltarea pieței informale induc, pe termen lung, efecte paradoxal opuse în ansamblul economic al unei națiuni, comparativ cu recesiunile pe termen scurt.

Pe termen scurt, în cazul unei recesiuni economice, aceste două sectoare oferă o alternativă de retragere: o parte a populației intrate în șomaj poate să se refugieze în gospodării autarhice, pentru a-și asigura nevoile de consum, sau poate apela la oferta de locuri de muncă nedeclarate (renunțând la beneficii viitoare de protecție socială, pentru un "mai bine" actual); aceeași opțiune există și pentru forța de muncă ocupată în sectoare de risc sau în care salariile reale se prăbușesc. **Efectul pe termen scurt este cel de asigurare a subzistenței, sau a unui trai mai apropiat de limitele decenței, pentru un număr considerabil de persoane.**

Pe termen lung, efectul este negativ, deoarece **afectează competitivitatea** națiunii respective și **crează premise pentru excluderea socială** a unor grupuri mari ale populației. Auto-consumul presupune autarhie, lipsa schimburilor economice, ceea ce îngustează fenomenul de specializare, cu efectele sale de revitalizare datorate economiei de scară. Piața informală, deși legată de economia contabilizată prin canale numeroase, menține existența unor bariere în circulația bunurilor și capitalului financiar, ocolind sectorul bancar-financiar oficial, implicit infrastructura mai dezvoltată de care acesta dispune. În perioadele de redresare sau avânt economic, deși își reduce ponderea, existența economiei informale diminuează eficiența procesului de redistribuție socială a veniturilor, reducând veniturile bugetare și capacitatea de finanțare a cheltuielilor de protecție socială.

În ceea ce privește **efortul bugetar** pentru politicile sociale, acesta este dat de ponderea fondurilor bugetare cu destinație socială directă în cheltuielile totale ale bugetului consolidat care, la nivelul anului 1997, era de 24,2% (adăugând cheltuielile sociale realizate din bugetul de stat, ponderea devine 29,1%), comparativ cu țările occidentale unde ponderea poate atinge un nivel de peste 45%.

Pentru perioada 1990-1997, evoluția ponderii în PIB a unor categorii de cheltuieli sociale s-a înscris, de regulă, pe o traiectorie descendentă, în condițiile comprimării în termeni reali a cheltuielilor bugetare.

Ponderea cheltuielilor provenind de la bugetul de stat cu **învățământul** a avut o tendință constantă de scădere de la 14,5% în totalul cheltuielilor bugetului de stat în 1991, la 13,5% în 1997 (cu un minimum atins în 1992, de 12,9%).

Același sens descendent, dar mai accentuat, l-au înregistrat și cheltuielile pentru **sănătate** (de la 11,7% în 1990, la 8,4% în 1997).

Cheltuielile pentru **cultură, religie, sport și tineret** au înregistrat o creștere, ajungând de la 0,6% în 1990, la mai mult de dublu în 1997 (1,6%).

Ponderea cheltuielilor bugetului de stat cu **asistența socială, alocații, pensii, ajutoare și indemnizații** a înregistrat o scădere drastică, cu 4,7 puncte procentuale: de la 12,6% în total venituri în 1990, la 7,9% în 1997 după o perioadă de minimum atinsă în anii 1994-1996 (5,3-5,8%), în parte și datorită preluării acestor sarcini la alte bugete și fonduri.

În anul 1997, structura cheltuielilor totale din această categorie, a fost următoarea: 17,3% de la bugetul de stat, 2% de la bugetele locale, 53,5% de la bugetul asigurărilor sociale de stat, 7% de la fondul special pentru asigurările sociale ale agricultorilor, 1,3% de la fondul de risc și accidente pentru protecția persoanelor handicapate. Ponderea în PIB a acestor cheltuieli s-a redus de la 12,2% în 1990 la 9,7% în 1997.

Referitor la **cheltuielile publice sociale**, dacă în 1990 un procentaj de 14,4% al acestora în PIB plasa România sub media țărilor în tranziție, creșterea acestora a fost mult mai redusă până în 1997 decât în celelalte țări în tranziție, procentul acestora în PIB plasându-se în 1997 sub cel din 1991. Pe de altă parte, dacă toate celelalte țări în tranziție tind să-și majoreze ponderea transferurilor directe către populație, România își canalizează în mod deosebit

efortul de creștere a cheltuielilor publice în sfera serviciilor publice – sănătate și educație, însă fără efecte vizibile.

Măsuri de politică economică

Pentru a susține obiectivul general al strategiei de prevenire și combatere a sărăciei, politicile economice vor trebui să fie orientate către realizarea stabilizării, menținerea unei rate scăzute a inflației, crearea unui mediu economic favorabil pentru dezvoltarea sectorului privat și pentru îndeplinirea reformelor structurale. În acest sens, sunt necesare acțiuni privind:

- Încurajarea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii și reducerea obstacolelor administrative;
- Dezvoltarea activităților intensive în factorul muncă, relativ calificat și ieftin;
- Dezvoltarea unui nucleu de industrii competitive și promovarea unui ansamblu de infrastructuri centrate pe acest nucleu;
- Promovarea avantajelor comparative și competitive la export (creșterea performanței organizațiilor în promovarea comerțului, politică comercială și vamală coerentă și stimulativă);
- Creșterea specializării industriei funcție de avantajele comparative;
- Adâncirea culturii firmei (sistem de valori, simboluri, practici, ritualuri specifice formării și dezvoltării spiritului antreprenorial);
- Creșterea flexibilității producției și a proceselor de producție în vederea unei mai rapide și eficace adaptări la nevoile pieței;
- Sporirea atractivității mediului investițional (în vederea creșterii investițiilor) și măsuri de stimulare a infuziei de capital, accesului și implementării tehnologiei de vârf, managementului performant;
- Transparență în promovarea și derularea reformei, precum și creșterea capacității de adaptare decizională la ritmul realităților.

În vederea obținerii reducerii inflației și stabilizării prețurilor, **politica monetară** va trebui să fie corelată și sprijinită de politici adecvate în alte domenii macroeconomice. Pentru ridicarea rolului sectorului financiar la nivelul cerut de economia performantă, este necesară elaborarea și dezvoltarea unui sistem eficient al piețelor și instituțiilor financiare.

Politica bugetară va trebui să fie sprijinită de reformele structurale din celelalte sectoare. Pentru a opri risipa resurselor naționale și reducerea deficitului bugetar impus de unitățile care produc pierderi, va fi necesară accelerarea reformelor structurale prin privatizarea rapidă sau lichidarea societăților comerciale de stat, reforma băncilor de stat și restructurarea serviciilor publice. Măsurile de restructurare a întreprinderilor și băncilor sunt indispensabile pentru oprirea scurgerilor din buget provocate de unitățile care produc pierderi.

Politica veniturilor va contribui substanțial la realizarea stabilizării macroeconomice. Obiectivul strategic pe termen mediu al acestei politici va trebui să fie menținerea creșterii salariilor corelat cu creșterea productivității.

De asemenea, este necesară aplicarea unui set de **politici micreconomice** și de **reforme structurale**, pentru a ajuta întărirea economiei și crearea unui mediu propice activității economice, în timp ce se consolidează condițiile pentru o contribuție corectă a beneficiarilor acestor reforme în sensul unei necesare solidarități naționale.

Crearea unui mediu care să conducă la **dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii** (IMM) este o altă prioritate în domeniul reformelor structurale. În România, viitoarea creștere economică va depinde în principal de dezvoltarea sectorului privat, iar în cadrul acestuia, de dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii. Pentru aceasta, sunt necesare măsuri de eliminare a constrângerilor care stânjenesc dezvoltarea IMM și de adecvare a subvențiilor financiare și mecanismelor de sprijinire a acestui sector.

De asemenea, se impun măsuri care să vizeze **dezvoltarea pieței de asigurări și a pieței de capital**.

Posibilități de intervenție

Configurația și natura sărăciei în țara noastră condiționează și posibilitățile de intervenție.

Așadar, în România, în situația de sărăcie, cel puțin relativă, de masă, problema compensării sărăciei nu este în primul rând soluționabilă prin transfer social. **Variabila cheie este ieșirea din criza economică și dezvoltarea economică durabilă.**

Absorbția sărăciei nu depinde decât într-o măsură relativ redusă de transferuri sociale. În condițiile țării noastre, ea depinde fundamental de dezvoltarea economică. Fără atingerea acestui obiectiv strategic național, chiar și sărăcia absolută, precaritatea, devine problematic de compensat, ca urmare a rarității acute a resurselor bugetare pentru transfer.

În plus, este vital a se activa segmente aflate în dificultate pentru utilizarea cât mai eficientă a resurselor disponibile la nivel individual comunitar. Formele de activizare sunt vitale atât din cauza limitării severe resurselor financiare publice, cât și ca terapie socială: recuperarea situațiilor de paralizie și blocaj social; revigorarea capacităților anemiate de șocurile succesivelor crize economice și sociale; însănătoșirea vieții comunitare.

PROGRAME DE ACȚIUNE ȘI POLITICI DE REDUCERE ȘI COMBATERE A SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA

Ce așteaptă colectivitatea de la o strategie de prevenire și combatere a sărăciei?

În România sărăcia este percepută nu atât ca o stare a unui segment marginal, ci mai degrabă ca o stare a majorității colectivității. Ea este asociată cu grupuri sociale mari: pensionari, șomeri, familii cu copii, tineri fără un sprijin suficient din partea părinților și chiar familii active cu un singur salariu sau cu două salarii mici. Majoritatea populației se simte afectată de sărăcie, îngrijorată de vulnerabilitatea ridicată la fluctuațiile vieții, considerând că resursele abia ajung unui trai la limita minimului necesar. Sărăcia este percepută pe fondul general al căderii economice, tranziția fiind considerată generatoarea unui proces de sărăcire de masă. **Colectivitatea consideră că sărăcia este gravă pentru că afectează majoritatea populației.**

Prin urmare, a combate sărăcia nu înseamnă în România actuală doar a ajuta pe unii foarte săraci, ci a face ceva pentru standardul de viață al întregii colectivități. O strategie care s-ar limita la a ușura situația celor mai săraci dintre săraci, riscă să nu primească suportul necesar al restului populației care se simte ea însăși a fi într-o anumită măsură săracă. Ca atare, nici politică astfel de strategie nu pare viabilă.

Starea de sărăcie de masă, vulnerabilitatea ridicată a majorității populației la fluctuațiile unei economii care nu s-a oprit încă din cădere generează **o așteptare tot mai acută a populației ca statul să întreprindă ceva pentru îmbunătățirea situației:** reformă economică, stimulare a dezvoltării economice, atragerea capitalului pentru investiții, reducerea inflației și o politică socială de susținere.

Sprijinul pentru cei mai săraci dintre săraci este un obiectiv legitim, dar doar în cadrul unui angajament colectiv mai general de a face ceva pentru depășirea situației generale actuale de lipsă quasi-generalizată. A reduce efortul statului la ajutorul unui segment redus, este de natură să producă frustrarea majorității care se simte paralizată de blocaje mai generale pe care nu le poate depăși în mod individual în efortul ei de a-și spori bunăstarea. În plus, o masă

mare a populației, care se estimează ea însăși a se situa cel puțin la limita sărăciei, este de presupus a avea rezerve serioase față de un efort public orientat extrem de focalizat spre suportul celor mai săraci. Este predictibil ca cei care se simt și ei săraci să tindă să estimeze că situația multora dintre cei mai săraci nu se datorează neapărat unor condiții independente de voința lor, ci propriului comportament.

Cercetările sugerează faptul că în explicarea colectivă a cauzelor sărăciei, se produce o polarizare: pentru sărăcia de masă, se estimează că vina o poartă aproape în mod exclusiv 'societatea', procesele sociale globale care afectează situația economică a întregii colectivități; pentru sărăcia celor mai săraci, deși manifestarea acestor procese nu este exclusă, se acordă o contribuție importantă atitudinii personale - lipsă de motivație, de efort, alcoolismul etc.

Sursele economice ale strategiei de prevenire și combatere a sărăciei

În toate discuțiile asupra politicii sociale în general, asupra politicilor de prevenire și combatere a sărăciei în mod special este invocat ca factor crucial inhibitor limitarea a resurselor financiare publice.

Este clar că această variabilă este extrem de importantă. Cu toate acestea, limitarea resurselor financiare nu trebuie luată în considerare ca fiind problema centrală, ea constituindu-se într-o variabilă independentă, un parametru al oricărei politici sociale. Nivelul resurselor este determinant doar pentru stabilirea formelor și a amplitudinii acestora. Invocarea ei excesivă reprezintă mai degrabă o justificare a paraliziei în fața necesității de a întreprinde ceva semnificativ, a lipsei de imaginație a politicii sociale sau pur și simplu a ignorării unei probleme care este crucială pentru dezvoltarea întregii colectivități. De altfel, obsesia lipsei de resurse este de natură a paraliza imaginația și inițiativa, devenind ea însăși un factor al subdezvoltării.

Problema crucială a unei strategii de prevenire și combatere a sărăciei este de natură instituțională, respectiv **constituirea unui dispozitiv instituțional** care să asigure, pe de o parte, mobilizarea resurselor colective, iar pe de altă parte, utilizarea eficientă a acestora. Sistemul actual, dincolo de subfinanțarea sa cronică, necesită în anumite puncte o regândire a priorităților

... mecanismelor, o diversificare a formelor care să asigure o mai eficientă
... a resurselor existente, lansarea de noi programe.

Resursele financiare publice trebuie luate în mare parte ca fiind date, în
... ca fiind obiect continuu al deciziei politice. O strategie bună, cu un grad
... de acceptabilitate, este ea însăși un important collector de resurse: poate
... colectivitatea să aloce resurse mai ridicate; poate mobiliza, pe lângă
... publice centrale, importante resurse din masa colectivității.
... puse în slujba strategiei de prevenire și combatere a sărăciei trebuie
... a fi mai degrabă o variabilă deschisă, subiect al voinței politice a
... colectivității.

Chiar în condițiile în care unele programe sunt dependente de resursele
... problema strategiei nu este dacă aceste resurse sunt sau nu
... disponibile. Programele dependente de resurse urmează a fi lansate în măsura
... responsabilizării resurselor sau a obținerii de resurse alternative. În consecință,
... problema dificilă a strategiei de prevenire și combatere a sărăciei rezidă mai
... în modul de abordare a problemelor; în construirea unui sistem
... instituțional adecvat de implementare a proiectelor instituționale. **Problema**
crucială este deci aceea a construcției instituționale care să utilizeze
resursele reduse într-o nouă concepție, care să stimuleze inițiativa și
... comunitară.

În consecință, accentul esențial în elaborarea strategiei de prevenire și
... combatere a sărăciei nu trebuie să cadă pe volumul transferului de resurse,
... trebuie lăsat variabil în raport cu resursele și cu voința politică de
... a lor, ci pe construirea unei structuri instituționale și pe politici de
... prevenire și combatere a sărăciei.

O asemenea structură va fi în ea însăși mai eficace în prevenirea și
... combaterea sărăciei, va face economie prin capacitatea mai mare de prevenire
... absorbție, va genera beneficii pentru bunăstarea colectivă. Ipoteza
... fundamentală a acestei strategii este că la același nivel de resurse, beneficiile
... pentru bunăstare pot fi maximizate, proporțiile și gravitatea sărăciei
... substanțial diminuate, iar costurile directe și indirecte ale sărăciei minimizate.

O bună **strategie de prevenire și combatere a sărăciei poate miza**
asadar pe un plus de resurse față de cele existente, prin următoarele căi:

- motivarea colectivității în acordarea mai multor resurse prin reconsiderarea priorităților;
- mobilizarea unor resurse existente difuz în masa colectivității;
- eliberarea de resurse printr-o mai eficientă utilizare a lor, scăderea pierderilor în sistem și o mai bună focalizare a transferurilor;
- utilizarea rațională a resurselor prin micșorarea cheltuielilor pentru controlul și resorbția proceselor sociale produse de sărăcie (criminalitate, boală, degradare comunitară, violență socială), tratarea efectelor sărăciei cronice și rezolvarea durabilă a unor probleme sociale generate de starea de sărăcie.

Resursele economisite atât printr-o mai bună focalizare și o mobilizare, cât și prin controlul efectelor sărăciei prin prevenire și recuperare trebuie orientate prioritar spre dezvoltare de oportunități și creșterea bunăstării colective și doar în secundar spre mărirea beneficiilor pentru segmentul sărac. Economiiile produse ca urmare a scăderii sărăciei ar putea fi sursa majoră a creșterii suportului pentru cei în dificultate. Este important ca resursele eliberate printr-o strategie de prevenire și combatere a sărăciei mai eficientă să reintre în sistem pentru a amplifica rezultatele strategiei și pentru a consolida și dezvolta mecanismele sale.

Construirea unui suport social-politic larg și solid pentru strategia de prevenire și combatere a sărăciei **este crucială**. Un asemenea suport se poate baza pe două tipuri de considerente:

a. Sentimentul solidarității sociale. În condițiile speciale ale perioadei actuale, solidaritatea socială nu poate să nu includă ca o componentă esențială **distribuirea echitabilă a costurilor tranziției**.

b. Luarea în considerare a dimensiunii costurilor colective directe și indirecte ale sărăciei. Sărăcia produce deteriorarea unor capacități umane prețioase pentru dezvoltarea social-economică, diminuează coeziunea și solidaritatea socială, adâncește polarizarea social-economică, crește gradul de conflictualitate socială, demoralizează și alienează, deteriorează starea de sănătate a colectivității. Sărăcirea, polarizarea accentuată, demoralizarea și alienarea sunt factori care viciază structural funcționarea mecanismelor democratice.

Componentele fundamentale ale strategiei de prevenire și combatere a sărăciei

În elaborarea unei strategii de prevenire și combatere a sărăciei trebuie avute în vedere trei tipuri structurale de elemente: **prevenirea, recuperarea și sprijinul (suportul)**.

a. Prevenirea

Prevenirea are în vedere complexul de acțiuni orientate spre eliminarea factorilor generatori de sărăcie.

Pot fi identificate următoarele mari clase de acțiuni de prevenire a sărăciei:

1. Prevenirea căderii veniturilor sub un anumit nivel minim:

- *Compensarea pierderilor naturale de venit* ca urmare a vârstei, nașterii, îmbolnăvirii, accidentelor, pierderi ale locurilor de muncă. **Sistemul de asigurări** (public în primul rând, dar și privat) reprezintă modelul general pe care toate societățile moderne l-au dezvoltat pentru a preveni acest risc de cădere în sărăcie.
- *Compensarea lipsei de venit sau a venitului insuficient din cauza unor situații naturale:* situații de handicap, dezechilibre majore în veniturile unei familii (nașterea copiilor, nevoia de reciclare profesională, dar și situații de calamitate naturală). **Sistemele de beneficii sociale categoriale** (alocații pentru copii, beneficii pentru persoanele cu handicap, burse de studiu) și **beneficii sociale de urgență** (suport pentru nevoi urgente ale familiilor, sprijin pentru cei care suferă de calamități naturale) sunt răspunsul standard la această problemă structurală. În multe țări se utilizează eficient în acest scop și **sistemul fiscal**: impozitarea progresivă, complementar cu reduceri de impozite pentru unele categorii de persoane (familii cu copii, familii angajate în obținerea unor bunuri vitale pentru propria bunăstare (de ex. procurarea locuinței), investiții în educație, asigurări sociale private). Aceasta este o modalitate deosebit de eficace de diminuare a dezechilibrelor financiare și de transfer social în funcție de nevoi și posibilități.

2. Crearea de locuri de muncă/dezvoltarea de oportunități de angajare. În societățile moderne, existența locurilor de muncă devine o problemă critică în prevenirea sărăciei. În toate statele, inclusiv în cele cu un nivel ridicat de prosperitate, există o preocupare majoră de a identifica mijloacele de asigurare a unei abundențe de locuri de muncă în așa fel încât fiecare persoană capabilă de efort să aibă posibilitatea de a desfășura o muncă generatoare de bunăstare personală.

3. Formarea și dezvoltarea capacităților individuale și colective. Globalizarea pieței mondiale cere capacități de inserție în activitatea economică care să poată fi validate într-o competiție economică tot mai liberă și mai accentuată. Deschiderea rapidă a economiei românești spre economia mondială a transformat competitivitatea individuală pe piața muncii într-o variabilă cheie a bunăstării atât individuale, cât și colective. În vederea asigurării formării și dezvoltării capacităților, sunt necesare:

- *Mecanisme de socializare eficace*, în scopul evitării deficitelor de socializare;
- *Tipuri de formare profesională eficace*: formare intelectuală, profesională și de atitudine față de sine și ceilalți, față de activitatea economică;
- *Dezvoltarea schemelor de pregătire profesională continuă*;
- *Creșterea spiritului de disciplină și responsabilitate în muncă*.

4. Controlul proceselor anti-sociale generatoare de sărăcie. În mod special criminalitatea reprezintă un mare producător de risc al sărăciei: criminalitatea împotriva persoanei și a bunăstării ei, dar și criminalitatea economică care atentează la bunăstarea colectivă; corupția care produce deplasări de venituri în contradicție cu principiile unei economii și societăți sănătoase, exploatarea mafiotă, fraudă financiară.

5. Stimularea economiei naționale/regionale/ comunitare pentru a-și crește gradul de monitorizare a performanței și a capacității competitive.

6. Protecția participanților vulnerabili: salariați cu calificare scăzută (de exemplu prin stabilirea unui salariu minim obligatoriu la un nivel decent), sprijinirea liberei inițiative și a întreprinderilor mici și mijlocii, sprijinirea noilor întreprinderi.

b. Recuperarea din sărăcie

Odată instalată, situația de sărăcie, trebuie utilizat un pachet complex de acțiuni de **recuperare, respectiv de scoatere din sărăcie**. Dintre acestea menționăm:

1. Crearea de posibilități de producere de venituri, în condițiile în care există un deficit de asemenea oportunități. Statul/colectivitatea nu poate și nici nu trebuie să devină un ofertant de locuri de muncă în așa fel încât să compenseze lipsa oportunităților oferite de economia propriu-zisă. Economia reală creează locuri de muncă și, la rândul său, individul poate inova, producând propriile sale posibilități. Colectivitatea poate însă interveni în mai multe puncte, ca de exemplu:

- stimulând economia pentru a crea locuri de muncă, inclusiv prin încurajarea investițiilor și a lucrului cu timp parțial;
- investind în infrastructură și organizând lucrări publice în fazele de stagnare a economiei;
- sprijinind dezvoltarea capacităților comunitare și individuale de inițiere de activități producătoare de venit, inclusiv a activităților de producere a bunurilor necesare propriei gospodării;
- sprijinind activitățile colective și comunitare de dezvoltare a infrastructurii colective a bunăstării;
- organizând modalități de participare la activități de interes comunitar pentru cei care la un moment dat (temporar) nu pot să se încadreze în economia reală.

2. Corectarea deficitelor de capacități economice, motivaționale și a deficitelor de socializare. Acest pachet de acțiuni are un profil corectiv, compensatoriu, de terapie prin corectare a deficitelor și dezvoltare a capacităților insuficient dezvoltate. În mod special este vorba aici de stimularea capacității și a motivației de activitate autonomă, aptă să producă un nivel acceptabil de bunăstare individuală. Corectarea deficitelor de responsabilitate nu este mai puțin importantă: responsabilitatea față de copii în primul rând, dar și față de bunăstarea celorlalți. Aici intră și activități de asistență socială de recuperare a celor aflați în situație de capacitate redusă de a fi autonomi: foști

delincvenți, șomeri cronici, dependenți de alcool, droguri, cei cu capacitate reclusă de activitate.

3. Crearea unui sistem de suport social care să evite dependența și să stimuleze bunăstarea, atât prin dezvoltarea capacității de a identifica surse de venit, dar și prin stimularea participării la activități de interes comunitar.

4. Pachet de acțiuni de eradicare/minimizare a proceselor/sistemelor sociale care întrețin sărăcia. Lupta împotriva drogurilor, a criminalității sunt elemente centrale. Dar și programe de eradicare a "pungilor de sărăcie" care reprezintă sisteme sociale cu înaltă inerție de automenținere.

Pe lângă programele de prevenire și recuperare, strategia de prevenire și combatere a sărăciei trebuie să cuprindă și **programe speciale de corectare a efectelor de durată ale sărăciei:** eliminarea deficitului de educație și de calificare, reinserția socială a persoanelor excluse social și marginalizate, reabilitarea capacităților de activitate economică autonomă, inclusiv a disciplinei muncii și a voinței de efort, eliminarea modelelor comportamentale generate de economia subterană și criminală, reinserția socială a victimelor criminalității, inclusiv a celor condamnați.

c. Sprijinul pentru cei săraci

În situațiile și pe perioadele în care sărăcia nu poate fi prevenită și nici recuperarea din sărăcie nu poate fi realizată eficient, este necesară intervenția de **susținere** a celor săraci. Aceste forme se referă în mod special la compensarea deficitului de resurse: sprijinul pe care colectivitatea îl acordă celor aflați în dificultate pentru ca aceștia să obțină un minim de resurse necesare unui trai decent și demn și, mai mult, posibilitatea de recuperare din starea de dificultate în care se află. Acesta poate să aibă mai multe forme:

1. Ajutor social în bani sau în natură pentru cei aflați în situație de nevoie acută și care, pentru o perioadă anumită, nu pot să depășească această stare

2. Ajutor în bani sau în natură pentru cei care nu pot să-și producă propria bunăstare și care nu sunt susținuți de diferitele sisteme de asigurări sociale - persoane fără loc de muncă care nu se califică pentru ajutorul de șomaj, persoane bolnave sau vârstnice care nu sunt acoperite suficient de

asigurările sociale; situații în care dezechilibrul resurse-nevoi este prea mare pentru a fi compensat de sistemul de beneficii categoriale.

3. Locuințe sociale, sprijin pentru închirierea sau cumpărarea de locuințe pentru cei aflați în situație de nevoie acută. Aici pot intra diferite categorii: tinerii care nu au locuință, familiile cu mulți copii cu venituri modeste, persoanele care din diferite motive și-au pierdut locuința și nu au resurse pentru a obține o altă locuință.

4. Sprijinul activităților de producere a bunurilor necesare pentru propriul consum. Pentru o perioadă relativ îndelungată, ca urmare a dificultăților pe care economia noastră le va avea de înfruntat, producerea directă a bunurilor necesare propriului consum reprezintă un compensator eficace al incapacității economiei de a oferi resursele necesare. O parte însemnată a bunurilor și serviciilor necesare familiei, care nu pot fi produse sau obținute prin mecanismele propriu-zise ale economiei, pot fi produse direct. Un asemenea sistem reprezintă o compensare eficace a deficitului individual/comunitar de angajare pe piața economică. El reprezintă o producție la marginea și chiar în afara economiei globalizate. O asemenea activitate mai prezintă încă două avantaje suplimentare. Pe de o parte, ea poate treptat să se transforme în activitate economică competitivă pe piață, crescându-și astfel performanța de producere a bunăstării. Pe de altă parte, dezvoltă și întreține capacitatea și motivația de activitate productivă, de producere prin efort propriu a bunăstării. **Este vital însă ca aceste activități să fie sprijinite pentru a se moderniza;** ar fi periculos ca ele să se limiteze la mijloace tehnice tradiționale, depășite. În acest fel ele ar limita capacitatea de reinserție economică.

Principiile politicii de prevenire și combatere a sărăciei

1. Principiul dreptului universal la suport în caz de dificultate

Susținerea celor vulnerabili la sărăcire sau aflați în situație de sărăcie trebuie să fie universală, fiind o **datorie a colectivității**.

Responsabilitatea colectivității poate genera, prin voința politică, drepturi particulare pentru persoane aflate în anumite tipuri de situații și care

urmează a primi diferite forme de sprijin. Sublinierea datoriei generale a comunității de a oferi un suport adecvat deschide posibilitatea inițiativei comunității și a asumării responsabilității efective.

Complementar datoriei colectivității se constituie un **drept** al fiecărui membru al colectivității de a primi sprijin social în condițiile în care este în situație de nevoie. Acest drept, mai ales în condițiile economice ale societății noastre, nu trebuie să se convertească într-un sistem complet definit de drepturi specifice, care riscă să nu poată fi acoperite satisfăcător, în plus generând rigiditate.

Echilibrul între drepturi formal consacrate și dreptul de a primi suport în forme concret stabilite este vital pentru o politică de prevenire și combatere a sărăciei eficientă.

Cadrul general de drept trebuie să facă loc flexibilității opțiunilor politice. Colectivitatea poate stabili priorități în acordarea pachetului de suport, putând să le modifice în funcție de noile situații și opțiuni politice.

Dreptul general al individului la susținere trebuie să aibă mai multe **niveluri**:

- *Un drept general de a face obiectul atenției colective și de a primi suport.* Formele specifice de suport urmează a fi definite flexibil la nivel național și local, inclusiv prin luarea în considerare a situației concrete a persoanei.
- *Un drept de suport minim obligatoriu* (de exemplu masă gratuită, găzduire în cămine pentru cei fără locuință, o sumă minimă de bani pentru cei lipsiți complet de mijloace). Acest suport minim poate fi definit prin lege, dar modificat în funcție de condiții.
- *O serie de drepturi definite prin legi speciale* și care exprimă prioritățile și opțiunile colectivității.
- *Dreptul de a beneficia de forme specifice de suport*, decise în cadrul comunității locale.
- *Dreptul de a primi servicii de asistență socială*, inclusiv servicii de informare, consiliere, sprijin pentru dezvoltarea capacităților. Trebuie evitată complet situația în care drepturile oferite prin lege nu pot fi acoperite efectiv datorită lipsei de resurse sau a neclarității responsabilităților.

2. Principiul complementarității responsabilităților

Responsabilitatea colectivității față de membrii săi trebuie să fie gândită să fie complementară cu responsabilitatea persoanei care primește suportul colectivității. Așadar, principiul complementarității responsabilității colectivității - responsabilitatea individului se traduce prin faptul că suportul nu se acordă în afara unor **condiționări**.

Statul pasiv al bunăstării, orientat predominant spre oferirea de suport în raport exclusiv cu nevoia, a generat un dramatic **decalaj de responsabilitate**: majoritatea prosperă, activă, responsabilă dar și responsabilizată, comparativ cu minoritatea sprijinită, pasivă, de la care nu se așteaptă asumarea de responsabilități și care nu este sancționată în nici un fel de neasumarea responsabilităților proprii. Sistemul social-economic este astfel construit încât majoritatea populației este sever penalizată în situațiile de neasumare a responsabilităților specifice și de lipsă de performanță, în timp ce minoritatea săracă, beneficiară de un suport modest, este exceptată de la asumarea de responsabilități în multe sfere. Polarizarea colectivității pe dimensiunea asumării de responsabilități este de natură a crea un sistem de asistență socială nesustenabil, iar pe de altă parte de a scinda colectivitatea, producând marginalizare și excluziune socială.

Condiționările care se impun pot îmbrăca următoarele **forme**:

- Efortul de a ieși din situația de dependență - de a lucra, de a întreprinde acțiuni pentru depășirea situației;
- Efortul de a participa la reconstrucția propriei bunăstări;
- Efortul de a-și îmbunătăți capacitățile - calificare, educație etc.; de a elimina o serie de practici cu efecte negative - alcoolism, droguri etc.;
- Responsabilitatea față de propria familie;
- Responsabilități față de colectivitate - respectarea normelor de conviețuire, dar și contribuția prin activitate la soluționarea diferitelor probleme ale colectivității.

Condiționările trebuie să fie promovate printr-o largă varietate de **mijloace**:

- Consolidarea conștiinței responsabilităților individuale;

- Suport sub formă de servicii pentru facilitarea asumării de responsabilități: dezvoltarea capacităților, oferirea de resurse pentru exercitarea acestor responsabilități;
- Forme quasi-contractuale/condiții formale de primire a diferitelor forme de suport;
- Recompensarea asumării responsabilităților. Sistemul de suport social trebuie să fie diferențiat nu numai în funcție de nevoie, dar și în funcție de asumare a responsabilității;
- În fine, suportul trebuie acordat pe baza stabilirii unei relații de deplină transparență, care asigură demnitatea celui sprijinit și participarea sa deplină la proiectarea și realizarea programului de suport. Relația colectivitate - persoană sprijinită nu trebuie să fie în principal de tip punitiv, ci stimulatîv-pozitiv. Condiționările adversative, care au ca scop descurajarea persoanei în cauză de a recurge la suport social, făcând primirea de suport o situație indezirabilă, trebuie înlocuite cu cele pozitive, constructive. Efectul sistemului adversativ este că, în fapt, adâncește marginalizarea și excluziunea socială, generează toleranță la situații de aversiune, la condiții negative, anulează responsabilitatea și demnitatea libertății și autonomiei individuale.

Condiționalitatea trebuie să se concretizeze în cazurile cele mai simple printr-o **relație contractuală cu obligații reciproce**; în cazurile mai complexe, printr-un **plan comun de depășire a situației de dificultate**, în care obligațiile reciproce sunt specificate cu claritate.

3. Principiul subsidiarității măsurilor de prevenire și combatere a sărăciei

Structura pachetului de programe de prevenire și combatere a sărăciei trebuie să ia forma unei **piramide cu vârful în jos**:

Prevenire

Recuperare

Sprijin

Efortul cel mai mare trebuie să fie orientat spre **prevenire**. Prevenirea sărăciei reprezintă **acțiunea cea mai ieftină și cea mai morală totodată**.

Eradicarea sărăciei, chiar dacă este un obiectiv legitim, inclusiv din punct de vedere al fezabilității sale, reprezintă un proces pe termen lung. O **sărăcie reziduală** va subzista pe un termen nedefinit. (Se înțelege prin sărăcie reziduală în raport cu un anumit program sau pachet de programe de prevenire și combatere a sărăciei, sărăcia rămasă după aplicarea respectivului program sau pachet de programe).

Subsidiar unui program energetic de prevenire, este necesar un program tot atât de energetic de **recuperare din sărăcie**. În condițiile în care nu este posibilă evitarea instalării sărăciei, trebuie prevăzut un pachet de programe de recuperare, scoatere din situația de sărăcie.

Sărăcia reziduală aplicării programelor de recuperare, rezistentă atât la prevenire cât și la recuperare, trebuie să facă obiectul **programelor de sprijin**. Sprijinul pentru cei săraci, aducerea acestora la nivelul unor condiții minimal acceptabile de viață nu trebuie să fie un scop în sine. Acesta nu elimină sărăcia, ci o suspendă cu mijloace artificiale pe perioada în care sprijinul este acordat. Sprijinul material pentru cei săraci nu-i scoate din situația de sărăcie, ci doar le compensează sărăcia. Acest program produce o **sărăcie compensată**. Din acest motiv, el trebuie considerat a reprezenta o opțiune de ultimă instanță și, pe cât posibil, limitată în timp, până la recuperarea cu succes din starea de sărăcie. În fapt, acest pachet de măsuri este cel mai costisitor și cel mai puțin eficient totodată. Riscul generării dependenței de suport, a cronicizării situației de nevoie este costul suplimentar al acestei abordări. Din acest motiv recursul la formele de sprijin trebuie să aibă loc doar după epuizarea celorlalte intervenții active.

4. Principiul complementarității dintre programele categoriale și programele personalizate

Suportul personalizat se referă la un pachet complex de forme de sprijin material și servicii, formând un program de redresare din situația de dificultate, specificat pentru fiecare persoană în parte.

Suportul categorial este foarte adecvat pentru formele pasive, mai ales pentru transferul social în bani și servicii. Dar și acesta poate și trebuie să ia și forme înalt personalizate. Pentru suportul activ, mai ales pentru cel de tip recuperator, programele personalizate reprezintă cadrul cel mai bun. Aceste programe centrează mai bine pe nevoi transferul financiar, putând să-l completeze cu suportul pentru refacerea și dezvoltarea capacităților. Doar în condiții excepționale, programele de suport personalizat pot fi centrate exclusiv pe suportul financiar. În programele de sprijin personalizat suportul pentru dezvoltarea capacităților și pentru refacerea lor trebui să primească o prioritate absolută.

Realizarea flexibilității și eficienței strategiei de prevenire și combatere a sărăciei poate fi realizată printr-un echilibru între programele categoriale - care se adresează unei categorii de persoane sau de situații - și programele personalizate care se adresează unor subiecți concreți. În situațiile dificile, doar programele înalt personalizate pot asigura o eficiență satisfăcătoare, îmbinând alegerea, adecvată la condițiile concrete, a combinației de metode de intervenție cu utilizarea flexibilă și eficientă a resurselor disponibile. În plus, în aceste programe personalizate devine posibilă corecția în raport cu rezultatele. De asemenea devine posibilă mobilizarea resurselor locale care în sistemul programelor categoriale tind a fi ignorate.

5. Un program de prevenire și combatere a sărăciei eficient trebuie orientat prioritar nu spre asigurarea supraviețuirii, ci a dezvoltării.

În situații critice asigurarea minimului este vitală pentru ieșirea din dificultate. Centrarea pe supraviețuire este o tendință naturală în aceste situații din cauza lipsei de resurse. Pe de altă parte însă centrarea pe minimul supraviețuirii nu face decât să conserve problema, chiar să o perpetueze, îngreunând ieșirea din criză. Accentul pe programe active de dezvoltare a capacităților oferă o șansă net superioară de ieșire din situațiile dificile. Altfel riscul este nu de soluționare a problemei, ci mai degrabă de acumulare de probleme care devin tot mai dificil de soluționate.

O parte dintre resursele alocate suportului trebuie date sub formă de **oportunități**: de dezvoltare personală (învățământ, formare pentru copii și tineri, calificare, recalificare, locuri de muncă, posibilități de participare

socială) și de participare la dezvoltarea comunitară (infrastructură, îmbunătățirea mediului natural și social), oportunități ce trebuie diversificate și dublate de beneficii specifice.

O prioritate netă trebuie acordată formelor active de suport, în raport cu cele pasive. Formele active pot asimila experiența pozitivă din alte sfere ale vieții sociale și în primul rând este necesar să adopte metodele moderne de management al programelor. Locul suportului pentru satisfacerea nevoilor trebuie tot mai mult luat de suport pentru realizarea programelor individuale de ieșire din situațiile de dificultate și de dezvoltare. În acest caz, convenția de dezvoltare susține și stimulează activizarea persoanei în nevoie, în contrast cu efectul pasivizant al suportului pentru satisfacerea nevoilor.

6. Principiul beneficii sociale pentru contribuție

Suportul social nu trebuie oferit condițional numai în raport cu asumarea de responsabilități pentru propria persoană și familie, dar și în raport cu contribuții specifice pentru bunăstarea colectivă. Cu alte cuvinte, sistemul ar trebui să-și dezvolte capacitatea de a recicla cheltuielile colective pentru suport social în beneficii colective. Potențialul de activitate neutilizat, din diferite cauze, pentru producerea propriei bunăstări poate fi utilizat de colectivitate pentru a obține o sporire a bunăstării pe care apoi o poate redistribui. Există o resursă imensă de activitate neutilizată sau care se consumă în direcții distructive. Mai ales în societățile în tranziție cum este România, sunt o mulțime de lucruri de făcut pentru care nu există resursele necesare, atât umane, cât și materiale. Paradoxul suportului pasiv este că, deși societatea este săracă, ea cheltuiește resurse rare, prețioase, doar pentru a susține un segment al ei, în timp ce potențialul de activitate al acestui segment este irosit. Pentru a obține beneficii, săracii sunt adesea forțați să nu își pună în funcție potențialul de activitate în forme social validate. Inevitabil însă acest potențial se va exercita în forme nevalidate și chiar distructive social.

Reciclarea resurselor acordate pentru susținere și potențialul de activitate în programe orientate spre creșterea bunăstării individuale și colective este o soluție care în mare măsură este practică în toate formele active. Trebuie mers mai departe și trebuie reabilitată importanța lucrărilor publice, a diferitelor forme de activitate de interes public: infrastructură,

depoluarea și amenajarea mediului, construcții de interes public, servicii sociale comunitare (ca de exemplu asigurarea securității comunitare), educație, îngrijirea copiilor, vârstnicilor, persoanelor cu handicap.

Antrenarea în activități în beneficiul comunitar are mai multe funcții:

- satisfacerea unor nevoi colective, prin utilizarea resurselor de activitate nefolosite ale colectivității;
- mod de distribuire diferențiată a resurselor reduse de suport social în funcție de contribuție;
- menținerea unei morale a muncii și a efortului propriu ca sursă fundamentală a bunăstării;
- menținerea și dezvoltarea capacităților de activitate, pregătind astfel angajarea în activități autonome de producere a bunăstării;
- asigurarea sustenabilității politice a sistemului de suport social.

Activitățile de interes public sunt activități speciale, oarecum protejate și de aceea trecerea prin ele trebuie, în principiu, să fie considerată a fi temporară. Nu este exclus ca pentru unii ele să devină forme de obținere de beneficii pe termen lung.

Legiferarea relației beneficii sociale pentru contribuție și participare trebuie făcută cât mai explicit: este nevoie de un statut al formelor de contribuție /participare la producerea bunăstării comunitare, cât și al drepturilor complementare.

Promovarea principiului beneficii sociale pentru responsabilități și contribuții este de natură a produce o schimbare structurală de perspectivă în politica socială. Numai în acest context poate fi depășită polarizarea actuală în promovarea suportului: majoritatea colectivității organizează suportul și-l oferă, minoritatea săracă este primitorul pasiv.

7. Principiul „contribuții mai mari implică beneficii mai mari”

Există o prăpastie structurală între beneficiile obținute prin efort propriu în contextul normal al economiei și beneficiile sociale acordate în

raport cu nevoile. Trecerea de la beneficiile primite la cele obținute se face din acest motiv cu dificultate.

Sistemul de suport pasiv creează o situație de tipul 'totul sau nimic', rezultatul fiind mai degrabă accentuarea polarizării, decât facilitarea recuperării și a integrării în societatea activă. Cei aflați în dificultate nu se presupune a aduce vreo contribuție. Singura lor inițiativă posibilă este ieșirea din starea de dependență și integrarea în sistemul normal de asigurare a propriei bunăstări. Dar un asemenea act este recompensat doar prin speranța că astfel beneficiile obținute prin efort propriu vor fi substanțial mai mari decât cele oferite de suportul social.

Beneficiile sociale sunt dimensionate numai după nevoie, și acestea sunt definite la un nivel minimal. Inițiativa este mai degrabă penalizată prin reducerea sau chiar suspendarea beneficiilor sociale. Orice beneficiu obținut prin efort propriu se scade din beneficiul oferit de către colectivitate. Nu există nici o gradație. Persoanele asistate sunt ținute oarecum forțat într-o situație de non-participare și non-asumare de responsabilități. Cei prosperi și responsabili sunt mereu sub presiunea penalizării în caz de eșec. Cei săraci, în caz de eșec, sunt sprijiniți în mod mai accentuat.

Este vital pentru eficiența sistemului să se inverseze relația. Chiar și ajutorul minim trebuie să implice unele condiționalități. Creșterea asumării de responsabilități și în special creșterea contribuției trebuie susținute și recompensate prin beneficii mai mari.

Creșterea susținerii pe măsura creșterii contribuției este un mecanism eficient de integrare treptată a beneficiarului în viața economică autonomă. El scade dependența dezvoltând capacitățile. La limită, beneficiile trebuie să fie mai degrabă de tipul oportunităților, mai puțin al acordării de resurse.

Acordarea beneficiilor în funcție de participare nu trebuie să presupună resurse mai ridicate, ci chiar poate economisi resurse. În cea mai mare parte, resursele acordate prin acest mecanism diferențial trebuie să provină din beneficiile colective produse de însăși contribuția astfel recompensată. Un mecanism nou implicat în această abordare este cel al transformării contribuției la bunăstarea colectivă în resurse utilizate pentru recompensarea acestei contribuții.

8. Principiul parteneriatului

Persoanele și grupurile care fac obiectul suportului social trebuie să participe activ la proiectarea și implementarea acestui suport. Ei nu trebuie să fie partea pasivă, ci trebuie activați în însuși procesul de soluționare a situațiilor de dificultate. În primul rând, mecanismul de suport social trebuie să fie transparent. În al doilea rând, participarea beneficiarilor trebuie să fie efectivă, la toate nivelurile: național, local, cât mai ales în proiectarea procesului de suport propriu.

Lupta împotriva sărăciei nu este o cauză exclusivă a celor care nu sunt săraci, ci mai ales a celor aflați în situația de sărăcie. Ea nu este numai o cauză individuală, ci și colectivă. Procesul de 'empowerment' al segmentului colectivității aflat în situație de dificultate este o parte vitală a soluționării proprii lor probleme.

Doar un parteneriat efectiv poate să promoveze ideea unei contractualități bazată pe asumarea colectivă a responsabilității și pe respectarea demnității umane a celor care primesc sprijinul social. În acest sens, trebuie complet eliminată relația de tip birocratic - paternalist între cei care oferă suportul și cei care îl primesc.

În nici un fel parteneriatul nu trebuie să se reducă la relația administrație - beneficiar. Este vital a promova un parteneriat multiplu al tuturor actorilor interesați în promovarea bunăstării: autorități naționale și locale, patronat, sindicate, asociații non-guvernamentale și, bineînțeles, persoanele asistate.

9. Principiul diferențierii pe niveluri a suportului social

Statul clasic al bunăstării a tins să dezvolte în special o rețea complexă de drepturi rigide, stabilite și administrate la nivel național. Multe dintre efectele negative ale statului bunăstării sunt în fapt consecințe structurale ale acestei opțiuni.

Este nevoie de o **dezvoltare masivă a rolului comunității locale** în organizarea și administrarea suportului. Complementar cu rețeaua națională de susținere, care urmează a fi redefinită în noua relație, comunitățile au premisele de a dezvolta în mod special o asistență personalizată, de a organiza

formele active de suport, inclusiv cele ale participării, pot stabili și întări o relație organică de responsabilități mutuale, pot dezvolta un parteneriat eficace între toți actorii locali interesați.

Descentralizarea funcțiilor sociale ale statului nu înseamnă simpla translatare a autorității și resurselor de la eşaloanele centrale, la cele zonale, județene și locale. Descentralizarea prin simpla translatare este de natură a genera ea însăși o mulțime de probleme, care s-ar putea să fie mai mare decât cea a celor rezolvate. Descentralizarea eficientă are loc prin activizarea comunităților locale.

10. Principiul suportului pentru autodezvoltare

Una dintre lecțiile pe care statul occidental clasic al bunăstării le-a oferit a fost un avertisment împotriva tentației statului de a prelua integral, prin mecanismele sale, responsabilitatea soluționării tuturor problemelor sociale. Această tentație riscă să transforme statul într-o uriașă mașinărie birocratică acționând 'de sus în jos', alienată de colectivitate și alienând-o pe aceasta. Bunele intenții au fost dublate de efecte secundare puternice: **pasivizarea** colectivității, inducerea unei stări de **dependență** de suportul statului, **neglijarea masivă a resurselor** pe care colectivitatea și chiar persoanele și grupurile aflate în dificultate le au. Două efecte majore ale acestei abordări pot fi identificate. Pe de o parte, statul bunăstării tinde să întrețină și chiar să amplifice problemele pe care intenționează să le rezolve. Pe de altă parte, eficiența sa este limitată, din cauza nu numai limitelor naturale ale mecanismelor administrației de stat, dar și neglijării resurselor existente difuz în masa societății. Nu este întâmplător faptul că resursele statului alocate bunăstării colective sunt supuse unui stres sever, producându-se o adevărată criză financiară a programelor sociale.

Răspunsul la această lecție istorică a statului bunăstării este **activizarea colectivității**. Statul trebuie să redevină unul dintre instrumentele vieții colective, colaborând, într-un nou tip organic de parteneriat, cu toți ceilalți actori sociali. Locul statului bunăstării este luat treptat de **societatea bunăstării**.

Trei tipuri de parteneriat urmează să stea la baza societății bunăstării.

- **Parteneriatul comunitar.** În noul tip de administrare, comunitatea locală trebuie să se transforme din obiect al administrării în subiect activ. Autoritățile locale devin, în această perspectivă, un factor al activizării comunității, al creării unui parteneriat între toți agenții sociali locali pentru definirea problemelor social-economice, pentru identificarea și mobilizarea resurselor locale și organizarea activității de soluționare a acestor probleme. În acest fel, comunitatea locală devine ea însăși o comunitate activă în producerea propriei bunăstări.

La nivel comunitar, suportul acordat celor în nevoie poate fi orientat mai focalizat pe nevoile efective și organizat în combinații mai flexibile de măsuri de transfer de resurse și de modalități active de prevenire și recuperare din situația de dificultate. Reintegrarea în viața social-economică activă este un obiectiv mai ușor de atins la nivel comunitar.

Dezvoltarea comunitară trebuie să devină axul noii politici sociale. O extensie firească a parteneriatului comunitar este parteneriatul **la nivel zonal**. Multe proiecte de dezvoltare se pot realiza prin unirea eforturilor la nivelul unor zone mai extinse.

- **Parteneriat cu persoanele și grupurile aflate în nevoie.** Activizarea celor în dificultate reprezintă o direcție esențială a unei noi politici sociale. Pentru o politică eficientă de suport, cei aflați în nevoie trebuie antrenați ca parteneri în procesul de identificare a formelor adecvate de suport și la întreaga activitate de suport. Participare activă a celor în dificultate, beneficiari ai suportului social este atât o formă a construirii unei democrații reale, o modalitate de activare și reinserție socială, cât și un mod de a crește substanțial eficiența programelor sociale.
- **Parteneriat societal.** Masa însăși a societății (societatea civilă) cunoaște în ultimele decenii o activizare rapidă. În jurul diferitelor probleme comune se coagulează eforturi colective sub formă de **asociații și organizații non-guvernamentale**, cu orientare non-economică, socială.

Statul trebuie nu numai să intre în această rețea de parteneriate multiple, dar are datoria de a sprijini și stimula prin metode variate dezvoltarea inițiativelor colective. În multe situații organismele pur statale trebuie să fie înlocuite de o multitudine de forme de organizare comunitare și societale.

În acest context trebuie accelerat procesul de extindere rapidă a **sistemului finanțării programelor sociale** care poate prelua o parte importantă a funcțiilor **sistemului administrării beneficiilor sociale**. Statul însuși trebuie să dezvolte propriile sale programe sociale. Pe lângă acestea însă trebuie să dezvolte capacitățile de a susține dezvoltarea de programe sociale de dezvoltare: programe de dezvoltare comunitară, zonală și regională. În acest context, statul trebuie să devină un important finanțator al programelor comunitare, inclusiv al programelor dezvoltate de însăși persoanele aflate în situație de dificultate.

STRATEGII SECTORIALE

O politică socială de susținere se dezvoltă pe două aliniamente distincte: pe de o parte ea dezvoltă un sistem de beneficii sociale acordate persoanelor aflate în diferite situații și pe de altă parte, ea dezvoltă pachete de susținere pentru grupurile sociale aflate în situații de risc /vulnerabilitate și a căror situație nu poate fi soluționată doar prin administrarea unui beneficiu sau a altuia, fiind necesare forme complexe de susținere, adaptate situației respective.

Sistemul beneficiilor sociale

Sistemul asigurărilor sociale

Sistemul de asigurări sociale are, prin natura sa, un rol fundamental **în prevenirea sărăciei**: în condițiile pierderii veniturilor obținute printr-o activitate producătoare de venit, beneficiile de asigurări sociale furnizează în principal resursele unei vieți decente.

Funcția sistemului de asigurări sociale este de a oferi un venit de compensare în situațiile de pierdere a veniturilor din activitate: bătrânețe, îmbolnăvire, pierderea locului de muncă, naștere și îngrijire a copilului, dispariția susținătorului legal al familiei.

Cuprinderea sistemului și nivelul compensării

Două caracteristici ale sistemului de asigurări sociale sunt relevante pentru capacitatea lui de a preveni și de a reduce sărăcia: comprehensivitatea și nivelul compensațiilor (beneficiilor).

Cuprinderea/acoperirea se referă la proporția din totalitate a celor care se află în situația de pierdere a veniturilor acoperiți de sistemul asigurărilor sociale.

Sistemul socialist se caracteriza printr-o cuprindere ridicată: politica de utilizare quasi-integrală a forței de muncă, inclusiv politica de stimulare a participării femeilor la sistemul muncii salariale, făcea ca o foarte mare proporție a persoanelor aflate în imposibilitate de a mai obține

prin muncă un venit să obțină diferite forme de beneficii de asigurare socială.

Inevitabil, în noile condiții cuprinderea sistemului de asigurări sociale scade. Scăderea proporției salariaților, care în mod tipic beneficiază de sistem, este sursa cea mai importantă a scăderii acoperirii.

Neacoperirea se referă la următoarele tipuri de situații care devin tot mai frecvente:

- persoanele descurajate de a mai căuta loc de muncă;
- șomerii cronici care și-au epuizat perioada de ajutor / alocație de sprijin de la asigurările sociale;
- persoanele angajate în activități economice în care riscul este mare: liber întreprinzători, mici patroni, afaceri familiale (mai ales femeile ca lucrători neplătiți în afacerile familiale), țărani, zilieri, lucrători în economia subterană (fără forme de angajare și în consecință neasigurați social);
- femeile neangajate înainte de naștere care nu beneficiază de concediu plătit de naștere și de creștere / îngrijire a copilului.

Nivelul compensării se acordă funcție de dimensiunea venitului asigurat (de regulă salariul). Este semnificativă în acest context măsura în care beneficiile de asigurări sociale oferă un minim de viață deasupra pragului de sărăcie.

În evaluarea capacității sistemului de a asigura un minim de viață tuturor beneficiarilor, trebuie să se țină seama și de caracteristica structurală a lui, respectiv nevoia de diferențiere. Pentru a stimula contribuția ridicată și îndelungată, și pentru a asigura o înlocuire cât de cât proporțională a veniturilor din perioada activă, beneficiile de asigurări sociale, trebuie să prezinte o scală suficient de diferențiată. Un nivel mediu prea scăzut al beneficiilor de asigurări sociale, în condițiile unei diferențieri rezonabile a lor, riscă să împingă în sărăcie pe cei cu beneficii scăzute.

Un sistem de asigurări care ar putea preveni complet sărăcia ar trebui să fie caracterizat prin aceea că beneficiul cel mai mic acordat este cel puțin la nivelul pragului de sărăcie.

Scăderea cuprinderii/acoperirii sistemului generează o proporție ridicată de familii care au un singur beneficiu de asigurări sociale, și care prezintă astfel un risc ridicat de alunecare în sărăcie.

Următoarele categorii riscă să aibă **beneficiile cele mai scăzute**:

- persoane cu durată mică a contribuției la asigurările sociale: în mod special femei care fie au întrerupt pentru nașteri, fie s-au integrat dificil după naștere;
- persoane care au avut o istorie discontinuă de angajare, acumulând puțini ani de contribuție;
- persoane cu salarii mici și care vor avea și pensii foarte mici;
- femei casnice trăind din pensia de urmaș;
- familii de pensionari cu o singură pensie;
- lucrătorii pe cont propriu care tind să aibă un nivel al veniturilor mult mai scăzut decât al salariaților.

Erodate ceva mai rapid decât salariile, pensiile s-au menținut totuși în apropierea acestora. În același timp, diferențierea lor pe tipuri nu a crescut semnificativ. Cu toate că au reprezentat un grup relativ mai puțin afectat de sărăcie, pensionarii asigurărilor de stat, sunt vulnerabili la sărăcie.

Dincolo de toate acestea, sistemul de securitate socială se bucură de o relativ înaltă susținere socială și politică, fapt care a făcut ca el să fie componenta protecției sociale cel mai puțin afectată.

Riscurile sistemului asigurărilor sociale și răspunsuri posibile

În contextul actual, există câteva riscuri importante ale sistemului de asigurări sociale în ceea ce privește capacitatea sa de a preveni sărăcia.

1. Scăderea gradului de acoperire cu asigurări a persoanelor care își produc prin propria activitate veniturile.

Punctul cel mai vulnerabil al noului sistem de asigurări sociale îl reprezintă riscul major de a scoate din sistem masa în creștere a micilor întreprinzători și a lucrătorilor pe cont propriu. Agricultorii, de asemenea, au o perspectivă insuficient de clară în ceea ce privește atragerea lor în sistemul de asigurări sociale. În

acest punct este necesar a se identifica soluții adecvate, pentru a evita un șoc al sărăcirii în momentul retragerii din viața activă.

2. *Scăderea beneficiilor de asigurări sociale ca urmare a:*

scăderii perioadelor de viață activă asigurate;

- scăderii în general a veniturilor asigurate.

Beneficiile de tip contributiv trebuie **să asigure o înlocuire a venitului pierdut**, la un nivel apropiat de standardul decent de viață. Rațiunile pentru aceasta sunt puternice:

- este singurul mod de a motiva contribuția la sistem, inclusiv pentru acceptarea componentei redistributive a sistemului;
- este singurul răspuns care poate fi imaginat în momentul de față la necesitatea reproducerii acceptabile a standardului de viață obținut în timpul vieții active, după retragerea din aceasta.

3. *Criza financiară a sistemului de asigurări cauzată, în prezent, de scăderea numărului de salariați și de creșterea rapidă a numărului de pensionari.* Un număr substanțial mai mic de salariați trebuie să susțină, prin contribuțiile lor, un număr mult mai mare de pensionari. Această criză structurală poate fi accentuată conjunctural de slăbirea disciplinei financiare, prin favorizarea neachitării de către întreprinderi a contribuțiilor de asigurări sociale.

Pe termen lung, dezechilibrul financiar probabil că se va menține în ciuda creșterii numărului de contributivi. Menținerea probabilă a dezechilibrului se va produce însă ca rezultat al procesului de îmbătrânire a populației. Variații în ce privește ponderea populației active determină modificarea speranței de viață. România va avea, comparativ cu alte țări, un anumit **respiro** de unul-două decenii datorită creșterii artificiale a natalității pe o perioadă de cel puțin un deceniu după adoptarea politicii pronataliste agresive a regimului ceaușist.

Criza financiară ar putea crea pe anumite perioade imposibilitatea achitării pensiilor. Ceea ce este însă și mai periculos este că soluția durabilă o reprezintă o decizie, între trei alternative, extrem de dificil de luat,:

- mărirea contribuției de asigurări sociale;
- scăderea generală a nivelului pensiilor, fapt care ar împinge în sărăcie pe cei cu pensii mici;
- modificarea sistemului de pensii, prin aplatizarea lui la nivelul pragului de sărăcie.

În diferite grade și din diferite motive, oricare dintre aceste soluții este extrem de nesatisfăcătoare pentru populație și cu un nivel scăzut de sustenabilitate politică.

Dezvoltarea unui sistem complementar de asigurări sociale, în special privat, bazat pe investiția contribuției este foarte probabil să fie promovată și va prezenta un nivel ridicat de sustenabilitate politică, dar el nu poate, principial, soluționa criza care se prefigurează. El poate relaxa semnificativ tensiunile în sistem doar pe termen lung (peste cel puțin 10 ani), deci, ar putea fi o parte a soluției, pentru o criză viitoare, prevenind-o, dar nu și o cale de ieșire din impasul actual.

O soluție rațională rezultă din combinația a trei măsuri:

- ◆ o politică agresivă de creștere a numărului celor care se asigură;
- ◆ o creștere eventual moderată a contribuției, mai ales a unor categorii care riscă să aibă contribuții reduse (lucrătorii pe cont propriu, țărani);
- ◆ o creștere a contribuției bugetului național la completarea deficitului bugetului de asigurări, ca un mijloc de prevenire a sărăciei.

Contribuții suplimentare, fie la sistemul general public de asigurări sociale, fie la sisteme complementare, par să fie mult mai acceptabile pentru populația **peste o anumită vârstă**. Pe de o parte, se apropie de situația în care beneficiile de asigurări sociale

vor fi cruciale pentru ei; pe de altă parte, pentru majoritatea acestei populații marile probleme economice ale familiei fiind în linii generale rezolvate (obținerea unei locuințe, creșterea copiilor, echiparea gospodăriei), există disponibilități de contribuție crescută. Promovarea unei contribuții la sistemul de asigurări sociale, diferențiate în raport cu vârsta, ar putea întruni o susținere publică mai solidă și ar avea și efecte mai reduse asupra scăderii standardului de viață prezent al populației.

Un factor important de risc îl reprezintă **tendința actuală a unor ramuri de a-și crea sisteme separate de asigurări sociale**. Dacă tendința aceasta continuă, rezultatul va fi o polarizare a beneficiarilor: un segment relativ restrâns, beneficiind de pensii relativ ridicate, în cadrul unor sisteme de asigurare sănătoase financiar și un segment majoritar împins în sărăcie de pensiile excesiv de reduse, provenind din sisteme de asigurări falimentare financiar. Rezultatul ar fi o substanțială creștere a polarizării sociale și o scădere a solidarității sociale.

Mentținerea unui sistem public unitar de asigurări sociale reprezintă o garanție vitală a unei politici eficace de prevenire a sărăcie și de promovare a solidarității sociale. Dezvoltarea unui sistem complementar de asigurări sociale, bazat pe o combinație de *pay as you go* și investiție, ar putea asigura beneficii imediate mai mari, legate de o contribuție mai ridicată pentru unele segmente ale populației, fără a distruge sistemul unitar. Riscul acestei metode este că va împinge în timp, treptat, sistemul public unitar către o scădere progresivă a capacității sale de diferențiere până la a ajunge la un beneficiu unic. O asemenea tendință ar eroda masiv motivația asigurării și a contribuției dincolo de un anumit minim.

4. *Creșterea speranței de viață* în perspectiva viitoare va accentua un risc care de acum se resimte: mulți vârstnici au nevoie de îngrijire medicală și asistență personală mult peste resursele disponibile atât ale lor personal, cât și ale sistemului de asigurări și de asistență socială.

Pentru susținerea acestui plus de servicii este nevoie de identificare unui plus de resurse, asigurările sociale fiind forțate să le preia în bună măsură.

Ajutorul de șomaj

Fiind un sistem nou introdus, acesta a avut o altă logică și un alt tip de susținere populară.

Sistemul oferă un răspuns la riscul pierderii locului de muncă, dar subzistă estimarea colectivă că în explicarea șomajului și mai ales a șomajului cronic, motivația personală este factorul decisiv.

Pentru a stimula reintegrarea rapidă în muncă, nivelul ajutorului de șomaj a fost stabilit relativ scăzut și în câțiva ani s-a degradat mult mai rapid decât pensiile. Și ca durată el este relativ limitat, prelungindu-se apoi cu alocația de sprijin, care se acordă la un nivel mult mai scăzut.

Compensațiile pentru trimiterea în masă în șomaj prezintă o situație specială. Utilizarea lor induce, cum s-a putut constata, doar la amânarea intrării sub incidența sărăciei, nu și la creșterea orientării spre descoperirea oportunităților de dezvoltare a unei activități aducătoare de venit.

Sistemul este necesar să fie complet reconsiderat, prin construirea unui pachet de programe de dezvoltare a zonelor cu deficit economic și prin susținere individuală.

Asistența socială: beneficii categoriale și beneficii în funcție de resursele familiei

Beneficiile de asistență socială reprezintă mijloace esențiale de prevenire a sărăciei și de compensare a ei. Totodată, ele reprezintă partea cea mai consumatoare de resurse financiare.

Beneficiile categoriale

Diferitele categorii sociale caracterizate prin dezechilibre financiare sistematice pot fi sprijinite de către colectivitate prin beneficii sociale categoriale. Este cazul **alocațiilor pentru copii**, a **alocațiilor pentru familiile cu doi sau mai mulți copii**, **ajutoare pentru înmormântare**, a diferitelor

forme de susținere în bani, bunuri sau servicii care sunt alocate persoanelor ce fac parte dintr-o anumită categorie, definită pe baza unor criterii clare.

Avantajele acestui sistem sunt multiple: risc extrem de scăzut de eroare, simplitate administrativă, cost redus al atribuirii beneficiilor, grad scăzut sau inexistent de stigmatizare socială. Sistemul leagă în mod simplu și clar acordarea unui beneficiu de o situație în care deficitul de resurse nu este produsul unor vinovății individuale, ci a unei configurații impersonale de factori, care ea însăși motivează suficient susținerea. În plus, acest sistem exprimă și întărește sentimentul solidarității sociale, vital pentru orice politică socială a bunăstării.

Există și o limită de principiu. Adresându-se unei categorii definite în termeni generali, susținerea are limite de focalizare. Mereu un segment al categoriei respective, mai mic sau mai mare, se poate presupune că nu are nevoie de susținere. Din punctul strict al focalizării transferului social spre cei în nevoie, sistemul prezintă o anumită risipă de resurse. Privită din punctul de vedere al afirmării unei atitudini a colectivității pentru o categorie socială sau alta, față de o situație sau alta, sistemul poate fi considerat a avea o justificare și o eficiență maximă. Alocația pentru copii exprimă, prin decizia de a acorda acest beneficiu, recunoașterea de către colectivitate a copilului ca un bun social și afirmarea voinței sale de a sprijini, pe diferite căi, copiii și familiile cu copii.

Alocațiile pentru copii și pentru familiile cu mulți copii reprezintă beneficiul categorial cel mai important. Din acest motiv el va fi luat în discuție în mod special.

Următoarele aspecte critice se ridică în legătură cu acest beneficiu:

1. Nivelul alocațiilor. Din acest punct de vedere, în ultimii 10 ani au fost fluctuații substanțiale. Înainte de 1990, alocațiile pentru copii aveau un nivel relativ ridicat, reprezentând 8-10% din salariul mediu, similar cu situația din țările socialiste europene. După 1990 până în 1996, valoarea alocațiilor s-a erodat dramatic, ajungând la aproximativ 25% din valoarea sa inițială. Alocația pentru copii fost beneficiul social care s-a erodat cel mai mult. La această eroziune se adaugă și eliminarea rapidă a alocației pentru mamele cu 3 sau mai mulți copii. Deși în 1997, alocațiile pentru copii au cunoscut o creștere spectaculoasă, nu s-a atins nivelul inițial. La ea s-a adăugat și alocația pentru familiile cu doi sau mai mulți copii în îngrijire.

Datele diferitelor cercetări prezintă copiii ca unul dintre grupurile cu riscul cel mai ridicat de sărăcie. Pe de o parte, în condițiile veniturilor salariale și similare scăzute, apariția copiilor, în special de la cel de al doilea în sus, este de natură a produce grave dezechilibre în bugetele celor mai multe familii. Pe de altă parte, natalitatea în segmentele sociale caracterizate prin sărăcie severă este dublă față de a restului colectivității. Proportional, mult mai mulți copii se nasc și cresc în familiile cele mai sărace.

În aceste condiții, alocațiile pentru copii și pentru familiile cu mai mulți copii reprezintă un mijloc extrem de eficace de prevenire și de compensare a sărăciei. Toate studiile indică faptul că, deși un beneficiu categorial, alocația pentru copii prezintă, pe lângă avantajele nete ale simplității, costului scăzut al administrării și a erorilor nesemnificative de atribuire, avantajul unei foarte bune focalizări. Ea ajunge în cea mai mare măsură la populația care are cu adevărat nevoie.

Întrebarea este dacă nivelul alocațiilor este suficient. Incidența foarte ridicată a sărăciei în populația de copii indică clar că nivelul acestor beneficii este insuficient în raport cu nevoile.

Într-adevăr, în condițiile în care veniturile directe ale mării majorități a populației sunt sever scăzute, **un nivel ridicat al alocațiilor pentru copii este o opțiune naturală** pentru a reduce, dacă nu a preveni integral incidența sărăciei în acest segment de populație. Se poate spune că, pe măsură ce veniturile primare ale populației sunt mai reduse, pentru o protecție eficace a copiilor este necesar ca alocațiile să fie substanțial ridicate.

Chiar dacă sub aspectul nevoilor, un nivel de 10-12% ar fi adecvat pentru o protecție rezonabilă a copiilor, din punctul de vedere al resurselor disponibile, s-ar putea ca un asemenea nivel să nu fie posibil de atins. Se consideră că un efort bugetar de minimum 2% din PIB este necesar pentru această formă de susținere. Pot fi realizate unele economii printr-o gradare a alocației în funcție de numărul de copii. Acordarea ei în funcție de veniturile părinților ar aduce probabil doar economii nesemnificative, care nu ar fi justificate în raport cu costurile implicate de un asemenea mecanism și cu pierderile în termeni de solidaritate socială simbolică. S-ar putea, de exemplu, reduce substanțial alocația pentru copiii singuri, în familiile de peste 30 de ani, presupuse a avea resurse mai ridicate decât familiile tinere. Alocația pentru

famiile cu mai mulți copii în întreținere este un instrument eficace de focalizare a susținerii spre familiile aflate efectiv în nevoie.

2. Susținerea pentru familiile monoparentale. În aceste familii, dezechilibrul resurse-nevoi este dramatic în vasta majoritate a cazurilor. O susținere categorială este absolut necesar a fi introdusă.

Susținerea social-politică a sistemului este oarecum contradictorie. Pe de o parte, colectivitatea consideră că este important de sprijinit masiv copiii. Pe de altă parte a existat mereu o rezervă față de un nivel de susținere prea ridicat, mai ales pentru familiile cu mulți copii. După 1989 nu a existat decât o foarte slabă presiune socială pentru plasarea acestor beneficii la un nivel cât de cât satisfăcător. Explicația pare să rezide într-o anumită polarizare a natalității și a culturii natalității în ultimele decenii. Astfel, natalitatea ridicată este caracteristică familiilor celor mai sărace, frecvent familiilor cu un grad ridicat de dezorganizare. La aceasta s-a adăugat un factor de natură etnico-socială. Romii sunt caracterizați în general printr-o natalitate foarte ridicată, cel mai adesea îmbinată cu un grad extrem de grav de sărăcie și, în consecință, cu șanse sociale scăzute pentru copii.

Există o anumită temere că sunt multe situații în care alocațiile pentru copii nu sunt folosite exclusiv, sau în cea mai mare parte în folosul copilului. Această temere este un alt component al reținerii politice pentru a mări efortul în acest domeniu.

Burse și învățământ gratuit

Susținerea socială pentru educație tinde să fie considerat de către colectivitate, alături de asistența sanitară, principala formă prin care statul sprijină copiii. Totodată ea este considerată a fi o importantă investiție socială în dezvoltarea economică și socială.

Învățământul gratuit la toate nivelurile, chiar cu locuri limitate la nivelele superioare este considerat a fi o opțiune de politică socială mai presus de orice discuție. **Bursele**, mai ales la nivelele superioare, sunt **beneficii categoriale condiționate de îndeplinirea anumitor criterii**: fie sociale, fie de performanță. Bursele sociale reprezintă instrumente extrem de importante pentru susținerea participării școlare a copiilor proveniți din cele mai sărace medii.

Nu există o analiză a eficienței acestui sistem, dar multe observații converg spre concluzia că un segment mult prea mare de copii au o participare școlară extrem de limitată, cu efecte negative în viitor pentru ei și pentru întreaga colectivitate, ca urmare în principal a lipsei condițiilor materiale elementare. Este o chestiune de urgență revederea întregului sistem de susținere material pentru copii, inclusiv din perspectiva încurajării participării școlare.

Sistemul de burse condiționate de performanță, deși ar putea fi considerat a fi insuficient focalizat, pare să fie acceptabil, cel puțin în momentul de față, când veniturile marii mase a populației sunt mai degrabă reduse.

Beneficii sociale pentru familiile sărace, pe baza testării veniturilor

Ajutorul social reprezintă sistemul cel mai important din acest punct de vedere. Introdus la sfârșitul anului 1995, el se confruntă cu grave probleme de administrare, lipsă de resurse bugetare și, ceea ce este mai grav, lipsa aproape completă de susținere social-politică.

Sistemul are câteva aspecte critice:

- **Metodologia și mecanismele de testare a veniturilor și de stabilire a calificării pentru ajutor** sunt, într-o largă măsură, insuficiente. Componenta strict administrativă ar trebui să scadă, iar componenta de analiză de caz, bazată pe anchetele sociale calificate, ar trebui să crească.
- **Nivelul extrem de scăzut al beneficiului** nu poate asigura familiilor în cauză nici măcar o apropiere rezonabilă de un nivel minimal de subzistență. De la introducerea lui, el s-a erodat mult mai rapid decât celelalte beneficii.
- **Lipsa fondurilor pentru acoperirea beneficiilor aprobate.** În sistemul actual nu există încă un capitol de buget specificat pentru acoperirea acestui beneficiu, fapt care generează o situație de criză: legea introduce un drept, fără a asigura însă condițiile exercitării sale. Așa se face că, o proporție mare dintre cei care se califică pentru ajutor, nu-l primește deloc, îl primește doar parțial sau cu multă întârziere.

- Deși nu există studii, se pare că **o proporție mare a celor care ar avea nevoie de această formă de susținere și s-ar califica conform criteriilor legii, nu are acces la el ca urmare a numeroși factori.**
- Se poate estima că sistemul ajută **un segment de săraci delimitat mult prea sever** (mulți dintre cei care se plasează peste minimul stabilit de sistem ar necesita și ei susținere) și chiar dintre acești cei mai săraci dintre cei mai săraci, **nu beneficiază** de sprijin.
- **Sistemul nu prezintă decât un grad cu totul insuficient de susținere publică.** El este asociat cu estimări quasi-generale legate de selectarea grupului de beneficiari, de justificarea morală a acordării ajutorului în multe situații, de efecte posibil negative de întărire a dependenței, a lipsei de motivare pentru angajare în activități economice aducătoare de venit.

Există un consens quasi-general că ajutorul social ar trebui condiționat, într-o formă sau alta, de asumarea unor responsabilități și, în mod special, de o anumită participare la activități de interes comunitar. În acest punct este nevoie de o modificare nu numai de concepție, dar și de legislație, precum și crearea unui sistem instituțional adecvat.

Diferitele forme de susținere în natură, pe departe cea mai importantă fiind **cantinele pentru săraci**, caută să completeze sistemul. În afara cantinelor pentru săraci, nu există o concepție clară și nici mijloace instituționale pentru a exploata acest mecanism care poate fi eficient.

Ajutoarele de urgență

Deși este foarte necesar și reprezintă un mijloc focalizat de susținere, ajutorul de urgență, în momentele de criză, este practic marginal. Reconsiderarea rolului acestui sistem este o urgență de prim ordin.

În această categorie trebuie incluse ca o sub categorie distinctă ajutoarele sociale în caz de calamitate naturală sau socială. În momentul actual nu există nici o metodologie de oferire a lor, lipsind mecanisme instituționalizate, iar fondurile atribuite fiind insuficiente.

Sistemul serviciilor de asistență socială

Situația de dificultate, inclusiv cea de sărăcie, nu este urmarea exclusivă a lipsei de resurse financiare, ci și a lipsei de capacități personale și colective

de a face față problemelor vieții. Serviciile de asistență socială au ca obiectiv refacerea și dezvoltarea capacităților persoanelor, familiilor, colectivității de a înțelege natura problemelor cu care se confruntă, de a identifica soluțiile constructive și de a-și dezvolta abilitățile individuale și colective de rezolvare a acestor probleme. Într-un fel, asistența socială reprezintă într-o mare măsură un tip specific de terapie socială.

Serviciile de asistență socială au deci două funcții majore:

- 1 - *oferă un sprijin focalizat, profesionalizat și susținut de resurse pentru nevoi urgente speciale* - persoane fără locuință, copii abandonați sau abuzați, femei violate etc. Ele sunt răspunsurile complementare sistemului de susținere general, orientate spre situațiile de dificultate extremă, în care persoanele în cauză sunt lipsite de resursele elementare de a face față la nevoie;
- 2 - *oferă susținere pentru refacerea și dezvoltarea capacităților de a face față situațiilor dificile* pentru persoanele aflate în situații de dificultate cronică și care nu au capacități proprii suficiente pentru a depăși situația. Este cazul de exemplu al persoanelor dependente de drog, a persoanelor eliberate din închisoare, a mamelor singure, a bătrânilor care s-au izolat progresiv, a părinților cu probleme de creștere a copiilor etc.

În cea de a doua funcție, asistența socială se constituie într-o componentă extrem de importantă a abordării de tip activ, căutând să restaureze capacitatea de viață autonomă, modalități de depășire sau evitarea situației de dependență. Asistența socială contribuie la dezvoltarea capacităților individuale și colective de soluționare pozitivă a problemelor.

Totodată, ea poate oferi un suport social mult mai orientat pe nevoile efective și mai orientat spre satisfacerea acestora. În locul testării administrativ-birocratice a nevoilor pe care se bazează sistemul de ajutor social, ea poate promova o testare personalizată a nevoii, prin considerarea componentelor individuale, sociale, familiale prin mobilizarea unei pluralități de resurse și asigurarea unei utilizări mai eficiente a resurselor.

Ținând seama că serviciile de asistență socială se adresează unui punct critic al societății noastre - refacerea și dezvoltarea capacităților individuale și colective de viață independentă și de producere a bunăstării, ele au un **rol**

esențial în combaterea sărăciei. Pot contribui substanțial la dezvoltarea capacităților de producere a resurselor, a capacităților de utilizare mai eficientă a lor, la contracararea efectelor dezorganizatoare ale sărăciei și ale altor procese sociale negative.

Serviciile de asistență socială prezintă un raport cost-beneficiu extrem de avantajos. Resursele financiare necesare funcționării lor sunt minime, în timp ce beneficiile pe termen nu numai mediu și lung, dar și pe termen scurt sunt apreciabile.

Sistemul serviciilor de asistență socială este o **resursă esențială** a unui program coerent și eficace de prevenire și combatere a sărăcie, fiind un factor de creștere substanțială a eficienței tuturor programelor particulare. El aduce contribuții proprii atât la prevenirea, cât și la recuperarea din sărăcie și la o mai focalizată și personalizată compensare a situației de sărăcie.

Dezvoltarea unei concepții asupra organizării sistemului serviciilor de asistență socială și implementarea lui rapidă reprezintă o componentă esențială a strategiei anti-sărăcie.

Politica în domeniul educației

Învățământul este un instrument de bază al prevenirii sărăciei. El poate rupe transmiterea de la o generație la alta a factorilor generatori de sărăcie, mai ales sub forma șanselor inegale, echipează mai bine tânără generație pentru a face față complexelor probleme ale subdezvoltării moștenite și contribuie la recuperarea din sărăcie, prin completarea educației și perfecționare profesională.

Principalele puncte critice ale educației, din perspectiva prevenirii sărăciei sunt:

1. Polarizarea educațională a societății. Regimul socialist reușise în perioada sa de vârf să asigure o participare școlară ridicată și omogenă. Odată cu criza regimului socialist, mai accentuat din cauza dificultăților tranziției, s-a declanșat un proces de creștere rapidă a polarizării în educație: pe de o parte un segment mult mai mare al tinerei generații urmează studii superioare; pe de altă parte un segment îngrijorător de ridicat fie nu este deloc școlarizat, fie abandonează școala primară sau gimnazială.

2. O criză a orientării învățământului. Este tot mai clar că învățământul a rămas substanțial în urma schimbărilor social-economice; că el trebuie rapid să-și schimbe conținutul și metodele pentru a putea oferi tinerilor cunoștințele, capacitățile și valorile necesare integrării în noul mediu

social. Această criză are loc pe fondul erodării îngrijorătoare a calității învățământului.

3. Există o criză a învățământului profesional. După 1989, probabil ca efect al crizei industriei, învățământul profesional, care oferă o mare parte a calificărilor necesare economiei moderne, a suferit un recul important. Dezvoltarea sa rapidă, într-o nouă viziune este absolut necesară.

Obiective pentru creșterea capacității învățământului de a preveni și recupera din starea de sărăcie

1. Creșterea receptivității școlii la cerințele în rapidă schimbare ale societății. Dezvoltarea formelor de școlarizare recuperatorie și de învățare permanentă;
2. Reducerea și eliminarea abandonului școlar în învățământul primar și gimnazial;
3. Asigurarea unor standarde de calitate minimale pentru toate unitățile și formele de învățământ;
4. Reorientarea învățământului pe direcțiile necesare dezvoltării social-economice ale țării și pentru integrarea într-o economie modernă, într-o societate tot mai globalizată prin:
 - a. dezvoltarea capacităților de învățare continuă;
 - b. stimularea capacităților de a înțelege problemele și de a căuta soluții inovative;
 - c. formarea capacităților tehnice fundamentale;
 - d. formarea capacităților cetățenești și morale;
 - e. înțelegerea problemelor economiei, ale societății, atât la nivel global, cât și la nivelul relațiilor comunitare;
 - f. formarea capacităților manageriale și de comunicare inter-umană;
 - g. dezvoltarea conștiinței sociale și ecologice;
 - h. adaptarea la nevoile societății economiei moderne a învățământului profesional;
5. Dezvoltarea de forme de învățământ recuperatoriu pentru cei care au deficit de educație, precum și de forme alternative de învățământ. La nivelul tinerei generații există segmente importante cu deficit grav de școlarizare care trebuie recuperat printr-un pachet coerent de acțiuni.
6. Dezvoltarea unor măsuri speciale pentru recuperarea și ridicarea calității învățământului mai ales în școlile marginale.
7. Promovarea egalității șanselor în învățământ, la toate gradele și evitarea segregării învățământului ca reflex al polarizării sociale prin instrumente de cultivare a meritului.
8. Transformarea școlii într-un sistem activ și eficient de socializare pozitivă în valorile și capacitățile cerute de contextul societății moderne. Contracurarea socializării subterane în patternurile culturii marginale și chiar criminale.

Politica în domeniul sănătății

De multe ori sărăcia este produsă de starea precară a sănătății, ca aceasta, la rândul ei, să producă efecte negative asupra stării de sănătate. Aici avem un cuplu cu întărire reciprocă care explică în mare măsură ciclul absorbției în sărăcie.

Esențială în combaterea sărăciei, în domeniul sistemului de asistență sanitară este soluționarea următoarelor puncte critice:

1. asigurarea unui pachet minim de asistență sanitară pentru întreaga populație, la un nivel calitativ adecvat;
2. creșterea accesului efectiv al quasi-totalității populației la sistemul de asigurări de sănătate;
3. dezvoltarea de programe eficiente de formare a deprinderilor de viață sănătoasă, inclusiv de respectare a cerințelor de igienă;
4. creșterea accesului grupurilor celor mai sărace la serviciile de planificare familială. A oferi celor mai săraci dintre săraci control asupra propriei vieți înseamnă, în momentul de față, a oferi control deplin și asupra natalității.
5. Stoparea degradării unor componente ale sistemului sanitar și o mai omogenă acoperire geografică cu asistență sanitară.

Politica veniturilor

Politica salarială și politica fiscală trebuie să primească o atenție mai mare în perspectiva capacității lor de a acționa pozitiv asupra bunăstării colectivității, a preveni și recupera căderea în sărăcie.

Politica salariului minim

Soluționarea problemelor legate de nivelul salariului minim presupune identificarea unui echilibru mai bun între cele două exigențe contrare ale funcțiilor acestuia:

- a. protecția demnității muncii prin acordarea unui salariu care să asigure un minim decent de viață și
- b. încurajarea creării de locuri de muncă.

Dacă la începutul tranziției salariul minim reprezenta o valoare relativ ridicată din salariul mediu, accentuându-se funcția acestuia de a asigura un minim decent de viață, în ultimul timp, raportul acestuia față de salariul mediu s-a depreciat substanțial mutându-se centrul de greutate spre încurajarea creării de locuri de muncă.

O mai bună echilibrare între cele două cerințe poate fi realizată printr-o anumită relativizare a salariului minim garantat prin:

1. Diferențierea între salariul minim la sat și la oraș. Ca urmare a unei anumite diferențe de prețuri, a posibilităților de producere în gospodărie a unor bunuri necesare, nevoile minime de venituri salariale sunt mai mici la sat decât la oraș. O asemenea diferențiere ar contribui, de asemenea, și la o stabilizare a populației în comunitățile rurale, prin încurajarea creării de locuri de muncă.

2. Relaxarea exigențelor salariului minim, pe perioade limitate, în colectivitățile și zonele economic deficitare. O asemenea opțiune este de natură a sprijini revigorarea comunităților și zonelor care se confruntă cu reduceri ale activității economice.

Practica împingerii, 'pe hârtie', a unor salarii spre minimum reprezintă un mod de eludare a obligațiilor fiscale și a contribuției la asigurările sociale tot mai utilizată de către agenții economici. Ea afectează pe de o parte bugetul de stat, iar pe de altă parte acoperirea cu asigurări sociale a salariatului. De aceea, minimizarea fenomenului evaziunii ca urmare a utilizării formale a salariului minim este un obiectiv important al normalizării relațiilor de muncă și cetățenești.

Politica salarială

Modul de stabilire a salariilor afectează direct generarea sărăciei prin distribuția primară a veniturilor. Sunt câteva măsuri care se impun în acest sens:

1. **Susținerea mecanismelor bazate pe parteneriat și negociere de corelare a salariilor cu productivitatea muncii și rezultatele întreprinderii.** În acest context, atât sindicatele, cât și patronatul sunt factori esențiali în promovarea bunăstării salariaților în corelație cu performanțele întreprinderilor.

2. **Corectarea mecanismelor de stabilire a salariilor.** Imperfecțiunea acestor mecanisme este responsabilă de adâncirea artificială a inegalităților economice și de sărăcirea unei părți a populației. În prezent, două mecanisme acționează extrem de puternic:

- a. *Salarii mari în anumite sectoare, pe seama salariilor mici din alte sectoare*

Eliminarea polarizării artificiale a salariilor indusă de pozițiile de monopol este absolut necesară. Salariile din anumite ramuri economice sunt împinse în jos de salariile mari din ramurile cu poziție de monopol, de regulă plasate la începutul lanțului productiv. Salariile mari din aceste sectoare sunt transferate în prețuri, la capătul lanțului productiv, unde produsele intră pe piață, salariile devenind principala supapă de susținere a prețurilor la nivel rezonabil. În fapt, salariații din sectoarele finale suportă o parte din nivelul salariilor din sectoarele cu poziții de monopol din amonte.

- b. *Salarii mari din anumite sectoare pe seama puterii de cumpărare a populației.*

Este necesară eliminarea scăderii puterii de cumpărare a populației prin transferul asupra prețurilor a salariilor facilitate de pozițiile de monopol. Zonele de monopol transferă costul salariilor mari și direct asupra populației prin prețurile mai mari pe care aceasta trebuie să le plătească la materii prime, energie, combustibil, gaze etc.

3. Protecția salariilor de efectele dezastruoase ale managementului deficitar. O cauză importantă a scăderii salariale își găsește sursa în nivelul slab al organizării și funcționării întreprinderilor. Managementul neperformant, generat și de intervenția mecanismelor politice în numirea și controlul managerilor, este una dintre sursele semnificative ale scăderii performanțelor întreprinderilor de stat și a posibilității de a oferi salarii mai ridicate. Corupția, exploatarea prin mecanisme la marginea legii a întreprinderilor proprietate de stat micșorează și mai mult rezultatele economice ale acestora și capacitatea lor de a oferi salarii mai ridicate.

Protecția veniturilor produse din agricultură

Deși necesitatea încurajării agricultorilor particulari este afirmată principal, împreună cu protejarea unor venituri minime și asigurări sociale rezonabile, o politică coerentă și semnificativă în această privință este absolut necesară în stimularea producătorilor agricoli.

Protecția investițiilor și mai ales a investițiilor în afaceri noi, cu risc ridicat

La fel cu protecția veniturilor salariale și a celor din activitățile pe cont propriu este necesară protecția investițiilor și profiturilor, mai ales pentru micii investitori care sunt cei mai expuși riscului de faliment.

Politica fiscală

Susținerea la un nivel adecvat a sistemului de securitate socială și a serviciilor sociale publice face inevitabil un nivel relativ ridicat al fiscalității. Este imperativ necesar însă **a orienta sistemul fiscal în așa fel încât el să nu adâncească polarizările economice** și să împingă în sărăcie un segment mare al populației. Câteva direcții sunt importante din acest punct de vedere:

1. *Lărgirea bazei de impozitare și asigurarea unei impozitări moderate și stimulative pentru toți actorii economici.* În momentul actual, contribuția prin impozite și taxe este dezechilibrat distribuită. Sunt segmente importante ale populației care nu contribuie sau contribuie redus la formarea veniturilor fiscale;
2. *Asigurarea unei impozitări progresive atât global, cât și pe fiecare tip de venit în parte.* Eliminarea tuturor formelor de impozitare regresivă, inclusiv prin restrângerea, în măsura posibilului, a importanței impozitării indirecte, semnificativ regresivă. De o importanță majoră este introducerea impozitării pe veniturile globale ale familiei condiție a unei politici fiscale mai coerente și eficiente;

3. Utilizarea reducerilor de impozit ca modalități de transfer social, pentru compensarea dezechilibrelor dintre venituri și necesități. Acest instrument, pe lângă costul redus al

administrării sale, încurajează participarea economică activă și munca în structuri formale.

Politica locuirii

În ceea ce privește locuirea, România se confruntă cu o **criză severă dată de deficitul de locuințe** și cu **un larg pachet de crize sectoriale în curs de apariție**.

Scăderea rapidă a construcției de locuințe, în mod special în mediul urban, a agravat criza de locuințe. Deși s-au inițiat o serie de proiecte nu există o strategie globală clară care să asigure lichidarea lipsei de locuințe într-un orizont de timp acceptabil.

O serie de crize sectoriale ale locuirii sunt în curs de agravare:

a. Criza asigurării de locuințe pentru persoanele care nu pot cumpăra sau închiria o locuință adecvată. În mod special este gravă problema persoanelor care, din diferite motive, își pierd locuința. Sistemul locuințelor sociale, care a început să fie proiectat, trebuie clarificat, finalizat și aplicat. Subvenția chiriilor în anumite situații poate fi o soluție.

b. Criza generată de degradarea fondului actual de locuințe și incapacitatea financiară a multor familii de a contribui la reparațiile capitale și la cele de întreținere curentă. Sistemul locuirii la bloc tinde, ca urmare a inegalităților de resurse, să blocheze complet activitățile de reparații și recondiționări. Consolidarea locuințelor (pentru a le face rezistente la cutremurele posibile) este și ea o problemă gravă. Angajamentul guvernului de a suporta cheltuielile pentru acest tip de consolidări este important, dar se va confrunta inevitabil cu problema resurselor necesare.

c. Criza acoperirii cheltuielilor de întreținere. Creșterea rapidă a prețurilor, mai ales la energie, este de natură a genera dificultăți de acoperire a lor. Problema este gravă și nu este deloc nouă. Gravitatea ei constă în problemele în lanț create de condițiile locuirii la bloc, o politică coerentă fiind necesară. Neplata de către unii locatari riscă să genereze blocarea plăților pentru întreaga asociație.

d. Nu mai puțin gravă este problema dezvoltării urbane haotice. Atât din considerente economice, cât și sociale și a calității habitatului, o intervenție mai fermă și mai structurată în orientarea dezvoltării locuirii este necesară.

Politica demografică

Scăderea brutală a natalității înregistrată în ultimii 9 ani este de natură a crea îngrijorări colective este necesară conturarea voinței politice de a găsi forme de intervenție. Pe de altă parte diferențierea ridicată a distribuției natalității, faptul că tocmai segmente lipsite de posibilități de creștere a copiilor au o natalitate mult superioară propriilor lor dorințe, ca urmare a dificultăților de acces la metodele planificării familiale, complică enorm posibilitatea unei politici demografice eficace.

Creșterea natalității va trebui să fie susținută și însoțită nu numai de facilități de planificare familială care să lărgască libertatea de decizie a

persoanei, dar și de un suport adecvat pentru familiile cu copii și de un sistem care să încurajeze responsabilitatea față de copii.

Următoarele direcții se impun a fi urmate:

a. Îmbunătățirea sistemului de planificare familială: educație sexuală în școli și în afara școlilor, în comunitățile în care există nevoi insuficient acoperite; forme de pătrundere în segmentele care nu au acces sau au acces limitat la programele de planificare familială: centre de consultanță în comunitățile cu risc ridicat. Este necesară lansarea unui program special de cooperare între sistemul medical și cel de asistență socială comunitară.

b. Pentru stimularea natalității este recomandabil să se utilizeze servicii de suport și mai ales beneficii de termen lung, de tipul avantajelor de asigurare socială și medicală. În mod special trebuie stimulată creșterea natalității în segmentele de populație cu nivel scăzut al natalității și care în fapt dispun și de posibilități mai bune pentru aceasta.

c. Suport pentru creșterea copiilor printr-un sistem adecvat de beneficii materiale.

d. Un pachet de acțiuni de stimulare a responsabilității familiei, școlii și a colectivității în general pentru creșterea copiilor în condiții adecvate.

Grupuri cu risc ridicat și politici de susținere

Grupuri aflate în situații de sărăcie extremă/mizerie

Deși nu neapărat cu membrii numeroși, unele grupuri sociale sunt caracterizate prin condiții de viață mizere, căzând sub limitele decenței și demnității umane. Sărăcia în acest caz devine extremă. Sprijinul pentru aceste grupuri reprezintă, pe lângă motivația morală, o probă elementară de demnitate a oricărei societăți. Dimensiunile acestor grupuri au crescut în ultimii ani: copiii străzii; copii abandonați în instituții incapabile a le oferi condițiile necesare unei dezvoltări normale; familii fără locuință, trăind în condiții de mizerie extremă; bătrâni cu resurse materiale precare, în imposibilitate de a avea grijă de ei înșiși, lipsiți de orice ajutor; familii de vârstnici de la sate, fără pensii sau cu pensii ridicol de mici, incapabili să cultive pământul pe care îl au și pe care nici nu au cui să-l arendeze; mame cu copii izgonite de familie în stradă sau femei maltratate de soți care nu au unde să meargă și cui să se adreseze; copii abuzați de părinții lor, și pe care nu-i apără nimeni; persoane cu handicapuri grave, lipsite de suportul familiei. Desigur, între aceste grupuri și între membrii lor pot exista diferențe destul de mari.

După 1989, statul și organizațiile non-guvernamentale au derulat o mulțime de programe de sprijin pentru majoritatea acestor categorii. Prin lege s-au acordat o serie de beneficii și facilități speciale; s-au întreprins eforturi de modernizare și reorientare a instituțiilor care au misiunea de a acorda suport; au fost organizate noi instituții, cu noi moduri de abordare a acestor situații. Situația unor grupuri și mai ales a unor persoane din aceste grupuri a fost

substanțial îmbunătățită. (este cazul copiilor abandonați - alte grupuri nu au făcut obiectul schemelor de protecție).

Cu toate acestea, situația acestor grupuri nu pare a se fi îmbunătățit, pe măsura eforturilor depuse. Copiii străzii continuă să trăiască în stradă în aceleași condiții inumane, neexistând nici un semn că numărul lor ar fi scăzut; numărul copiilor abandonați se menține la cote alarmante; numărul persoanelor lipsite de locuință, trăind în condiții mizere este cert în creștere rapidă. De unele categorii, dincolo de intențiile vagi de suport, programele colective articulate nu s-au ocupat încă: copiii sever neglijăți sau abuzați, femeile violate sau abuzate de soții lor, mamele aruncate în stradă cu copii lor.

De regulă, **cauzele** producătoare ale fenomenului, ținând de configurații mai globale ale societății actuale, au rămas netratate, producând și susținând în continuare procesul; **recuperarea** durabilă/definitivă din aceste situații este mai degrabă inefficientă.

O componentă importantă a strategiei de prevenire și combatere a sărăciei trebuie să o constituie programele complexe și globale de prevenire și recuperare din aceste situații de dificultate extremă.

Copii

Situația copiilor este critică în mai multe puncte:

1. Sărăcia. Datele arată că riscul de sărăcie al copiilor este substanțial mai ridicat decât al multor alte grupuri.

Un segment important de copii, ale cărui dimensiuni precise nu pot fi estimate, se află în situații extreme de sărăcie: copiii străzii, copiii din familii cu mulți copii, lipsite de resurse, în multe cazuri, lipsite chiar de locuință, trăind în condiții improvizate mizere, copii practic abandonați de părinții lor, lipsiți de cele mai elementare condiții de viață.

2. Copii neglijăți și abuzați, lipsiți de condițiile elementare de dezvoltare, traumatizați ireversibil, cu deficite de socializare.

3. Copii abandonați la naștere. Numărul lor a crescut după 1989 atât în termeni relativi, cât și absolut. În ciuda numeroaselor eforturi, procesul de recuperare a acestor copii este încă deficitar în numeroase puncte, o proporție inacceptabil de mare a lor crescând în anticamerele excesiv prelungite birocratic ale preadoptiei sau în instituții uneori lipsite de condiții satisfăcătoare de viață. În această privință schimbări spectaculoase au avut loc, dar pot fi detectate și situații de blocaj și chiar de regres la condițiile mizere de la începuturile anilor '90. Inserția socială a copiilor care părăsesc la vârsta de 18 ani aceste instituții este încă nesoluționată pe ansamblu, ei având de înfruntat probleme extrem de dificile, începând cu imposibilitatea de a găsi o locuință și sfârșind cu deficiențe ale capacității de integrare în viața adultă.

4. Deficit sever de școlarizare. Existent încă din anii '80, abandonul timpuriu al școlii generale este și el extrem de frecvent. Dacă adăugăm la acestea precaritatea condițiilor în care mulți copii învață avem un tablou îngrijorător al deficitelor educaționale grave cu care tinerele generații intră în viața adultă.

5. Precaritatea condițiilor de intrare în viața adultă a copiilor: raritatea locurilor de muncă, majoritatea locurilor de muncă disponibile pentru munci necalificate sau slab calificate, lipsite de perspective de dezvoltare profesională și prost plătite la care se adaugă dificultățile de obținere a unei locuințe proprii.

6. Deficite de îngrijire și supraveghere a copiilor, atât a celor mici, cât și a copiilor școlari, favorizând deficitul educațional și cel de socializare, inclusiv riscul de accidente și de atragere în sistemul criminal ca victimă sau delinquent, sunt rezultatul lipsei de disponibilități ale familiei și ale instituțiilor sociale de a oferi o îngrijire și supraveghere suficientă copiilor.

Fiind o problemă socială tipică de dezvoltare, de investiție în viitor, situația copiilor tinde să primească o atenție mai ridicată decât multe alte probleme, dar este tot mai evidentă nevoia unei strategii speciale în acest domeniu care să maximizeze eficiența resurselor disponibile și să se adreseze eficace cauzelor proceselor negative și punctelor critice ale procesului.

Politica de susținere în acest domeniu trebuie să ia act de un paradox care devine tot mai presant. Pe de o parte se consolidează îngrijorarea colectivității față de scăderea rapidă a natalității. Pe de altă parte, sistemul actual pare a fi încă puțin sensibil la faptul că o proporție mult prea mare de copii prezintă deficiențe importante de socializare, suferă subdezvoltări și traume greu de recuperat la maturitate.

Femei

Situația femeii cunoaște puncte de îmbunătățire sensibilă, dar și de deteriorare.

1. Datele disponibile sugerează că gradul de calificare al muncilor la care femeile au acces a scăzut mai mult decât al bărbaților și, corespunzător, și veniturile obținute din acestea.

2. În calitate de mamă, mai ales atunci când numărul copiilor este mai ridicat, și, mai grav, când trebuie să crească singură copiii, femeia se confruntă cu probleme extrem de grave, sprijinul social fiind, din multe puncte de vedere, insuficient.

3. Deși femeile salariate au primit drepturi la concedii plătite cu un nivel deloc neglijabil comparat cu salariile în perioadele prenatale și postnatale, de îngrijire a copiilor, cele nesalariate sau neangajate pe piața muncii nu beneficiază de nici un suport, veniturile familiei lor fiind puternic afectate de nașterea copiilor. Pentru femeile nesalariate, nașterea și îngrijirea copiilor nu este în nici un fel recompensată social.

4. Mamele care, pe lângă îngrijirea copiilor, sunt angajate în muncă sunt slab susținute de sisteme de îngrijire/socializare a copiilor. Instituțiile care să ofere îngrijirea copiilor pe perioada în care femeia lucrează sunt fie inexistente, fie de o calitate proastă, care descurajează folosirea lor sau creând probleme suplimentare, fie, în condițiile în care oferă servicii de calitate, sunt excesiv de

scumpe. Sisteme care să aibă grijă de școlarul mic în afara orelor de școală nu există deloc.

5. Un segment substanțial de femei, în special cele din straturile sărace și izolate social, cultural și geografic, au un acces limitat la utilizarea mijloacelor eficiente și sănătoase de planificare familială. Numărul nașterilor nedorite este surprinzător de mare, rămânând sursa cea mai importantă a abandonului copiilor. Recursul la practici empirice de avort este de asemenea inacceptabil de ridicat, dat fiind efectele negative asupra stării de sănătate a femeii. Nașterile nedorite, produse mai degrabă ale abandonului de control a propriei vieți sau a lipsei de mijloace accesibile de prevenire, au devenit o importantă sursă de cădere în sărăcie extremă a unui număr important de femei.

6. Adesea, în responsabilitatea femeii intră și îngrijirea membrilor familiei cu afectări grave ale capacității lor de viață independentă: copii cu dizabilități, dar mai ales vârstnici. Si din acest punct de vedere, femeia nu primește de regulă nici un suport / recompensă socială, sau nivelul acesteia este puțin semnificativ.

7. Scăderea participării în sistemul economic, face femeia și mai vulnerabilă în cazul în care este și mamă. Perspectiva bătrâneții, lipsită de pensie sau cu o pensie mică datorită anilor de muncă mai puțini și a veniturilor salariale mai reduse, prezintă și ea o vulnerabilitate crescută.

8. Explozia criminalității a crescut în mod dramatic situația de victimă a femeii. Violurile, abuzurile în familie, exploatarea criminală a femeii (atrăgerea ei în industria prostituției) sunt procese în creștere.

Sunt câteva puncte esențiale pe care strategia anti-sărăcie trebuie să le cuprindă pentru o mai bună protecție socială a femeii:

1. Sporirea oportunităților de participare a femeilor la viața economică activă, sursă a bunăstării, independenței și demnității lor.
2. Sprijin economic și servicii mai ales pentru îngrijirea copiilor
3. Acces complet la mijloacele de planificare familială a tuturor femeilor. În momentul de față acest acces este foarte limitat pentru importante segmente de femei, mai ales datorită lipsei resurselor economice, a scăzutei accesibilități a serviciilor specializate (inclusiv datorită depărtării spațiale a lor), a lipsei de educație și informare, a unor stereotipuri culturale.
4. Recunoașterea și recompensare contribuției sociale valoroase a femeii: nașterea și îngrijirea copiilor, îngrijirea vârstnicilor din propria familie. Un sistem de beneficii actuale și de perspectivă este necesar a fi gândit care să cuprindă inclusiv recunoașterea perioadelor dedicate acestei îngrijiri ca perioade de contribuție la sistemul de asigurări sociale și medicale. Examinarea posibilității recunoașterii ca ani de contribuție a perioadei dedicate îngrijirii sau chiar a introducerii unui sistem de **pensie cetățenească**, cu angajament de plată a beneficiilor în viitor, ar fi de natură să elibereze importante resurse de îngrijire și să scadă vulnerabilitate unui segment important de femei.

5. O protecție mai eficace a femeii împotriva violenței, crimei, abuzurilor de tot felul. Îmbunătățiri atât ale sistemului juridic, cât și a instituțiilor care au ca obiect această protecție, inclusiv susținerea socială și recuperarea victimelor sunt obiective de maximă urgență.

Romi

Ca efect al unui complex de factori și procese istorice, un larg segment al populației de romi se confruntă cu situații de sărăcie deosebit de gravă, dublată de șanse reduse de ieșire din dificultate pentru un viitor previzibil.

Marea majoritate a segmentului care se confruntă cu sărăcia extremă, atingând cote greu de imaginat ale mizeriei, este compusă din romi.

Următorii factori de risc ridicat pot fi menționați:

1. Șomaj extrem de ridicat. Unele date indică faptul că până la jumătate din bărbații romi apti de muncă sunt șomeri sau nu au o ocupație stabilă care să aducă venituri minime. În ceea ce privește femeile, proporția este mult mai mare, ea putând urca până la 80%. Dacă până în anii '80, o mare parte din romi au fost absorbită ca salariați în economia socialistă aflată în rapidă expansiune, după 1989, au fost primii scoși în afara sistemului salarial. Oportunitățile tinerei generații de a găsi locuri de muncă sunt și mai mici. Diminuarea dramatică a locurilor de muncă, în calitate de zilier sau chiar de salariat în sistemele agriculturii socialiste, a lovit în mod special populația de romi de la sate care obținea în cea mai mare parte a resursele necesare vieții din munca angajată în agricultură.

2. Lipsa pământului pentru locuitorii satelor. Reforma agrară bazată pe principiul restituirii pământului a făcut ca marea majoritate a romilor care trăiesc la sate să nu posede pământ. Cel mai adesea și accesul la terenul necesar construirii locuințelor este foarte limitat. Accesul la proprietatea terenului pentru agricultură este aproape nul. Acest fapt face ca romii de la sate, eliminați din munca salarială din fostele sisteme socialiste, lipsiți de șansa de a obține un minim necesar din munca pământului propriu să se confrunte cu situații extrem de grave, lipsite de orice perspective de ieșire.

3. Declinul rapid al meseriilor tradiționale. Revigorarea meseriilor tradiționale ale romilor reprezintă una dintre speranțele cele mai frecvent formulate. Este indiscutabil o cale importantă de acțiune. Trebuie să fim însă conștienți de faptul că această soluție este limitată. Profesiile tradiționale au fost erodate de politica economică și socială a regimului socialist. Ele au supraviețuit, dar limitat, mai degrabă la marginile economiei. O proporție redusă din generația adultă actuală mai deține asemenea meserii (estimările indică sub 10%). Dezvoltarea producției moderne, mai ales invazia pieței de produse din străinătate, superioare calitativ de cele mai multe ori și mai ieftine, îngustează enorm cererea pentru produsele tradiționale.

4. Criza severă a locuințelor, agravată de calitatea precară a fondului de locuințe de care romii dispun. Lipsa resurselor economice face practic imposibilă, pentru imensa majoritate a romilor, cumpărarea unei locuințe, construcția la un standard minim decent ori efectuarea reparațiilor necesare.

De asemenea, este extrem de limitat accesul la cumpărarea terenului necesar construirii de locuințe, nu numai la oraș, dar și la sat. Locuințele existente prezintă un grad ridicat de degradare, expresie a acțiunii mai multor factori:

- a. Starea precară a locuințelor primite de la stat (cu rare excepții, romii au primit cele mai proaste locuințe)
- b. lipsa resurselor materiale pentru întreținerea și repararea lor
- c. degradarea mult mai rapidă a acestor locuințe ca urmare a suprapopulării
- d. cele construite de către proprietarii înșiși datorită resurselor limitate sunt, de la început, cel mai adesea improvizații de calitate scăzută.
- e. multe locuințe au un statut incert de proprietate, mai ales în ceea ce privește terenul
- f. natalitatea ridicată este un factor agravant al crizei locuințelor. Fondul moștenit de locuințe devine rapid insuficient prin împărțire la numărul mare de copii.

5. O parte semnificativă a activităților producătoare de venit ale populației de romi se plasează la limita sau sub limita cadrului legal. Există importante tendințe, extrem de periculoase prin consecințele lor multiple, de criminalizare a economiei în care romii sunt împinși. Multe ocupații, la care, din cauza lipsei de oportunități, populația de romi este forțată să recurgă, sunt de natură a întări ciclul sărăciei, fiind chiar uman degradante și social stigmatizate.

6. Deficitul în creștere de școlarizare și calificare, expresie a unui proces de remarginalizare și excluziune socială a romilor. Neparticiparea școlară și abandonul ridicat este aici o problemă extrem de gravă, cu consecințe grave pe lung termen.

7. Accesul dificil la mijloacele moderne de planificare familială face ca o mare parte a familiilor de romi să aibă o natalitate substanțial mai ridicată decât ar dori-o. Lipsa mijloacelor de planificare familială este de natură a genera o atitudine de resemnare, de abandon a oricărei tentative de control a propriei vieți, tradiția fiind cel mai adesea nu cauza natalității ridicate, ci un mod de a justifica atitudinea mai profundă de abandon în fața dificultăților vieții. Este cert că natalitatea ridicată este un fapt suplimentar al sărăcirii și al perpetuării sărăciei. Multe studii sugerează că proporția copiilor romi abandonați este mult superioară proporției romilor în populație.

8. Starea precară a sănătății: mortalitatea infantilă și generală ridicată, morbiditatea.

9. Migrația de la satul lipsit de resursele cele mai elementare, spre marile concentrări urbane, în condiții de lipsă accentuată de oportunități de integrare în viața economică și socială a orașului, este un proces mai degrabă îngrijorător. Lipsiți de calificare, adesea analfabeți, romii veniți la oraș măresc pungile de sărăcie deja existente. Lipsiți de oportunități de angajare, sunt împinși în economia subterană și chiar criminală; sunt supuși adesea unei crunte și degradante exploatare, inclusiv de tip mafiot. Lipsiți de posibilități de a obține o locuință decentă, trăiesc în condiții improvizate, cu mult sub cele mai minime standarde acceptabile.

10. Discriminarea la care romii sunt adesea supuși este hrănită și susținută de condițiile extreme de viață, lipsa de capacitate profesională dobândită; ea reprezintă un factor agravant al dezavantajărilor cumulate în toate celelalte planuri.

În fața situației social-economice extrem de grave a majorității populației de romi, este esențial ca în strategia anti-sărăcie să existe un pachet de programe care să fie adresate în mod special suportului acesteia. Faptul că destul de mulți romi au ca sursă importantă de venit beneficiile sociale (alocațiile pentru copii și familiale, ajutoarele sociale) este un factor cu acțiune negativă pe termen lung. Politicile pozitive de dezvoltare a capacităților proprii de a produce un nivel rezonabil de bunăstare este vital aici. Desigur, datorită gravității situației, sprijinul în bani și produse este vital pentru a asigura adesea simpla supraviețuire.

Comunități cronic sărace și punji de sărăcie

Există tentația de a atribui starea de sărăcie doar individului. Ea este însă adesea un atribut al unei comunități sociale, o stare a unui sistem social, individul putând fi ținut captiv în ea prin forțe sociale extrem de puternice. Este ceea ce adesea este desemnat prin termenii de **comunități sărace** și **punji de sărăcie**.

În procesul schimbărilor economice, apar comunități (sate, orașe și chiar largi zone) care sărăcesc prin pierderea unor importante surse de venit sau prin deteriorarea lor drastică. Cele mai dramatice căderi în perioada tranziției le-au cunoscut orașele, în primul rând cele legate de un mare complex industrial intrat în criză, dar și zone mai largi, ca de exemplu unele zone miniere unde disponibilizările s-au petrecut rapid, neexistând forme alternative de activități economice. Deși în sate pământul reprezintă o amortizare a procesului de sărăcire, oferind condițiile unei supraviețuiri de bază, sunt cazuri și aici de sărăciri masive și dramatice.

Comunitățile de romi de la sate sunt tipice. Câteva procese conduc, de regulă, convergent, la agravarea situației:

- a. Diminuarea până la dispariție a oportunităților de muncă angajată în agricultură
- b. Refluxul orășenilor salariați spre sat și agricultură: retrocedarea de mici loturi de pământ care nu necesită angajarea de forță de muncă, proprietarul lucrând singur, iar resursele fiind extrem de reduse.
- c. Dispariția meseriilor tradiționale care reduce și mai mult oportunitățile de producere de venit.
- d. Creșterea demografică care agravează lipsa de resurse.
- e. În fine, lipsa pământului pentru agricultură pe cont propriu, dar, cel mai adesea și pentru locuință sau grădină, elimină singura posibilitate a satului de a compensa parțial căderea veniturilor prin producția pentru consumul propriu împingând deprivarea la limitele ei ultime.

Pungile de sărăcie sunt micro-zone, geografice și sociale, în cadrul unor comunități mai largi, care se caracterizează printr-o sărăcie accentuată și cronicizată, au mecanisme de auto-perpetuare. După cum le sugerează și titlul, ele sunt **sisteme închise**, înconjurată de o barieră care le izolează de comunitatea mai mare în care sunt încastrate, cu funcții de autoprotecție, dar care cel mai adesea sunt bariere pentru cei din interior, împiedicându-i să iasă sau permițând doar evadarea, dar nu intrarea într-o dinamică colectivă, care le-ar oferi șanse prin antrenarea într-un proces mai general de schimbare. **Izolarea** este mai degrabă o caracteristică. Ele reprezintă un fel de găuri negre cu puternice forțe centripete, care absorb, lăsând puține șanse pentru scăpare.

Tipice sunt pungile de sărăcie urbane. Aici se găsește o combinație agravantă de lipsă de locuri de muncă, lipsă de calificare și de experiență în activitatea economică, criminalitate, dar și economie subterană, împletită cu economia criminală, ca și manifestări ale culturii sărăciei - abandonare a efortului, lipsă de speranță, lipsă de angajare în pregătirea viitorului.

Zonele sărace nu sunt pungi de sărăcie, dar pot deveni în anumite condiții. Ele sunt arii afectate de lipsa de activități economice. Problema lor este de a atrage asemenea activități economice. Unele caracteristici ale pungilor de sărăcie se găsesc și în zonele sărace, dar mai degrabă incipient, deschiderea lor spre schimbare fiind mult mai mare. Forțele centripete sunt mult mai mici. De regulă zonele sărace devin rezervoare imense ale migrației. În special tânăra generație migrează. Este cazul tipic al satelor, orașelor și chiar zonelor lovite de criză economică.

Pungile de sărăcie tind dimpotrivă să se mărească. Ele prezintă o anumită atracție, oferind unele resurse, net superioare zonelor defavorizate. Ele îi fac pe cei care trăiesc în perimetrul lor să fie dependenți de resursele interne, deși cele mai multe dintre ele sunt marginale și de multe ori criminale. Economia subterană și cu atât mai mult cea criminală micșorează șansele celor pe care îi angrenează de integrare în fluxul normal al vieții sociale. În plus, crește vulnerabilitatea și instabilitatea economică, ceea ce face ca proiectarea vieții, controlul, planificarea să scadă.

Pungile de sărăcie tind să se dezvolte nu în zonele izolate, ci pe lângă/în cadrul marilor orașe, parazitând aceste resurse. Ele pot utiliza fie resursele modeste, neexploatabile de piață, fie pot dezvolta activități economice criminale, la limita sau dincolo de lege.

Zonele sărace se află în fața unei alternative: migrația de masă spre zonele cu oportunități economice sau propria lor dezvoltare. Migrația este un proces oarecum natural de reglare. Dincolo de anumite limite, însă ea poate deveni un proces haotic, generator de mai multe probleme decât rezolvă, generând sărăcie pe lung termen. De multe ori migrația spre marile orașe alimentează pungile de sărăcie, amplificând procesul de segregare etnic. Ea nu face decât să deplaseze problemele din comunitățile mai mici în cele mari. Din punct de vedere social, o asemenea migrație poate duce la unele degradări: împinge în sistemul criminal, mai mult, într-un sistem de dependență / autoritate mafiot, degradarea condițiilor de locuit, a vieții de familie.

Alternativa este dezvoltarea comunitară și zonală, promovarea unui anumit echilibru în potențialul economic al zonelor. Concentrarea pământului și modernizarea exploatării agricole va duce la constituirea unor unități

agricole eficiente, care va absorbi o parte din forța de muncă, în calitate de muncă salariată permanentă și mai ales zilieră.

Descurajarea migrației nesănătoase, care nu face decât să crească concentrările de sărăcie, alimentând pungile de sărăcie s-ar putea proba a reprezenta o strategie cu efecte pozitive pe termen lung. O strategie dublă este necesară: pe de o parte stabilizarea populației adulte prin programe de dezvoltare comunitară și zonală, inclusiv activități de infrastructură și de amenajare ecologică; pe de altă parte încurajarea unei migrații sănătoase a tineretului prin oferirea de oportunități de calificare și integrare în sistemele economice în dezvoltare rapidă.

A eradica sărăcia specifică pungilor de sărăcie înseamnă în primul rând a lichida însăși aceste pungi de sărăcie. Pentru aceasta, mai multe tipuri de strategii trebuie utilizate în mod complementar și coordonat:

- a. Spargerea acestor pungi prin infiltrarea lor de către societatea normală, dinamică: construcții de cartiere, de clădiri de ordin public (inversul procesului natural de retragere a societății din zonele infectate, deci o politică de dezvoltare urbană).
- b. Intervenție special orientată în socializarea și resocializarea tinerei generații, prin creșterea șanselor, contracararea socializării interne. Și din acest punct de vedere trebuie încercată o abordare contrară tendințelor naturale. Pungile de sărăcie se dezvoltă și se consolidează în mod special prin procesul spontan de degradare a școlii și de creștere a socializării negative. Legislativ, este nevoie de promovare a unei protecții suplimentare a tinerilor față de atragerea în activități criminale și creșterea pedepselor pentru antrenarea copiilor/adolescenților în activități criminale.
- c. Convertirea treptată a economiei subterane în economie normală, legală. Programe de reconversie a activităților subterane/criminale în activități normale sunt absolut necesare. La început se pot realiza prin lucrări publice: amenajare de locuințe, ale mediului. Acestea vor putea să refacă țesătura socială sănătoasă, să creeze capacități, atrăgând apoi și activități economice sănătoase. Programele de însănătoșire și reabilitare economică și urbană sunt cruciale.
- d. Participare la activități de interes comunitar. Pungile de sărăcie se caracterizează printr-o combinație unică de izolare socială, incapacitate de mobilizare a efortului colectiv pentru soluționarea unor probleme comunitare, și autoritate de tip criminal: dependență de tip mafie, forțare, exploatare. Mecanismele protective ale libertății, demnității umane tind să fie suspendate. Dezvoltarea simțului comunitar, o nouă autoritate, bazată pe respectarea drepturilor individului, a libertății și demnității sale în conjuncție cu promovarea intereselor comunitare reprezintă un element cheie.
- e. Resocializare, recuperare a celor cu activități criminale, cu precădere a adolescenților și tinerilor. Trebuie promovate programe active de împiedicare a tendinței spontane de criminalizare a populației.

CONSOLIDAREA INSTITUȚIONALĂ PENTRU PREVENIREA ȘI COMBATerea SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA

Experiența ultimilor ani reprezintă deja o resursă pentru abordări mai complexe, în măsură să proiecteze, să creeze și să susțină instituții, reglementări și politici care să stăpânească mai bine fenomenul sărăciei și să răspundă eficient sfidărilor pe termen mediu.

În fața valului crescând de sărăcie populația a reacționat prin creșterea exigențelor față de sistemul de protecție socială.

Sistemul instituțional a încercat să se plieze pe schimbările petrecute și pe structura nevoilor și cerințelor populației. La ora actuală, există în România foarte multe instituții care au ca principal obiectiv asanarea câmpului public afectat de sărăcie. Aceste instituții oferă, cel puțin formal, o gamă largă de facilități.

Principii de abordare

Dincolo de gravitatea problemelor care definesc combaterea sărăciei, sistemul instituțional se confruntă cu o situație paradoxală, tipică în condițiile tranziției. Pe de o parte, cadrul instituțional e **în formare**, urmând adesea traiectorii sinuoase. Pe de altă parte, el conține principalele componente ale **controlului public** și surse pentru **reformarea** sa.

În aceste condiții, o temă de mare relevanță o constituie identificarea principiilor schimbării, a nivelelor și dimensiunilor acestora, având ca principal obiectiv depășirea blocajelor și eficiența activității instituțiilor.

1. Diversificarea și relaționarea între instituții cu atribuții complementare

O cauză importantă a lipsei de eficiență în activitatea instituțiilor cuprinse în zona de reglementare/combateră a sărăciei este comunicarea deficitară, atât pe orizontală, între instituții cu nivel echivalent de atribuții și mod de organizare (fie guvernamentale, fie non-guvernamentale) cât și pe verticală, între o instituție tutelară de la centru și organismele teritoriale ale acesteia.

Iată câteva opțiuni care pot fi avute în vedere pentru a regândi și reconfigura instituțiile într-un sistem eficient:

Descentralizare și relaționare. Creșterea numărului instituțiilor în ultimii ani a fost rezultatul unei adăugări relativ spontane de noi structuri instituționale la un sistem surprins de multitudinea transformărilor. A rezultat o masă eterogenă de instituții și organizații dispuse într-o structură centralizată și cu mari probleme de comunicare și cooperare.

Reconfigurarea sistemului instituțional ar face posibilă o nouă formă de diversificare a structurilor și serviciilor, pornind nu de la o reacție defensivă în succesiunea crizelor, ci de la îmbinarea între cerere

și ofertă în plan local. Sistemul ar căpăta astfel flexibilitate, răspunzând mai bine profilului real al solicitărilor și a dinamicii acestora.

2. Armonizarea reglementărilor și redefinirea priorităților instituționale

3. Amplificarea capacității instituționale

În evaluarea capacității instituționale și amplificării acesteia, se impun trei exigențe majore, de a căror realitate depinde performanța sistemului în ansamblul său:

- Capacitatea de acoperire de către sistemul instituțional și reglementările în vigoare cu privire la problemele ridicate de sărăcie, a solicitărilor și beneficiarilor sociali, pentru asigurarea unui trai decent majorității populației;
- Capacitatea de susținere de activități specializate, în funcție de varietatea beneficiarilor sociali, ponderea reală a nevoilor și dificultăților, specificul facilităților și serviciilor oferite. Trebuie semnalat însă faptul că această specializare și viziune sectorială - necesară, de altfel, pentru a asigura eficiența și receptivitatea față de nevoi diverse - poate, în timp, să accentueze fragmentarea sistemului instituțional în domeniu, să producă și să alimenteze decalaje și inegalități;
- Capacitatea de răspuns instituțional și legislativ la dinamica sărăciei, prin anticiparea și prevenirea perioadelor de criză, mai ales privind efectele instabilității economice.

4. Constituirea suportului public solid pentru susținerea măsurilor de prevenire și combatere a sărăciei

Sistemul instituțional

1. Instituții ale administrației centrale de stat (ministere și agenții guvernamentale)

Instituțiile administrației centrale sunt principalii inițiatori de politici și programe în domeniu și principalii utilizatori ai bugetelor destinate acestor programe. Etatismul și formalismul sunt piedici fundamentale în calea instituirii unui parteneriat cu instituții similare ca atribuții și competențe - deși de mai mici proporții -, mai ales atunci când instituția în cauză manifestă tendințe monopoliste explicite.

2. Instituții specializate ale administrației publice centrale

Aceste instituții au atribuții specifice, reglementând numai activitatea din anumite câmpuri și oferind numai un anumit tip de servicii, pe grupe specializate

Aceste instituții pot să-și câștige autoritatea și să atragă resurse în principal prin desfășurarea unei acțiuni corelate cu a altor instituții similare, dar cu o altă specializare. Astfel, își vor pune în valoare cunoștințele și mijloacele de acțiune specifice de care dispun și ar putea atrage resurse. Acțiunea concertată permite atât complementaritatea, cât și evidențierea particularităților.

3. Instituții și organizații non-guvernamentale care acționează în câmpul programelor de protecție socială

Având în vedere avantajele pe care derularea unor programe prin aceste organisme le-ar putea aduce, o soluție ar putea fi constituirea unui mecanism de integrare în strategiile dezvoltate de instituțiile administrative centrale, dar numai sub forma suportării unei părți a costului programelor din bugetul de stat. Prin implicarea statului în susținerea acestor instituții, s-ar putea stabili o mai bună relaționare dintre acestea și aparatul de stat. S-ar asigura totodată complementaritatea activităților cu cele desfășurate în administrația publică, stabilitate în acest câmp și congruența programelor de protecție socială, creșterea profesionalismului funcționarilor din administrație. În ceea ce privește ONG-urile, acestea ar putea fi încurajate să se extindă și în zonele defavorizate, unde ajutorul pe care îl pot aduce este foarte necesar.

4. Instrumente instituționale cu natură mixtă (guvernamentală și non-guvernamentală)

Deoarece organismele internaționale care implementează programe în România trăiesc aproape exclusiv pentru și prin proiecte, se remarcă lipsa unei relaționări mai strânse cu instituțiile românești, un individualism aproape căutat. Aceste organisme ar trebui stimulate să devină adevărate noduri de rețea în structura instituțiilor care aplică programe de protecție socială în România.

În vederea implementării strategiei de prevenire și combatere a sărăciei **va trebui clarificat și legiferat statutul Comisiei Naționale de Prevenire și Combatere a Sărăciei**. De asemenea, va trebui studiată **inființarea unei structuri executive în serviciul Comisiei**.

Armonizarea reglementărilor

Exigențele programelor de guvernare care s-au succedat au determinat emiterea unui bogat set de acte normative al căror obiect de reglementare poate fi situat, de multe ori, la granița dintre problematica protecției sociale și cea a dezvoltării economice, evidențiind adesea conexiuni cu zona instituțiilor neguvernamentale.

Examinarea acestui vast domeniu normativ nu poate să nu pună în lumină, într-o măsură mai mult decât semnificativă, anumite carențe generate, în primul rând, de gradul relativ redus al sistematizării legislației în cauză (într-un fel, explicabil, dacă ne gândim numai la succesiunea a trei guverne cu

orientări și strategii diferite) și de tendința de a oferi, în grabă, soluții legislative, insuficient fundamentate și articulate.

Există o serie de vulnerabilități în definirea partenerilor, dintre care menționăm:

1. Definirea insuficient de exactă a categoriilor de persoane care pot beneficia de dispozițiile unor reglementări
2. Absența prevederilor referitoare la raporturile dintre instituțiile implicate
3. Inexistența unor reglementări referitoare la raporturile între Guvern și instituții nestatale, în privința gestiunii resurselor financiare
4. Suprapunerea de competențe între diferite instituții
5. Reglementarea unor proceduri greoaie pentru constituirea și funcționarea unor structuri sau instituții

În aplicarea normelor se înregistrează următoarele **tipuri de carențe**:

1. Deficiențe ale normelor metodologice;
2. Existența unor contradicții în cuprinsul reglementărilor;
3. Multiplicarea actelor normative derogatorii;
4. Tendința de a adăuga la lege, prin prevederi ale actelor normative cu o forță juridică inferioară;
5. Existența unor acte normative care creează instituții, fără a le înzestra, în același timp, cu instrumentele necesare realizării competenței lor.

Concluzii

Carențele legislative pe care le-am expus pot fi înlăturate în timp, printr-un efort reunit al Guvernului, Consiliului Economic și Social, Consiliului Legislativ, efort subsumat în totalitate principiilor de construcție legislativă ce decurg, indirect, din ansamblul problemelor și dificultăților analizate.

CONSTITUIREA SUPORTULUI PUBLIC. COMUNICARE ȘI COOPERARE ÎN COMBATAREA SĂRĂCIEI

Sistemul instituțional contribuie la constituirea și reproducerea suportului public, prin:

- Activități specifice legate de *cunoaștere, comunicare, reprezentarea intereselor și cooperare*, prin asigurarea percepției publice asupra fenomenului sărăciei, a cauzelor acestuia, a impactului diferențiat asupra diferitelor grupuri sociale;
- Sprijinirea dezbaterii publice prin instituții specializate și printr-o mai bună diseminare a informațiilor oficiale;
- Stimularea voinței politice a reprezentanților instituțiilor și organizațiilor politice, rezultată din reprezentarea intereselor populației și responsabilităților publice pe care și le asumă, în promovarea de programe și soluții alternative care să stea la baza unor strategii și politici de protecție socială promovate de stat.

Asigurarea suportului public este departe de a fi o simplă reacție spontană a populației, constituindu-se, de fapt, într-un proces complex, în care factorii instituționali sunt implicați în permanență.

Pornind de aici, pot fi identificate trei principale **surse** pentru constituirea și reproducerea suportului public:

- **Expertiza calificată** la nivelul complexității, amplitudinii și dinamicii fenomenelor intrinseci ori asociate sărăciei în România;
- **Așteptările populației**, reacțiile și tendințele ce exprimă evoluția comportamentului individual, de grup sau comunitar, atât în raport cu implicațiile sărăciei cât și cu eforturile de redresare și emancipare socială;
- **Autoritatea publică a instituțiilor statului**, eficacitatea intervenției și capacitatea de mobilizare și conducere a factorilor activi.

Corelarea acestor trei surse este în măsură să asigure relevanța și viabilitatea strategiei și suportul public dar și legitimitatea indispensabilă, susținute de solidaritatea și coeziunea socială, prin mecanisme democratice și eficiente.

Instabilitatea politică și socială, scăderea consensului, a competitivității economice și a capacității statului de a susține efectiv respectarea drepturilor omului, toate aceste fenomene care derivă în mod direct din proliferarea sărăciei impun o **schimbare a cursului evoluției, cât și a abordării publice a problemei**.

Legitimarea politicilor pentru combaterea sărăciei și alocarea instrumentelor, resurselor și măsurilor se întemeiază pe solidaritatea și coeziunea socială ca valori ale statului de drept și deci nu se pot realiza pe seama depozitării sau defavorizării altor categorii sociale. Sistemele și măsurile de protecție socială au la bază egalitatea șanselor și sunt incompatibile cu acordarea de privilegii sau avantaje discriminatorii. Ele sunt susținute în deplină transparență și sunt supuse controlului public.

Procese de constituire a suportului public

Este necesară o reconsiderare lucidă și critică a **atitudinii publice față de fenomenul sărăciei în România**, acesta fiind și un indicator sintetic al nivelului de civilizație. Astfel, evoluția predominant spontană din ultimii ani, favorizată de **indiferență, ignoranță și ineficiență** va conduce nu numai la amplificarea suferinței umane dar și la instalarea unor dezechilibre grave în plan economico-social cu urmări directe asupra stabilității politice.

De altfel, este limpede că efortul de integrare coerentă a strategiilor pentru combaterea sărăciei în strategia generală de dezvoltare economică are de soluționat următoarele probleme:

- Dificultatea elaborării unor studii sistematice;
- Lipsa de credibilitate a unor concluzii;
- Decizii hazardate la care ar putea conduce elaborarea unor recomandări nesustținute;
- Ignorarea unor fenomene specifice și tendințe cu efecte imprevizibile, atât prezente cât și viitoare;
- Marcarea dezbaterii publice de subiecte deformate, clișee mentale;
- Lipsa unor argumente pertinente pentru a propune și susține schimbări în cadrul juridic și instituțional existent.

În raport cu aceste carențe și dificultăți, pot fi propuse dezbaterii publice și decizii strategice următoarele **direcții de acțiune** în vederea constituirii și consolidării suportului public pentru contracararea sărăciei în România:

- Reconsiderarea priorităților în formarea de resurse umane calificate pentru cercetarea socio-economică, managementul proiectelor și serviciile sociale prestate de instituțiile descentralizate;
- Reglementarea de proceduri care să asigure activități continue, aprofundate, diversificate și descentralizate pentru evaluarea dinamicii sărăciei în România. Aceste activități vor fi proiectate conform principiului complementarității, cooperării și competiției în cadrul unei rețele de instituții și organizații de stat, private sau neguvernamentale;
- Valorificarea expertizei și asistenței internaționale în domeniu, prin trecerea la priorități interne clar definite și asigurarea cooperării, finalizarea proiectelor, transferul de competență, echilibrarea costurilor;
- Integrarea structurilor de expertiză cu mecanismele decizionale și de reglementare, în funcție de priorități, prin asigurarea viabilității deciziilor prin acuratețea și relevanța cercetărilor;
- Elaborarea de către MEN a unor instrucțiuni pentru dezvoltarea planurilor de învățământ ale facultăților astfel încât să stimuleze formarea de cadre calificate, cu capacități profesionale de cercetare, proiectare de programe, management.
- Efectuarea de studii care să integreze într-o viziune unitară demersuri din mai multe domenii: economie, sociologie, psihologie, management, comunicare, teologie, medicină, având ca obiect studierea sărăciei și a fenomenelor asociate;

- Stimularea și susținerea bugetară a ONG specializate în servicii sociale, caritate, în activități de monitorizare a politicilor publice.
- Reprezentarea intereselor comunităților și promovarea lor în raport cu avuția publică locală și centrală.
- Organizarea unui sistem unitar de producere, gestiune și difuzare a informațiilor publice despre sărăcie;
- Asigurarea accesului nestânjenit, prompt și cu sprijin calificat la informații referitoare la sărăcie.
- Crearea unor baze de date specializate, aflate în gestiunea unor instituții publice. Diseminarea informațiilor prin publicarea de buletine informative, ca și a unui raport anual dedicat sărăciei, precum și politicilor de contracarare a acesteia;
- Înființarea unor centre de cercetare dedicate studierii sărăciei și monitorizării politicilor și programelor de combatere a acesteia.
- Creșterea influenței media în introducerea pe agenda publică a problematicei sărăciei.

Parlamentul României, și în mod deosebit comisiile de specialitate profilate pe problematica socială, au rolul nu numai de a reveni cu un efort considerabil asupra armonizării reglementărilor existente dar și asupra corelării elementelor de bază ale strategiei naționale de prevenire și combatere a sărăciei cu orientările de ansamblu ale legislației și validarea politicilor înaintate de Guvern.

Se poate considera deci că dezbaterea publică prilejuită de elaborarea și adoptarea strategiei naționale de prevenire și combatere a sărăciei în România este și modalitatea prin care se poate constitui și consolida suportul public indispensabil sistemului instituțional pentru a adopta și susține politicile și activitățile în acest domeniu de maximă prioritate.

MONITORIZARE

Implementarea strategiei de prevenire și combatere a sărăciei în România va trebui, în mod obligatoriu, urmată de construirea unui sistem de monitorizare.

Existența acestui sistem de monitorizare a sărăciei și a rezultatelor aplicării strategiei anti-sărăcie este **necesară pentru că face posibilă:**

- Crearea unei istorii a fenomenului sărăciei în România;
- Analizarea eficienței utilizării resurselor;
- Cunoașterea gradului de eficacitate a politicilor și o mai bună focalizare a transferurilor;
- Multiplicarea experiențelor pozitive în combaterea sărăciei;
- Creșterea capacității de ajustare a politicilor la dinamica socială.

Principiile după care trebuie să se construiască un sistem de monitorizare sunt următoarele:

- Transparență
- Continuitate
- Control
- Comparabilitate
- Mobilizare de resurse

Principalii actori implicați sunt:

- CNCPS
- Guvern
- CNS
- Organizații neguvernamentale

Modalitățile de realizare a sistemului de monitorizare sunt, în principal următoarele:

- Elaborarea unui set de criterii și indicatori privind monitorizarea sărăciei
- Constituirea unei baze naționale de date privind problematica combaterii sărăciei;
- Crearea unui sistem de suport pentru decizii în legătură cu focalizarea politicilor anti-sărăcie și prevenirea/combaterea sărăciei la nivel național/regional/ local

Realizarea sistemului de monitorizare **va asigura:**

- Sprijin pentru descentralizarea în curs de desfășurare a cărei eficiență este dată de existența unui sistem de informare adecvat;

- Aproximarea de nevoile concrete ale săracilor și realizarea interfeței acestora cu transferurile/asistența socială;
- Creșterea gradului de relevanță a datelor la nivel local și regional, precum și o mai bună evaluare a dimensiunilor și particularităților locale ale sărăciei;
- O mai bună cunoaștere a eforturilor de susținere realizate de organizațiile neguvernamentale, respectiv a celor internaționale.

PACHET DE MĂSURI PENTRU PREVENIREA ȘI COMBATEREA SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA

Domeniu	Măsuri	Termene
Politica economică	a. Stimularea dezvoltării economice durabile b. Eliminarea dezechilibrelor economice c. Accelerarea reformelor structurale d. Atragerea capitalului pentru investiții e. Controlul inflației și menținerea ei la niveluri reduse f. Stimularea liberei inițiative g. Sprijinirea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii • Acordarea de facilități pentru susținerea IMM (credite avantajoase, scutiri de impozite etc) • Reducerea birocratiei h. Creșterea capacității economiei de a crea locuri de muncă (flexibilizarea pieței muncii și gestiunea previzională a forței de muncă) i. Dezvoltarea investițiilor în infrastructură, organizarea de lucrări publice	
Politica fiscală	a. Lărgirea bazei de impozitare și asigurarea unei impozitări moderate și stimulative b. Asigurarea unei impozitări progresive c. Utilizarea reducerilor de impozit ca formă de transfer social	

Politica de dezvoltare regională	a. Stimularea economiei naționale / regionale / comunitare pentru a-și crește performanța și capacitatea competitivă b. Susținerea dezvoltării comunitare și zonale, asigurarea echilibrului privind potențialul economic al zonelor c. Programe de dezvoltare a zonelor cu deficit economic d. Stabilizarea populației adulte în mediul rural prin programe de dezvoltare comunitară și zonală	
Politica asigurărilor sociale	a. Construirea unui sistem coerent de asigurări sociale • Asigurarea unității sistemului • Promovarea unei politici de creștere a numărului celor care se asigură • Diferențierea contribuției funcție de diferite criterii (vârstă, venituri) • Sporirea contribuției bugetului național la completarea deficitului bugetului de asigurări • Dezvoltarea unui sistem complementar de asigurări sociale bazat pe o combinație de 'pay as you go' și investiție b. Creșterea capacității de auto-susținere a sistemului	
Politici de asistență socială	a. Proiectarea unui sistem unitar de asistență socială b. Diversificarea sprijinului pentru săraci: • Beneficii sociale în bani sau în natură pentru cei aflați în situație de nevoie acută sau care nu pot să își producă propria bunăstare • locuințe sociale • sprijinul activităților de producere a bunurilor necesare pentru consumul propriu c. Scăderea componenței administrative și creșterea celei de analiză de caz	

	d. Restructurarea sistemului de alocare a resurselor și creșterea capacității sistemului de a atrage resurse e. Sporirea caracterului pro-activ și stimulativ pentru crearea de bunăstare f. Acordarea de beneficii sociale funcție de participarea la efortul comunitar (creșterea susținerii sociale pe măsura creșterii contribuției) g. Creșterea rolului comunității locale în organizarea și administrarea susținerii sociale h. Realizarea unui echilibru între beneficiile categoricale și cele personalizate i. Creșterea gradului de corelare a nivelului beneficiilor și criteriile de acces j. Elaborarea mecanismelor coerente de acordare a ajutoarelor de urgență	
Politici de susținere pentru grupuri cu risc ridicat: copii	a. Creșterea suportului social pentru copii • Creșterea nivelului alocației pentru copii (de ex. până la 2% din PIB) • Dezvoltarea serviciilor sociale de îngrijire/supraveghere copii școlari b. Crearea de mecanisme de susținere pentru familiile monoparentale c. Revederea de urgență a întregului sistem de suport material pentru copii, inclusiv din perspectiva încurajării participării școlare	
Politici de susținere pentru grupuri cu risc ridicat: femeile	a. Creșterea oportunităților de participare a femeilor la viața economică b. Suport economic și în servicii pentru îngrijirea copiilor c. Recunoașterea și recompensarea contribuției sociale a femeii d. Protecție mai eficace a femeii împotriva violenței, crimei, abuzurilor	
Politica în domeniul educației	a. Scăderea abandonului școlar și a ratei de analfabetism b. Asigurarea unor standarde de calitate minimale pentru toate unitățile și	

	forme de învățământ c. Creșterea vitezei de răspuns a sistemului educațional la dinamica economică și prioritățile de dezvoltare d. Dezvoltarea abilităților cerute de economia de piață • Creșterea capacității de socializare pozitivă a sistemului educațional • Dezvoltarea capacităților de învățare continuă • Creșterea capacității de a înțelege problemele și de a căuta soluții inovative • Formarea capacităților manageriale și creșterea abilităților de comunicare • Dezvoltarea conștiinței sociale și ecologice e. Dezvoltarea de forme de învățământ recuperatoriu pentru cei cu deficit de educație f. Promovarea activă a egalității de șansă în învățământ, la toate gradele g. Evitarea polarizării școlii ca reflex al polarizării sociale	
Politica în domeniul sănătății	a. Asigurarea unui pachet minim de asistență sanitară pentru întreaga populație, la un nivel calitativ adecvat b. Creșterea accesului efectiv la sistemul de asigurări de sănătate c. Programe eficiente de formare a deprinderilor de viață sănătoasă, inclusiv de respectare a cerințelor de igienă d. Asigurarea unei acoperiri teritoriale corespunzătoare pentru toate componentele sistemului sanitar	
Politica locuirii	a. Crearea de mecanisme de asigurare de locuințe sociale pentru persoanele care nu pot cumpăra sau închiria din veniturile pe care le dețin o locuință adecvată b. Susținerea realizării reparațiilor capitale și a celor de întreținere curentă	

	c. Crearea de mecanisme de susținere a cheltuielilor de întreținere pentru familiile cu situație precară d. Crearea unei strategii de dezvoltare urbană	
Politica demografică	a. Creșterea accesului la planificarea familială a familiilor sărace b. Stimularea natalității prin beneficii de termen lung și acordarea de servicii de susținere c. Acțiuni de stimulare a responsabilității familiei, școlii și a colectivității în general pentru creșterea copiilor în condiții adecvate	
Politici de combatere a pungilor de sărăcie și a sărăciei comunitare	a. Eliminarea pungilor de sărăcie • Creșterea oportunităților de dezvoltare a zonelor sărace • Antrenarea membrilor comunităților sărace în programe combateră a sărăciei b. Combaterea sărăciei comunitare c. Creșterea autonomiei autorităților locale în proiectarea și aplicarea unor programe de dezvoltare locală d. Sprijinirea dezvoltării locale de către autoritatea centrală	
Construcția instituțională și legislativă	a. Crearea unui dispozitiv instituțional și legislativ de implementare și monitorizare a strategiei de prevenire și combatere a sărăciei, de mobilizare a resurselor colective și utilizare eficientă a acestora b. Încurajarea ONG și a agenților guvernamentale să promoveze și să faciliteze autoprotecția, constituirea de grupuri de autoajutorare, promovarea de activități de ajutor mutual, creșterea responsabilității familiale c. Stimularea efectelor de multiplicare a experiențelor pozitive rezultate din proiectele pilot d. Creșterea capacității de cooperare pe orizontală	

	e. Crearea de abordări integrate și coerente având obiective multiple f. Regândirea priorităților și mecanismelor, diversificarea formelor g. Evaluarea impactului asupra sărăciei a politicilor și măsurilor, precum și evaluarea efectelor cumulate	
Ordine publică	a. Controlul proceselor generatoare de sărăcie (criminalitate, corupție) b. Creșterea capacității de reinserție socială a persoanelor cu cazier	

