

Ioan MĂRGINEAN

---

# **POLITICA SOCIALĂ**

*Studii 1990-2004*



București, România

Editor: **Valeriu IOAN-FRANC**

Redactor: **Paula NEACȘU**

Coperta: **Nicolae LOGIN**

Concepția grafică, machetarea și tehnoredactarea:

**Luminița LOGIN**

---

Toate drepturile asupra acestei ediții aparțin Editurii EXPERT.  
Reproducerea, fie și parțială și pe orice suport, este interzisă fără  
acordul prealabil al editorului, fiind supusă prevederilor legii  
drepturilor de autor.

---

ISBN 973-618-036-0

Apărut 2004

Ioan MĂRGINEAN

---

# POLITICA SOCIALĂ

*Studii 1990-2004*

---

---

EDITURA  
*Expert*

---

# CUPRINS

---

CUVÂNT ÎNAINTE .....	7
INTRODUCERE - Conținutul politicii sociale .....	11

## CAPITOLUL 1

### ACȚIUNEA COLECTIVĂ ȘI PRODUCEREA BUNURILOR PUBLICE DE NATURĂ SOCIALĂ

1.1. Caracteristicile bunurilor publice (colective) .....	31
1.2. Tipurile de politică publică .....	39
1.3. Comportamentul eschivant-profitor.....	50
1.4. Bunurile și serviciile sociale .....	54
1.5. Interdependența dintre politic, economic și social în politica socială .....	59
1.6. Fundamentarea politicilor sociale .....	64

## CAPITOLUL 2

### DIMENSIUNEA SOCIALĂ A TRANZIȚIEI POSTCOMUNISTE

2.1. Principii de elaborare a programelor de protecție socială în România.....	71
2.2. Dileme postrevoluționare în domeniul social.....	82
2.3. Necesitatea unei politici sociale cuprinzătoare în România.....	97
2.4. Dimensiunea socială a tranziției la economia de piață.....	108

**CAPITOLUL 3**

**POLITICA SOCIALĂ ȘI ECONOMIA DE PIAȚĂ  
ÎN ROMÂNIA**

- 3.1. Semnificația socială a tranziției de la economia de comandă la economia de piață ..... 120
- 3.2. Reforma sistemului de protecție socială și de servicii sociale ..... 135
- 3.3. Probleme și soluții posibile pentru reforma sistemului de protecție socială și de servicii sociale ..... 147

**CAPITOLUL 4**

**POLITICILE SOCIALE - FACTOR DE DEZVOLTARE  
ÎN SOCIETATEA MODERNĂ**

- 4.1. Starea societății românești și politicile sociale..... 197
- 4.2. Oportunitatea politicilor demografice în România.....212
- 4.3. Coordonarea deschisă a politicilor sociale în Uniunea Europeană. Puncte de reper pentru România .....218
- 4.4. Imperativul reorientării, dezvoltării și diversificării serviciilor sociale personale pentru copii .....243

## CUVÂNT ÎNAINTE

---

*Am reunit în prezentul volum studii apărute în periodice și publicații cu circulație relativ restrânsă, în intervalul 1990-2004, consacrate politicilor sociale.*

*Sunt tratate aspecte diverse ale politicilor sociale, de la definirea acestora la argumentarea dezvoltării componentei sociale a tranziției postcomuniste și finanțarea politicilor sociale.*

*Dincolo de unele discordanțe și redundanțe inerente, mai ales că publicarea actuală se face fără completări și retușări ale textelor inițiale, consider că avem de-a face cu o tratare unitară a temei de-a lungul timpului menționat.*

*Vreau să cred că formația mea de sociolog a fost cea care m-a influențat în opțiunile personale pe care le-am făcut în legătură cu semnificația politicilor sociale în societatea modernă și, în particular, pentru tranziția postcomunistă. Am convingerea că cea mai bună structurare a politicilor sociale se conturează prin tratarea lor ca pe un factor de dezvoltare, împreună cu alte politici publice, în condiții de eficiență și echitate, cu prevederi de incluziune socială, fără excluderea anumitor grupuri sociale, fără discriminări, dar și fără favorizarea unora în detrimentul altora. Totodată, deși este vorba de un tip de politică publică, componenta tehnică a politicilor sociale este și ea deosebit de importantă.*

*Prin publicarea acestui volum de studii nu am în vedere activitatea editorială în sine, cât mai ales urmăresc să fie încă o pledoarie pentru o politică socială în România adecvată tipului de societate*

modernă specific țărilor UE, de promovare a incluziunii sociale, ceea ce conduce la edificarea unui **stat al bunăstării, fie el și unul moderat**, dar care necesită o sporire considerabilă a resurselor alocate politicilor sociale, precum și utilizarea lor eficientă printr-un management performant.

Am structurat lucrarea pe patru capitole referitoare la: 1) "Acțiunea colectivă și producerea bunurilor publice de natură socială" (texte 2000-2001); 2) "Dimensiunea socială a tranziției postcomuniste" (texte 1990-1993); 3) "Politica socială și economia de piață în România" (text 1994); 4) "Politicile sociale - factor de dezvoltare în societatea modernă" (texte 2000-2004).

Cititorul interesat poate consulta și alte lucrări de profil pe care le-am publicat în volume colective, dintre care menționez:

- a) "Asigurările sociale", în *Politici sociale. România în context european* (coord. E. Zamfir, C. Zamfir), Ed. Alternative, București, 1995 (volum tradus și în limba engleză);
- b) "Contextul social și politic al tranziției la economia de piață în România", în *Conexiuni, Filosofie, Psihologie, Sociologie* (coord. S. Chelcea, L. Mitrănescu), Ed. INI, București, 1995 (tradus în *Sociology and Politics in South-East Europe*, coord. N. Genov, Ed. National and Global, Sofia, 1996);
- c) "Eficiența guvernării în susținerea dezvoltării umane" (coord.), în *Raportul național al dezvoltării umane* (coord. C. Ionete, P. Wagner), Ed. Expert, 1997;
- d) "Statul providență și viitorul politicilor sociale în Europa", *introducere la lucrarea Noua problemă socială* (autor P. Rosanvallon), Ed. Institutul European, Iași, 1998;

- e) *"Tendințe în evoluția asigurărilor sociale din România", în Politici sociale în România (coord. C. Zamfir), Ed. Expert, București, 1999;*
- f) *"Sistemul protecției sociale în România", în Starea societății românești (coord. C. Zamfir, E. Zamfir, I. Bădescu), Ed. Expert, București, 2000;*
- g) *"Coordonate ale politicilor sociale din România și Republica Moldova", în Potențialul competitiv al economiilor naționale ale României și Republicii Moldova (coord. N. Beli, V. Ioan-Franc), Ed. Expert, București, 2004.*

*Pe lângă activitatea desfășurată în țară, în elaborarea studiilor incluse în volum, ca și a celor din alte volume menționate, am valorificat oportunitățile de a mă documenta în străinătate pe tema politicilor sociale, cum au fost: bursa ACE - PHARE de șase luni (1993/1994) în Marea Britanie, schimburile interacademice, programele universitare, precum și o serie de întâlniri cu specialiști și participări la reuniuni științifice.*

Autorul

Mai 2004



## INTRODUCERE

---

# CONȚINUTUL POLITICII SOCIALE\*

În acord cu poziția împărtășită aproape unanim în literatura de specialitate, politica socială, ca tip de politică publică, se constituie din modul în care statul, prin instituțiile sale, investite cu autoritate specifică la nivel național și local, se raportează la condițiile de viață ale cetățenilor săi. În determinarea oricărei politici publice (J. Anderson, 1984), inclusiv a celei sociale, se are în vedere atât ceea ce întreprind autoritățile de stat, cât și ceea ce se abțin să întreprindă (prin ignorare sau negare) într-un domeniu sau altul, legat de condițiile de viață ale populației, fie că este vorba de colectivități și grupuri, fie de persoane individuale. Cât privește conținutul acțiunilor de politică socială, acesta se referă la: acte legislative, hotărâri, decizii, îndrumări administrative; proiecte și programe de realizare a politicilor sociale, de la constituirea resurselor la programe sociale de intervenție prin redistribuirea veniturilor, la finanțarea, producerea și furnizarea de bunuri și servicii.

Evident, nu numai statul își asumă responsabilități în legătură cu condițiile de viață ale populației. De multe ori și pentru multe persoane, nu în primul rând statul este factorul determinant, dar este puțin probabil

---

\* *Textul de față a fost extras din lucrarea publicată în 1994. Acum am mai adăugat referirile la perioada ulterioară primei publicări.*

să lipsească, așa cum se prezintă azi situația. Distingem cel puțin alte patru niveluri de intervenție în domeniul condițiilor de viață ale populației, începând cu: persoana umană însăși, care își procură cele necesare traiului; familia și grupul de rudenie ale unei persoane aflate în situația de a nu-și putea asigura resursele de trai; colectivitatea locală; organizațiile voluntare, profesionale și de caritate. În ultima sută de ani, statele au adoptat politici sociale, să le spunem active (statul social), de introducere a asigurărilor sociale și a unor programe sistematice de asistență socială, pentru ca, la jumătatea secolului al XX-lea, în lumea occidentală să se construiască "statul bunăstării sociale" (expresia englezească "welfare state" sau cea germană "wohlfahrstaat"), opus "statului războiului social" (warfare state). Relația dintre stat, ca cel mai recent furnizor de bunăstare, și ceilalți factori enumerați, ca și relațiile dintre aceștia din urmă se prezintă diferit de la un model al statului bunăstării la altul, în ultimă instanță de la o țară la alta (Esping-Andersen, 1993).

Dacă ne referim la politica socială a statului socialist român, aici am avut de-a face cu eliminarea efectivă a sectoarelor privat și voluntar, instituindu-se dependența economică și socială a individului față de stat, iar modelul statului socialist al bunăstării a fost strâns legat de statutul ocupațional al persoanei. În toată perioada postdecembistră, s-a promovat o politică de tip rezidual, ceea ce a determinat rămânerea la nivel de stat al bunăstării rudimentar. Acțiunile întreprinse în România, începând cu anul 1990, în domeniul politicilor sociale nu au avut efectele apropierei decisive de caracteristicile statului bunăstării din țările UE, nici cel puțin în privința gamei de beneficii, ca să nu luăm în seamă nivelul acestora, condiționate într-o anumită măsură de dezvoltarea economică a societății (Deacon, 1992; Leibfried, 1993; Esping-Andersen, 1993).

Principala caracteristică a statului capitalist al bunăstării este aceea că statul se implică nu doar în ajutarea săracilor, ci și în asigurarea unui set de servicii sociale pentru întreaga populație sau numai pentru anumite categorii (grupuri) sau indivizi aflați în nevoie. Se promovează astfel un concept de drepturi sociale sau de cetățenie socială (T. Marshall, 1952), după acelea de natură juridică și politică. De remarcat distincția ce se face totuși între cetățeni, pe de o parte, și străini, pe de altă parte, respectiv oaspeți, rezidenți temporari, refugiați. Numai cetățenilor li se recunosc drepturi sociale depline, concomitent cu controlul riguros și condiționat al acordării cetățeniei, dar sunt aplicate și programe sociale pentru persoanele care nu au cetățenie. Pentru țările membre ale UE, avem de-a face cu cetățenia comunitară. În acord cu prevederile *Cartei sociale a UE*, de liberă circulație a persoanelor, capitalurilor, bunurilor și serviciilor, un cetățean al unui stat membru se bucură de aceleași drepturi sociale acordate în orice stat membru cetățenilor săi, pe baza unui permis de stabilire a domiciliului.

Contrar imaginii induse prin traducerea expresiei "statul bunăstării", nu este totuși vorba de egalitarism, de faptul că întreaga populație s-ar bucura de un înalt nivel de trai. În fapt, este un proces de redistribuție a veniturilor populației, iar în acest proces, cei mai bogați vor fi, desigur, contribuitori-net, iar cei mai săraci, dar și o parte din cei din clasa mijlocie sunt primitori-net de venit, sub formă monetară sau/și de bunuri și servicii. Statul bunăstării sociale nu este o operă de binefacere în ansamblul său. Aproape toți cetățenii contribuie pe măsura posibilităților lor la funcționarea sistemului. De aici nevoia nu numai a simplului suport pentru politica statului bunăstării sociale, ci și de realizare a unui consens relativ înalt în societate, ca urmare a unor interese mai generale de solidaritate umană, integrare socială, obținerea păcii sociale, crearea unui sistem de

datorii și obligații cetățenești etc., etc. Se poate spune că statul bunăstării sociale este un tip de acțiune colectivă pentru procurarea de bunuri publice sau considerate de interes public, chiar dacă el poate cuprinde la un moment dat și obținerea, parțial sau total, a unor bunuri care ar putea fi produse în sistemul privat. Ne putem face o primă imagine despre ce reprezintă politica socială în țările capitaliste dezvoltate și mai ales în țările membre ale UE, dacă avem în vedere volumul impresionant al cheltuielilor sociale publice, atât în valori absolute, cât și ca procentaj din PIB, ultimele valori putând ajunge în unele țări la 30-40% (fără cheltuielile pentru învățământ, considerate investiții), media pentru vechile 15 țări UE fiind de circa 27%, în timp ce în România se situează la maxim 16% (iar cu cheltuielile de învățământ, la circa 20%).

Deși cheltuielile nu sunt cel mai adecvat indicator al politicii sociale (în orice caz, nu înseamnă că cu cât sunt mai mari cheltuielile, cu atât ar fi mai bine, dar nici că cu cât sunt mai mici, cu atât ar fi mai bine), ele exprimă efortul financiar ce nu poate fi nicidecum ignorat. Experiența mai veche a țărilor occidentale și mai nouă a unor foste țări socialiste demonstrează că, pentru atingerea obiectivelor reclamate de satisfacerea drepturilor sociale ale cetățenilor și promovarea incluziunii sociale, nivelul cheltuielilor sociale a devenit considerabil. Pledoaria pentru un stat al bunăstării moderat în România reclamă urgent cheltuieli sociale de minim 25% din PIB, cu sporirea lor spre 28-30% în viitorul apropiat. Un efort financiar dramatic, dar și problemele sociale de rezolvat sunt copleșitoare. Unele foste țări socialiste (Polonia, Ungaria) au atins aceste niveluri de cheltuieli sociale.

Un alt aspect ce se impune consemnat este caracterul **disputabil** al politicii sociale, ca al oricărei politici, de altfel. Nu se poate susține că ar exista o singură politică bună; mai degrabă există politici

preferate de către diferite sectoare sociale, organizații, partide etc. Pot exista însă mijloace mai mult sau mai puțin adecvate atingerii unor obiective de politică socială.

Politica socială existentă la un moment dat este rezultatul interacțiunii forțelor politice și ale principalelor grupuri de interes din societate. Ea reflectă relațiile de putere, autoritate, competiție, legitimare, suport, consens, într-un cadru cultural de valori, tradiții și obiceiuri, dar nu este imună la manipulare. Ceea ce este prezentat ca fiind un aspect de interes general poate fi în fapt un interes de grup, care să nu contravină interesului public sau, dimpotrivă, să-l afecteze foarte puternic.

În situația de acum "clasică", domeniile politicii sociale cuprind: sistemul de **protecție socială** (securitate socială în termeni europeni), de suport de venit pentru persoanele cu resurse materiale limitate sau fără resurse de existență, prin sisteme de asigurare socială și asistență socială (pensii, indemnizații, alocații, burse, ajutoare etc.); o serie de **servicii sociale generale**, cum sunt cele de îngrijire a sănătății, locuire, transport, socio-culturale și sportive, de educație; precum și **serviciile sociale personale**, instituționalizate sau la domiciliu, respectiv rezidențiale sau în comunitate. La un prim nivel (politica socială restrânsă sau protecția socială), sunt vizate doar elementele care țin de starea materială (veniturile sau securitatea socială) și îngrijirea personală (serviciile de asistență socială). La un al doilea nivel însă (politica socială extinsă), se fac trimiteri și la aspecte ale locuirii, educației, îngrijirii sănătății, transportului, ocupării și chiar ale habitatului, mediului social de conviețuire, culturii, divertismentului, recreerii, ordinii publice și apărării naționale. Dincolo de clasificarea ca atare, se observă că avem de-a face cu acțiuni specifice de politică publică, ale căror efecte în plan social sunt mai mult decât evidente. Așa cum notează și Weale (1983),

politica socială nu ar trebui definită atât prin politici publice și instituții implicate, cât mai degrabă printr-un set specific de dimensiuni ale bunăstării individuale la care se aplică instrumente specifice, fie că este vorba de împrejurări de viață (boală, invaliditate, șomaj involuntar, vârstă înaintată), fie de dimensiuni ale consumului (îngrijirea sănătății, educație, locuire), fie de capacitatea individului de a lua parte la viața comunității. În acest sens, politica socială reprezintă acțiunile guvernelor în promovarea bunăstării individuale și sociale prin orice instrument, fie acesta economic, social sau de altă natură.

Mijloacele de procurare a resurselor pentru programele sociale sunt impozitele directe pe venit, proprietate, companie, profit și impozitele indirecte pe consum (accize, TVA etc. ), contribuțiile de asigurări sociale ale întreprinderilor (patronilor) și beneficiarilor, diferite venituri directe ale statului (din proprietăți, dobânzi) sau cheltuielile efectuate pe seama deficitului bugetar (împrumuturi).

Printre caracteristicile politicilor sociale, ar fi de reținut și faptul că statul poate doar să reglementeze unele aspecte de natură socială; el poate fi însă și finanțatorul, producătorul și furnizorul de bunuri și servicii sociale sau să se rezume numai la unele dintre aceste activități, deoarece producerea unui bun public nu impune neapărat prezența statului în toate fazele, respectiv bunul public poate fi doar finanțat din fonduri publice, dar produs și distribuit sau numai produs, numai distribuit de sistemele privat și/sau voluntar. În ultimul timp, se are în vedere nu numai concesionarea operării serviciului social, ci și posibilitatea participării sectorului privat la investiții în sectorul public.

De altfel, distincția dintre public și privat este mai puțin evidentă decât am fi înclinați să acceptăm. Din analizele ulterioare cuprinse în volum, reiese că în realitate sfera bunurilor publice pure este relativ

## POLITICA SOCIALĂ

---

restrânsă, ea nu include prea multe bunuri și servicii sociale. Nu avem de-a face însă cu o dihotomie - fie public, fie privat -, ci mai degrabă cu un continuum de la publicul pur la privatul pur. În alegerea modurilor de finanțare, producere și distribuție, criteriile formale pot fi neputincioase. Trebuie să primeze criteriile de eficacitate (realizarea bunului ca atare, el este necesar, cerut) și de eficiență (costuri mai mici pentru cel puțin aceeași calitate și cantitate a bunului). Nu poate fi neglijat nici faptul că sectorul public poate să fie o sursă importantă de venit pentru sectorul privat sau să favorizeze activitatea organizațiilor voluntare, cu condiția însă să realizeze o îmbunătățire a serviciilor prin diversificare, calitate, sporirea posibilităților de alegere pentru beneficiar (client) etc. În fond, în fiecare caz în parte, pentru bunurile și serviciile realizabile total sau parțial în ambele sisteme, avem de-a face cu avantaje și dezavantaje; problema este cum se prezintă rezultatul comparării lor. Dacă sectorul public operează, de regulă, la costuri mai mici, supuse controlului administrativ, și asigură o accesibilitate largă, se poate reproșa însă caracterul birocratic, comportamentul discreționar al furnizorului, abuzuri în obținerea de beneficii. La rândul său, sectorul privat este mult mai flexibil, răspunde mai bine preferințelor unei clientele înstărite, cu așteptări diferite, degreveză sistemul public de furnizarea serviciilor, acesta preluând mai degrabă rolul de bancher și de controlor. Nici acest sector nu este în afara obiecțiilor. Calitățile ce-i sunt atribuite nu se realizează automat, ele depind de comportamentul, priceperea, profesionalismul celor ce activează aici. Sectorul privat se dovedește a fi mai costisitor, este posibil să dea faliment, situație în care pierderea este suportată tot de sectorul public, pentru a furniza cel puțin parțial resursele la care asiguratul avea îndreptățirea în sistemul privat.

După perioada considerată de aur a anilor 1960-1975, statul bunăstării, cu vârfuri în țările scandinave, dar și în Germania, Franța, Belgia, Olanda, nu însă în Elveția, SUA sau Japonia, a fost supus unor critici dintre cele mai acerbe, administrate de pe poziții politico-ideologice și economico-sociale diferite, dar mai ales din partea dreptei radicale cu port-drapelul FMI. Într-un arsenal de argumente adesea contradictorii, s-a reproșat și i se reproșează statului bunăstării cheltuirea unei părți prea mari din produsul intern brut, ceea ce ar reduce posibilitatea de investiții și deci de creștere economică. Prin serviciile și beneficiile exagerate, se creează demotivare pentru ca individul să se ocupe el însuși de situația lui, să depună un efort mai substanțial în acest sens și chiar o demotivare pentru a lucra. În plus, statul bunăstării sociale ar fi slăbit, chiar distrus valorile tradiționale de solidaritate familială și comunitară. Într-o retorică adesea fascinantă, se "demonstrează" că welfare state-ul afectează independența individuală, distruge libertatea umană, întărind colectivismul, socialismul. Nu este lipsit de interes să arătăm că, la un moment dat, dreapta radicală se întâlnește cu neomarxismul în critica ce o face welfare state-ului, nu însă în privința soluțiilor oferite. Atacul împotriva welfare state-ului a fost deci concentric, iar susținătorii lui păreau că și-au pierdut suflul în lungul marș triumfal de după război. În fapt, a fost vorba de o oarecare slăbire a consensului ce a existat pentru programe sociale, dată fiind situația dificilă în care se afla o mare parte a populației într-o societate răvășită de război, asemănătoare cu aceea în care se află acum fostele țări socialiste. La toate acestea s-au adăugat evidențierea tot mai puternică a eșecului țărilor socialiste și apoi colapsul, ceea ce nu ar mai motiva politica "statutul bunăstării sociale", văzută ca o alternativă capitalistă în raport cu comunismul, așa încât cei care, mai mult de nevoie, au



acceptat welfare state-ul nu se mai simt acum obligați să-l mai susțină în continuare. Fără îndoială că unele critici aduse statului bunăstării sunt întemeiate, iar susținătorii săi nu le pot ignora. De exemplu, nu se poate concepe o sporire continuă a alocării de noi resurse. Pe de altă parte, se manifestă preocuparea de îmbunătățire a structurii existente, de a introduce elemente noi în raport cu schimbările ce au loc în societate, la nivelul ocupării, vieții de familie etc. Dincolo de aceste căutări, constatăm însă că welfare state-ul a supraviețuit. El este de acum adânc înrădăcinat în societate, îndeplinește funcții importante, fără a putea fi dislocat de către cei ce îi contestă valoarea. Preocupările în legătură cu diversificarea finanțării producerii și furnizării de servicii sociale, crearea pluralismului prin privatizare și economie mixtă au permis încetinirea creșterii pe ansamblu a cheltuielilor sociale publice, iar în unele domenii acestea chiar s-au redus. În același timp, a sporit interesul pentru introducerea unor sisteme de evaluare mai exactă a eficienței sistemului.

În context, nu este lipsită de importanță referirea la rolul FMI în politica publică din domeniul social. Este de neînțeles de ce un organism financiar al ONU, cum este FMI, își arogă competențe în domeniul social, iar dacă totuși o face, de ce este atât de partizan, fiind avocatul reducerii cheltuielilor publice chiar și în țările în care acestea sunt modice, cum a fost și este și cazul României. De observat că FMI acționează în totală contradicție cu alte organisme ONU - PNUD, de exemplu - care, deși cu resurse limitate, acționează pentru dezvoltare umană și socială la nivel global. De altfel, criticile aduse FMI pentru politicile lui economice și sociale sunt dintre cele mai vehemente, reproșându-i-se că a cauzat multe neajunsuri societăților subdezvoltate și celor aflate în tranziție postcomunistă.

Desigur, vor continua să existe deosebiri importante între modurile cum anumite partide, state, organisme

regionale sau internaționale se raportează la politica socială. Nu este surprinzător nici faptul că, în Uniunea Europeană, pentru politicile sociale se aplică principiul subsidiarității. Ele rămân de competența țărilor membre, dar se caută soluții de îmbunătățiri în comun, (coordonarea deschisă), se urmărește stabilirea unor standarde generale și învățarea din practica bună (Vandenbroucke, 2001). Totodată, conservatorii, liberalii sau social-democrații vor continua să promoveze soluții diferite de politică socială. Este vorba mai ales de nivelul cheltuielilor și diversitatea programelor. Nici una dintre aceste orientări nu are statutul de "model al unei noi societăți", dar se dovedesc a fi alternative viabile de guvernare, fără să existe diferențe care să pună sub semnul întrebării politicile sociale și statul bunăstării între aceste forțe politice.

Cele trei mari orientări politice se află de acum în competiție în cadrul aceluiași tip de societate, chiar dacă ea este mai greu de definit. Cert este însă că avem de-a face cu o societate democratică bazată pe pluralism politic și ideologic, pe libertate și toleranță, o societate dezvoltată, cu economie de piață, dar și cu o importantă componentă socială, de welfare state. În fapt, cele trei orientări și-au pierdut în timp statutul de "tip de societate", dar respingerea reciprocă este încă destul de puternică. Conservatorii cred că liberalismul este mai periculos decât alte orientări politice pentru că este atractiv, dar înșelător și, la rândul lor, favorizează elementele tradiționale și un rol semnificativ atribuit statului, după cum liberalii consideră că social-democrații nu ar fi renunțat la ideea reformării societății capitaliste, iar welfare state-ul ar fi mijlocul predilect de acțiune pentru a se ajunge la socialism. Cu toate acestea, în cadrul "jocului politic", există suficient spațiu comun care face posibilă competiția.

Prin urmare, politica socială și produsul său modern, statul bunăstării sociale, trebuie tratate nu ca modele

ideale, ci ca activități specifice referitoare la condițiile de viață ale populației atât pe termen scurt, cât și cu deschideri de perspectivă. Leacurile pentru cele cinci probleme sociale uriașe identificate de lordul Beveridge în Raportul său din 1942 - sărăcia, mizeria, boala, ignoranța, șomajul - se dovedesc încă necesare, inclusiv în societatea bogată, și acestea nu pot fi imaginate, deocamdată, în afara unei politici sociale de amploare, asumată de stat și concretizată în acest welfare state.

Analiza politicii sociale permite determinarea nevoilor existente în societate, estimarea fezabilității scopurilor și obiectivelor politicilor sociale promovate la un moment dat, precum și cercetarea modului de implementare, adecvarea mijloacelor la obiectivele proclamate, evaluarea rezultatelor și a efectelor diferitelor programe sociale, scoaterea în evidență a alternativelor; ea poate să furnizeze o imagine veridică asupra modului cum sunt utilizate resursele, să se constituie într-un punct de referință nu doar pentru comunitatea științifică, ci și pentru public ca atare, în încercarea de a influența grupurile de interes, partidele, sindicatele, autoritățile statului, pentru adoptarea acelor soluții ce iau în considerare într-un mod cât mai adecvat nevoile existente în societate și mijloacele de satisfacere a acestora. Pentru o abordare realistă, se impune să reținem că, pe lângă virtuțile incontestabile ale economiei de piață - eficiență, creștere economică, bunăstare înaltă etc. -, ea se asociază cu producerea și perpetuarea inegalităților, inclusiv sub formele sărăciei, privațiunilor, marginalizării și excluderii pentru grupuri importante de populație, chiar în țările cele mai dezvoltate. Dacă nu ar fi interpretat ca o respingere, ceea ce nu este cătuși de puțin în intenția mea, aș spune că economia de piață este mai degrabă un rău necesar pentru dezvoltarea societății omenești, decât ceva ce ar trebui idealizat. De aici nevoia corectării efectelor negative din planul vieții sociale. Studii de

Înaltă probitate demonstrează că, în ultimii 60 de ani, deși nivelul general de trai a fost îmbunătățit semnificativ în țările bogate, sărăcia nu a fost eliminată; proporția populației care trăiește sub pragul de sărăcie variază între un minim de 6-8% în țările cu un welfare state dezvoltat (universalist) și până la 20% în statele cu un welfare state mai puțin extins (selectiv, rezidual). Potrivit unor estimări ale Băncii Mondiale, pe care le consider optimiste, în România sub pragul sărăciei se afla 29% din populație (anul 2002); în realitate, sub condițiile decente de viață trăiește peste 40% din populație.

Ca răspuns la astfel de probleme, agenda UE de incluziune socială are o componentă importantă de combatere a sărăciei. În cadrul acestui demers, și în România s-a creat Comisia Națională Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CSPIS) și s-a elaborat un program de acțiune (2002). Nu se vor putea obține însă rezultate decisive în acest domeniu atât timp cât nu vor fi alocate resursele necesare programelor elaborate. În urmă cu 10-14 ani, consideram că prin redistribuirea proprietății de stat și cooperatiste se va diminua statutul de dependență economică a cetățeanului față de stat. Modalitățile alese pentru realizarea privatizării nu au avut însă un astfel de efect. Dimpotrivă, ca urmare a soluțiilor respective de privatizare și restructurare, pentru anumite categorii de populație, a crescut gradul de dependență economică față de stat. Dacă s-a ratat o șansă pentru populația activă, în prezent, diminuarea acestei dependențe se poate realiza prin îmbunătățirea radicală a calității ocupării, condiții bune de lucru și locuri de muncă bine plătite. Pentru celelalte categorii de populație, este necesară dezvoltarea unui sistem de politici sociale comparabil cu cel existent în țările UE, mai ales că, în privința nivelului impozitării și al contribuțiilor sociale plătite de angajatori și asigurați, România se situează alături de țările cu impunerile fiscale și taxele cele mai mari (Danemarca).

Referindu-ne, fie și succint, la domeniul politicilor sociale din perioada de tranziție postcomunistă din România, se pot evidenția, fără îndoială, unele schimbări pozitive față de perioada anterioară. Am în vedere introducerea protecției sociale pentru șomeri și persoane cu dizabilități, a alocațiilor de venit minim garantat și alte ajutoare pentru familiile cu probleme, intervențiile benefice în domeniul protecției sociale a copiilor etc. Chiar dacă se remarcă o schimbare în modul de abordare a problemelor sociale o dată cu demararea procesului de integrare în UE, în România nu s-a dorit să se edifice un stat al bunăstării asemănător ca structură și obiective cu cel existent în țările UE, pe când unele țări vecine integrate acum în UE au făcut acest lucru, prin adoptarea de politici adecvate și alocarea de resurse, inclusiv pe calea îndatorării și a unor deficite bugetare însemnate. Invocarea lipsei resurselor materiale nu poate fi un criteriu pertinent în evaluarea naturii politicilor sociale din România. Niciodată nu se dispune de suficiente resurse. Problemele de fond se referă la ce se întreprinde, precum și la ce nu se dorește să se întreprindă în domeniul social, ce loc ocupă acesta în ierarhia priorităților de utilizare a resurselor existente și, nu în ultimul rând, care sunt prioritățile în interiorul sistemului de politici sociale. Răspunsul la aceste întrebări și altele asemănătoare nu conduce la situarea socialului ca o prioritate națională, respectiv țintirea intervențiilor la categoriile și persoanele cele mai vulnerabile, pe de-o parte, precum și pentru sectoarele sociale cu potențial de dezvoltare (sănătate, învățământ), pe de altă parte.

Drept urmare, în România sunt încă mulți copii abandonati în instituții și pe străzi, în loc să fie într-o familie sau în aranjamente de tip familial; cetățeni români cerșesc în țările europene, de unde sunt expediați acasă, iar pentru cei care comit infracțiuni,

europenii vor să construiască o închisoare în România; sunt persoane vârstnice a căror pensie, după o viață de muncă, nu-i situează deasupra pragului de sărăcie, ca și veniturile multor familii care câștigă la nivelul salariului minim pe economie sau chiar la nivelul salariului mediu, dacă au și copii, în condițiile în care unele persoane au studii universitare și prestează munci de înaltă utilitate publică; veniturile unei părți importante a agricultorilor sunt extrem de modeste; multe persoane române nu dispun de pregătirea școlară și calificarea necesare ocupării unui loc de muncă; învățământul este subfinanțat, la fel îngrijirea medicală etc., etc.

Vom exemplifica cele afirmate aici cu câteva referiri. Astfel, în unele domenii sociale, sub pretexte diferite, s-au adoptat transformări cu efecte îndoielnice. Este cazul **desuniversalizării îngrijirii medicale** în sistemul public. Acest fapt s-a produs prin introducerea asigurărilor sociale de sănătate, ceea ce a restrâns accesul unor categorii de populație la actul medical, deși s-a trecut de la un singur sistem public (de tip universal) la două sisteme publice (vechiul sistem amputat, fără resurse, și cel bazat pe asigurări sociale), fără a se obține îmbunătățirea calității serviciilor și a statutului personalului medical. Or, era important mai întâi să fie întărit sistemul public existent deja, printr-un management performant, dispunând de resurse semnificative, eventual cu introducerea de coplați din partea beneficiarilor unor servicii, iar în paralel să se edifice un sector privat important (dezvoltat prin libera inițiativă, și nu prin privatizarea sectorului public) pentru persoanele care își pot permite să suporte costul respectiv și care să beneficieze de servicii pe măsură. În acest fel, ar fi rezultat și o diminuare a presiunilor (cerințelor de servicii) față de sistemul public.

În alte domenii, cum ar fi **învățământul**, s-au menținut vechile prevederi ale gratuității în sistemul de

stat (mai recent, numai pentru o parte din studenți, cei reușiți la concurs pe numărul de locuri alocate, ceea ce pune sub semnul întrebării aplicarea de tratamente egale cetățenilor), cu acordarea de burse sociale, dar și pentru cei mai buni 10-15% din studenți, indiferent de starea lor materială, însă în condițiile în care finanțarea este total insuficientă, fiind afectată însăși menirea învățământului, prin dotarea precară și salarizarea total nemotivată pentru cadrele didactice.

Este de așteptat ca și în viitor învățământul de stat preuniversitar să fie gratuit. Cât privește învățământul universitar, intrat acum în faza finală de compatibilizare cu UE, cu organizarea a trei cicluri de învățământ cu frecvență (universitar, masterat, doctorat), doresc să-mi exprim punctul de vedere.

Consider că se impune și adoptarea de schimbări în modul de finanțare, ceea ce ar asigura o sporire a resurselor și o motivare mai înaltă pentru studiu din partea studenților. Am în vedere introducerea unei taxe plătite de către toți studenții în echivalent a cel mult 50% din subvenția publică totală pe student; statul nu numai că nu își diminuează valoarea subvenției, dar trebuie să o mărească. Se pot acorda scutiri de taxe într-o anumită proporție (25%-75%) sau în totalitate, pe criterii sociale. La rândul lor, bursele de studiu ar trebui să fie limitate la maxim 5% din studenți (pe criterii de excelență la nivel național, și nu numai de note mari). În schimb, trebuie să sporească numărul și cuantumul burselor sociale corelate cu rezultatele la învățătură. Și bursele sociale ar trebui să fie diferențiate, pentru ca, împreună cu venitul familial și personal al studenților, să se situeze la același nivel (dacă bursa socială este de două milioane de lei, iar plafonul de venit de un milion de lei pe membru de familie, atunci se vor acorda burse sociale de completare până la trei milioane de lei pe student beneficiar). Și cazarea în cămine ar trebui să fie făcută pe criterii de echitate în

beneficierea de resurse publice: acordarea dreptului la cazare studenților al căror domiciliu se află la peste 10-20 km de limita exterioară a localității în care se află facultatea, în funcție de starea lor materială. Studenții îndreptățiți la cazare, dar care nu pot beneficia din lipsă de spațiu sau nu doresc cazare, primesc contravaloarea chiriei spațiului (nu și a serviciilor de administrare). Referitor la trecerea la organizarea învățământului pe cele trei cicluri, ar fi de dorit ca fixarea duratei acestora să fie suficient de flexibilă în intervalele convenite, luându-se în considerare natura profesiilor și condițiilor de exercitare. În multe cazuri, trecerea la cursuri universitare de trei ani se poate dovedi a nu mai permite o pregătire adecvată a exercitării profesiei. Probabil ar fi mai convenabilă formula 4 + 1 pentru primele două cicluri decât 3 + 2. La urma urmei, este greu să se accepte ideea că pentru compatibilizare trebuie să reducem durata studiilor universitare. Nu se recunoaște în afară învățământul universitar românesc de 4-5 ani, dar se va recunoaște cel de 3 ani?! Problema recunoașterii studiilor apare pentru nivelurile postuniversitare. În eventualitatea că un an de masterat nu ar fi suficient, s-ar putea organiza și un semestru scurt de vară, iar studiile să se finalizeze în septembrie, când se va organiza și admiterea la doctorat. Totodată, ar fi necesară organizarea doctoratului (ca și a masteratului și a învățământului universitar la anumite profiluri) în sistem ID cu taxă.

Nu în ultimul rând, menționez importanța susținerii **cercetării științifice** în învățământul superior și de nivel academic ca modalitate de realizare a progresului cunoașterii umane în societatea informațională (societatea cunoașterii) și îndeosebi a dezvoltării generale a societății.

Într-un fel asemănător au evoluat lucrurile și în domeniul **asigurărilor sociale de pensii și alte**



**drepturi de asigurări sociale.** În condițiile în care a crescut considerabil numărul beneficiarilor, pensionarea timpurie, prestațiile noi de tipul concediului pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 2 ani și a scăzut numărul contribuabililor, cu toate că se plătesc contribuții mari de asigurare, fără subvenții importante din partea statului, nu s-a asigurat un nivel corespunzător al pensiilor. În același timp, prin amânarea adoptării unei noi legi a pensiilor, în perioada 1990-1999 s-au introdus o serie de reglementări ale calculului pensiilor care au creat inechități flagrante din cauza menținerii nivelului scăzut al vechilor pensii și a acordării unor pensii mai mult decât generoase pentru unii beneficiari.

Pe de altă parte, nivelul redus al pensiilor publice nu este suplinit cu alți piloni de asigurare. Nu am în vedere mult dezbătutele "asigurări universale administrate privat", care se dorește să fie obligatorii, deși sunt supuse unor mari riscuri, ci **asigurările private voluntare, ca și pensiile ocupaționale**, în primul rând pentru sectorul public, de la administrație la învățământ, dar și în sectorul privat. Aceste pensii ocupaționale îndeplinesc un dublu rol, știut fiind faptul că ele se constituie în factori motivatori puternici pentru performanța profesională și contribuie la menținerea standardului economic după pensionare. Ele sunt, de altfel, principalele modalități de asigurare privată de pensii în țările dezvoltate, inclusiv în SUA. Aici guvernele au dezvoltat scheme de asigurare ocupațională pentru salariați. De asemenea, multe companii au asigurat angajații lor pentru pensii. Sunt deci suficiente argumente pentru a se lua în considerare introducerea pensiilor ocupaționale și în România.

O altă preocupare consistentă trebuie să se refere la asigurarea de pensii celor din agricultură, domeniu unde numărul contribuabililor la sistemul public este deosebit de redus, ceea ce va determina ca în viitor să

se diminueze drastic numărul beneficiarilor, sporind astfel numărul cazurilor de asistență socială.

În urmă cu 10 ani, când începuseră să apară pensiile și ajutoarele de șomaj în valori foarte mari comparativ cu salariile medii, am considerat necesară impozitarea pensiilor și ajutoarelor sociale. Această cerință are alte coordonate acum. Între timp, valoarea indemnizației de șomaj a fost redusă drastic (75% din salariul minim), ceea ce poate fi cu totul insuficient pentru menținerea capacității de muncă, obținerea de noi competențe profesionale și manifestarea unui comportament social și profesional activ. De asemenea, s-au plafonat la nivel scăzut pensiile în raport cu contribuțiile pentru un venit echivalent cu 5 salarii medii pe economie. Impozitarea în aceste situații devine cu totul excepțională, mai exact se aplică pensiilor care depășesc maximumul prevăzut de noua legislație.

Desigur, pentru obținerea unor parametri mai buni ai dezvoltării umane și sociale în România, a unei înalte calități a vieții, se impune adoptarea și a altor măsuri care să aibă în vedere: **reducerea excluziunii sociale și asigurarea de șanse sociale pentru categoriile defavorizate** (accesul la educație, la locuri de muncă etc.); **dezvoltarea infrastructurii stradale din orașe și sate** (apă potabilă, electricitate, canalizare, străzi pavate); **curățenia în localități**; **recuperarea deșeurilor, protecția mediului**; **infrastructura rutieră, dezvoltarea transportului public**; orientarea activității socio-culturale spre **educația permanentă**; susținerea **accesului populației la cultură** (biblioteci, muzee, cămine culturale, teatre, sport de masă). Detalez un singur aspect din cele enumerate aici, respectiv cel al **sportului de masă**. Nu ne preocupă problema sportului de performanță (care trebuie să-și atragă singur resursele), ci sportul pentru toate vârstele, începând cu cel pentru copii. De altfel, educația fizică

pentru elevi și cu atât mai mult pentru studenți trebuie să devină extracurriculară, activitate de timp liber. Pentru a-și putea îndeplini rolul de educație sportivă, școlilor și universităților trebuie să le fie repartizate terenuri intra și extravilane, baze de vacanță și agrement. O sursă de obținere a acestor facilități o constituie preluarea lor de la diverse instituții publice (începând cu Parlamentul României și ministere), renaționalizarea terenurilor atribuite în exces întreprinderilor de stat devenite societăți comerciale, cumpărarea de terenuri private etc. O problemă similară se pune pentru terenuri și baze sportive în localități, cu accesibilitate generală la taxe modice.

Multe dintre aspectele evocate aici au constituit obiect de analiză în textele cuprinse în volumul de față și sunt readuse acum în atenția publică. Într-adevăr, transformările postcomuniste din România au fost în foarte mică măsură orientate spre rezolvarea de durată a problemelor sociale moștenite, precum și a celor nou apărute. În acest fel, nu este de mirare că s-au adâncit inegalitățile sociale, printr-o polarizare excesivă, cu sărăcirea unei părți importante a populației, cu aspecte acute de marginalizare socială și îngustarea șanselor de acces social ale unor categorii de persoane. Totodată, sunt evidențiate direcții de acțiune, având în vedere faptul că, numai prin adoptarea și îndeplinirea unor programe sociale orientate spre oameni și nevoile lor multiple de supraviețuire, precum și de dezvoltare, se va asigura transpunerea în fapt a prevederilor constituționale, a reglementărilor interne, europene și internaționale privind drepturile sociale ale cetățenilor.

Cititorul atent va putea reține că multe elemente de politici sociale recomandate încă din '90-'91 au fost adoptate pe parcurs, de cele mai multe ori însă cu o foarte mare întârziere. Multe, multe altele ar trebui introduse de acum înainte.

## Bibliografie

1. *Anderson, J.: Public Making, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1984*
2. *Deacon, B. et al.: The New Eastern Europe Social Policy. Past, Present and Future, Sage, London, 1992*
3. *Esping-Andersen, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge, 1990*
4. *Esping-Andersen, G.: Why we need a new Welfare State, Oxford University Press, 2002*
5. *Jones, C.: Patterns of Social Policy, Tavistock Publication, London, 1986*
6. *Leibfried, S.: Towards an European Welfare State, in C. Jones (ed.) "New Perspective on the Welfare State in Europe", Routledge, London, 1993*
7. *Marshall, T.H.; Bottomore T.: Citizenship and Social Class, Pluto, London, 1992*
8. *Titmus, R.: Social Policy. An Introduction, Allen and Union, London, 1974*
9. *Vandenbroucke, F.: Open Co-ordination and Sustainable Social Justice in Europe, Conferință, Leuven, Belgia, 2001*
10. *Weale, A.: Political Theory and Social Policy, The Macmillan Press, Ltd., London, 1983*
11. *Zamfir, E.; Zamfir, C. (coord.): Politica socială. România în context european, Ed. Alternative, București, 1995*
12. *\*\*\* European Commission (2003): Social Protection in the 13 Candidate Countries. A Comparative Analysis*
13. *\*\*\* Guvernul României: Planul național antisărăcie și promovarea incluziunii sociale, 2002*
14. *\*\*\* World Bank (2003): Romania Poverty Assessment*

# ACȚIUNEA COLECTIVĂ ȘI PRODUCEREA BUNURILOR PUBLICE DE NATURĂ SOCIALĂ\*

### 1.1. CARACTERISTICILE BUNURILOR PUBLICE (COLECTIVE)

În fundamentarea politicilor sociale, ca și a oricărei politici publice, un aspect de principiu este reprezentat de măsura în care se poate demonstra că avem de-a face cu bunuri publice (colective), astfel justificându-se utilizarea de resurse publice pentru producerea acestora. Termenii "public" și "colectiv" sunt utilizați interșanjabil (ulterior vom face o anumită diferențiere).

Rezolvarea unei astfel de probleme cum este asigurarea bunurilor publice presupune mai întâi evidențierea caracteristicilor lor și apoi determinarea modalităților de producere eficiente. Va trebui să avem în vedere proprietățile de conținut ale bunului public. Anticipând rezultatul acestui demers, reținem faptul că bunurile propriu-zis sociale nu sunt bunuri publice pure, dar nici nu au caracteristicile necesare pentru a putea fi produse în condiții eficiente prin intermediul pieței

---

\* *Părți din acest capitol au fost publicate în Economia politicilor sociale, Editura Ars Docendi, București, 2000, și în Politici publice, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, 2001.*

libere. De altfel, totalitatea bunurilor publice pure alcătuiește o sferă extrem de limitată: apărarea națională, ordinea publică, semnale radio și TV, sănătatea publică, salubritatea localităților, diguri de protecție, artere de circulație. În schimb, sunt mai numeroase bunurile cu caracteristici mixte și, evident, predomină bunurile private, ce pot fi produse eficient prin mecanismele de piață.

Din motivele arătate mai sus, nu ne vom opri la încadrarea juridică a bunurilor, vom spune doar că ea nu ne este de mare folos aici. De reținut însă că, în termeni juridici, bunul public se definește în termeni care se referă la forma de proprietate: ceva ce aparține statului, domeniului public, care se deosebește de ceva ce aparține unei persoane, organizații etc. În decursul istoriei, a avut loc un proces de durată prin care bunuri naturale, care inițial erau deschise accesului (erau un fel de bunuri publice), au devenit bunuri private.

Nici perspectiva administrativă, care abordează bunul public tot numai din punctul de vedere al proprietății, nu ne îndreaptă spre o soluție la problema cercetată. De această dată, consemnăm însă un alt aspect. Aducerea în domeniul public a unor bunuri private s-ar putea să nu aibă legitimitate, nici atunci când se folosește sancționarea prin acte administrative sau chiar prin legiferare (a se vedea problematica extrem de complexă a restituirii bunurilor confiscate și naționalizate în perioada regimului comunist). Dreptul de proprietate privată este ridicat la rangul de drept fundamental al omului. Aceeași atenție trebuie însă acordată și bunului public aflat la dispoziția membrilor colectivității. Abuzurile în raport cu proprietatea privată, specifice regimurilor nedemocratice, nu justifică ignorarea și prădarea proprietății publice. Ambele tipuri de proprietate, corect delimitate și cu legitimitate adecvată, sunt importante.

Așa cum arătam însă anterior, atenția noastră se va concentra asupra conținutului bunului public. În literatura consacrată este pusă în evidență o proprietate fundamentală a bunului public pur. Este vorba de **indivizibilitatea** (nonabstractibilitatea) lui; el nu poate fi divizat pentru a fi consumat individual, are deci comunalitate (nonrivalitate), utilizarea lui de către cineva nu reduce posibilitatea utilizării de către alții. Pe de altă parte, public este disponibil tuturor – nonexcluderea -, se află la dispoziția întregii colectivități, indiferent dacă membrii acelei colectivități doresc să-l cumpere sau nu (P. Samuelson, 1954). În condițiile în care se consideră că un astfel de bun trebuie să fie disponibil (provided), atunci depinde de intervenția statului pentru a se asigura producerea bunului. Totuși, dacă se găsește o modalitate de excludere de la consum a celor care nu plătesc, atunci acel bun s-ar putea produce și de către piață. În unele cazuri (apărarea națională), excluderea este imposibilă. În multe situații însă, deși posibilă, excluderea nu este recomandabilă, deoarece există un interes societal ca bunul să fie disponibil tuturor. Faptul că bunul public este nonrival, utilizarea lui de către cineva nu reduce posibilitatea de a fi utilizat de către ceilalți. Unele dintre bunuri au în totalitate această caracteristică de nonrivalitate în consum, altele o au numai până la un anumit număr de consumatori.

Pentru a face mai clară consecința indivizibilității bunului pentru asigurarea lui, să ne oprim puțin asupra mecanismului de funcționare a pieței (cererea și oferta).

Un bun (serviciu) poate fi produs eficient pe piață în condițiile în care există cerere de consum acoperită prin dorința de plată. În termeni economici, aceasta înseamnă că se constituie o situație în care consumatorii sunt dispuși să plătească prețul bunului (H.R. Varian, 1985). Dorința de plată este însă mai

mică decât capacitatea de plată, iar consumatorii caută cele mai bune pattern-uri de consum. Prețul cel mai mare pe care un consumator este dispus să îl plătească pentru un bun este prețul de **rezervare**. În condițiile în care prețul de rezervare este superior prețului bunului dorit, cumpărătorul va achiziționa acel bun. Curba **cererii** redă cantitatea dintr-un bun ce va fi cumpărată la anumite niveluri ale prețului, luându-se în considerare și posibilitatea substituției unui bun cu altul.

La rândul său, curba **ofertei** se referă la cantitatea dintr-un produs disponibilă la anumite niveluri de preț.

Prețul de **echilibru** este dat în intersecția dintre curba ofertei și curba cererii: crește oferta, scade prețul de echilibru; scade oferta, crește prețul de echilibru; dacă ambele se mișcă la fel, se păstrează prețul de echilibru.

Pentru ca mecanismul să funcționeze eficient, trebuie să existe o piață competitivă (prețurile se constituie pe bază de competiție), iar cumpărătorii, în număr suficient de mare, în raport cu dimensiunea pieței produsului și cu o putere de cumpărare adecvată, să fie informați în legătură cu prețul produselor. În acest fel se realizează optimul de alocare a resurselor relativ limitate în societate (capital, muncă, pământ) - eficiența Pareto - în sensul că nu există o alocare alternativă care, îmbunătățind starea unora, îi lasă pe oricare dintre consumatori în starea prezentă, fără a-i aduce într-o stare mai rea. Cu atât mai puțin, nu există o cale alternativă de a îmbunătăți situația tuturor. Dacă există o astfel de cale, atunci ea ar trebui urmată (îmbunătățirea Pareto). Dacă însă alocarea a avut deja loc, ea s-a realizat ineficient.

H.R. Varian sintetizează astfel teoremele bunăstării economice:



## POLITICA SOCIALĂ

---

1. Orice echilibru competitiv este eficient Pareto. Aceasta presupune:

- a) fiecare persoană este interesată de propriul consum de bunuri (dacă se preocupă de consumul celuilalt, apar externalitățile de consum);
- b) fiecare persoană se comportă competitiv (deci este nevoie să existe suficient de mulți consumatori).

2. În condiții anumite, orice alocare eficientă Pareto poate fie realizată ca un echilibru competitiv. Rezultă că distribuția și eficiența sunt separate. Alocarea eficientă se face neutru-distributiv. Orice alocare eficientă Pareto se poate realiza prin mecanismul de piață, dar pot rezulta inegalități foarte mari. Prețul are atât rol de alocare (reflectă puținătatea relativă a resurselor), cât și distributiv (arată cât de mult din diferite bunuri poate cumpăra cineva).

Funcționarea eficientă a pieței este legată de existența competiției în formarea prețurilor (producătorii trebuie să facă față prețului social - costul marginal) și a capacității cumpărătorului de a efectua alegerile cele mai bune. Rămâne de analizat, în fiecare caz în parte, măsura în care sunt întrunite condițiile respective, pentru a vedea cât de eficient funcționează mecanismele de piață. Apariția așa-numitelor externalități (transferul de costuri în afara procesului de producție a unui bun spre alții) împiedică funcționarea eficientă a pieței. În practică nu există competiție perfectă, așa încât optimul Pareto de alocare a resurselor nu se poate atinge, dar se furnizează criterii pentru a judeca dacă o situație este mai eficientă decât alta, inclusiv pentru a evalua activitățile guvernului (J. Nemec, G. Wright, ed., 1997). Externalitățile nu sunt numai negative (transferul de costuri spre alții, producătorii sau consumatorii; de exemplu, poluarea), ci și pozitive (prelungirea de efecte favorabile în afara procesului de

producere a bunurilor). Apare astfel necesitatea intervenției statului în economie. Politica publică poate fi văzută a avea ca obiect tratarea externalităților, nonexcludibilitate, în ultimă instanță.

Alternativa alocării de piață a resurselor o reprezintă bugetul public. Se recomandă ca între alocare și proprietate să existe compatibilitate. Alocarea prin piață este compatibilă cu proprietatea privată, deși sunt și abordări prin care se susține posibilitatea alocării prin piață în condițiile proprietății publice. Acesteia din urmă îi corespunde însă alocarea prin bugetul public. Logic este posibilă și alocarea prin bugetul public atunci când avem de-a face cu proprietatea privată. Compatibilitatea proprietate-alocare definește, pe de o parte, capitalismul și, pe de altă parte, socialismul birocrat, comunismul (Jan-Erik Lane, 1995).

Investițiile și consumul guvernamental nu implică adoptarea economiei de comandă. Dacă se elimină piața din consum pentru produs, ea rămâne în producție. Sectorul public în sine nu este un obstacol pentru dezvoltarea economiei de piață.

Așa-numita funcție de utilitate a unei persoane depinde de consumul său privat. Din discuția asupra economiei de piață nu pot lipsi referirile la producție pentru consumul propriu al gospodăriei. Or, în România, așa-numitul autoconsum deține o pondere deosebit de mare în cheltuielile gospodăriei (la nivelul anului 1998, contravaloarea consumului din resurse proprii a fost de 30% pe total populație, 46% în mediul rural și 14% în mediul urban - sursa CNS). Convențional, se consideră că toată producția din sistemul privat este destinată schimbului. Îndepărtarea de realitate este foarte mare în țările cu economie mai puțin dezvoltată, afectată și de fenomene de contracție a economiei instituționalizate și extinderea economiei de subzistență.

Trecând la analiza bunului public, acesta trebuie furnizat în aceeași cantitate la toți consumatorii. Ei ar urma să decidă împreună asupra cantității comune. Prin urmare, pentru producerea bunului public, trebuie adoptate alte mecanisme decât cele de piață, bazate pe competiție între producătorii și între consumatorii care acționează pentru a-și maximiza funcția de utilitate. Sunt inventate o serie de modalități prin care s-ar putea ajunge la producerea bunurilor publice. Multe dintre acestea se referă însă doar la exploatarea unui bun comun. Soluțiile fie merg spre instituirea unor reguli în exploatarea bunului comun, respectiv de limitare a utilizării (pășune, iaz), fie au în vedere realizarea cooperării prin alegerea strategiei optime (care ține cont de interesul celuilalt) în cadrul unor modelări de alegeri sociale (dilema prizonierului), al transferului dreptului de vot etc.

Producerea de noi bunuri publice, atunci când dorința de plată nu egalizează costul producerii sale, reclamă intervenția din afară. Fără această intervenție, fie bunul nu se produce, fie se produce în cantitate insuficientă, dar cu profit neîntemeiat pentru producător (furnizarea în exces ar conduce la falimentul producătorului).

Pe de altă parte, reținem și faptul că tipologia bunurilor este mai diversificată decât simpla lor divizare în publice și private. Dacă bunul privat se caracterizează prin divizibilitate (rivalitate în consum: consumul de către o persoană elimină consumul de către altele) și excludibilitate (pentru a se consuma bunul, trebuie să se plătească prețul cerut de vânzător), bunul public se caracterizează prin indivizibilitate și nonexcludibilitate; există și așa-numitele bunuri comune (pool goods), care prezintă rivalitate în consum, dar nu este posibilă excluderea: eventual aceasta este prea costisitoare sau nu este de dorit. În această categorie intră multe dintre bunurile și

serviciile sociale: serviciile de educație, de îngrijire a sănătății, servicii culturale, științele fundamentale publice etc. Sunt identificate, de asemenea, și bunurile taxabile (toll goods), care prezintă comunalitate în consum și excludibilitate (prin taxe): drumuri, parcuri (Jan-Erik Lane, 1995). Diferențierea dintre bunurile comune și cele taxabile se face pe criteriul proprietății. De aceea, o anumită categorie de bunuri poate fi regăsită în ambele clasificări: un bun sau altul se produce în condiții diferite de proprietate, eventual numai în cadrul proprietății publice, dar în condiții diferite de exploatare: directă sau prin concesionare.

Din analiza de mai sus rezultă că intervenția statului în asigurarea producerii bunurilor publice se determină prin opțiunea politică (politică publică). Dimensiunea sectorului public poate să difere substanțial de la o țară la alta, de la o etapă la alta, în cadrul aceleiași țări. În fapt, economia societăților moderne este una mixtă. Nu se poate prescrie cu exactitate cât de amplu să fie sectorul public, în ce măsură este acceptabilă înlocuirea economiei de piață în producerea unui bun. Din moment ce se ajunge la identificarea necesității asigurării întregii populații cu anumite bunuri, producerea acestora devine obiectiv de politică publică. Este de reținut însă că bunurile private sunt eficient produse prin mecanisme de piață și nu ar trebui produse prin mijloace de politică publică (datorită ineficienței economiei de comandă). În zona bunurilor mixte rămâne însă să fie analizat fiecare caz în parte, în legătură cu cea mai eficientă cale de asigurare a producerii lor. Mai intervin însă și alte elemente în dimensionarea sectorului public. Este vorba de așa-numitele "bunuri rele", ale căror costuri se transferă de la un producător la altul - externalitățile negative - precum, și de "bunurile de merit", al căror consum se impune a fi limitat sau eliminat (drogurile).

În fine, este vorba de necesitatea intervenției statului pentru a îmbunătăți puterea de cumpărare a unor persoane dezavantajate pe piață, prin transferuri de venit sub formă monetară sau în cupoane, tichete etc. Alte intervenții au deopotrivă motivare economică și general umană (morală): bunuri în natură, servicii sociale personale și publice. În această categorie de intervenție a statului se încadrează și ajutoarele în caz de dezastre naturale (cutremure, inundații, secetă, alunecări de teren), precum și în cazul altor evenimente producătoare de pagube pentru populație (incendii, distrugerea recoltelor de către diverși dăunători, război, blocadă etc.). Calea principală de diminuare a presiunii față de bugetul public în urma unor evenimente cum sunt cele expuse mai sus este prevenirea prin instrumente publice și asigurarea individuală.

### 1.2. TIPURILE DE POLITICĂ PUBLICĂ

Ideea "cercetării" acțiunilor guvernamentale este pe cât de veche, pe atât de nouă totuși. Este veche în sensul de observații, comentarii, critică, elaborări teoretice, recomandări și este nouă dacă avem în vedere încercările mai mult sau mai puțin reușite de studiere științifică.

Impulsurile pentru trecerea la o investigație sistematică a politicilor publice au devenit tot mai presante pe măsura diversificării tipurilor de acțiuni în care este implicat statul. În societatea modernă, gestiunea treburilor publice se realizează printr-un proces extrem de complex, dat de dimensiunea importanței sectorului public, a volumului de resurse aflate la dispoziția administrației, de contextul național și internațional în care se acționează, de exigențele sporite care se manifestă în societate față de actele guvernării. Or, pentru a face față tuturor acestor cerințe, sunt necesare cunoștințe și practici pe măsură.

Pentru o perioadă importantă de timp, a fost vorba doar de abordări, în cadrul unei științe sau alteia, ale problematicii publice, definite prin ceea ce hotărăsc autoritățile să facă sau să nu facă (J.M. Shafritz, *Dictionary of American Government and Politics*, 1988).

În **științele politice și administrative**, s-au întreprins mai ales analize constituționale și de reformă instituțională (J.C. Thoenig, în M. Grawitz, J. Lecca, 1985). Un nume de referință pentru aceste demersuri este acela al lui H. Lasswell, prin lucrările publicate înainte, dar mai ales după cel de-al doilea război mondial: *The Analysis of Political Behaviour* (1947), respectiv lucrarea editată împreună cu Lerner, *Political Sciences* (1951), cu cunoscutele, de acum, întrebări ale grilei de analiză politică: cine?, ce? când?, unde?, cu ce efect? (deosebite parțial de cele ale analizei comunicării: cine?, ce?, cui?, cum?, cu ce efect?).

Strâns legate de preocupările politologilor pentru studiul politicilor publice au fost acelea ale **sociologilor**, atât în plan teoretic, cât și în planul cercetării empirice. Includerea politicilor publice în zona de interes a sociologilor s-a soldat cu dezvoltări specifice ale sociologiei politice, ale sociologiei problemelor sociale și ale altor ramuri, precum și cu constituirea de noi tipuri și strategii de investigare în raport cu modelul clasic al cercetării fundamentale, și anume cercetarea aplicativă și cercetarea evaluativă (D. Miller, 1991). În timp ce prin cercetările fundamentale se urmărește obținerea de cunoștințe prin testarea de ipoteze și construcție teoretică, în cercetările aplicative și evaluative se are în vedere obținerea de soluții pentru rezolvarea problemelor cu care se confruntă societatea, soluții care pot fundamenta și acțiunea guvernamentală, respectiv determinarea efectelor diferitelor acțiuni desfășurate în societate, inclusiv a rezultatelor și impactului aplicării

diferitelor programe publice într-un domeniu sau altul de interes, la un moment dat.

La rândul lor, **economiștii** au tratat încă în lucrările clasice diferite aspecte de politică publică, începând cu analiza externalităților, definirea bunului public și modalitățile de producere în condițiile unei alocări eficiente a resurselor. Și aici avem de-a face cu abordări și dezvoltări de ordin metodologic pentru a se răspunde specificului domeniului vizat.

Mai recent, preocupări similare de studiere a politicilor publice sunt de semnalat în domeniul **managementului** (managementul strategic), al **marketingului** (marketingul social și politic) etc.

În ultimele patru decenii, a avut loc un proces de autonomizare a unui demers *sui generis*, cu un pronunțat caracter interdisciplinar de studiere a politicilor publice, în care se face apel la cunoștințe și metode din domeniul politologiei și științelor administrative, economiei, sociologiei, managementului etc. Acest demers nou de cunoaștere aspiră la statutul de știință cu denumirea de "politică publică". Nu avem de-a face cu ceva unitar, aflat în afara disputelor, cum ar fi acelea dintre raționaliști și incrementalisti în tratarea politicilor publice.

Pentru îndeplinirea obiectivelor asumate de această nouă știință, se face apel la o gamă diversificată de strategii de **cercetare, analiză și evaluare**. Și în acest domeniu sunt divergențe. O serie de autori își exprimă preferința fie pentru abordări de natură preponderent calitativă, alții dau mai mult credit celor cantitative, ceea ce conduce la anumite confuzii în ceea ce privește statutul epistemologic al noii discipline. Apare întrebarea dacă nu cumva avem de-a face cu un simplu meșteșug.

Din perspectivă metodologică, reținem necesitatea adecvării la specificul domeniilor și la obiectivele

urmărite la un moment dat. Astfel, prin cercetare se ajunge la cunoașterea, explicarea și înțelegerea fenomenului, la întocmirea diagnozei stării de fapt și selectarea indicatorilor relevanți pentru demersurile ulterioare. La rândul său, analiza se bazează pe rezultatele cercetării. De această dată, accentul cade pe evidențierea caracteristicilor domeniului, a relațiilor dintre elementele componente, dintre parte și întreg, precum și asupra comparațiilor și legăturilor cu alte elemente, asupra implicațiilor diferitelor acțiuni. Cât privește evaluarea, aceasta se bazează atât pe cercetare, cât și pe analiză. Scopul este de a face o transpunere în termenii unei valorizări: cât de bun sau cât de prost este un rezultat al acțiunii publice?, cât de eficient?, cât de eficace?, dar și cât de recomandabilă este o acțiune? etc.

Cele trei tipuri de activități - cercetare, analiză, evaluare - pot fi dezvoltate într-un demers complet sau ele pot fi despărțite în timp. De aici, apariția iluziei că analiza și evaluarea ar fi total independente de cercetarea propriu-zisă, iar cunoștințele absolut necesare ar putea fi înlocuite cu păreri personale ale "analiștilor" și "evaluatorilor", care lucrează într-o manieră preponderent artizanală.

Chiar dacă este de preferat ca de fiecare dată să se urmeze întregul proces de cercetare, analiză și evaluare, acest lucru nu este întotdeauna posibil, din considerente de timp, cost etc. În aceste situații, analiza și evaluarea se bazează pe cunoștințe din cercetări mai vechi. În ceea ce ne privește, nu vedem altă soluție pentru a se putea face față sarcinilor noii științe. Pe de altă parte, analiza și evaluarea nu sunt totuși simple continuări ale oricărei cercetări. Este nevoie ca în cercetare să se aplice o strategie orientată spre analiză și evaluare. Aici apar elemente suplimentare, atât în ceea ce privește cunoștințele necesare, cât și modalitățile efective de lucru. Dacă



este adevărat că nu se poate ca cineva să fie bun analist și evaluator fără a fi și un bun cercetător, nici un bun cercetător nu poate fi automat și un bun analist și evaluator, decât pe baza unor specializări adecvate.

Avansul realizat în acest proces de specializare științifică nu îngustează spațiul de manifestare în continuare a unor maniere tradiționale de raportare la politicile publice. Ele își au de altfel locul și rolul lor în conversația cotidiană, în conținutul mesajelor vehiculate de mass-media, în intervențiile publice ale analiștilor și comentatorilor acțiunilor guvernamentale. Este de dorit ca și în aceste modalități puternic personalizate, de raportare la sfera politicilor publice, să se respecte o anumită decență, evitându-se apologia deșănțată și critica nihilistă. În acest fel, populația se poate informa, iar guvernantii identifică repere de acțiune. Oricât de interesante ar fi astfel de abordări, nu pot ține locul studiilor sistematice, al recomandărilor de acțiune bine fundamentate, al analizelor și evaluărilor cu criterii explicite.

Cu atât mai mult dezvoltarea științei politicilor publice nu s-a soldat cu eliminarea din cadrul diferitelor științe a capitolelor care se referă la studierea, analiza și evaluarea politicilor publice. Mai mult, prin influența unei științe sau a alteia, studiile de politică publică cunosc modalități foarte diferite de cercetare, analiză și evaluare, respectiv multiple combinații între cunoștințe, strategii și metode de lucru. O anumită disciplină are adesea un rol de ordonare a întregului demers de cunoaștere a politicilor publice, mergându-se până la ștergerea diferenței între cercetarea de politică publică și științele implicate.

Îndeobște se admite faptul că adoptarea programului "Marea societate" (Războiul împotriva sărăciei) de către Administrația Kennedy-Johnson, la începutul deceniului VII, a constituit imboldul major

pentru progresul în studierea politicilor publice și în constituirea științei cu acest nume. Într-un interval scurt de timp, o serie de cercetători pun bazele noii științe: R. Bauer (1963) și Lowi (1964), Willineski (1964), Dror (1967 și 1968), Bauer și Gergen (1968), Salisbury (1968) etc.

O dată definite obiectul de studiu, precum și scopurile urmărite, atenția se îndreaptă spre evidențierea statutului cercetătorului de politică publică, a raporturilor în care se află față de guvernanți, respectiv în ce măsură se poate realiza un studiu pertinent, care să fie totodată și un suport pentru acțiunea de politică publică.

Pentru scopul urmărit aici, aceste aspecte prezintă o mai mică importanță, ca și discuția asupra caracterului de știință a politicii publice, dar este evident că numai printr-un studiu sistematic, riguros și controlat se poate ajunge la o bună cunoaștere și la identificarea de soluții pentru acțiunea practică într-un domeniu atât de disputat cum este cel al acțiunilor publice (guvernamentale, statale).

Constituirea demersului interdisciplinar are meritul că elimină unilateralitățile specifice unei științe sau alteia. Tot de mai mică importanță este acum și faptul dacă avem de-a face cu o singură disciplină compozită sau cu mai multe, corespunzător domeniilor de politică publică implicate. Aceste discipline de politică publică sunt mai aproape de una sau alta dintre științele de pornire, respectiv politologia, economia, sociologia, managementul, marketingul. Este evident că, dacă ne referim la politica publică din domeniul social, se merge pe ideea existenței unei discipline aparte, respectiv "politica socială". Această abordare se conturează în lucrarea lui T. Marshall (1970), *Social Policy* (de altfel se poate merge chiar mai înapoi, la lucrarea sa *Citizenship and Class*, 1950), dar mai ales prin

activitatea lui R. Titmus, șeful catedrei de administrație socială la London School of Economics, a cărui lucrare de referință apare postum (1974), *Social Policy. An Introduction*, fiind de fapt cursul său universitar. Încă din 1958, Titmus a publicat *Essay on the welfare state*. El a contribuit în mod substanțial la trecerea de la simpla descriere a politicii publice, specifică "administrației sociale", la "politica socială". Aceasta din urmă se caracterizează printr-o abordare complexă a domeniului reprezentat - acțiunea guvernului (statului) asupra condițiilor de viață ale populației. Comparativ cu alte domenii de politică publică, delimitarea sferei politicilor sociale ridică unele probleme suplimentare datorate interferenței sferei publice cu acțiunile organizațiilor nonguvernamentale și ale anumitor persoane în sfera condițiilor de viață ale populației. Politica socială propriu-zisă privește doar acțiunile guvernamentale sau și pe cele ale societății civile? Orientându-ne după elementul distinctiv al **dreptului de decizie**, se obține un criteriu de definire și departajare între ceea ce întreprinde o parte sau alta. Politica socială aparține statului, acțiunile sociale specifice sunt însă desfășurate atât de stat, cât și de diverse organizații și persoane juridice.

Din păcate, în România postbelică s-au întrerupt preocupările de analiză a politicilor publice care aveau deja o anumită consistență. La reluarea acestor demersuri după 1990, pe plan mondial se înregistraseră deja rezultate notabile, inclusiv în dezvoltarea unor modalități de cercetare, analiză și evaluare a politicilor sociale. Dificultatea majoră căreia trebuie să i se facă față în realizarea cercetării, analizei și evaluării nu privește atât asimilarea noilor cunoștințe și modalități de lucru, cât insuficiența informației detaliate despre rezultatele aplicării diferitelor decizii de politică socială. În cazul în care există anumite informații, cea mai mare parte a lor este disponibilă cu mare întârziere și privește doar nivelul global: cheltuieli sociale totale, defalcarea

pe unele componente, numărul beneficiarilor. Sunt însă puține studii de caz, evaluări pe servicii și programe, pe instituții, evaluări ale efectului la beneficiar etc. Prin dezvoltarea sistemului de statistică și rapoarte sociale, se poate elimina o parte a acestor neajunsuri. În orice caz, colectarea directă de date de către cercetător este esențială. Semnalăm pericolul apelului necalificat la așa-zise modalități rapide de cercetare. Ele produc erori substanțiale dacă nu sunt utilizate cu suficient profesionalism, ceea ce se întâmplă atunci când realizatorii nu au pregătirea teoretică necesară pentru domeniile în care procedează la analize și evaluări. În fapt, avem de-a face cu scurte interviuri ad-hoc cu un număr restrâns de subiecți, cu observații mai mult sau mai puțin sistematice, cu analize sumare de date statistice. Or, astfel de metode de lucru pot fi folosite în primele faze ale unei cercetări, pentru identificarea de probleme, după care trebuie să urmeze cercetarea științifică propriu-zisă. Eventual, la finalizarea unei cercetări, iarăși se poate face apel la analize suplimentare succinte, de confirmare a rezultatelor primare, bazate pe o experiență adecvată de lucru. Cunoașterea sistematică nu poate fi realizată prin simulacre de cercetare. Se pornește de la investigarea problemelor și nevoilor existente în societate și se ajunge la evidențierea a ceea ce ar trebui întreprins pentru rezolvarea lor, a modului de acțiune efectiv și la rezultatele acțiunii. Într-adevăr, se încearcă un demers în care să se realizeze un echilibru între descriptiv și prescriptiv, obținerea de cunoștințe valide, cu rol de orientare a acțiunilor practice, dar și o determinare cât mai exactă a efectelor acțiunilor. Pentru a spori șansa de a obține rezultatele scontate, cercetarea, analiza și evaluarea politicilor sociale sunt îndreptate spre toate etapele (elementele) care definesc procesualitatea acestora: **formularea politicii, analiza alternativelor, decizia, implementarea și evaluarea** (J. Anderson, 1984).

Primei faze îi corespund cercetările prin care se urmărește să se evidențieze procesul de caracterizare a agendei de politică publică în domeniul social: probleme sociale, acțiuni sociale și politice, orientări de valoare în formularea scopurilor și a eficienței așteptate etc. Într-un fel, se poate spune că la acest nivel se fac puternic resimțite influențele concepțiilor și teoriilor din disciplinele de orientare, ca și ale opțiunilor personale, filosofice și politice. Două sunt demersurile de evitat: a) preluarea unor elemente unilaterale sau chiar eronate, ceea ce afectează modul de lucru al cercetătorului politicilor sociale; b) ignorarea cercetării acestei faze a procesului politicii sociale. Este situația în care demersul științific nu poate fi unul neutru axiologic. Angajamentul și responsabilitatea omului de știință trebuie să fie totale în condiții de competență și onestitate. El urmează să se pronunțe asupra faptului dacă să se utilizeze sau nu resurse materiale și umane pentru un scop anume.

Pentru faza a II-a a procesului de constituire a politicii publice, scopurile sunt luate ca date și se urmărește identificarea celor mai bune soluții pentru realizarea cât mai complexă a acestora, în condiții specifice (S. Nagel, 1984).

Modelele de studiere a alternativelor de politică socială cuprind abordări imagistice, corespunzător schemelor generale de cunoaștere: observarea, analiza, sinteza, comparația, analogia etc., dar și abordări ce se originează în contribuții ale diferitelor științe, inclusiv metode economice de tipul analizei utilității, analizei cost-beneficiu etc.

Abordarea problematicii din faza a III-a reclamă analiza procesului deciziilor publice. Nu este o transpunere simplă a teoriilor deciziei. Aici avem de-a face cu o serie de instituții și organisme cu competențe specifice în luarea deciziei de politică publică socială:

parlament, guvern, ministere și agenții naționale, consilii locale. Unele dintre aceste entități au o compoziție eterogenă din perspectiva orientărilor de valoare, a intereselor grupurilor pe care le reprezintă, a propriilor interese, cunoștințe, aptitudini etc.; decizia nu apare ca o transpunere automată a soluției recomandate. Ea este cel mai adesea un compromis, dar poate fi și un dictat al majorității.

Un obiectiv distinct al studiilor de politică socială raportat la această fază este determinarea ecartului între decizia de dorit și decizia luată, a șanselor de reușită, a gradului de acoperire socială, a grupurilor privilegiate și a celor prejudiciate.

Pentru faza a IV-a, obiectivele se referă la investigarea transpunerii în fapt a deciziilor de politică socială. Diversitatea acestor decizii reclamă modalități specifice de cercetare și analiză. Lowi a efectuat o clasificare a politicilor publice în: **distributive** (distribuția serviciilor și a bunurilor între indivizi, grupuri, corporații); **reglative** (impunerea de restricții în acțiunea persoanelor, a instituțiilor și organizațiilor) - Salisbury separă politicile de reglementare a activității instituțiilor (cf. J. Anderson, 1984); **redistributive** (acordarea unor drepturi).

Politicile sociale acoperă toate cele patru mari clasificări. Unele privesc conținuturi, altele proceduri, după cum pot fi de natură materială sau simbolică.

Pentru cunoașterea modalităților de implementare, este necesară determinarea logisticii aferente (resurse materiale și umane, structuri de servicii, proiecte și programe) și a modului efectiv de lucru. Prin urmare, se impune efectuarea de analize și cercetări concrete, studii de caz etc., pentru a aprecia șansele de reușită și a identifica soluții de perfecționare a activității institutelor de implementare, atragerea diferitelor organizații și persoane fizice la realizarea obiectivelor propuse.

În fine, faza a V-a, care nu reprezintă totuși acțiunea de încheiere a unei politici publice, reclamă abordări preponderent evaluative: determinarea efectelor acțiunii, dar și identificarea unor elemente de corecție a politicii publice respective. La acest nivel se întâlnesc modalități dintre cele mai diferite de abordare, aflate în competiție (H.T. Chen, 1990). Este vorba de metodele calitative sau etnografice (abordări naturaliste - culegerea de date în mediul natural și raportarea rezultatelor la așteptările beneficiarilor, ale operatorilor sistemului etc.), singurele recomandate de către calitativiști (Lincon, Guba, Patton), respinse de adepții cantitativismului, care aduc în prim-plan metodele experimentale (Campbell, Stanley, Cook), sau amendate de cei care au în vedere realizarea de cercetări mixte, cu elemente calitative și cantitative.

Într-o perspectivă, accentul cade pe cercetări de tip **normativ-prescriptiv**, de examinare a congruenței dintre structura normativă și cea reală a programelor, privind procedurile, mediul de implementare și rezultatul în raport cu scopul inițial. În cealaltă perspectivă, predomină studiile de impact, respectiv abordări de tip causal: rezultate intenționate și neintenționate, mecanisme de realizare, gradul de generalizare. Un loc aparte revine abordărilor economice ale evaluării programelor sociale, după schema costuri, efecte, utilități, beneficii. Unele metode se referă doar la costuri: directe, indirecte (pierderi) sau numai la consecințe (eficacitate), iar altele pun în relație costurile cu consecințele.

La rândul său, Chen aduce argumente solide în favoarea evaluării orientate teoretic, respingând încercările de izolare a evaluării programelor sociale de ansamblul procesului de cercetare politică, economică, socială, de management și de marketing.

M. Blumer, într-o lucrare intitulată *Social Policy Research* (1978), diversifică tipurile de cercetări sociale, prin luarea în considerare: a celor numite **fundamentale** (basic), amintite deja în aceste pagini; a celor **strategice** (disciplină academică de cercetare a unor probleme din societate); a celor de **rezolvare de probleme** (cerute de un client, guvern, autoritate locală, companii, numite anterior cercetări aplicative); a cercetării **acțiune** (care se desfășoară ca parte a unui program de realizare a unei schimbări sociale); a **monitorizării** (culegerea de date pe baza unui sistem de indicatori pentru a ajuta politicul).

În concluzie, am putea reține faptul că, în cercetarea, analiza și evaluarea politicilor publice, este de dorit să se adopte de fiecare dată o strategie de lucru care să corespundă cât mai adecvat naturii problemei abordate și obiectivelor de atins. Sunt contraproductive încercările de fetișizare a unor metode și procedee de lucru. Tot astfel este de comparat între atitudinile valorizatoare, angajante, critice sau partizane. Cercetătorului i se cere să adopte o poziție echidistantă față de diverse grupuri și să promoveze în primul rând interesele colectivității vizate prin politicile sociale, fie în calitate de contributor net, fie în aceea de beneficiar net.

### 1.3. COMPORTAMENTUL ESCHIVANT-PROFITOR

Producerea bunurilor colective este condiționată de participarea membrilor colectivității. Raționalitatea colectivă este însă diferită de raționalitatea individuală. Fiecare individ este tentat să-l lase pe altul să contribuie la producerea bunului colectiv, atât timp cât poate avea acces la acesta fără a se implica în producerea lui. Din acest motiv, s-ar putea ca bunul respectiv să nu fie produs. Avem de-a face cu un



fenomen ciudat. Colectivitatea dorește un bun, dar, prin neparticipare, acesta nu este produs. Dacă totuși se produce ca urmare a contribuției unora dintre membrii colectivității, cei care nu au contribuit nu pot fi opriți de la utilizarea bunului deschis accesului tuturor. De aici formularea de comportament **eschivant-profitor** (free rider): se eschivează de la contribuția la producerea bunului colectiv, inclusiv în varianta de bun comun, dar profită prin utilizarea acestuia. Mai mult, prin prisma raționalității individuale, acest comportament ar fi perfect acceptabil. Beneficiul unui non-participant la producerea bunului colectiv este superior beneficiului celui care a contribuit (la acesta din urmă, din beneficiu se scade costul contribuției, pe când primul are beneficiul întreg). Cum este de presupus ca fiecare individ să-și sporească valoarea funcției de utilitate, acest tip de comportament este urmarea unei decizii raționale, egoiste. Este vorba însă de raționalitatea individuală, care nu numai că este diferită de cea colectivă (bazată pe cooperare), dar nici nu este adecvată domeniului public. Vulnerabilitatea individualismului extrem este mai mult decât evidentă în orice acțiune colectivă. Aceasta din urmă nu poate fi eliminată doar pentru a satisface cerințele comportamentului egoist. Individualismul și solidaritatea umană sunt nu numai compatibile, ci și necesare.

Deschizând însă o paranteză, atragem atenția asupra netemeinicii utilizării criteriilor comportamentului rațional individual în justificarea deciziilor publice, chiar dacă decizia este luată de o singură persoană. În acest caz, persoana respectivă nu acționează (nu ar trebui să acționeze) în interes propriu (dacă se dovedește acest lucru și se dovedește de multe ori, atunci ea este blamabilă). Decizia se ia în baza deținerii unei autorități publice. Ea trebuie să reflecte voința colectivității care dă legitimitate acelei autorități. În societatea democrată, se instituie mecanisme atât

pentru captarea suportului popular pentru o decizie sau alta, cât și pentru sancționarea deținătorului autorității care încalcă consensul, ceea ce nu înseamnă că ele și funcționează efectiv de fiecare dată, dar în principiu problema este rezolvată.

Posibilitatea producerii bunului comun, în condițiile neparticipării unora dintre membrii colectivității, apare ca urmare a faptului că prețul de rezervare al celor care contribuie excede prețul de producere a bunului. Din acest motiv, comportamentul de eschivare nu este similar cu cel de evaziune (care implică reaua credință, înșelăciunea). Aceasta apare doar atunci când sunt fixate obligații legate de contribuție (impozite, taxe), iar contribuabilul se sustrage de la plata lor (parțială sau totală). Nici utilizarea bunului nu reprezintă o fraudă (consumul său nu reduce consumul altuia). În cazul multor bunuri publice, imposibilitatea excluderii nu numai că nu constituie o îngrijorare (să nu se uite faptul că o anumită parte din cei care nu contribuie nu dispun de resursele necesare: nu au bani, nu pot munci etc.), dar poate să fie benefică nu doar pentru consumatorul direct, ci și pentru întreaga colectivitate, care poate pierde dacă încearcă excluderea unora.

Și în cazul unor bunuri mixte se ivesc situații asemănătoare. Unul dintre motivele pentru care nu sunt excluși de la consum cei care nu contribuie la producerea bunului este costul ridicat al acestei excluderi, comparativ cu contribuția care ar fi plătită de cel exclus. Alteori însă nu se dispune de mijloacele necesare constituirii unei constrângeri de participare, dar bunul public se dorește a fi produs, chiar cu prețul sporirii contribuției participanților. Există și situații în care bunul colectiv este produs ca urmare a contribuției unei singure persoane, care face acest lucru pentru a câștiga prestigiu și autoritate sau pur și simplu vrea să beneficieze de bunul respectiv. Exemplele pentru fiecare caz în parte sunt nenumărate și ele constituie

un deliciu pentru mulți cititori, atât prin relevarea fenomenului prin care se produce eschivarea de la contribuție (fraierirea celui alt), cât și prin implicarea în producerea bunului public.

În paranteză fie spus, pornind de la posibilitatea ca în situații simple (cu puțini participanți) să se poată ajunge, prin înțelegere, la utilizarea/producerea de bunuri colective, se aduc argumente împotriva necesității statului. De observat însă că, dacă sunt colectivități mici, valoarea bunurilor colective posibil de produs va fi relativ mică. Apare însă imediat necesitatea înțelegerii cu alte și alte colectivități, ceea ce este imposibil de realizat fără instituirea unei autorități garante a respectării înțelegerilor convenite. Or, acest lucru echivalează cu instituirea statului, a cărui funcție va fi aceea de garantare a respectării contractelor încheiate între diverși parteneri. Statul este o creație a oamenilor. Din acest motiv, el trebuie să fie în slujba oamenilor. Problema reformei statului privește aducerea instituțiilor lui mai aproape de cetățean, atât în planul proximității fizice (descentralizare), cât și în cel uman (respectarea drepturilor omului). În același timp, dacă avem în vedere conținutul discuției noastre, este de observat că sporește considerabil caracterul activității manageriale în sfera publică. Or, acest fapt impune ca deținătorii diferitelor demnități în stat să posede cunoștințele necesare exercitării rolurilor. Activitatea devine în mare parte una de specialitate în formularea obiectivelor de politică publică, în luarea deciziilor, în implementarea și evaluarea eficienței măsurilor întreprinse. În acest fel, multe dintre pericolele potențiale, dintre conflictele latente nu ajung să devină manifeste. Cooperarea în a produce ceva rău pentru participanți sau/și pentru terțe persoane este mai periculoasă decât lipsa de cooperare la producerea bunului funcțional.

#### 1.4. BUNURILE ȘI SERVICIILE SOCIALE

Din cele prezentate deja s-a dedus că bunurile și serviciile sociale prezintă proprietăți mixte, din perspectiva caracteristicilor care definesc bunurile publice pure și bunurile private: pe de o parte, indivizibilitate și nonexcludibilitate, pe de altă parte, divizibilitate și excludibilitate. Prin proprietățile pe care le au, unele dintre bunurile și serviciile sociale sunt mai aproape de bunurile publice pure, altele de cele private, iar altele se diferențiază semnificativ atât de bunul public pur, cât și de cel privat. Deși tranșarea definitivă a problemei producerii bunurilor sociale (de fapt, este vorba mai mult de servicii sociale) nu se va putea face numai prin referirea la aceste proprietăți, analiza se dovedește a avea multe valențe instructive și furnizează criterii de argumentare în discuția publică.

Să analizăm mai în detaliu bunurile publice. Sunt considerate astfel, pe baza indivizibilității, în primul rând bunuri de tipul apărării naționale, ordinii publice, transmisiilor de radio și de televiziune. Or, aceste servicii nu numai că nu acoperă automat întregul teritoriu, dar nu îl acoperă cu aceeași densitate, eficacitate și eficiență. Rezultă că bunurile publice respective nu sunt deschise accesului tuturor, nu toți consumatorii au parte de același nivel al consumului. Putem obține de aici un argument împotriva considerării acestor servicii ca bunuri publice pure. Atât timp cât nu avem de-a face cu bunuri naturale, producerea bunurilor publice necesită utilizarea de resurse și organizarea furnizării lor. Deși în principiu ar trebui să beneficieze întreaga populație, în realitate lucrurile sunt departe de a fi așa. Mai mult, este posibilă furnizarea unor bunuri de acest fel în condiții private: televiziunea prin cablu, gărzi de corp private etc. În acest fel, putem vorbi mai degrabă de bun **colectiv** (accesibil unei colectivități anume) decât de bun public (accesul întregii populații din teritoriul

național). O confuzie mai accentuată apare însă în utilizarea expresiei de "bun comun". Aici avem de-a face cu un bun aflat în proprietatea comună a două sau mai multor persoane. Or, bunul public (colectiv) nu este în proprietatea unor persoane, el se află în gestiunea autorității. De bunul comun dispun proprietarii săi. Și aici se pun însă multe probleme de producere și utilizare. Definirea, redefinirea drepturilor de proprietate schimbă relațiile dintre coproprietarii inițiali ai bunului comun și accesul la utilizarea lui. "Bunul comun" apare însă și ca externalitate negativă din producție. Poluarea devine un "bun comun", îi afectează negativ pe toți. Atunci fie externalitatea este internalizată (producătorul devine răspunzător), fie este tratată ca "bun comun" și suportă toți costurile. În aceeași arie intră și serviciile de salubritate. Deoarece nu se poate stabili cu exactitate dreptul de proprietate pentru a ști cui aparțin resturile menajere aruncate pe spațiul public, revine întregii colectivități sarcina curățeniei. Participarea la realizarea unui astfel de bun comun este însă puțin probabilă. Intervenția autorității pentru a asigura colectarea resturilor menajere și curățenia spațiului public este de așteptat să se producă. Rămâne de stabilit modul de finanțare și de organizare a prestării serviciului respectiv.

Într-o manieră asemănătoare se pune și problema unor servicii sociale, cum sunt cele de sănătate publică, igienizare, prevenirea și combaterea bolilor contagioase și a epidemiilor, protecția socială a alienaților mintali. Și aici bunul public privește doar populația din teritoriul acoperit cu servicii, în funcție de densitatea și eficacitatea serviciilor. Care este situația în cazul celorlalte servicii de sănătate? Economisții le clasifică între bunurile cu rivalitate în consum. Într-adevăr, serviciul de îngrijire a sănătății este divizibil. El se adresează fiecărui bolnav în parte. Prin urmare, se poate organiza prestarea serviciilor de sănătate în

sistem privat. Totuși acest sistem este departe de a fi generalizat. În ultima sută de ani, s-a trecut într-o proporție însemnată de la sistemul privat la cel public, iar în țările socialiste, acesta a ajuns să fie unic. În prezent, se aduc multe argumente în favoarea extinderii sistemului privat de îngrijire a sănătății. O astfel de mișcare are loc în țările foste socialiste, dar nu numai. Așa cum se cunoaște de altfel, problema nu este deloc simplă. În balanță stau calitatea bună a serviciilor private, rapiditatea și diversitatea, la un cost relativ ridicat (el nu se datorează doar calității serviciului, ci și competiției scăzute între furnizorii acesteia) și deci accesibilitatea diminuată, cu costurile mai mici, accesibilitate crescută, diversitate mai redusă, timp de așteptare relativ mare în serviciile publice.

Dacă serviciile de îngrijire a sănătății sunt private, apare nevoia, susținută moral (este vorba de viața unui om), dar și economic (reducerea morbidității și a numărului de zile de incapacitate de muncă), de intervenție publică pentru a suporta costul serviciilor prestate celor în incapacitate de plată. Încercările de rezolvare optimă se îndreaptă spre aranjamente de conlucrare public-privat în asigurarea serviciilor de sănătate.

Societatea modernă a devenit tot mai dispusă să accepte că sănătatea este o componentă a capitalului uman, o sursă de dezvoltare economică și socială, și nu o simplă problemă personală. Pe de altă parte, costurile îngrijirii sănătății sunt tot mai mari, prin adresabilitate crescută, sporirea valorii duratei medii a vieții (persoanele vârstnice au nevoie de îngrijire medicală sporită), tratamente noi, la care se ajunge prin investiții în cercetarea științifică de profil, în echipamente și medicamente. În aceste condiții, este greu de conceput realizarea unui progres fără suportul public, dar și fără implicarea sectorului privat.

Cât privește învățământul, aici problema se pune relativ diferit. Pe de o parte, educația este principala componentă a capitalului uman. Ea se valorifică în societate de către fiecare individ. Educația s-ar impune să fie suportată de individ, respectiv de familia acestuia. Totuși societatea beneficiază de pe urma educației populației (externalitate pozitivă). Investiția publică în învățământ este o cale de obținere a dezvoltării economice și sociale. Din acest motiv, există un consens asupra necesității educației publice primare, precum și a contribuției publice la formarea profesională. Pe de altă parte, educația nu prezintă în totalitate caracterul de rivalitate în consum. Organizată în sistem public, ea are nonrivalitate parțială. Un elev/student în plus sau în minus la o clasă nu modifică cheltuiala inițială și nici chiar o clasă în plus sau în minus într-o școală, o grupă de studenți într-o facultate, în condițiile în care există spațiu excedentar. Din moment ce nu se reflectă în totalitate în costuri, rivalitatea în consum este afectată și, pe cale de deducție, este afectată și furnizarea serviciului de educație. Organizat în sistem privat, el aduce beneficii neîntemeiate economiei celor care asigură aceste servicii dacă adoptă varianta "un elev, o clasă în plus". De pe o poziție economică optimistă, am spune că în timp se reglează competiția prin calitatea mai bună a învățământului, în condițiile unei dimensiuni reduse a numărului de elevi/studenți într-o clasă. Nu sunt însă certitudini pentru o evoluție de acest fel.

Explozia învățământului, cu precădere a celui universitar, în sistem privat din fostele țări socialiste nu este percepută a fi în totalitate pozitivă, dar a avut meritul de a diminua presiunea pentru învățământul public, situat cu mult sub capacitatea cererii. Pe de altă parte, modificarea statutului de gratuitate a învățământului de stat din fostele țări socialiste este dificil de realizat. Comportamentul autorităților este acela de a

impune taxe administrative (cu statut legal problematic, atât timp cât în Constituție se prevede că învățământul de stat este gratuit), dar mai ales de a menține la un nivel foarte scăzut alocațiile pentru învățământ. Cum anticipam însă, pentru învățământ problemele sunt relativ diferite față de cazul îngrijirii sănătății. Fără să susținem o poziție cinică, se poate totuși admite că există persoane cu afecțiuni mai mult sau mai puțin grave care nu apelează la medic, ele putând avea sau nu o viață relativ normală, după cum alte persoane cu situații similare, cu o sănătate mai bună, apelează mai frecvent la medic. Aici reglarea accesului la toate nivelurile sistemului este inevitabilă. Cât privește învățământul, este de dorit ca fiecare persoană să obțină un nivel de educație cât mai înalt, cu acces deschis la toate nivelurile sistemului. În plus, educația continuă și în afara sistemului de învățământ. Educația ar trebui să fie permanentă. Mulți nu doresc sau nu au resurse pentru a urma diferite niveluri de învățământ. Care este nivelul ce trebuie totuși impus (învățământul obligatoriu) și cum să intervină statul în educația postobligatorie? Se poate asigura egalitatea de șanse pentru accesul la educație? Iată câteva probleme de reflectat asupra lor. Vom mai reveni însă la analiza evoluțiilor posibile din serviciile de educație.

Rivalitatea doar parțială în consum este specifică și altor servicii, cum ar fi cele de transport (un călător în plus sau în minus nu modifică costul transportului), la fel și pentru spectacole, muzee și expoziții, ca și la serviciile de adăpostire, ocrotire și educație, de la căminele pentru copii și vârstnici la penitenciare și la cele familiale. De aceea și aici se pune problema modului de organizare a serviciului. În ultimele cazuri invocate, calculul economic are o pondere mai redusă în luarea deciziei. Criteriile de natură general umană pot deveni preponderente, deoarece nu se pune problema acceptării și cu atât mai puțin a organizării



excluderii de la beneficiile respective. Cu toate acestea, situația din teren ne contrazice la fiecare pas. Nu este încă momentul să intrăm aici în detaliu asupra modalităților de acțiune în producerea bunurilor sociale de o anumită categorie, dar o concluzie de principiu este deja mai mult decât evidentă: există întemeiere politică, socială și economică de implicare a statului în asigurarea cu servicii sociale și această implicare se referă și la domeniile care nu prezintă în totalitate caracteristici ale așa-zisului bun public pur și se bazează pe considerente relativ diferite de la o categorie de servicii sociale la alta. Neintervenția costă societatea mai mult decât intervenția.

### 1.5. INTERDEPENDENȚA DINTRE POLITIC, ECONOMIC ȘI SOCIAL ÎN POLITICA SOCIALĂ

Rolul acestei prime prelegeri, într-un curs destinat analizei economiei politicilor sociale, este acela de a rezuma o serie de cunoștințe de natură mai generală, care să ne permită să tratăm ulterior temele specifice, fără a ignora contextul în care considerăm că trebuie să le situăm. Or, acest context se dovedește a fi unul extrem de diversificat, din moment ce are componente economice, politice, umane etc.

Identificarea elementelor care să ne permită înțelegerea modului în care sunt formulate și fundamentate deciziile de politică socială presupune fie și numai invocarea interdependențelor dintre politic, economic și social.

Interesul nostru se limitează aici la analiza unei problematici relativ restrânse a acestor interdependențe, dar de mare relevanță pentru tema aflată în discuție, dacă avem în vedere numărul mare de variabile implicate, ca și valorile pe care acestea le pot avea la un moment dat.

În constituirea politicilor sociale, identificăm un spațiu care are la o extremă componenta economică, iar la cealaltă componenta general umană (morală). Optimul se situează între aceste două extreme, evident însă că nu la mijloc (de altfel nici nu ar putea fi determinat acest punct). Este de dorit să se ajungă la o abordare favorabilă a politicilor sociale, în care economicul, politicul și aspectele general umane își au rolul lor și de care trebuie să se ia act dacă se dorește să se obțină eficiență înaltă a acțiunilor practice, fără a recomanda totuși o tratare strict normativă a problemei puse în discuție. În fapt, numai raportarea la elementele concrete este în măsură să dea adevărata înfățișare a lucrurilor. Cele trei domenii enumerate în titlul paragrafului, luate cu semnificațiile cele mai extinse care li se atribuie - politicul, economicul și socialul - alcătuiesc sferele fundamentale specifice ale societății omenești (sistem social global, sistem societal etc.). Interdependențele acestor domenii sunt atât de puternice încât separarea lor creează impedimente majore de înțelegere a vieții sociale înseși. Nu întâmplător o serie de specialiști deplâng constituirea separată a disciplinelor de studiu ale domeniului în discuție: politologia, economia și sociologia (A. Giddens, J. Turner, 1987), după cum alții s-au străduit să dezvolte abordări multidisciplinare, interdisciplinare și transdisciplinare de cercetare (M. Dogan, R. Pahre, 1997). Se pornește de la considerentul că fenomenele sociale sunt totale. În ele se reunesc într-un mod sui generis elemente de natură politică, economică, general umană, de viață spirituală etc., fiind totodată și extrem de diverse. Dezvoltarea acestor aspecte face obiectul altor cursuri, cum sunt cele de epistemologie și metodologia cercetării. Noi ne vom referi aici doar la câteva elemente pe care le considerăm strict necesare pentru tratarea temei aflate în discuție, "economia politicilor sociale", și unde îi

regăsim de fapt pe toți cei trei termeni care desemnează domeniile macrosociale invocate: politicul, economicul și socialul. Din acest motiv, nu ne vom ocupa aici și acum de necesitatea restructurării disciplinelor științifice de sine stătătoare, care a însemnat un progres major față de situația anterioară, de raportare la social într-o manieră pur speculativă. Constituirea acestor discipline a permis tratarea concretă a realității sociale și obținerea de cunoștințe științifice despre societatea omenească.

Cu toate acestea, înțelegerea raporturilor dintre politic, economic și social este tributară separării disciplinelor. Tema a fost și este amplu dezbătută în literatură de pe poziții adesea ireconciliabile. Punctele de vedere exprimate se distribuie de la conceptualizări care tratează izolat fiecare dintre domeniile respective la cele prin care se urmărește constituirea unor ierarhizări, a unor relații de subordonare între discipline, cu reliefarea poziției dominante a uneia sau alteia dintre ele. Problema pusă aici nu se epuizează însă în spațiul preocupărilor științifice, ea este prezentă și în cel al acțiunii practice. De aici și motivul interesului de față, când ne preocupă cu precădere tocmai acest ultim aspect. La urma urmei, nu este vorba atât de pozițiile conferite unei discipline sau alteia, cât de poziția pe care încearcă să și-o construiască reprezentanții acelor discipline, inclusiv prin transmiterea unui anumit model către specialiști și către populație în general, influențând astfel comportamentele umane. Nu avem deci de-a face doar cu un tip de gelozie între specialiștii din diferite științe, ci cu o problematică a vieții de zi cu zi. Supralicitarea politicului în viața socială și adoptarea unor atitudini voluntariste în acțiune sunt specifice mai ales regimurilor totalitare. Totuși fenomenul nu este străin nici unor practici din regimurile democratice. Astfel, un lider sau altul consideră că propriile idei și programe

politice au prioritate absolută, iar deciziile de politică publică sunt luate exclusiv pe aceste considerente, fără a se avea în vedere fundamentarea din perspectivă socială, economică, instituțională etc. Astfel de decizii au șanse reduse de reușită și trebuie respinse de la început, întrucât ele antrenează costuri importante și irosirea ocaziilor de a lua decizii funcționale, cu efecte benefice pentru colectivitate. Deși politicul are o funcție reglatoare-mobilizatoare, importantă în societate, aceasta nu trebuie condusă în totalitate de politicieni. Ei nu sunt îndreptățiți la aceasta și nici nu dispun de mijloacele eficiente de acțiune.

La rândul său, supralicitarea economicului produce un alt tip de dereglări în planul vieții sociale, dar, dacă ne referim la decizia de politică publică, aceasta este adusă pe un teren strict tehnic, insuficient din start și fără implicarea celor pentru care se ia decizia respectivă. Or, decizia fără suport politic și social (legitimitate) are șanse mai puține de a genera efecte favorabile.

Fără îndoială că economia, ca sferă de producere de bunuri și servicii, are un rol imens în desfășurarea vieții sociale. Societatea omenească nu se poate dispensa de economie în satisfacerea nevoilor de consum ale populației decât cu riscul unui mod de viață primitiv. Acest fapt nu îndreptățește însă subordonarea vieții sociale economicului. Însă decizia economică nu se poate rezuma doar la calculul economic, cu atât mai puțin deciziile care se referă la ansamblul vieții sociale. Dacă li se contestă politicienilor dreptul de a acționa în plan social după criterii strict politice, cu atât mai puțin sunt îndreptățiți economiștii, tehnicienii în general (nesupuși controlului public) să emită pretenții la conducerea vieții oamenilor. Neoinstituționalismul vine să corecteze, chiar pe terenul economiei, iluzia explicării economicului izolat de restul societății. Economicul este parte a societății, activitatea

economică se desfășoară într-un context social. Eficiența economică este superioară dacă în deciziile din domeniu se iau în calcul factorii de natură extraeconomică (sociali, culturali etc.).

Oricât de mult s-ar dori să se acorde economicului rolul determinant funcțional în societate, este evident că acesta nu acoperă totuși toate sferile vieții sociale. Or, el nu poate determina (nici chiar în ultimă instanță) aspecte cu care nu interferează, dar, evident, acestea pot fi afectate negativ de decizii fundamentate îngust economic.

Dacă luăm în discuție cel de-al treilea termen, respectiv cel social, este de observat că el implică ideea de totalitate. Pe acest considerent, însăși formularea din titlul paragrafului comportă o ambiguitate majoră, atât timp cât economicul și politicul sunt și ele domenii sociale. Înainte de a fi economice, politice sau de altă natură, componentele societății sunt sociale. Mai exact, sunt atât părți ale totalității sociale, cât și elemente (sisteme) ale sistemului social (societal). În examinarea celor trei domenii, s-a procedat în acord cu practica generală întâlnită, dar cu intenția de a atrage atenția asupra semnificației reale a interdependențelor care apar. În fapt, sunt implicate două planuri. Unul este cel constitutiv al societății, al doilea este cel al specializării activităților umane în cadrul societății. În primul plan, vorbim de acea totalitate sui generis, în cel de al doilea, izolăm domeniile între care există interdependențe multiple și influențe reciproce. În acest al doilea plan, se are în vedere și un domeniu (sferă) general uman de viață spirituală, culturală, morală etc. În viața politică sau în cea economică, oamenii acționează ca membri ai unei anumite colectivități sociale. Numai pentru a sublinia interesul ce apare la un moment se poate vorbi de "homo oeconomicus", "homo politicus"; în fapt, suntem "homo socialis". Adesea însă se izolează o parte a socialului în explicarea societății, ca și în fundamen-

tarea deciziilor. Or, socialul nu se reduce nici la economic, nici la politic, nici la viața spirituală, nici la morală sau la alte domenii ce mai pot fi enumerate și nici la anumite regrupări ale acestor domenii. El le cuprinde pe toate, în această calitate de element generic de interacțiune umană. A fundamenta social o decizie, o acțiune practică nu înseamnă a izola o parte din social, nici în înțelesul acestuia de totalitate și nici ca domeniu general uman, spiritual, moral. Criteriul moral, de exemplu, atât de mult implicat și în politicile sociale, își are importanța sa în elaborarea obiectivelor de politică publică, în selectarea mijloacelor de acțiune, dar el este insuficient pentru o fundamentare totală a acestora. Obiectivul și mijloacele de acțiune trebuie să corespundă criteriilor morale, dar nu se pot rezuma la acestea. Pentru a fi eficientă, acțiunea are o fundamentare multiplă. Când se izolează criteriul moral în politica publică, se procedează de aceeași manieră ca în izolarea criteriului economic sau a celui politic, evident, cu consecințe diferite. Se izolează un criteriu social, de fiecare dată însă altul. Nu este deci suficient să vorbim de fundamentarea socială a politicilor publice, atât timp cât ne referim doar la o parte din social. În elaborarea politicilor publice, inclusiv a celor sociale, trebuie să se țină cont de multitudinea aspectelor implicate, a influențelor exercitate în domeniu. Implementarea deciziilor de politică publică reclamă o întreagă logistică, resurse umane și materiale, programe internaționale și un management adecvat, suport social etc., etc.

#### **1.6. FUNDAMENTAREA POLITICILOR SOCIALE**

În legătură cu fundamentarea politicii sociale, auzim frecvent exprimări contradictorii de tipul: "mai înainte de a avea o politică socială dezvoltată și a putea interveni radical în domeniul social, este nevoie ca economia să producă resursele necesare" sau altele formulate dintr-o perspectivă total diferită:

"considerente de ordin moral ne obligă să întreprindem măsuri energice pentru a răspunde la nevoile sociale presante din societate".

La prima vedere, suntem tentați să dăm crezare unor astfel de raționamente de bun simț, mai ales când apar disparat, numai că ele surprind doar o parte a relațiilor în care se află politica socială. Ele sunt în fapt nu doar formulări unilaterale, dar și incomplete, chiar în raport cu sistemul de referință adoptat. Așa, de exemplu, în raționamentul din prima categorie se ignoră, adesea cu bună știință și în scop de manipulare, că aceeași cantitate de resurse poate fi distribuită diferit între acumulare și consum, că acesta din urmă se poate distribui, de asemenea, diferit, între consum individual și guvernamental, dintre care o componentă este cea socială, precum și între domeniile sociale. Devine de importanță majoră setul de criterii care ordonează destinațiile resurselor și deci importanța acordată domeniului social. Nu este fundamentată economic afirmația "nu putem consuma mai mult decât producem" pentru a justifica astfel nivelul scăzut al pensiilor sau al burselor acordate studenților, de exemplu, atât timp cât resursele atrase se alocă prioritar altor domenii. Prin astfel de formulări de politică socială, se ignoră și factorii de creștere viitoare a resurselor, între care cei de politică socială se pot dovedi a fi foarte importanți. Experiența ultimei jumătăți de secol de constituire a statului bunăstării, în țările capitaliste dezvoltate, demonstrează că după război s-a pornit concomitent cu programe de dezvoltare economică și cu programe sociale mai mult sau mai puțin extinse. Cu atât mai mult în prezent, nu se poate amâna rezolvarea problemelor sociale până la atingerea unui foarte înalt nivel de dezvoltare economică. Relația pare a fi mai degrabă inversă. Pe măsura dezvoltării economice și a sporirii bunăstării individuale, se diminuează importanța unor programe sociale. Așa se explică în principal faptul că în unele țări dezvoltate (puține la număr totuși) nu s-au adoptat

programe sociale ample. Nu numai că aceste țări sunt promotoare ale unei politici sociale restrictive, dar nici nu au nevoie de o extindere a acestora. În schimb, fac donații externe cu destinație socială.

Cele mai multe țări europene superdezvoltate au menținut o politică socială generoasă în ultimii 20 de ani, în pofida puternicului asalt cu intenții demolatoare, venit din partea dreptei liberale, deoarece sunt foarte mulți factori care acționează pentru menținerea și chiar extinderea de programe sociale concomitent cu adoptarea diferitelor măsuri de reformă, între care cea mai consistentă se referă la crearea pieței mixte, public-privat, în domeniul social.

Prin analiza efectuată până acum, s-a argumentat faptul că politica socială - ca tip de politică publică - se fundamentează pe un set de elemente dintre cele mai diverse, inclusiv pe economie și morală, fără a fi total dependentă de vreunul dintre ele. Aceasta nu înseamnă că, în cazul altor politici publice, calculul economic sau considerentele morale nu pot fi determinante. Elaborarea politicilor sociale comportă însă luarea în considerare a unor elemente foarte diferite de fundamentare. Totodată, este de avut în vedere și gradul său înalt de autonomizare prin opțiuni raportate la spațiu și timp. Dovada o constituie diferențele semnificative între politicile sociale adoptate în țări apropiate ca nivel de dezvoltare economică și cu multe experiențe istorice comune. Se poate vorbi de asemănări între politica socială și welfare state-ul edificat după război în țările dezvoltate, fără a fi un singur tip de politică socială. Tot astfel, în prezent, țările membre ale UE nu au același sistem de politică socială. Preocupările pentru viitorul politicii sociale ale UE sunt consistente, dar deocamdată s-au adoptat doar măsuri de monitorizare și coordonare în vederea compatibilizării, în paralel cu elaborarea cartei sociale și cu constituirea fondurilor sociale.



La fel este cazul țărilor aflate în tranziția postcomunistă. Se asistă la evoluții relativ diferite în domeniul social, deși se fac simțite demersuri puternice de a se adopta sistemul liberal promovat și de organisme financiare și economice internaționale, pentru a fi ferite de a repeta greșelile postbelice din Europa, adică de a nu dezvolta și ele elementele welfare state-ului existent de fapt în toate țările UE. Rezultatul nu este altul decât o sporire a discordanțelor din sistemele de politică socială din noile democrații, cu efecte dintre cele mai negative asupra șanselor de reușită a tranziției și care îngreunează însăși integrarea acestor țări în UE, dar, totodată, sunt și în contradicție cu recomandările ONU referitoare la dezvoltarea socială. Elaborarea politicilor sociale funcționale presupune deopotrivă luarea în considerare a condițiilor din trecut (valorificarea elementelor favorabile ale experienței trecute) și formularea unei strategii coerente de acțiune pentru atingerea obiectivelor dezirabile din societate. Nu există un singur model de politică socială, nici chiar unul singur bun (foarte bun, cel mai bun), de aceea nu se justifică imitarea unui anume model, eventual construcția pe baze strict filosofice și/sau politice. Desigur însă că nu avem de-a face cu un simplu răspuns la o problemă tehnică. Legitimarea sistemului edificat (suportul social) este de mare importanță, la fel cum sunt și proiectarea sistemului, implementarea și eficiența lui.

În unele domenii, sunt necesare și posibile transformări radicale, realizate la momentul optim, în alte domenii, sunt de dorit transformări treptate, după cum, în altele, nici nu este nevoie de o schimbare de sistem, ci de acțiuni de eficientizare. Alteori costul schimbărilor se dovedește a fi ridicat și nu merită să fie plătit. Dacă în general se poate spune că schimbările revigorează domeniul vizat, nu este mai puțin adevărat că ele pot fi o frână în atingerea unor parametri optimi. De aceea, trebuie evitată schimbarea de dragul schimbării, fiind necesară coordonarea diferitelor acțiuni, pentru a nu se

ajunge ca acestea să-și anuleze reciproc efectele sau să transfere costurile dintr-un domeniu în altul (așa-numite externalități). Pe de altă parte, se impune și o analiză separată a fiecărui domeniu. Printr-o astfel de analiză diferențiată, se permite evidențierea specificului fiecărui domeniu, cu identificarea nevoilor, a alocărilor de realizat și evaluarea rezultatelor etc. De asemenea, se pot efectua diverse comparații utile între domenii și între țări. Cât privește conținutul acțiunilor de politică socială, el este alcătuit din reglementări legale și decizii administrative, acțiuni de colectare a resurselor, de transferuri de venit, precum și finanțare, producere și distribuție de bunuri și servicii sociale publice, personale și colective. Dacă se are în vedere un anumit bun și/sau serviciu social public, statul poate fi finanțator, producător și distribuitor, iar în alte situații, este numai finanțator și producător, după cum poate fi doar finanțatorul (cel care asigură producerea bunului/serviciului). Prin aceasta, apare o întrepătrundere între sectorul public și privat în producerea de bunuri publice pe baza contractului de management, a altor forme prin care instituțiile private produc și/sau distribuie bunuri și servicii finanțate din fonduri publice. De altfel, prin voluntariat și organizații nonprofit, se contribuie în mod substanțial la finanțarea, producerea și distribuția de bunuri și servicii cu caracter social, iar în funcție de dimensiunea acestor intervenții, se poate diminua presiunea asupra sectorului public. De aici și interesul pentru buna colaborare și sprijinul ce trebuie acordat inițiativei private. Mai mult, sectorul privat acționează și în regim de activitate cu profit pentru satisfacerea unor cereri de bunuri și servicii sociale, achitate din fonduri publice și/sau taxele plătite de către cumpărătorul beneficiar. Se creează astfel o piață mixtă (internă) în domeniul social.

Și în fostele țări socialiste care au adoptat principiile economiei de piață, s-a trecut de la sistemul public unic centralizat de asigurare cu bunuri și servicii sociale la

un sistem mixt, în cadrul unor acțiuni de reformă. În acest context, ar fi de reținut faptul că interesul instituțiilor publice pentru satisfacerea cererii de bunuri și servicii sociale nu trebuie să slăbească, în așteptarea intervenției sectorului privat. Aceasta, din două motive majore. Pe de-o parte, sunt domenii în care sectorul privat nu va putea acționa, pe de altă parte, obținerea optimului în funcționarea sistemului mixt necesită o perioadă mare de timp. Sectorul privat are nevoie de legislație specifică, de consolidare economică și de constituirea pattern-urilor sale. De asemenea, sunt de dorit să se producă acumulări de substanță în ceea ce privește obținerea unui nivel de bunăstare materială de către populație, aptă apoi să cumpere serviciile furnizate de sectorul privat.

Dificultatea majoră în obținerea aceluși optim funcțional al sistemului și poate a degrevării parțiale de efort a sistemului public în asigurarea cu bunuri și servicii sociale nu provine atât din lipsa de resurse (într-un fel, niciodată nu sunt resurse suficiente), cât din deficiențele înregistrate la nivelul activității instituțiilor publice în plan general și la nivelul celor de profil în adoptarea de politici adecvate, în asigurarea finanțării, în implementarea și evaluarea rezultatelor diferitelor acțiuni.

La rândul său, optimul funcțional ar putea fi acela al alocării resurselor în raport cu nevoile și echilibrul între domenii și grupuri de populație, distribuția cea mai eficientă a asigurării bunurilor și serviciilor în sectoarele public, privat și voluntar, în cadrul unui suport corespunzător din partea populației contribuabile și beneficiare a sistemului.

## Bibliografie

1. *Anderson, J.*: Public Policy Making, *Holt, Rinehart and Winston, New York, 1984*
2. *Chen, H.T.*: Theory-Driven Evaluation, *Sage, Newbun Park, 1970*
3. *Dogan, M.; Pelassy, D.*: Economia mixtă. Jumătate capitalistă, jumătate socialistă, *Editura Alternative, București, 1992*
4. *Dror, Y.*: Public Policymaking Reexamined, *Chandler Scranton, 1968*
5. *Grawitz, M.; Lecca, J. (ed.)*: Traité de science politique (IV) PUF, Paris, 1985
6. *Lane, J.-E.*: The Public Sector, *second edition, Sage Publication, London, UK, 1995*
7. *Mărginean, I.*: Politica socială și tranziția la economia de piață, *CIDE, București, 1994*
8. *Mățăuan, G.*: Evaluarea programelor sociale, *Editura Expert, 1999*
9. *Nagel, S.*: Contemporary Public Policy, *University of Alabama Press, 1984*
10. *Nemec, J.; Wright, Glen et al.*: Public Finance - Theory and Practice in the Central European Transition, *NISPA cee, Bratislava, Slovak Republic, 1997*
11. *Văcărel, I., coord.*: Finanțe publice, *Editura Didactică și Pedagogică, București, 1992*
12. *Varian, H.R.*: Intermediate Microeconomics, *W.W. Norton & Company, New York, 1995*
13. *Zamfir, C., coord.*: Politici sociale în România, *Editura Expert, București, 1999*
14. *Zamfir, E.; Zamfir, C., coord.*: Politici sociale. România în context european, *Editura Alternative, București, 1995*

# DIMENSIUNEA SOCIALĂ A TRANZIȚIEI POSTCOMUNISTE

### 2.1. PRINCIPII DE ELABORARE A PROGRAMELOR DE PROTECȚIE SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA\*

Protecția socială reprezintă un ansamblu de acțiuni prin care societatea intervine în favoarea unor categorii de populație aflate în nevoie, în imposibilitatea de a-și asigura în totalitate sau parțial cele necesare traiului. Ea constituie o practică sistematică în societățile moderne, beneficiind de programe mai mult sau mai puțin extinse. Cuprinderea și nivelul protecției sociale sunt potențate de o serie de factori, dintre care menționăm **disponibilitatea resurselor** (starea economică), **politica socială a statului** (măsura în care se acceptă concepția privind statul bunăstării, viața decentă pentru întreaga populație), contribuția voluntară a persoanelor particulare, a diferitelor organizații și fundații. Chiar dacă în proporții diferite, în societățile dezvoltate se realizează un minimum de protecție socială, vizându-se asigurarea mijloacelor de trai cel puțin pentru categoriile de populație cele mai defavorizate: copiii orfani, cei abandonați, persoane cu handicap, vârstnici, săraci etc.

---

\* O primă formă a acestui articol a fost prezentată la Colocviul româno-german (noiembrie 1990).

În prezent, în România se tinde spre o utilizare nediferențiată a termenului, protecția socială fiind revendicată și de categorii de populație care în mod tradițional nu sunt vizate prin astfel de programe. De exemplu, populația activă solicită protecție socială, or tocmai ea este aceea care trebuie să o acorde celorlalți. Nu susținem prin aceasta că o mare parte a populației nu ar fi îndreptățită la o anumită protecție, dacă avem în vedere nivelul de trai scăzut, starea generală de sărăcie, ci doar faptul că, pentru a se pune în aplicare programe ample de protecție socială, trebuie să existe nu numai consensul respectiv, dar și resursele corespunzătoare.

O societate în care toți sunt protejați nu se poate constitui, pentru că lipsește partea care să acorde protecția, dar se pot dezvolta sisteme de întraajutorare, sub forma asigurărilor pentru pensii, boală, șomaj etc.

Termenul de protecție socială este adecvat situațiilor în care indivizi sau grupuri umane primesc ajutor în mod nemijlocit și sistematic, sub diferite forme, în vederea constituirii mijloacelor de trai, de întreținere, supraveghere, educație etc. Sursa acestor ajutoare o constituie bugetul statului, bugetele comunităților locale, contribuția particularilor. Ele vin sub formă de asistență totală (acoperind cheltuielile de întreținere, inclusiv costurile sistemului) sau de asistență în completare a resurselor proprii ale celor în cauză. Fără îndoială că un program de protecție socială este cu atât mai necesar în România cu cât, la problemele deosebit de grele moștenite din vechiul regim, se adaugă altele noi, datorate conjuncturii economice și sociale, precum și proceselor de tranziție la economia de piață.

Totodată, fără a ne propune să analizăm aici starea economiei, vom consemna doar faptul că aceasta se caracterizează prin mari dezechilibre, nevoie acută de modernizare, eficiență scăzută, lipsuri cronice de

produse alimentare și bunuri de larg consum, soldate cu un nivel scăzut al calității vieții. Totuși nu se poate susține faptul că în România de azi nu este realizabil un program dezvoltat de protecție socială datorită stării precare a economiei. Este adevărat că țara este sărăcită, dar ea are totuși un potențial înalt de dezvoltare.

Obiectivul actual al strategiei economice, asupra căruia există un larg consens în societatea românească, îl constituie edificarea unei economii de piață eficientă, cu finalitate socio-umană. Aceasta înseamnă adoptarea unor măsuri pentru resorbția crizei și realizarea tranziției, îmbunătățind totodată calitatea vieții populației. În acest fel, una dintre componentele esențiale ale strategiei o constituie o **politică socială globală** al cărei scop este asigurarea unei vieți decente pentru toți cetățenii - statul social sau bunăstarea socială (welfare state).

Necesitatea politicii sociale globale rezidă în existența multor probleme umane care **nu** pot fi rezolvate prin simpla funcționare, chiar foarte eficientă, a sistemului economic. Ea reprezintă nu numai un preț plătit pentru obținerea stabilității sociale și politice (pacea socială), ci și o bază necesară demarajului economic, o condiție a dezvoltării.

Diferitele probleme existente în societate pot afecta într-o măsură mai mare sau mai mică întreaga populație sau numai anumite segmente ale acesteia. Ele se referă la condițiile de viață, de muncă și de mediu, la sănătate, învățământ, cultură, ocuparea forței de muncă, șomaj, inflație, sărăcie, deficiențe fizice și psihice, lipsa familiei sau, dimpotrivă, existența unor familii foarte numeroase, ca și a celor monoparentale etc.

Apare necesară și reorientarea căilor de abordare și de rezolvare a diferitelor probleme existente, prin constituirea acestei concepții generale cu privire la politica socială în România în actuala etapă, inclusiv în

cea ce privește programele de protecție socială. Conținutul și formele programelor, aria de cuprindere a diferitelor categorii de populație și rezultatele depind în mod hotărâtor tocmai de existența sau inexistența unei concepții generale cu privire la locul și rolul politicii sociale în cadrul societății.

Considerăm că elaborarea unei astfel de politici sociale ar trebui să țină seama de următoarele principii:

- **viziunea integratoare** prin luarea în considerare a întregii sfere a vieții umane, a nevoilor oamenilor și realizarea unei abordări globale, coerente și sistematice a problemelor sociale existente. Elaborarea unor programe sociale particulare, fără raportare la un sistem general cuprinzător și eficient, care să răspundă nevoilor multiple ale populației de alimentație, îmbrăcăminte, locuință corespunzătoare, căldură, sănătate, loc de muncă etc., este nu numai neadecvată, dar și dăunătoare, prin lipsa de corelare dintre diferitele programe și prelungirea cadrului organizatoric și legislativ. Or, este cunoscut faptul că în trecut s-a acordat prioritate unor categorii de populație, dar s-au neglijat altele care au avut un rol politic mai redus: tineretul, femeile, populația rurală, în special țăranii. S-a generalizat calea rezolvării problemelor prin compensarea în bani a diferitelor dezavantaje în ceea ce privește condițiile de viață și de muncă. Aceasta a permis restrângerea treptată a sumelor alocate, fără o îmbunătățire a condițiilor respective;
- **accesibilitatea largă** la programele de politică socială a tuturor categoriilor de populație îndreptățite, în condiții de echitate;
- **multiplicitatea** nivelurilor de abordare: național, local, de grup social;



- urmărirea obținerii unei **eficiențe maxime** în aplicarea programelor, prin adoptarea unor căi de soluționare a problemelor, și nu de permanentizare a lor, cunoscut fiind faptul că adesea se reproșează lipsa acestora ca argument în cererile de reducere a cheltuielilor.

Putem distinge cel puțin trei niveluri în realizarea politicii sociale, în funcție de resursele disponibile și mijloacele antrenate. Un prim nivel se constituie prin încorporarea criteriilor sociale în deciziile macroeconomice. În România, aceste acțiuni sunt necesare pentru a preîntâmpina deteriorarea în continuare a nivelului de trai al populației în procesul tranziției sau cel puțin să se reușească menținerea lui deasupra unei eventuale linii critice, explozive. Tot la acest nivel se înscrie realizarea privatizării, astfel încât, prin împrăștiere, să conducă la sporirea în mod substanțial a averii și a veniturilor populației, măsuri energice pentru combaterea speculei, a monopolului în stabilirea prețurilor, asigurarea populației cu bunuri și servicii în cantități și de calitate adecvate, crearea de noi locuri de muncă în procesul re tehnologizării și modernizării economiei, pentru a absorbi o parte cât mai mare dintre cei care pierd locurile de muncă, cât și dintre cei care trebuie să intre în activitatea productivă (costul șomajului poate fi superior costului creării de noi locuri de muncă).

Printr-o astfel de politică macroeconomică orientată în special social, se utilizează în principal pârghii de natură financiară, o anumită strategie a salariilor și a impozitelor, subvenționarea unor activități etc. De rezultatele ei beneficiază în principiu întreaga populație. Se poate deci spune că se realizează o anumită protecție, acesta fiind de fapt scopul oricărei acțiuni de politică socială. Subvenționarea agriculturii, de exemplu, urmărește susținerea acestei ramuri economice importante, asigurarea populației cu

produse alimentare și menținerea prețurilor la un nivel acceptabil. Ea este deci în beneficiul atât al producătorului, cât și al consumatorului, mai ales al celui cu venituri mai mici.

La al doilea nivel, întrevădem necesitatea restructurării așa-numitelor servicii sociale, astfel încât acestea să nu se mai bazeze în cea mai mare parte pe fondurile sociale de consum, ci pe contribuțiile individuale, așa cum se întâmplă în societățile dezvoltate, unde, de exemplu, învățământul nu este în totalitate gratuit (în orice caz, nu cel superior), finanțarea fiind relativ redusă, ca și a asistenței sociale. În schimb, sunt dezvoltate programe diversificate de asigurare, dar și de susținere din partea statului a celor care nu dispun de resursele necesare. Această organizare s-a impus ca urmare a ineficienței utilizării acestor fonduri sociale de consum. Putem deci anticipa că adoptarea modelului economiei de piață va reduce în mod sigur unele programe sociale. Dar va trebui să se ia în considerare și situația creată prin marile promisiuni, fără acoperire, de fapt, făcute de către vechiul regim, referitoare la domeniul social, mărindu-se în mod cu totul îngrijorător decalajele dintre nevoi, aspirații și realitățile deosebit de dificile. Fără a nega anumite realizări în plan social (ele se datorează în fond oamenilor), elementul central l-a constituit însă un fel de egalitarism la un nivel de trai scăzut, de sărăcie. Pentru exemplificare, vom aduce în atenție numai două domenii:

a) **Învățământul gratuit.** Cuprinderea cvasitotală a copiilor și tineretului în școli este fără îndoială o necesitate în societatea modernă. Neasigurarea condițiilor materiale a făcut ca în domeniul învățământului să persiste multe neajunsuri în privința numărului de școli pentru populația existentă, precum și a căminelor pentru elevi și studenți, a dotării cu aparatura necesară, a întreținerii etc. Rezultă o

încărcătură nefirească în orașe - cu 40 de elevi la clasă, învățământul în două și trei schimburi; unirea mai multor clase în mediul rural și "predarea simultană"; nivelul scăzut de pregătire în multe școli din învățământul preuniversitar; dezvoltarea industriei meditațiilor pentru a se obține admiterea în învățământul superior, cu mult subdimensionat (70 de studenți la 10.000 de locuitori), în care fiii de muncitori și de țărani au fost tot mai puțini la număr în ultimul deceniu. Promovarea principiului gratuității și în învățământul superior nu este pe deplin stimulativ. El poate conduce și la pretenții neîndreptățite privind condițiile pe care statul ar trebui să le asigure, deși resursele sunt limitate. Un sistem moderat de taxe, cu burse pentru rezultate la învățătură, ar da posibilitatea dezvoltării mai puternice a bazei materiale a învățământului superior. Unele dintre măsurile adoptate în acest an au atras alte consecințe negative, printre care: migrația masivă a profesorilor din mediul rural din diferitele zone, unde școlile au rămas fără cadre didactice; apariția unor tensiuni etnice; sporirea numărului de clase pe seama reducerii numărului de elevi la o clasă a făcut ca în multe școli să se lucreze în trei schimburi; învățământul superior particular (cu taxe anuale apreciabile - salariul mediu pe 6-12 luni), motivat mai mult politic, și nu ca o vocație, și demarat fără a se întruni condițiile care să asigure o pregătire corespunzătoare, s-a bucurat de o largă audiență; de ce nu ar introduce și statul taxe, asigurându-se o sporire considerabilă a numărului de studenți și o îmbunătățire a condițiilor. Totodată, este inechitabil ca de impozitele celor cu venituri moderate să beneficieze cei care dispun de resurse materiale abundente. Completarea rețelei învățământului de stat (fie gratuit, fie cu taxe accesibile și sistem dezvoltat de burse) cu o rețea particulară pentru ceea ce depășește nivelul învățământului obligatoriu pare a fi o soluție de viitor.

b) **Locuri de muncă pentru toți.** Iată o preocupare în orice societate dezvoltată. În România, acest principiu a fost asociat cu nerecunoașterea șomajului. În realitate, el exista însă sub două ipostaze: lipsa efectivă de ocupare și subutilizarea, ca urmare a sporirii numărului locurilor de muncă, prin dezvoltarea de tip extensiv, asociată cu salarii mici și diferențe arbitrare. Dezvoltarea extensivă până la epuizarea resurselor prin forțarea industrializării a condus la migrația masivă din agricultură în industrie într-un timp foarte scurt, ceea ce a dezechilibrat structurile economice, profesionale, de populație chiar. S-a ajuns astfel la o supradimensionare a industriei (38% din populația ocupată, una dintre cele mai înalte valori din lume, depășită, printre altele, de fosta R.D. Germană, unde a apărut un șomaj puternic o dată cu aplicarea regulilor economiei de piață), la îmbătrânirea forței de muncă din agricultură, la întârzierea demarării corespunzătoare a sectorului terțiar (foarte puternic în țările dezvoltate). Recunoașterea oficială a șomajului și introducerea, în condiții bine definite, a indemnizației de șomaj se impun cu necesitate și pentru societatea românească.

Alte astfel de exemple ar putea să întrească imaginea privind discrepanța dintre declarații și îndeplinirea efectivă în domeniul ocrotirii mamei și copilului, a familiei, al asistenței medicale, al asigurărilor sociale, al accesului la cultură, al protecției mediului înconjurător etc. Rezultatul este o calitate a vieții precară, situându-se sub nivelul anilor '80, începând cu condițiile ecologice și economice și până la cele de natură socială, culturală, de divertisment și recreere, datorită restricțiilor de tot felul: alimentare, energetice, de ordin sanitar și multe altele.

Caracteristica acestui nivel al politicii sociale constă în aceea că el se bazează în mare măsură pe sisteme de asigurare din partea populației, înregistrându-se și o contribuție mai mare sau mai mică din partea statului,

sub formă de alocații de la buget. Intervenția statului în domeniul serviciilor sociale constituie o caracteristică importantă a societăților dezvoltate și este reclamată de solicitările populației pentru sporirea șanselor sociale de acces la niveluri înalte de instruire, la poziții profesionale de prestigiu, la asistență medicală competentă, la posibilități de ordin cultural și recreativ etc. pentru cei cu posibilități materiale mai reduse.

În procesul reorganizării programelor sociale, contribuția statului va trebui menținută, continuând să fie substanțială, cel puțin pentru perioada de tranziție. Evident că atât timp cât posibilitățile materiale ale populației sunt deosebit de reduse, iar statul este încă marele proprietar, tot el este și principalul furnizor al alocațiilor necesare pentru finanțarea diferitelor domenii sociale - învățământ, sănătate, cultură, locuințe, servicii. Pe măsura privatizării, resursele materiale ale statului se vor diminua, dar, dacă prin privatizare proprietatea este transferată populației inclusiv prin împrumut, alocațiile cu destinație socială generală vor putea fi reduse. La un nivel înalt de bunăstare, populația este în măsură să dispună de resurse pentru schițarea costurilor serviciilor sociale. Oricum, numai pe baza taxelor și impozitelor nu se vor dezvolta programe masive în domeniul social, ceea ce impune menținerea unui sector public semnificativ în economie și încurajarea sistemelor mixte (de stat și particulare), dar și a celor concurențiale, pentru pensii, șomaj, boală, urmând ca accesul la resurse să fie proporțional cu contribuția fiecăruia la constituirea lor. Apropierea acestui nivel al politicii sociale de noțiunea de protecție este mult mai evidentă. Ea este în dependență de contribuția statului sub formă de alocații. În sistemul prelevării fondurilor sociale de consum în asigurarea serviciilor sociale, contribuția statului o înglobează de fapt și pe aceea a indivizilor, prin reducerea corespunzătoare a salariilor lor. Sistemul care predomină în țările dezvoltate este

alcătuit însă din contribuțiile statului, patronilor și salariaților. Oricum, aici avem de-a face atât cu elemente de întraajutorare, cât și cu cele de asistență.

În fine, cel de al treilea nivel amintit anterior este cel care, în mod efectiv, este considerat a fi **protecția socială**. Caracteristica esențială a acestuia este bazarea lui în exclusivitate pe ajutorul din partea statului, a organizațiilor și particularilor. Alocațiile se acordă unor categorii de populație sau persoane aflate în dificultate. Beneficiarii programelor de asistență nu contribuie la formarea fondurilor. O parte dintre ei nu au de altfel nici un merit sau acesta este insuficient în raport cu anumite standarde (pragul sărăciei, de exemplu).

Societatea românească se confruntă cu probleme sociale grave: copii abandonați sau fără susținător, handicapați de toate vârstele, ale căror mijloace de viață sunt insuficiente, persoane vârstnice fără venituri sau cu venituri foarte mici, șomeri fără nici o indemnizație, familii, între care multe tinere, cu venituri insuficiente. Toate acestea reclamă **programe de protecție socială** a diferitelor grupuri de populație, unele dintre ele aflându-se în poziții defavorizate.

Aceste programe de protecție socială pot consta fie în rezolvarea unor probleme de conviețuire, de educare, datorate lipsei familiei, unor deficiențe fizice sau psihice care nu le permit unor persoane să se întrețină singure, fie în sprijin pentru o anumită perioadă de timp din viața individului.

Transpunerea în practică a programelor de protecție socială necesită, la rândul ei, rezolvarea câtorva aspecte, între care menționăm:

- realizarea unei **diagnoze** a problemelor sociale existente și a celor în curs de apariție, cu relevarea ariei de cuprindere;

- stabilirea cu claritate a **priorităților**. Populația greu încercată în ultimii ani are nevoie acum de asigurarea elementelor primare de subzistență, dar și de condiții optime de acces social și de afirmare profesională, de modalități diversificate și atractive de petrecere a timpului liber, de posibilități de călătorie etc. Din păcate, resursele sunt totuși limitate. Se impun deci prioritățile. Va trebui asigurate mai întâi nevoile de bază și extinderea programelor pe măsura creării resurselor;
- evaluarea **resurselor** de la bugetul statului, al comunităților și organizațiilor. În prezent, aproape totul se reduce la resursele guvernamentale. Cu excepția ajutoarelor din străinătate, nu acționează componenta civilă a programelor de protecție socială, datorită descurajării totale în vechiul regim a inițiativelor personale și de grup pentru a face donații, a constitui fundații, societăți de binefacere. Nici instituțiile tradiționale religioase sau de altă natură nu au activități de caritate;
- determinarea **nivelului optim de rezolvare** a unei probleme și coordonarea activității diferiților agenți, prin acțiunea cărora să se soluționeze sau cel puțin să se diminueze efectele negative;
- îmbinarea **strategiilor economice cu cele noneconomice** de rezolvare a problemelor și de creștere a calității vieții.

Din cele relatate până acum, se desprinde, credem, concluzia necesității formulării unei concepții generale cu privire la politica socială și la programele de protecție ce ar urma să fie aplicate, fundamentarea lor asigurând echilibrul între resurse și cheltuieli, diversificarea modalităților și a formelor de acțiune, cu atenție specială față de grupurile defavorizate. Aceste

programe vor putea fi aplicate numai printr-o însănătoșire a economiei și a climatului social, prin respectul democrației și al libertății, întărirea legalității și legitimității, acceptarea sistemului de valori universale care le înglobează și pe acelea ale carității.

## 2.2. DILEME POSTREVOLUȚIONARE ÎN DOMENIUL SOCIAL\*

Revendicările de ordin politic și social au constituit mobilurile principale ale participanților la revoluția din decembrie 1989 ce a avut loc în România. Larga audiență a acestor revendicări a permis realizarea consensului necesar și înscrierea lor în primul document al revoluției, încă din ziua de 22 decembrie, de către Consiliul Frontului Salvării Naționale.

Revoluția a înlăturat cu multă rapiditate, am putea spune, dar și cu jertfe omenești regimul politic comunist, impunând opțiunea democrată, constituirea statului de drept, cu respectarea drepturilor cetățenești. Ea a deschis, totodată, calea schimbărilor în sistemul economic și social, a reorganizării societății românești. Dacă înlăturarea vechiului regim a fost rezultatul direct al revoluției, celelalte aspecte se înscriu într-un proces deosebit de complex, realizarea lor necesitând o perioadă mult mai mare de timp, care nu este deloc ferită de dificultăți. În cele ce urmează, ne vom referi cu precădere la problematica socială.

O prevedere importantă a primului document al revoluției s-a referit la îmbunătățirea radicală a nivelului de trai, a calității vieții populației, avându-se în vedere acuitatea revendicărilor sociale. Nu este lipsit de importanță să consemnăm faptul că, la sfârșitul anilor '90, nivelul de trai al populației era inferior celui de la

---

\* *Lucrare elaborată în anul 1991.*



începutului deceniului (dar și atunci el era departe de a fi satisfăcător), situându-se pe unul din ultimele locuri în Europa, iar în context mondial, România se situa pe o poziție în urma unor țări cu un potențial mult mai scăzut, contravenind în mod flagrant principiilor considerate a fundamenta organizarea social-economică de tip socialist, în discrepanță vădită cu conținutul propagandei oficiale și cu programele elaborate. Dacă se recunoștea totuși existența unor neîmpliniri în plan social, ele erau puse pe seama nivelului scăzut de la care s-a pornit, a conjuncturii externe nefavorabile, a insuficienței preocupării a cadrelor, a populației pentru realizarea programelor, respingându-se discutarea oportunității și realismului lor. Comparația situației din România cu nivelurile înalte ale indicatorilor sociali din țările dezvoltate se evita sistematic, ignorându-se astfel progresul rapid înregistrat între timp de țările cu economie de piață în privința nivelului de trai, a consumului populației, a calității vieții acesteia.

Într-o lucrare recentă, editată de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), s-a determinat un indice de dezvoltare umană (IDH), având în vedere trei indicatori: produsul intern brut pe locuitor (determinat la paritatea puterii de cumpărare, PPC), speranța de viață la naștere și rata alfabetizării adulților. Dintr-un total de 160 țări și teritorii, România ocupa locul 58, cu o valoare de 0,762 pe o scală ale cărei extreme erau 0,993 (Japonia), respectiv 0,048 (Sierra Leone). În acest clasament, imperfect desigur, numai Turcia se situa după România, dintre țările europene (Albania ocupa locul 49, Polonia 41, Iugoslavia 34, Bulgaria 33, URSS 31, Ungaria 30, Cehoslovacia 27). Cât privește valorile celor trei indicatori luați separat, acestea se situau la nivelul a 3.000 \$ pentru media PIB pe locuitor pe anii 1985-1988, comparativ cu o plajă mondială de la aproape 20.000 \$/locuitor (SUA, Canada, Emiratele Arabe) la

350 \$/locuitor (Etiopia). Și de această dată, toate statele din zonă sunt deasupra României (7.420 \$ Cehoslovacia, 5.100 \$ Bulgaria, 4.270 \$ Albania); speranța de viață la naștere era de 70,9 ani, iar rata de alfabetizare a populației adulte era de 96%.

Principalele cauze ale declinului din deceniul al IX-lea au fost ineficiența economiei supercentralizate, investițiile (multe neadecvate, nerentabile) peste puterile economiei, plata în ritm forțat a datoriei externe, creanțe neîncasate, comerț exterior nerentabil.

Nivelului de trai scăzut și penuriei de bunuri li s-au adăugat constrângeri de tot felul la care a fost supusă populația, atât în domeniul economic, cât și în altele: social, cultural, sanitar, politic, ceea ce a adus-o în pragul disperării. Nu este deci nici o exagerare în afirmația că **speranța de îmbunătățire radicală și în scurt timp a condițiilor de viață a scos oamenii în stradă**. În ce măsură aceste speranțe au fost sau nu satisfăcute în perioada care a urmat revoluției rămâne o problemă de stabilit, atât pe calea calculelor statistice, cât și pe calea evaluărilor emise de populație, cunoscându-se faptul că, în domeniul social, "cifrele nu vorbesc de la sine", ele trebuie să fie interpretate în strânsă legătură cu ceea ce așteaptă oamenii, cu semnificația pe care aceștia le-o atribuie. Imediat după revoluție, s-a înregistrat o sporire apreciabilă a consumului populației pe baza rezervelor existente, inclusiv valutare, ceea ce a permis efectuarea de importuri destinate ameliorării nivelului de trai. La acestea se adaugă diferitele măsuri reparatorii de reducere a tarifelor și subvenționarea lor de la bugetul statului. Totodată, s-au acordat și anumite sporuri la salarii unor categorii de populație, deschizându-se calea revendicărilor salariale, fără legătură directă cu rezultatele producției, rupându-se echilibrul dintre cele două componente, ceea ce a determinat o rapidă epuizare a rezervelor bugetare. Desigur, cele mai multe măsuri luate pot fi justificate,

ele au restabilit niște drepturi, dar se poate reproșa faptul că de acele rezerve, obținute prin sacrificiul populației de vechiul regim chiar și după terminarea plății datoriei externe (martie 1989), au beneficiat numai anumite categorii de populație, creându-se mari nemulțumiri.

După un mic reviriment în anul 1990, nivelul de trai al populației s-a deteriorat din nou, în contextul trecerii la înfăptuirea reformelor tranziției la economia de piață.

Rezultatele unor studii de diagnoză a calității vieții relevă în continuare, atât pentru anul 1990, cât și pentru 1991, un nivel relativ scăzut al condițiilor de trai ale populației. Temerile față de evoluția nefavorabilă a situației din acest domeniu se dovedesc a fi alarmant de ridicate. Așa, de exemplu, 91% din populația chestionată în luna mai 1990, în cadrul unui eșantion național de 2050 de persoane, se temeau de perspectiva creșterii prețurilor; 80% indicau temeri față de izbucnirea conflictelor sociale; 77% se temeau de securitatea personală datorită creșterii criminalității, iar 49% se temeau de șomaj. Pentru anul 1991, la un eșantion de 1520 de persoane (investigat tot în luna mai), datele sunt și mai îngrijorătoare: 96% se temeau de creșterea prețurilor; 94% se temeau pentru creșterea impozitelor și taxelor; 86% de scăderea veniturilor; 62% de extinderea șomajului. La aceste valori din domeniul nivelului de trai se adaugă temerile în legătură cu securitatea personală, ca urmare a criminalității - 83% din populația chestionată - și cu extinderea conflictelor sociale - 80%. Ceea ce ni se pare a fi demn de luat în considerație este faptul că proporția celor care consideră că în anul 1991 au condiții de viață mai proaste decât cu un an în urmă este mai mare decât proporția celor care apreciază că se bucură de condiții mai bune decât în perioada anterioară; în timp ce 22% consideră condițiile de viață mai bune, 50% le consideră a fi proaste, iar 28% nu

văd nici o diferență. Proportia celor care percep un nivel de trai mai scăzut în anul 1991 comparativ cu 1989 este, de asemenea, însemnată, 36%, față de 44% care percep o îmbunătățire, iar 20% nu văd nici o diferență.

Situația negativă din domeniul nivelului de trai din perioada postrevoluționară se explică prin faptul că resursele existente s-au dovedit a fi cu totul insuficiente în raport cu nevoile, iar situația s-a deteriorat ca urmare a decăderii vertiginoase a producției, a imposibilității încasării creanțelor externe, precum și a costului nebănuit de mare pe care îl reclamă tranziția la economia de piață, putând pune în pericol însăși realizarea acesteia. Alte neajunsuri se datorează erorilor de apreciere și adoptării de măsuri neadecvate în înfăptuirea reformei. Faptul că toate țările ce realizează tranziția la economia de piață întâmpină același probleme demonstrează totuși caracterul inerent al acestor costuri sociale, concretizate în șomaj, inflație, deteriorarea condițiilor de viață etc. Se poate aprecia faptul că România ar fi putut face față în condiții mai bune problemelor sociale ale tranziției, pentru că nu avea datorii externe, ci creanțe de încasat, dacă pe lângă ajutorul umanitar ar fi beneficiat în mai mare măsură de asistență, credite, investiții și relații de cooperare mai consistente din partea țărilor dezvoltate. Or, este cunoscut faptul că acestea și-au schimbat atitudinea favorabilă țării noastre, adoptând un comportament de așteptare disproporționat de reținut în raport cu diferitele aspecte sociale și politice din perioada postrevoluționară, caracterizată prin exacerbarea luptei pentru putere, dispute electorale, poate peste limitele admise într-o societate democratică: intoleranță, acte de violență și chiar încercări de forță. Unele dintre aceste aspecte negative par a fi fost inevitabile, dacă avem în vedere situațiile dinaintea și din timpul revoluției. Ele însă pot

caracteriza (și așa se și întâmplă) și anumite perioade din istoria unor țări a căror democrație nu poate fi pusă la îndoială. Judecarea situației în funcție de ce forță politică democrată este la putere pentru a dezvolta sau nu relații economice nu își poate găsi o întemeiere reală. Or, deși incipient, regimul democratic pluralist este până acum principala realizare a revoluției din România și acest lucru ar trebui să conteze într-o judecată generală favorabilă. Nu trebuie pierdut din vedere faptul că atitudinea de așteptare a țărilor occidentale "până la o apreciabilă clarificare a situației" a fost cerută și încurajată de forțe politice interne și este tocmai rezultatul acelei exacerbări a luptei pentru putere cu orice preț, căutând să fie implicați și factori externi. Rezolvarea dificultăților economice, la care ar fi putut contribui într-o mai mare măsură țările dezvoltate, ar fi întărit regimul democratic aflat la începuturile sale. După toate probabilitățile, optica pare a se fi schimbat în a doua jumătate a anului 1991 în privința tratamentului aplicat României, ceea ce nu poate fi decât un factor favorabil evoluțiilor viitoare.

Aspirațiile mai mult decât îndreptățite ale populației, de îmbunătățire a nivelului de trai, a calității vieții, au imprimat anumite caracteristici proceselor economice, sociale și politice postrevoluționare. Pe acest fundal, a apărut și o acută nerăbdare din partea unora, generatoare de deziluzii, dar și de acte reprobabile. Astfel, un corolar negativ l-a constituit îndepărtarea unor cetățeni de ceea ce înseamnă legalitate, exacerbarea unor comportamente de îmbogățire ilicită, contrabandă, speculă, concurență neloială, evaziune fiscală, diverse acțiuni de acaparare de bunuri (inclusiv prin utilizarea funcției deținute în sistemele economice, administrativ sau politic), crearea de diverse avantaje și privilegii. La acestea se adaugă indiferența și neglijența în raport cu averea publică, dar și furturile, ca și alte acțiuni, aducându-se importante pagube unităților

economice și bugetului statului, ceea ce atrage, pe drept cuvânt, nedumerirea și îngrijorarea populației privind evoluția societății românești, nemulțumirea față de funcționarea instituțiilor statului. Determinarea soluțiilor la multiplele probleme sociale cu care se confruntă populația țării nu este deloc ușoară. Se pot indica, evident, mai multe acțiuni plauzibile, dar este greu de aflat soluții, dacă nu miraculoase (ceea ce pare a fi imposibil), cel puțin care să se soldeze cu eficiență certă și să nu inducă efecte secundare nedorite.

La acest nivel se **situează de fapt principalele dileme în domeniul social**. A nu se acționa rapid pe calea reformelor înseamnă prelungirea situației anterioare cu totul nesatisfăcătoare din domeniul nivelului de trai și al calității vieții. Pe de altă parte, diversele măsuri ce se înscriu în programul tranziției generează noi dificultăți care se adaugă la cele existente deja. Iată ce s-a întâmplat în două situații, în urma soluțiilor adoptate pentru tranziția la economia de piață. Este vorba de **liberalizarea prețurilor și privatizare**. Un prim aspect se referă la însăși ordinea de prioritate a celor două acțiuni. Unii specialiști și lideri consideră că privatizarea trebuie să premerge liberalizării prețurilor, având drept argument faptul că acestea din urmă au fost ținute sub control în țările occidentale o perioadă importantă după război, în anii edificării societății moderne și dezvoltate de astăzi. Numai privatizarea permite concurența și stabilirea prețurilor pe baza legii cererii și ofertei, altfel se asistă la impunerea unor prețuri de monopol. Nu lipsesc nici argumentele pentru demararea reformelor cu liberalizarea prețurilor, care să permită o mai bună structurare a economiei, o selecție a activităților și unităților viabile, rentabile, care să poată fi apoi privatizate. Argumentul rezidă în faptul că nu vor putea fi privatizate unitățile economice falimentare, neavând cumpărători. Acest fapt este evident în cazul privatizării

directe, dar rămâne mascat pentru privatizarea indirectă; efectele negative vor fi probabil prezente în ambele cazuri. Este de observat că, în țările occidentale, în anii '60-'70, au fost naționalizate industriile falimentare, care, după modernizare și rentabilizare, au fost reprivatizate în anii '80. Ele erau însă într-o altă situație. Sectorul de stat a rămas tot timpul mai mic față de cel particular.

În cadrul reformelor, aceste două activități au demarat deja, ca urmare a măsurilor adoptate în sfera legislativului și executivului, avându-se în vedere interdependența dintre ele. Este de comentat faptul dacă nu cumva s-a pierdut șansa celei mai bune reușite în demararea reformei. Din perspectivă economică, perioada optimă a declanșării procesului a fost luna ianuarie 1990. În acel moment nu existau datorii externe, erau rezerve bugetare și valutare, creanțe externe de încasat, economia nu înregistrase încă imensele amputări prin reducerea producției, cursul de 60 de lei dolarul era rentabil pentru orice export. Din păcate, atunci nu exista încă un program de reformă, nu exista nici voința fermă a forțelor sociale și politice pentru înfăptuirea unor astfel de transformări, ele angajându-se mai degrabă în lupta pentru putere. O primă liberalizare a prețurilor atunci ar fi însemnat o apropiere firească de piața mondială. Amânarea declanșării reformei s-a dovedit foarte costisitoare.

Ce se întâmplă acum? Pe lângă aspectele pozitive ale unei economii de piață, se constată apariția unor serioase efecte negative, poate mai mari decât ar fi fost în cazul abordării mai timpurii a reformei. De exemplu, **liberalizarea prețurilor** s-a declanșat în noiembrie 1990. Două obiecții principale au fost aduse: 1) este prea devreme în raport cu stadiul privatizării; 2) este o majorare de prețuri în condițiile lipsei concurenței. Alt moment important a fost aprilie 1991. În ambele cazuri s-a efectuat și o devalorizare a leului; de la 21 la 35 și

apoi la 60 lei dolarul. S-a produs o adevărată explozie în domeniul prețurilor, spulberând pur și simplu economiile populației cu venituri mici, afectând puterea de cumpărare, antrenând creșterea salariilor, fără corelare cu activitatea productivă, și mai ales determinând un nivel înalt al inflației, persistând totuși penuria de bunuri de consum. Protecția socială realizată s-a dovedit a fi insuficientă pentru multe categorii de populație. De altfel, se apreciază că împotriva inflației nici nu este posibilă realizarea protecției sociale, deoarece afectează întreaga populație. Compensațiile acordate o dată cu liberalizarea prețurilor nu numai că sunt inferioare în raport cu nivelul costului vieții în noile condiții, dar nici nu se înscriu, de fapt, în cea mai mare parte, în sfera a ceea ce este protecția socială. Aceste compensații au fost incluse în salarii (importanța lor s-a redus oricum, ca urmare a negocierilor salariale), au intrat deci pe costuri și în prețurile de vânzare ale produselor, cumpărătorii suportând sporurile respective. Impozitele mărite în raport cu salariile noi au alimentat bugetul statului, putându-se astfel raporta într-adevăr măsuri de protecție socială, măririle de salarii (și compensațiile) pentru instituțiile publice și costurile suplimentare ale asistenței sociale și familiale, menținute totuși la un nivel foarte scăzut, printr-o politică de austeritate. Cât privește pensiile de asigurări sociale de stat, sumele suplimentare necesare provin din fondurile proprii. Acolo unde aceste fonduri au lipsit - cazul Casei de Pensii pentru țărănime - practic lucrurile evoluează la voia întâmplării. Pensiile, mărite pe hârtie, nu sunt plătite de luni de zile, "împrumutul" de 10 miliarde de lei de la Casa Asigurărilor Sociale de Stat dovedindu-se cu totul insuficient. Dacă se are în vedere și faptul că și în prezent o parte a țăranilor aflați la vârsta de 70-80 de ani, deci fără a avea capacitate de muncă, nu beneficiază de nici o pensie (proiectul



legii care le recunoștea un drept nefiind discutat, deși au lucrat în CAP, dar nu au realizat minimul de zile muncă), avem o imagine sumbră, în care noțiunea de protecție socială nu își găsește nici un loc, oricât de mic ar fi acesta. Nici viitoarea punere în posesie conform Legii fondului funciar nu rezolvă problemele persoanelor în vârstă, care nu mai pot lucra pământul, iar unii nu pot găsi nici mijloacele de a-l cultiva, apelând la forța de muncă a celor mai tineri.

Situația este departe de a fi stabilizată. Spirala creșterii prețurilor va continua, atrăgând noi devalorizări ale monedei naționale (până la cursul interbancar de peste 200 lei în 1991), alimentate de două surse: **penuria de mărfuri și prețurile interne mai mici decât cele mondiale**, ca urmare a artificialității economice în care a evoluat România în vechiul regim în raport cu piața mondială. Or, prețurile mai mici sunt legate în mod normal de o productivitate a muncii mai mare, ceea ce nu era cazul țării noastre. Mai mult, unele țări dezvoltate duc o politică a prețurilor interne mai mari și subvenționează exportul (Japonia); să nu se uite însă că și prețul muncii era și este sub nivelul mondial în România, deci este normal ca și salariile să crească.

Cât privește **privatizarea** demarată efectiv numai ca mică privatizare, ea nu a antrenat decât în foarte mică măsură activitatea productivă. În schimb, s-a instalat ferm în sfera comerțului. Pe fondul penuriei de bunuri de consum, comercianții privatizați practică prețuri de-a dreptul inaccesibile mării majorități a cumpărătorilor, nu numai a celor cu venituri foarte mici (comerțul de stat procedează la fel). În același timp, a scăzut simțitor calitatea produselor. Ce se întâmplă o dată cu trecerea la marea privatizare nu este prea greu să se întrevadă. Pe lângă faptul că ea va necesita o perioadă mare de timp, s-ar putea să creeze diferențieri sociale nelegate de muncă, alcătuiindu-se o clasă de privilegiați, dacă

nu se vor adopta măsuri corespunzătoare care să stopeze specula, traficul de influență și utilizarea funcțiilor de stat sau politice pentru jefuirea avuției publice.

Înfăptuirea mării privatizări este și ea supusă disputelor, de la opinii care reclamă o privatizare generală gratuită, inclusiv măsuri reparatorii față de naționalizările efectuate în trecut, până la afirmații potrivit cărora orice privatizare gratuită este până la urmă neeficientă. Dilemele se formulează în legătură cu alegerea între restabilirea unor drepturi și urmărirea eficienței sau echilibrarea celor două aspecte în realizarea privatizării, soluție care pare să fie promovată atât prin Legea fondului funciar, cât și prin Legea privatizării unităților comerciale, dar disputele sunt departe de a se fi liniștit. Prezintă o importanță capitală ca privatizarea să se facă în interesul populației, al societății românești. Unele vânzări pot fi folosite pentru susținerea re tehnologizării, dar și pentru protecția socială. Aceasta, deoarece efectele negative ale unor măsuri de realizare a tranziției la economia de piață produc mari suferințe populației, ce s-ar putea îndepărta de susținerea a însuși procesului respectiv, dacă el decurge doar în favoarea unui grup. Pe măsura trecerii timpului, se constată că anumite aspecte negative se pot evita: fie soluția adoptată nu este bună, fie efectele negative nu decurg cu necesitate din soluția respectivă, ci din modul cum este aplicată, după cum reacția la schimbare reduce eficiența unor acțiuni. De exemplu, recunoașterea oficială a falimentului, prin retragerea subsidiilor, nu a condus la producerea lui, cel puțin până acum, fiind evitat prin practicarea prețurilor de monopol în lipsa concurenței. De asemenea, șomajul este evitat pe calea negocierilor salariale, care au rupt echilibrul economic dintre salarii și nivelul productivității muncii, de care aminteam anterior. În acest fel, deși deja prezent în România,

recunoscut pe baza unei legi speciale, indemnizația care se acordă fiind însă insuficient corelată cu costul vieții, șomajul nu s-a manifestat la nivelul prognozelor efectuate de unii experți (circa 800 mii sau chiar un milion) tocmai datorită adoptării unor strategii de evitare. Ele nu se înscriu însă în cerințele economiei de piață. Ar fi de interes revizuirea mărimii indemnizației de șomaj. În măsura în care sunt create disponibilități ale fondului respectiv, acestea trebuie să fie utilizate pentru a spori mărimea și durata pentru care se acordă indemnizația, evitându-se riscul care determină evitarea artificială a șomajului.

În aceste condiții, nu este deloc întâmplător că se manifestă o diversitate de opinii asupra modului de realizare a tranziției și a rezolvării unor probleme care apar, ceea ce se dovedește a fi un factor benefic. Consensul asupra necesității înlocuirii economiei supercentralizate cu economia de piață este însoțit de luări de poziție fie în termenii unor modele generale de tip social-democrat sau liberal, fie în termenii unor opțiuni individuale. Punctele de vedere se evidențiază în funcție de rolul acordat componentei sociale în deciziile macroeconomice, amplitudinii programelor de politică și protecție socială, susținerii sau nu de către de stat a serviciilor publice din sferele socială, sanitară, culturală, educativă etc.

În analiza științifică a oportunității unei măsuri sau alteia, trebuie pornit de la situația reală a populației al cărei nivel de trai este foarte scăzut, având de-a face cu o egalizare în sărăcie. De asemenea, se impune a se lua în calcul faptul că multe servicii se suportă încă din fondurile bugetare, iar imposibilitatea finanțării lor la nivelul necesar a coborât foarte jos calitatea prestațiilor; însăși utilitatea acestor servicii în unele cazuri poate fi pusă în discuție. În același timp, opțiunea pentru economia de piață, ale cărei efecte favorabile se vor arăta într-un viitor mai mult sau mai

puțin îndepărtat, atrage după sine punerea pe baze economice a întregii activități productive, inclusiv în sfera serviciilor. Într-o economie de piață, nu se subvenționează activitatea nerentabilă (decât în condiții cu totul speciale și cu șansa certă a redresării), nu sunt garantate locurile de muncă pentru întreaga populație activă, șomajul este considerat un rău necesar, dar ținut pe cât posibil sub control, nu se asigură gratuitatea învățământului de toate gradele, a asistenței medicale, nu se subvenționează masiv cultura, sportul, prețurile de consum, serviciile, chiria locuințelor etc. Se organizează însă un sistem complex de securitate socială (mult mai dezvoltat în Europa comparativ cu SUA sau Canada), ceea ce echivalează cu o autoprotecție. De asemenea, sunt dezvoltate programe complexe de asistență (protecție, ocrotire) a grupurilor sociale defavorizate: săraci, minori, handicapați, persoane vârstnice etc., furnizându-le o gamă de servicii și ajutoare. Dacă în cazul asistenței sociale și familiale beneficiarii nu contribuie cu nimic la constituirea fondurilor, în cazul asigurărilor sociale - pensie, șomaj, boală - contribuie patronii, statul și viitorii beneficiari. O caracteristică importantă a asigurărilor sociale o reprezintă faptul că beneficiile se acordă proporțional cu mărimea și durata contribuției la constituirea fondurilor. Resursele pentru asistență socială provin din taxe și impozite.

Pentru România, datorită nivelului scăzut al condițiilor de viață și faptului că încă nu apar efectele pozitive ale economiei de piață, iar privatizarea nu asigură încă venituri din proprietate pentru marea masă a salariaților, gratuitățile respective (de fapt contribuția colectivă indirectă) se impun a fi menținute cel puțin pentru o perioadă. Apar chiar importante presiuni pentru extinderea lor și realizarea unei protecții sociale generalizate, ceea ce este imposibil. Nu are cine acorda această protecție, veniturile statului din

proprietate sunt aproape inexistente datorită ineficienței economice. Pentru anul 1991, bugetul statului se alimentează în proporție de 80% din taxe și impozite, resursele principale provin deci de la populația activă. De fapt, pentru anumite probleme sociale care afectează întreaga populație, nu se poate interveni pe calea protecției sociale (cum este cazul inflației). Presupunând că s-ar dori așa ceva, ar urma să crească taxele și impozitele, dar ele reduc, în mod direct proporțional cu mărimea lor, nivelul de trai deja existent, intrându-se într-un cerc vicios. Protecția se poate realiza numai pentru grupuri relativ mici de populație în raport cu volumul populației active; de aceea sunt avute în vedere doar grupurile cele mai defavorizate și protecția se realizează la nivelul permis de resursele existente. Privatizarea în interesul populației poate constitui însă o strategie generală de protecție socială în cazul României, averea dând omului posibilități mai mari de a face față crizelor ce apar în societate. Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că în multe țări occidentale (cele care au promovat o politică social-democrată, mai ales) s-a constituit treptat un sector public important, pentru a se putea face față mai bine problemelor sociale din sfera învățământului, asistenței medicale, dar și din altele. Or, în România, el există deja. Se impune să fie corespunzător dimensionat și pus pe baze funcționale.

Supralicitarea revendicărilor de ordin social în etapa de debut a reformelor de trecere la economia de piață se poate solda cu încetinirea ritmului schimbărilor, ceea ce va conduce la amânarea posibilităților de redresare economică și de îmbunătățire radicală a nivelului de trai al populației, intrându-se în contradicție chiar cu obiectivele urmărite. Pe de altă parte, orientările unor forțe sociale și politice spre apărarea intereselor populației acționează ca o frână importantă în calea abuzurilor și a înfăptuirii reformelor doar în

interesul unui grup mai mare sau mai mic de persoane, devenit astfel beneficiarul exclusiv, privilegiatul noii societăți a economiei de piață. Acest fapt contravine normelor societății democratice. Țările dezvoltate au depășit de mult faza capitalismului sălbatic. Dimensiunea socială ocupă un loc deosebit de important în mecanismele economice, având de a face cu un **statut social**, mai exact cu **statutul economiei de piață orientată social**. Prin urmare, bugetul securității sociale ocupă până la 28% (Germania) și chiar 34% (Suedia) din PIB-ul țărilor respective.

Înainte de a se modifica organizarea serviciilor publice pe baza legislației actuale în domeniul învățământului, al asistenței sanitare etc., trebuie modificată, în sensul de a fi îmbunătățită, însăși starea materială, veniturile populației. De asemenea, ar trebui corelat sistemul de salarizare cu noile elemente ce se dorește a fi introduse. De regulă, există mai multe rețele de asigurare, iar plata primelor se face individual. Pentru a se adopta un astfel de sistem, este necesar ca primele de asigurare pentru asistența medicală, indemnizațiile de boală, ca și alte cote ce ar reveni finanțării învățământului neobligatoriu (la care ar urma să se introducă taxe) să se "extragă" din contribuțiile generale de impozit. Se impune și o restructurare a contribuției la asigurări sociale. O parte a CAS, în valoare totală de 22% din fondul de salarii, ar trebui introdusă în salarii, ca și o parte din contribuția pentru șomaj din partea unităților (4%, în prezent).

Salariile și pensiile pot fi însă sporite cu suma considerată a fi necesară participării persoanelor la un sistem complex de asigurări pentru pensie, boală și șomaj, ca și pentru preluarea pe cont propriu a costului serviciilor sociale din învățământ, cultură etc., cu intervenția statului prin burse, indemnizații și subvenții.

Aceste probleme trebuie rezolvate într-un fel sau altul, pentru că este de neconceput o viitoare societate prosperă, cu o economie de piață, fără un program amplu de securitate și protecție socială.

### 2.3. NECESITATEA UNEI POLITICI SOCIALE CUPRINZĂTOARE ÎN ROMÂNIA\*

Consensul realizat în societatea românească atât de către participanții la revoluția din decembrie 1989, cât și de marea majoritate a forțelor sociale și politice constituite ulterior asupra necesității edificării economiei de piață a fost și este însoțit de sublinierea dezvoltării unei componente sociale majore.

Scopul urmărit prin aceasta este acela de a se reduce costurile sociale ale tranziției, ca reforma să se realizeze în interesul oamenilor, al celor care, prin munca lor, au contribuit la crearea bunurilor și de a se obține într-o perioadă cât mai scurtă o ameliorare substanțială a nivelului de trai, a calității vieții populației. Experiența țărilor dezvoltate demonstrează că anumite servituri ale economiei de piață pot fi contracarate printr-o politică socială adecvată, putându-se beneficia de imensele potențe ale acestei economii, ca sursă a bunăstării generale.

Totodată, întâlnirea dintre așteptările îndreptățite ale populației cu diferite abordări pripite și chiar promisiuni utopice a creat o imagine deformată, potrivit căreia s-ar putea obține o creștere substanțială a nivelului de trai încă din primele faze ale perioadei de tranziție la economia de piață. De aici decurge un sentiment puternic de frustrare, dar și formularea unor revendicări de natură populistă.

---

\* *Lucrare elaborată în 1991, în cadrul rapoartelor privind dimensiunea socială a tranziției la economia de piață.*

Dincolo de o anumită acuzație (care oricum nu-și are rostul) de egalitarism ce ar putea fi adusă unor astfel de revendicări, nu trebuie pierdut din vedere faptul că, în fond, se dorește să se evite introducerea unui capitalism sălbatic, depășit de către societățile occidentale dezvoltate, dar care își arată semnele la noi. Solicitarea de a asigura protecția socială în raport cu efectele negative ale tranziției este întemeiată, dar se pierde din vedere faptul că acest lucru nu se poate realiza decât în anumite limite. Prin intermediul protecției sociale, nu se va ajunge prea departe la îmbunătățirea nivelului de trai al populației fără a se atinge un nivel corespunzător de dezvoltare economică. În fapt, este vorba de ceva mai mult, și anume de **o politică socială globală**, prin care trebuie luate în considerare toate aspectele implicate, în rândul cărora protecția socială este doar unul dintre ele. Condițiile vieții de zi cu zi ale foarte multor persoane impun o tratare realistă și deschisă acum, după ce a trecut o anumită perioadă în care se realizează programul de reformă, iar unele dintre consecințe sunt inacceptabile. Elaborarea unui nou nivel al schiței tranziției la economia de piață este mai mult decât binevenită, fiind urgent necesară.

Fără a dori să dovedim neapărat că multe din cele ce s-au întâmplat au fost anticipate în cadrul schiței, prevăzându-se și anumite strategii de contracarare a efectelor respective, subliniem faptul că, pe lângă elementele de ordin tehnic și economic, s-a argumentat pe larg necesitatea programării unei politici sociale globale.

Considerăm că elaborările de principiu cuprinse în schiță rămân valabile atât în ceea ce privește problematica politicii sociale, aria de cuprindere, resursele, mijloacele de realizare, cât și rezultatele așteptate a fi obținute. Prin aplicarea unei astfel de strategii se va putea crea un sistem cât mai complet de



**securitate socială** de durată, care va permite o atenuare sensibilă a efectelor negative ale unor acțiuni cuprinse în programul de reformă, asupra căruia s-a convenit că nu trebuie să reprezinte un șoc pentru populație.

În continuare, vom insista asupra a două probleme: 1) o dezvoltare a argumentației privind necesitatea politicii sociale globale și implicațiile sale, având sentimentul că acest fapt nu a fost totuși receptat la justa sa valoare; 2) urmărirea efectelor sociale ale unor acțiuni de reformă întreprinse până în prezent, cu intenția de a atrage atenția asupra implicațiilor în plan social.

Susținerea necesității unei politici sociale globale, cel puțin pentru etapa actuală, nu are nicidecum o coloratură politică, ea constituie - în acord cu opiniile multor specialiști - o parte indispensabilă a reformei, a aplicării și a succesului său. Numai așa această reformă de introducere a economiei de piață, care nu reprezintă totuși un scop în sine, va putea să se realizeze în avantajul oamenilor și nu li se va impune o nouă constrângere căreia trebuie să i se supună în așteptarea unor posibile beneficii viitoare, foarte diferențiate de altfel de acum încolo. Nu numai că se previne prin aceasta manifestarea efectelor unui capitalism încă insuficient dezvoltat, dar se creează premisele realizării reformei pe calea asigurării păcii sociale. De fapt, o politică socială globală trebuie adoptată indiferent de opțiunile posibile în situații normale. Este cunoscut faptul că o astfel de politică socială amplă și coerentă este mai degrabă corolarul opțiunilor social-democrate, dar ea apare și ca opțiune, fie și temporară, pentru jugularea unor dificultăți majore ivite în societate, iar tranziția la economia de piață este, poate, cel mai provocator caz.

Experiența istorică ne furnizează un precedent de răsunet: este vorba de situația unor țări la sfârșitul celui de al doilea război mondial. În Germania, forțele politice constituționale, de orientări relativ diferite, pentru a face față crizei profunde din societate atât în plan economic, cât și în cel social, au adoptat decizia edificării unui stat social sau a statului cu economie de piață orientată social, printr-un amplu sistem de securitate socială. A fost o soluție pentru criză, dar și o soluție de durată pentru a atenua efectele negative generate de economia de piață. Azi, bugetul securității sociale reține 28% din produsul intern brut. În unele țări capitaliste, invidiate pe drept cuvânt pentru realizările lor, bugetul securității sociale deține o proporție și mai mare din produsul intern brut - 34% în Suedia. Se poate aprecia că sistemul securității sociale la care participă statul, patronii și salariații se constituie într-unul din marile câștiguri ale societăților dezvoltate și acționează chiar ca un factor al acestei dezvoltări. Politica socială este un tip de politică publică (public policy), alături de foarte multe altele, elaborate în funcție de domeniile, sectoarele și problemele existente în societate, care intră în sfera de preocupări a autorităților statale (uneori fiind implicate și alte organisme), urmărindu-se realizarea unor obiective de interes general. Elaborarea și punerea în operă a oricărei politici publice reclamă adoptarea de către stat a unui rol pe măsura problemelor ce trebuie rezolvate și obținerea unui anumit beneficiu pentru populație, pentru colectivitatea umană, singura rațiune care justifică eforturile materiale și umane implicate în realizarea sa.

Beneficiarii sistemului de securitate socială sunt, pe de o parte, persoanele care contribuie la constituirea fondurilor, proporțional cu contribuția lor, fiind de fapt o autoprotecție, iar pe de altă parte, pot beneficia și acele persoane aflate în nevoie care nu au contribuit cu nimic la constituirea fondurilor.

## POLITICA SOCIALĂ

---

Numai în acest ultim caz avem de-a face cu o protecție socială propriu-zisă, constând în ajutoare materiale - bani, hrană, îmbrăcăminte, medicamente, locuință, suport de educație și întreținere - precum și alte servicii oferite de către societate celor aflați în nevoie.

Resursele pentru bugetul securității sociale sunt create de către populația activă, ceea ce face improprie considerarea faptului că ea ar fi beneficiara protecției sociale, când tocmai ea este aceea care oferă protecție acelor persoane aflate în dificultate.

Pentru România de azi, problemele se prezintă diferit de situația de după război. Nu este vorba doar de a construi un sistem, ci și de a-l înlocui pe cel vechi, ceea ce este foarte dificil.

Componenta socială a tranziției la economia de piață, în legătură cu care se impune a fi definită politica publică, se structurează cel puțin pe trei dimensiuni:

- a) încorporarea de criterii sociale în reglementările de la nivel macro și local, fie că este vorba de legislație, fie de acte administrative sau decizii economice de funcționare a sistemului, și de măsuri de reformă legate de tranziția la economia de piață;
- b) diversificarea și reorganizarea rețelei de servicii publice în domeniul social, în concordanță cu funcționarea economiei de piață, și asigurarea unor prestații de calitate;
- c) protecția socială a grupurilor defavorizate.

În elaborarea celor trei dimensiuni (niveluri) ale politicii sociale, avem în vedere faptul că unul și același obiectiv poate fi atins prin acțiuni diferite. Analiza consecințelor fiecăreia dintre ele se impune cu forța evidenței, pentru a se putea alege soluția cu cele mai mici riscuri.

Amplizarea angajamentului statului în domeniul social rezidă în câteva elemente de importanță capitală. Este vorba în primul rând de faptul că se moștenește o anumită organizare în domeniul serviciilor publice care au un conținut social. Pe de o parte, era un sistem cu arie largă de cuprindere, prin care se avea pretenția că se asigură o securitate socială totală, de la locuri de muncă la educație, îngrijirea sănătății și alte prestații, iar populația chiar aștepta acest lucru, de fapt era obligată să aștepte, date fiind constrângerile materiale la care era supusă, inclusiv prin nivelul deosebit de scăzut al veniturilor din muncă. Pe de altă parte însă, atât datorită nivelului scăzut al resurselor, cât și modului de repartizare și utilizare, era vorba de o foarte slabă calitate a serviciilor, o egalitate în sărăcie, în contradicție cu nivelul înalt al așteptărilor și nevoilor populației.

În al doilea rând, statul este și va rămâne, cel puțin pentru o perioadă, principalul proprietar. În această calitate, lui îi revine un rol însemnat în susținerea materială a programului de securitate socială. De fapt, contribuția lui trebuie să apară atât în calitatea de sistem organizat al puterii, ceea ce se întâmplă în toate societățile moderne, cu o intensitate mai mare sau mai mică, mai ales prin redistribuirea veniturilor populației, cât și în calitatea de patron, un foarte mare patron în prezent. Considerăm că statul nu se poate dezinteresa de nici una dintre aceste obligații, pentru a contribui la bunăstarea cetățenilor. Din această perspectivă, atât timp cât este proprietar, statului nu-i poate fi indiferent ceea ce se întâmplă cu averea sa, chiar dacă administrarea este încredințată unităților economice. Or, din dorința de a înlătura vechile metode de comandă administrativă, fără însă a crea un cadru adecvat ca unitățile economice să poată acționa, s-a ajuns într-un mare impas, cu pierderi imense pentru societatea românească. Nu faptul că oamenii nu mai

vor să muncească este factorul răspunzător de căderea drastică a nivelului producției, ci tocmai neajunsurile structurale, la cele vechi adăugându-se altele izvorâte din procesul tranziției.

Revenind la problematica politicii sociale, constatăm că marele patron are resurse deosebit de limitate pentru a contribui substanțial la bugetul securității sociale, așa cum se întâmplă în societățile dezvoltate. De aici procesul de tranziție este și va fi puternic afectat de situația socială critică. Într-adevăr, urmărirea modului cum se realizează tranziția la economia de piață, din perspectiva dimensiunii sale sociale, prilejuiește o constatare de ordin general, și anume faptul că dificultățile care trebuie învinse sunt mult mai mari decât s-a imaginat în cele mai bine apreciate luări de poziție, care s-au dovedit a fi totuși mai puțin realiste. Totodată, efectele negative, costul social al tranziției sunt extrem de ridicate. La o analiză mai atentă, se poate însă observa că unele dintre aceste efecte negative care afectează viața oamenilor ar putea fi evitate; delimitarea dintre ceea ce este firesc și ceea ce nu este poate fi realizată numai relativ. Cu atât mai mult este valabil acest lucru în condițiile unui experiment de o asemenea amploare, reprezentat de actuala reformă al cărei obiectiv îl constituie trecerea de la economia supercentralizată, condusă prin mijloace administrative de comandă, la una liberă, de piață.

Prin demersul de față, nu se încearcă nicidecum o negare a rezultatelor, a înaintării efective în ceea ce înseamnă înfăptuirea reformei și cu atât mai puțin nu se dorește cultivarea pesimismului în legătură cu oportunitatea acesteia și nici măcar o încetinire a ritmului. Este vorba pur și simplu de reexaminarea consecințelor reformei în plan social, corelată cu identificarea unor posibile modalități de reducere a costurilor.

În urma evoluțiilor care au avut și au loc, se produce o îndepărtare considerabilă de ceea ce s-a prevăzut în diferitele scenarii ale tranziției, inclusiv în schița comisiei guvernamentale și în programul executivului: atingerea mediei europene în domeniul nivelului de trai.

Dacă în primele luni ale anului 1990 s-a reușit o anumită ameliorare a nivelului de trai al populației, mai ales în privința consumului alimentar, prin stoparea exportului și importarea de produse deficitare pe piață, ulterior a început să apară declinul. Faptul a devenit evident o dată cu demararea procesului de liberalizare a prețurilor, prin continua majorare a acestora, în condițiile unor situații de monopol, când toate neajunsurile de organizare, pierderile, neglijențele și sustragerile au fost trecute pe costuri și suportate de către cumpărător prin prețul de vânzare. La nota de plată deosebit de încărcată a producătorului, intervine comerciantul - particular, dar și de stat - cu adaosuri comerciale spoliatoare. În acest fel, ajustarea salariilor, compensațiile și măsurile luate în domeniul protecției sociale nu au putut să se mențină la un nivel corespunzător, care să echilibreze raportul dintre veniturile populației și nevoile sale de consum. Situația critică este generală, dar sunt afectate mai ales persoanele - multe la număr - cu venituri mici sau chiar fără venituri. În fapt, nivelul de trai al celor cu venituri mici a scăzut într-o proporție mai mare în raport cu acela al populației cu venituri peste medie, așa cum se demonstrează și într-o lucrare elaborată la Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

Problema liberalizării prețurilor este cel mai relevant exemplu prin care s-a ajuns la acutizarea unor probleme sociale, apărând chiar altele noi. Lipsa mărfurilor de strictă necesitate, situarea unor prețuri sub nivelul mondial vor continua să alimenteze creșterea prețurilor, tocmai pentru a se realiza apropierea de piața mondială. Nu trebuie uitat însă că și prețul forței de muncă este

subevaluat în România, comparativ cu nivelul mondial, mai mult decât ar explica diferența de productivitate. Dorința de a menține inflația sub control atrage măsuri restrictive deosebite pentru nivelul salariilor, pensiilor și ajutoarelor sociale, dar, în același timp, se irosesc imense resurse prin nivelul scăzut al activității economice, dar și prin diferitele acte ilegale, de la sustragerea de la plata obligațiilor către bugetul statului la speculă, contrabandă și hoție. Or, primul nivel al politicii sociale reclamă, printre altele, realizarea unui raport cât mai bun între veniturile populației și nevoile de consum, o anumită strategie a salariilor, impozitelor și taxelor, a facilităților pentru stimularea investițiilor etc.

Dacă în unele aspecte cu răsfrângere socială certă, cum ar fi cele legate de instituirea statului de drept, de respectarea libertăților și drepturilor cetățenești, de protecția populației în fața abuzurilor autorităților publice, de recunoașterea autonomiei societății civile, s-au obținut rezultate semnificative, cu posibilități de perfecționare în viitor, mai puțin se poate spune acest lucru referitor atât la protecția populației față de agresivitățile provenite din mediul social prin criminalitate și alte acte antisociale, dar mai ales în privința realizării unor condiții de viață decente. Până când populația va ajunge să dispună de suficientă avere personală, riscurile în fața diferitelor crize din societate sunt imense. Modul în care se realizează privatizarea ar putea contribui în mai mare măsură la crearea unui nivel adecvat de securitate socială. De exemplu, în legea fondului funciar ar trebui introdusă și prevederea că **acei proprietari care nu doresc să intre în posesia pământului pot fi despăgubiți**. Altfel, ei vor fi constrânși să-și solicite pământul, fără a-l putea cultiva în mod corespunzător. Legea arendeii nu rezolvă problema, deoarece în rural se simte acut nevoia de forță de muncă. Repartizarea terenurilor de la început celor care vor și îl pot lucra ar avea o mai mare susținere atât pentru dezvoltarea agriculturii, cât

și pentru populație, în condițiile despăgubirii proprietarilor. De asemenea, la Legea privatizării unităților comerciale ar trebui să se rediscute procentul distribuției gratuite, prin mărirea lui, dar mai ales ar trebui să se prevadă că o parte a veniturilor de la fondul de stat vor fi canalizate pentru susținerea programului de securitate socială. Nu ne putem dispensa de aportul proprietății la bugetul securității sociale, decât cu prețul măririi exagerate a impozitelor și taxelor care vor sufoca activitatea economică, vor crea mari dificultăți oamenilor de rând, supuși la plata unor impozite exagerate, cum sunt deja.

Cât privește cel de al doilea nivel al componentei sociale, aici se impune în primul rând îmbunătățirea prestațiilor pe care le oferă diferitele servicii.

Lipsa de fonduri pentru învățământ, sănătate, cultură a creat și creează mari dificultăți, deși nivelul contribuțiilor de la cetățeni și de la unitățile economice a sporit. Totul este însă spulberat de nivelul prețurilor, de la cel al hârtiei la cel al medicamentelor, pentru a da numai două exemple. În al doilea rând, un program coerent de politică socială trebuie să conducă la realizarea compatibilității dintre organizarea serviciilor sociale și economia de piață. Este vorba de introducerea contribuției individuale la sistemele concurente de asigurări pentru pensii, boală, șomaj etc., iar cei asigurați să beneficieze de o recompensă proporțională cu contribuția lor. Mai înainte însă, se pune acut problema resurselor financiare ale populației. Introducerea taxelor și a contribuțiilor individuale în actualele condiții se dovedește a fi un abuz atât timp cât este cunoscut faptul că fondurile sociale de consum se constituie prin reducerea salariilor. Este de așteptat o reevaluare a salariilor cel puțin la nevoile medii de asigurare la care participă fiecare salariat pentru învățământ, sănătate, pensii, boală și șomaj; de asemenea, trebuie revăzut nivelul pensiilor de toate categoriile.



În fine, cel de al treilea nivel al politicii sociale ridică probleme și mai complexe, pentru că, în actualele condiții, practic imensa majoritate a populației poate fi considerată defavorizată. Nu este posibilă însă o protecție socială generalizată. Formularea unei asemenea cereri nu ține cont de faptul că sumele necesare provin din taxe și impozite, deci, înainte de a se distribui fonduri protecției sociale, ele trebuie adunate tot de la populație. Nu se ține cont nici de faptul că rezultatul unor programe de politică socială nu constă neapărat într-o protecție imediată și directă, ci de multe ori este vorba de una mediată, nediferențiată și îndepărtată în timp. Apoi se ignoră faptul că, pentru anumite situații, cum ar fi inflația, nu este posibilă realizarea unei protecții sociale. În schimb, ea este posibilă în cazul șomajului - o altă consecință negativă a tranziției și, în general, a economiei de piață.

Pe de altă parte, ideea protecției sociale totale reia de fapt concepția despre "statul patron" care trebuie să poarte de grijă tuturor. Or, societatea românească se află tocmai în fața eșecului unei astfel de strategii. Mai mult, statul începe să piardă statutul său de proprietar prin însuși conținutul principal al reformei, deci resursele sale se vor diminua.

Statul modern își asumă - așa cum arătam anterior - alt gen de roluri în organizarea și susținerea unui sistem cât mai complet de securitate socială la care participă pentru procurarea resurselor atât statul, cât și patronii și salariații.

Pe de altă parte însă, chiar dacă nici o societate capitalistă dezvoltată nu asigură gratuitatea învățământului peste nivelul celui obligatoriu, precum nici a asistenței medicale, nu se subvenționează masiv cultura, sportul, s-a dezvoltat în schimb un sistem deosebit de complex de protecție socială a persoanelor și grupurilor defavorizate, începând cu șomerii și terminând cu persoanele handicapate, familiile

numeroase, copiii fără susținători sau bătrânii fără venituri, fiind o măsură de civilizație. Deși în perioada care a trecut s-a încercat câte ceva prin mărirea pensiilor și ajutoarelor sociale, a alocațiilor pentru copii sau pentru cei aflați în instituții specializate, rezultatele sunt încă mai puțin decât modeste. Lipsa resurselor este una dintre explicații, dar nu singura.

Apar probleme legate de dezvoltarea rețelei de servicii sociale destinate diferitelor categorii de populație, de diversificarea prestațiilor, de formarea personalului necesar. O soluție pentru mărirea resurselor destinate asistenței sociale ar putea-o constitui utilizarea în acest scop a fondurilor UGSR și ale PCR, punându-se astfel capăt și luptelor pentru acapararea acestora.

Prin cele câteva aspecte semnalate, am dorit să arătăm că situația critică în care se găsește o parte însemnată a populației ar putea fi ușurată dacă s-ar ține mai mult cont de componenta socială în realizarea tranziției și în conducerea de ansamblu a societății românești.

#### **2.4. DIMENSIUNEA SOCIALĂ A TRANZIȚIEI LA ECONOMIA DE PIAȚĂ\***

Titlul comunicării de față reproduce, în a doua sa parte, o expresie de largă audiență în ultimii ani în rândul oamenilor politici, al specialiștilor și al publicului, cu referire la fostele țări socialiste: este vorba de "tranziția la economia de piață" (sau echivalentul acestei expresii, respectiv "reforma economică").

Nu același lucru s-ar putea susține însă în legătură cu alăturarea sintagmei "dimensiunea socială", când se discută despre tranziția la economia de piață, și cu atât

---

\* *Comunicare susținută la a doua Conferință asupra răspunsurilor sociale la transformările din Europa Centrală și de Est, Praga, 14-16 mai 1993. Apărută în revista Forum, nr. 7-8/1993.*

mai puțin în legătură cu preocupările pentru o reformă socială cu obiective distincte.

Cu toate acestea, dacă reforma economică este definită ca un proces de trecere de la economia de comandă la una bazată pe legile pieței, specifică societăților capitaliste dezvoltate, și pentru domeniul social ar trebui să fie definit un obiectiv asemănător: trecerea de la organizarea socială predominant colectivită, moștenită de la vechiul regim, la organizarea socială din societățile occidentale, așa cum și pentru tranziția democratică se are în vedere edificarea unui sistem al statului de drept ce se regăsește, de asemenea, în societățile occidentale.

În fapt, se asistă la extinderea denumirii de "tranziție la economia de piață" la cvasitotalitatea reformelor postcomuniste, inclusiv pentru a se indica societatea în ansamblul său, înlocuindu-se adesea expresiile "societate capitalistă", "postindustrială" sau "dezvoltată".

Interesul deosebit pentru noțiunea de "tranziție economică" rezidă, desigur, în importanța problemelor ce le evocă. Totuși, este de observat faptul că aceste preocupări nu s-au soldat cu o clarificare adecvată a conținutului reformei economice și cu atât mai puțin cu identificarea mijloacelor de atingere a obiectivului fixat. În elaborarea diferitelor strategii de reformă economică și în acțiunile întreprinse (ghidate, în mare parte, de recomandările și exigențele organismelor financiare internaționale), se urmează principiul "încercare și eroare" (trial and error), într-un demers preponderent tehnicist.

În aceste condiții, durata procesului de tranziție se dovedește a fi mult mai mare decât se anticipase cu câțiva ani în urmă, iar costurile sociale sunt deosebit de ridicate și urmează a fi suportate de populație, ceea ce îi reduce substanțial gradul de atractivitate și popularitate.

Comunicarea pe care o prezint se dorește a fi o pledoarie pentru diversificarea strategiilor adoptate până în prezent pentru realizarea tranziției economice în care sunt implicate fostele țări socialiste. Se atrage atenția asupra faptului că tranziția la economia de piață nu poate fi realizată cu succes în condițiile abordării ei ca un proces strict tehnic. Prin urmare, trebuie avută în vedere dezvoltarea componentei sociale a acestui proces de tranziție, pe măsura complexității problemelor de rezolvat, pornindu-se de la obiectivele generale ale reformei sociale destinate să apropie țările respective de organizarea și de nivelul de dezvoltare la care au ajuns societățile occidentale la acest sfârșit de secol, deosebit de frământat și promițător totodată, dar și ca o pregătire pentru intrarea în mileniul al III-lea, pe care toți îl doresc a fi mai bun decât cele precedente.

Cât privește dimensiunea socială a tranziției la economia de piață, ea se concretizează printr-o suită de elemente, cum ar fi: cadrul și condiționările sociale ale tranziției postcomuniste, inclusiv ale tranziției economice; schimbările sociale induse de aceasta; costurile sociale și protecția populației față de riscurile la care este expusă; criteriile sociale ce trebuie avute în vedere în realizarea tranziției economice; obiectivele sociale de atins prin intermediul instrumentelor de natură economică.

Un astfel de demers în proiectarea tranziției economice se înscrie în cerințele realizării coerenței transformărilor și el este întemeiat pe constatarea de principiu privind incompatibilitatea dintre organizarea socială moștenită de la vechiul regim și coordonatele definitorii ale societăților dezvoltate, luate ca punct de referință. Aceasta înseamnă că nu se poate prelungi vechea organizare socială, dar nici nu este de așteptat că lucrurile vor evolua într-o astfel de manieră încât să nu fie nevoie de acțiuni deliberate pentru a se corecta

și orienta diferitele procese sociale, pentru a se ajunge la modelul țărilor occidentale și la edificarea spațiului comun european (cu păstrarea însă a identității culturale, pentru care se manifestă un interes deosebit în ultimul timp).

Evident, nu dorim să susținem că socialul ar fi pur și simplu ignorat printr-o abordare tehnicistă a tranziției (cum ar putea fi!).

Desele evocări ale crizei și ale problemelor sociale, ca și revendicările pe care le lansează diferitele categorii de populație, sindicatele, alte organizații sunt o dovadă concludentă în acest sens. Numai că socialul este adesea perceput ca un epifenomen, nu numai ca ceva strict determinat economic (ceea ce ar fi, de asemenea, o exagerare), dar care s-ar confunda cu aceasta.

Singurele trimiteri spre social, care devin cu atât mai dramatice pentru că nu pot fi satisfăcute pe fondul general al deteriorării parametrilor producției, al reducerii valorii produsului intern brut și al sărăcirii generalizate a populației, sunt cerințele de protecție socială.

O prezentare, fie și incompletă, a celor două tipuri de organizare socială ne va permite să sesizăm conținutul tranziției sociale necesare. În organizarea socială centrată pe colectivism, cu baza în proprietatea de stat (respectiv poziția sa dominantă în societate), a fost pus în acțiune un sistem de relații sociale caracterizat prin dependența individului (salariat sau nu) de ceea ce i se oferă. În timp, s-a ajuns să se asigure un nivel de trai în condiții de sărăcie relativă, dar care conferea o anumită stabilitate și siguranță prin accesul la bunuri și servicii de strictă necesitate, inclusiv pe calea gratuității unor prestații, cum ar fi învățământul sau îngrijirea sănătății, într-un proces general de omogenizare socială. Nu intră în sfera noastră de interes să explicităm aici și acum cum s-a

ajuns la un astfel de sistem de organizare socială, costurile lui și nici să analizăm consecințele sale; vom observa doar că, o dată cu tranziția la economia de piață, punctul de sprijin al organizării sociale colectivistice este înlăturat, iar echilibrul social existent, deosebit de fragil, se distruge. Se generează astfel, pentru o perioadă mai lungă sau mai scurtă, o serie de noi dificultăți de ordin social, ceea ce reclamă acțiuni deosebite de protecție socială a populației expuse riscurilor tranziției. Acest fapt nu se va dovedi a fi însă suficient (de altfel, el se înscrie în acea concepție asupra socialului ca epifenomen). Numai printr-o reformă socială prin care să se aibă în vedere acțiuni deliberate de schimbare, transformare și remodelare a unor aspecte ale societății, precum și de rezolvare a problemelor, se poate preconiza apropierea de ceea ce reprezintă în prezent societățile occidentale dezvoltate, așa cum au procedat, de fapt, ele însele în trecut și cum acționează și acum pentru a edifica sistemul lor social.

Cât privește coordonatele fundamentale ale societăților dezvoltate, luate ca punct de referință pentru tranziția socială, avem în vedere următoarele aspecte:

- **libertatea individuală** (de exprimare a opiniei, de asociere și inițiativă, inclusiv economică);
- **proprietatea privată** (sub forma posesiei de bunuri și mijloace de producție, inclusiv acționariatul și proprietatea asupra afacerii);
- **economia de piață** (predominarea sectorului privat, dar și prezența sectoarelor public și mixt);
- **nivel înalt de educație al populației** (învățământul, factor important al dezvoltării în condițiile revoluției științifico-tehnice);
- **șanse reale de acces social** (în principiu, este acceptată egalitatea de șanse, cu diferențierea rezultatelor în funcție de capacități și activitate în

## POLITICA SOCIALĂ

---

cadrul unei structuri sociale deschise, favorizând rate înalte de mobilitate ocupațională și socială);

- **sistemul extins de securitate** (protecție) **socială** (indemnizații de asigurări sociale, alocații de asistență socială și familială);
- **democrația pluralistă** (controlul cetățeanului asupra exercitării funcțiilor publice).

Enumerarea a ceea ce considerăm a fi esența organizării societăților dezvoltate democratice (nu ignorăm prin aceasta anumite disfuncții și tensiuni, provocările continue la care este supusă în continuare societatea modernă) ne întărește convingerea că aceste caracteristici nu pot fi rezultatul unei evoluții exclusiv datorate tranziției economice. Avem de-a face cu procese complexe, în care putem identifica cu claritate obiective de natură economică, dar și obiective de natură politică și socială. Atingerea lor reclamă, prin urmare, strategii adecvate de acțiune.

Dacă ne referim la România, am putea evidenția o serie de acțiuni întreprinse ce pot fi subordonate unei reforme sociale de substanță. Avem în vedere semnificația adoptării noii Constituții pentru definirea drepturilor și libertăților individuale, demararea constituirii și funcționării organismelor statului de drept în cadrul democrației pluraliste, începutul procesului de privatizare, extinderea inițiativei particulare și multe alte asemenea aspecte. Cu toate acestea, nu s-a pus încă, cu suficientă acuitate, problema unei reforme sociale de amploare, chiar dacă se înregistrează și anumite semne de interes pentru definirea ei în peisajul gândirii sociale și politice românești.

Din punctul nostru de vedere, **o reformă cuprinzătoare** vizează sistemul socio-economic, tinzând spre eliminarea aspectelor generatoare de probleme care ar trebui să facă apoi obiectul protecției sociale. O dată cu privatizarea, trebuie schimbată și

vechea organizare socială ce se baza pe proprietatea socialistă și pe economia de comandă, în condițiile căreia individul avea un **statut de dependență față de stat**. Nu este vorba numai de anumite categorii marginalizate, ci de ansamblul populației. Pentru o perioadă de activitate, o persoană avea statutul de **om al muncii - salariat** (plata muncii, atâta câtă era, se realiza prin salariu individual diminuat și gratuitatea unor servicii prin intermediul fondurilor sociale de consum), iar pentru restul vieții era dependentă exclusiv de bugetul de stat, care includea și încasările asigurărilor sociale. Funcția deținută de cineva în ierarhia economică și politică era nu numai un factor de diferențiere într-un proces general de omogenizare socială la un nivel scăzut al condițiilor de viață, dar și factorul principal de constituire a unor grupuri privilegiate (nomenclatura).

Fără o reformă socială care să schimbe acest statut de dependență a individului, el va fi prelungit și susținut chiar printr-un posibil sistem de clientelă politică, iar protecția socială va avea ca efect secundar (neintenționat, pervers) accentuarea dependenței. Nu este suficient să se schimbe forma de proprietate (de la proprietatea socialistă la cea privată), ci devine la fel de important cum va arăta structura viitoarei proprietăți private, cu alte cuvinte, dacă se va produce un proces de polarizare socială, ca urmare a preluării proprietății de un număr redus de persoane, sau va avea loc o distribuție cât mai echilibrată a proprietății, cu constituirea unei clase mijlocii, prin efectul cumulativ al proprietății și al efortului individual.

Ca punct de orientare poate fi luat faptul că societatea europeană occidentală a depășit, pentru marea majoritate a populației, faza simplei relații patron-salariat. Pe de o parte, a scăzut însăși ponderea salariaților în cadrul populației ocupate (evident, și în totalul populației), pe de altă parte,



salariații au participări importante la proprietate. Nu este vorba numai de proliferarea micilor producători și negustori (atelieri, magazine etc.), ci și de expansiunea societăților pe acțiuni cu mii și sute de mii de acționari, mulți dintre ei lucrători în companiile respective. Este vorba de un acționariat popular, combinat cu suprapunerea între proprietate și locul de muncă. Problema dificilă pentru România (și pentru alte foste țări socialiste) este aceea că are nu doar de privatizat o proprietate publică, ci și de restructurat o economie centralizată, bazată pe comandă administrativă. Dar, prin această privatizare, s-ar putea scurta distanța ce ne desparte de țările dezvoltate (unde clasa mijlocie s-a constituit printr-un lung proces de acumulări treptate).

Deocamdată, în societatea românească predomină salariații (mulți dintre ei deveniți șomeri). Conform rezultatelor unor cercetări efectuate la ICCV, în România, munca salariată este principala (chiar majoritară) sursă de venit a familiilor: 64,3% din veniturile monetizate și 55,4% din veniturile totale erau reprezentate de salariu în luna aprilie 1992 și numai 14% și, respectiv, 37,5% constituiau veniturile din activitățile nesalarizate, restul provenind din fondurile de protecție socială (bugetul asigurărilor și asistența socială de la bugetul de stat), adică 21,7% și 17,1%. La rândul său, și acționariatul este extrem de puțin dezvoltat (lipsa veniturilor populației își spune cuvântul, ca și în cazul imposibilității de a achiziționa proprietăți și a susține activități pe cont propriu).

Până la un anumit punct, reținerea în fața elaborării de proiecte sociale este explicabilă. Numai că această reținere ar trebui să vizeze așa-numitele mari proiecte, care se ocupă de societate în întregul său, prevăzând a constitui pe un teren gol "un nou tip de societate" și care are o întemeiere mai degrabă ideologică decât o fundamentare științifică. Nu există o știință care să ne

Învețe cum se construiește o societate anume, "un capitalism științific" sau altceva asemănător. Omenirea a acumulat însă cunoștințe științifice despre societate, care ne pot ajuta să rezolvăm o problemă sau alta, să reformăm, fără a ne îndepărta de firesc. Se realizează astfel o abordare **incrementalistă** a socialului, cu mult mai mare șansă de reușită. Este, de fapt, modul în care au procedat țările occidentale.

Revenind la problematica reformei sociale în România postcomunistă, vom evidenția urgența ei deosebită, prin amploarea problemelor ce trebuie rezolvate, presiunile exercitate în această direcție, potențialul de conflicte pe care îl conțin. Nu trebuie pierdută din vedere predominanța socialului înainte, în timpul și după zilele revoluției. Într-adevăr, principalul mobil ce a scos mulțimea pe străzi în acel decembrie 1989 a fost exasperarea față de condițiile de viață proaste și devenite tot mai proaste de-a lungul deceniului al IX-lea. La rândul său, presiunea postrevoluționară pentru îmbunătățirea nivelului de trai s-a manifestat sub forma revendicărilor salariale, inclusiv a unor greve ce au afectat negativ diferite sectoare, a cerințelor de protecție socială generalizată, a solicitărilor de exonerare de la plata unor obligații (impozite, taxe), de atribuire preferențială sau gratuită a unor bunuri, dar și prin extinderea unor comportamente delincvente (corupție, fraudă, furt etc.).

Din perspectiva statutului persoanei în societate, reforma ar trebui să vizeze, așa cum arătam deja, tranziția de la statutul de dependență - **om al muncii salariat la stat**, specific vechii organizări - la un statut de independență, libertate, mobilitate, acces social aducător de bunăstare, sintetic exprimat prin **individul proprietar - subiect economic**, pentru că economicul se dovedește a fi elementul-cheie al acestui statut. Pe măsura îndepărtării de economia socialistă și a edificării economiei de piață, se produc unele mutații

semnificative și în domeniul statutului social al unor persoane, în sensul indicat mai sus. Lăsată să se desfășoare de la sine, această transformare reface însă capitalismul sălbatic, de acumulare primitivă a capitalului, printr-un model prădalnic de redistribuire a proprietății publice (creată prin munca populației în timpul vechiului regim sau naționalizată de acesta), în folosul unui grup de privilegiați, cât și prin exploatarea în interes personal a dificultăților economice existente (similar îmbogățitorilor de război, apar acum îmbogățitorii crizei).

La rândul său, politica socială, având ca finalitate atât un anumit grad de protecție generală a populației, cât și protecția grupurilor defavorizate (șomeri, tineri, familii numeroase sau monoparentale, persoane handicapate, copii orfani sau abandonati, persoane vârstnice fără venituri sau cu venituri insuficiente etc.), se poate concretiza la cel puțin două niveluri: primul nivel al politicii sociale se referă la includerea criteriilor sociale în diferite decizii macroeconomice, prin care să se urmărească asigurarea unei protecții sociale generale: distribuirea gratuită a unei părți din proprietatea de stat; sistem diferențiat de impozite și taxe; menținerea unui raport adecvat între prețuri și salarii; credite preferențiale pentru rezolvarea unor probleme sociale (locuință); subvenții pentru crearea de locuri de muncă sau de menținere a unora dintre cele existente, în condiții de viabilitate pe termen lung etc.

Al doilea nivel al politicii sociale are în vedere protecția populației prin asigurări și asistență socială.

Schimbarea statutului proprietății conduce la modificarea surselor de finanțare a programelor sociale.

Într-un sistem coerent de securitate socială, se realizează un raport corespunzător între contribuția populației la constituirea bugetului acestuia și beneficiile obținute, pe de o parte, și ajutorul acordat

celor care nu au posibilitatea să participe cu resurse la acest buget, pe de altă parte. Din aceste considerente, nu sunt agreate căile de prelevare generală prin reducerea veniturilor individuale (practice în socialism pentru formarea fondurilor sociale de consum), ceea ce impune restructurarea întregului sistem de protecție socială. Această restructurare se poate realiza încă din faza de tranziție, când trebuie promovată o concepție coerentă, încât diferitele măsuri să fie consistente cu obiectivul general. De regulă, se păstrează un drept deja existent. Prin urmare, restructurarea serviciilor sociale în domeniul sănătății, învățământului, culturii, asigurării sociale nu trebuie să conducă la restrângerea accesibilității și cu atât mai puțin la scăderea calității prestației. Restructurarea trebuie însoțită de multiplicarea serviciilor, introducerea de noi prestații și creșterea eficienței acestora, inclusiv prin introducerea de forme concurente, soluțiile fiind diferite de la un serviciu la altul.

Vom încheia considerațiile de mai sus prin reluarea argumentelor în favoarea unei reforme sociale în cadrul tranziției postcomuniste:

- a) Șansele de succes ale tranziției sporesc prin introducerea unei coerențe a măsurilor întreprinse, ceea ce impune luarea în considerare și a obiectivelor unei reforme sociale consistente de întărire a statutului de independență economică a persoanei. Reforma socială va îngusta aria sărăciei și va reduce presiunea asupra sistemului de protecție socială, concomitent cu restructurarea acestuia, prin introducerea de noi forme de asigurare socială și de noi prestații de asistență socială.
- b) Promovarea unei politici sociale globale, cu o protecție socială reală, este un mijloc de solidaritate umană larg răspândit în societatea modernă și, totodată, o modalitate de a trata

asperitățile sociale și de a preveni tulburările, prin asigurarea păcii sociale într-o perioadă deosebit de critică, pentru a nu se compromite însăși reforma. Totodată, un grad adecvat de protecție socială este și un mijloc de relansare economică. Mai întâi, se pune însă o problemă și mai presantă, aceea de oprire a deteriorării situației economice și de creare a resurselor necesare rezolvării problemelor sociale.

- c) Un program amplu de reformă socială nu necesită cheltuieli suplimentare. Problema esențială constă în modul cum este concepută tranziția: cu sau fără luarea în considerare a unor cerințe sociale majore.

Desigur, reforma socială implică accentul pe raționalitatea dezvoltării sociale, ceea ce se dovedește a fi mai dificil de realizat decât în cazul dezvoltării economice.

În orice caz, consider că reforma socială este absolut necesară pentru a ne apropia rapid de societățile moderne.

# POLITICA SOCIALĂ ȘI ECONOMIA DE PIAȚĂ ÎN ROMÂNIA\*

### 3.1. SEMNIFICAȚIA SOCIALĂ A TRANZIȚIEI DE LA ECONOMIA DE COMANDĂ LA ECONOMIA DE PIAȚĂ

Importanța construirii economiei de piață în România este mai mult decât evidentă, acum, la patru ani de la revoluția din decembrie 1989, atât din perspectiva intensificării procesului de remodelare a societății, de înlăturare a ambiguităților și contradicțiilor apărute ca urmare a dereglementărilor, neînsoțite însă cu un construct funcțional, cât și din aceea a integrării țării în structurile economice europene și mondiale. Doar în această direcție a schimbărilor, este de așteptat că se va putea valorifica potențialul de dezvoltare de care dispune țara, ca resurse materiale și umane. În fond, este vorba de **crearea instituțiilor fundamentale ale economiei de piață**, deoarece nu avem de-a face cu apariția lor spontană, cu renunțarea statului de a mai interveni în economie, așa cum s-a abordat problema imediat după revoluție. La rândul său, strategia de liberalizare a prețurilor, adoptată ulterior ca principală pârgie de restructurare economică, destinată să "conducă la afirmarea economiei de

---

\* *Lucrare elaborată în cadrul bursei ACE - PHARE și apărută în Analele INCE, CIDE, 1994.*

pieță", se dovedește a fi deosebit de dureroasă. Existența monopolurilor de producție, lipsa de capitalizare a întreprinderilor, impunerea de timpuriu a prețurilor mondiale la energie, moderarea creșterii salariilor și menținerea lor chiar sub nivelul indicelui productivității muncii, fiscalitatea înaltă, excedente ale bugetului de asigurări sociale au determinat o explozie a prețurilor, o volatilizare a economiilor populației și o prăbușire a nivelului de trai. Pentru a ieși din situația critică, este nevoie de o operă constructivă. Se impune o acțiune decisivă într-o prioritate a urgențelor, în care statul își schimbă evident rolul, dar nu înseamnă că ar avea unul mai puțin important. Această prioritate a urgențelor se referă la crearea condițiilor de acțiune a mecanismelor de piață, dar și a instituțiilor ei, ca mijloace de alocare a resurselor (capital, forță de muncă), pe baza cererii și a ofertei. Fără aceste instituții de bază nu se poate vorbi de o economie de piață și nici de acceptarea României ca membră a Uniunii Europene, cu care avem deja statut de asociere.

Coerența proceselor de tranziție nu exclude posibilitatea unor opțiuni pentru elemente alternative. Mai mult, absolutizarea unora dintre acestea s-ar putea dovedi a fi deosebit de păgubitoare. Un aspect pare a fi în afara oricăror alternative, și acesta este însăși tranziția la economia de piață. Or, tranziția constă în implementarea cerințelor fundamentale de existență și funcționare ale acestei economii.

Totodată, nu trebuie pierdut din vedere faptul că **tranziția la economia de piață este un proces ce se desfășoară la scară mondială**, cu șanse de a cuprinde, mai devreme sau mai târziu, toate țările lumii, dacă între timp nu apare un eveniment crucial, cu consecințe adverse. După eșecul evident al economiei socialiste, este vorba de adoptarea caracteristicilor economiei dominante, prin eficiență și pondere, respectiv economia de piață specifică țărilor capitaliste

dezvoltate, intrată de acum în faza internaționalizării. Se poate spune că în prezent avem de-a face cu două faze ale aceluiași proces. În primul rând, se manifestă o întărire a economiei de piață în țările capitaliste dezvoltate, caracterizată printr-o înaltă diviziune internațională a producției și care reclamă "stabilizarea, liberalizarea și deschiderea economiilor naționale". În al doilea rând, este vorba de tendința generalizării economiei de piață, prin adoptarea principiilor acesteia de către noi state (economii naționale) mai mult sau mai puțin dezvoltate și cu regimuri politice diferite. Or, trebuie observat că, deși cele două mișcări nu se suprapun, pentru cea de a doua acționează deopotrivă cerințele adoptării efective a mecanismului de piață și ale întăririi acestuia, cu alte cuvinte, tranziția economică să se realizeze dintr-o dată în raport cu noul stadiu al economiei mondiale, ceea ce, evident, impune exigențe deosebite. Considerăm însă că o anumită disociere nu numai că este posibilă, dar este și necesară pentru a adopta strategii de schimbare cu șanse de reușită. Vom înțelege mai bine acest lucru dacă avem în vedere distincția netă, radicală, de incompatibilitate dintre **economia de comandă**, unde mecanismele pieței libere au fost înlăturate, iar alocarea resurselor este făcută de stat, după cum tot el controlează procesele de producție și de distribuție, și **economia de piață**, în care alocarea, producția și distribuția se fac pe bază de competiție, pentru cea mai mare parte a bunurilor și serviciilor. Întinderea domeniului de acțiune a legii cererii și ofertei se prezintă însă diferit de la o țară la alta, cuprinzând în primul rând ceea ce se dovedește a fi eficace și eficient să fie produs și/sau furnizat de către producătorii privați. Tendința de "marketizare" tot mai puternică a economiei reprezintă acel proces ce se desfășoară în prezent la scară mondială, departe de a se fi încheiat, de întărire a mecanismelor pieței libere în țările care au deja o economie de piață. Prin aceasta, se repune în discuție rolul statului în economie, ceea ce înseamnă,



Într-un sens, o revenire la teoria economică normativă clasică a secolului al XIX-lea, care nu a încetat să aibă adepți în toată această perioadă, dar, evident, cu elaborări noi. Este vorba, în primul rând, de respingerea keynesismului ca teorie economică generală. După cum este cunoscut, J.M. Keynes admitea alocații publice pentru investiții și asigurarea ocupării depline a forței de muncă, un management economic realizat de stat prin intermediul unui important sector public, inclusiv al proprietății de stat. Această teorie a influențat politicile economice de ieșire din criza anilor 1930 (New Deal-ul), dar mai ales a influențat politicile economice din Europa Occidentală de după al doilea război mondial și continuă să le influențeze și în prezent. De altfel, tot atunci are loc un prim val de întărire și extindere a economiei de piață prin asistența acordată de SUA (planul Marshall, refuzat însă de țările socialiste), principalii beneficiari fiind țările europene occidentale. A urmat apoi o perioadă de 25 de ani de puternică dezvoltare economică a acestor țări și a altora ce s-au înregistrat în zona economiei de piață, total distinctă de aceea a economiei socialiste, care s-a autoizolat.

Ca urmare a evoluțiilor ce au avut loc în cadrul țărilor capitaliste, se poate vorbi de existența a trei modele (orientări) ale economiei de piață. Unul este cel **anglo-saxon**, foarte apropiat de cerințele teoriei economice clasice, promovat continuu de SUA, iar succesul său economic îi conferă autoritate, de care s-au apropiat, mai mult sau mai puțin, și alte țări: Marea Britanie, Canada, Australia, Noua Zeelandă, dar și o serie de țări din categoria celor în curs de dezvoltare, influențate și ajutate de primele.

Acest model se caracterizează printr-o largă sferă de acțiune a pieței libere bazate pe proprietatea privată, un sector public relativ redus și un rol economic complementar al statului, care intervine pentru a corecta eșecurile pieței (hazardul moral),

acționează pentru asigurarea (prin finanțare, eventual și/sau furnizare) de bunuri și servicii acolo și atunci când piața liberă este ineficientă sau nu le asigură la nivelul necesar. Evident, statul continuă să aplice o politică economică de amploare, ce cuprinde un ansamblu de acțiuni de facilitare a activității economice.

Un al doilea model al economiei de piață este cel reprezentat de **economia europeană**. Deși acest model pare a fi mult mai eterogen, el este descris ca fiind unul al economiei de piață temperată social, al economiei sociale de piață, iar în ultimul timp, al economiei de piață orientată social și ecologic. Și de această dată, mecanismele de piață au un câmp vast de acțiune. Există însă și un important sector public, o dimensiune apreciabilă a ceea ce reprezintă "statul bunăstării sociale", "welfare state", și chiar proprietatea de stat asupra unor întreprinderi ce produc pentru piață, ele nefiind implicate în producerea/furnizarea de bunuri și servicii publice. Tocmai aceste din urmă sectoare sunt supuse schimbării, prin sporirea marketizării și apropierea în mai mare măsură de modelul **anglo-saxon**. Dificultățile reprivatizării și/sau ale privatizării dau o imagine anticipativă palidă în raport cu natura problemelor din fostele țări socialiste, dar reprezintă totodată un cadru de evaluare a oportunităților și succeselor din domeniul respectiv.

În fine, al treilea model al economiei de piață este cel **japonez**, de o vitalitate deosebită, ce pune la grea încercare puterea competitivă a celorlalte două (de aici și eforturile lor de remodelare, ce vizează în primul rând reducerea sectorului public și a cheltuielilor sociale), dar care va rămâne probabil o caracteristică locală. În ce măsură se poate vorbi și de un model **chinezesc** al economiei de piață (eventual al economiei socialiste de piață?) este o problemă de evaluare a rezultatelor programului inițiat în această

țară. Nu este exclus să se profileze **un model asiatic**, fie el și eterogen, explicabil prin dimensiuni culturale.

Revenind în zona occidentală, este de consemnat faptul că, după șocul crizei petrolului din deceniul VIII și pe fondul crizei financiare mondiale, keynesismul începe să fie abandonat, mai întâi chiar în țara lui de origine, Marea Britanie, și de către un guvern de stânga, respectiv Partidul Laburist, aflat la guvernare în perioada 1976-1979. (Pierderea alegerilor în "iarna nemulțumirilor" să fi fost costul impunerii de măsuri nepopulare, cum ar fi limitarea creșterii salariilor, sau acestea au fost pierdute pentru că nu s-a renunțat mai de timpuriu la keynesism și nu s-a reușit deci să se introducă reforme, din moment ce Partidul Conservator, care a introdus reforme, a câștigat ulterior patru alegeri consecutive?)

Teoria liberală keynesiană este compatibilă nu numai cu intervenția statului în economie, cu un important sector public, dar și cu o politică socială extinsă și generoasă, pe alocații poate exagerată, aceea a statului bunăstării sociale, constituit după al doilea război mondial, ca urmare a consensului forțelor politice liberale, conservatoare, creștine și social-democrate. Iată însă că keynesismul, fie că a fost considerat tot timpul o teorie greșită (de către adepții laissez-faire-ului), fie că este considerat neadecvat în raport cu noile probleme ce caracterizează actualul stadiu de evoluție al economiei mondiale, de slăbire a posibilităților de control național, nu mai reprezintă acel punct de reper obligatoriu al politicilor economice. Principala obiecție se referă la pretenția de a asigura ocuparea deplină a forței de muncă. Or, dacă acest fapt nu crea probleme în condițiile în care cererea de forță de muncă depășea oferta și s-a apelat la forță de muncă externă (muncitorii oaspeți), o dată cu manifestarea crizei de după anul 1973 și reducerea cererii de forță de muncă, pretenția ocupării depline

este percepută ca fiind nerealistă și, în plus, un obstacol major în calea restructurării economice. Așa cum se întâmplă de obicei, teoria rivală este adusă în prim-plan. De această dată, este vorba de **monetarism** (Milton Friedman), puternic supralicitat de adepții dreptei radicale care se inspiră din opera lui Fr. Hayek. Monetarismul este prezentat ca adevărata dezvoltare modernă a teoriei economice clasice normative. Teoria respectivă, care își primește consacrarea o dată cu adoptarea ei ca politică guvernamentală de către Administrația Reagan și Guvernul Thatcher, dar și de către alte regimuri, unele nedemocratice, cum a fost dictatura lui Pinochet în Chile, tinde spre a atribui statului doar un rol economic minim, prin reducerea drastică a sectorului public și a cheltuielilor sociale. Surprinzător este că tocmai statul trebuie să implementeze această politică, fie și prin mijloace autoritare. Este însă destul de dificil de făcut separația între cerințele economice de introducere a noii orientări și preferințele politice. Climatul politic de care a beneficiat această orientare în ultimii 20 de ani, prin venirea la putere a unor partide politice conservatoare, influența exercitată de diferite organizații economice și financiare internaționale nu pot fi desigur ignorate. O dată "implementată", teoria capătă autoritatea faptului împlinit și susținere prin puterea economiilor naționale respective. Un lucru este însă cert, și anume căutarea unor mijloace cât mai eficiente de alocare a resurselor și de reducere a costurilor de producție este un element fundamental al succesului în competiția economică și astfel justifică recomandările experților ce se situează pe pozițiile monetarismului. O analiză mai atentă a situațiilor și inițiativelor de politică economică și socială ne arată însă faptul că nu întotdeauna criteriile economice, deși invocate, sunt cele care primează efectiv, ci mai degrabă opțiunile politice. Adesea, mecanismul pieței libere este făcut aliat în

lupta împotriva a ceea ce este considerat a reprezenta colectivismul din politicile economice și sociale europene, într-o încercare de absolutizare a individualismului. Acest fapt este mai evident în cazul privatizării unor servicii publice, care, fără să îmbunătățească prestațiile sau să sporească posibilitățile de alegere (controlul de către consumator), nu reduce cuantumul cheltuielilor publice necesare. În plus, se soldează cu o creștere a costurilor și mai ales a prețurilor, care trebuie să includă și profitul.

Dar să nu anticipăm; deocamdată să consemnăm climatul în care se desfășoară cea de a doua etapă de extindere a pieței libere în țările capitaliste dezvoltate și care cuprinde și țări din lumea a treia și a doua, de la "micile tigrii" din Asia la țări din America Latină, Africa și Europa.

De altfel, disputele în legătură cu alternativele de marketizare nu sunt nici pe departe încheiate. Teorii economice nu mai puțin prestigioase, elaborate tot în spiritul teoriei clasice a economiei de piață, cum ar fi cele ale lui P. Samuelson, G. Baker, A. B. Atkinson, N. Barr etc., se îndreaptă spre: analiza criteriilor de diferențiere a sectorului public de cel privat; primatul eficacității și eficienței în alegerea producerii și/sau furnizării publice sau private a unor bunuri și servicii; domeniile în care este recomandată asigurarea socială și cele care sunt accesibile asigurării private; importanța formării capitalului uman pentru dezvoltarea economică; justificarea și de pe poziții strict economice a welfare state-ului etc.

Totodată, chiar și în țările în care guvernele par a favoriza o variantă rapidă de marketizare, sunt constituite alternative de guvernare care prevăd rețuturi importante în ceea ce se consideră a fi opțiuni politice, și nu fundamentare economică a unor reforme.

Pe de altă parte, înseși programele radicale ca atare nu au fost implementate. Ceea ce s-a făcut, deși a adus modificări, nu a redus semnificativ dimensiunea welfare state-ului. Acesta a rămas aproape intact, în condițiile introducerii pluralismului prin crearea pieței în domeniul serviciilor sociale, reorientându-se cheltuielile și modul de operare.

Înainte de a trece mai departe la tranziția post-comunistă, să vedem care sunt concluziile ce pot fi desprinse din desfășurarea procesului "de tranziție" în interiorul economiei de piață. Vom observa că avem de-a face cu o **ajustare, extindere și întărire** a mecanismului de marketizare a unei economii, care rămâne tot timpul funcțională, cu un output corespunzător - producerea de bunuri și servicii, căruia i se dorește sporirea eficienței. Un model de marketizare formulat de pe pozițiile radicale îl găsim detaliat în lucrările unui seminar al Institutului Internațional de Economie, la care au participat artizani ai reformei din întreaga lume (ianuarie 1993). Acțiunile de reformă recomandate, cuprinse în conceptul "consensul de la Washington", sunt următoarele: **realizarea disciplinei financiare**, ceea ce înseamnă un deficit bugetar de sub 2% din PIB sau surplus primar înainte de scăderea serviciului datoriei externe; în cheltuielile publice, să se acorde prioritate celor cu câștig economic: infrastructură, educație, îngrijirea primară a sănătății; **reducerea cheltuielilor administrative**, a subvențiilor și a cheltuielilor pentru "elefanți albi"; **reforma impozitării** prin lărgirea bazei de impozitare și reducerea cotei marginale a impozitului (deci mai puțin progresiv), dar cu egalitate orizontală, îmbunătățirea administrării impozitării etc.; **liberalizarea financiară**, dobânda fiind determinată de piață (provizoriu se poate practica și dobânda preferențială, dar obiectivul este rata real pozitivă); **unificarea ratelor de schimb** la nivel competitiv; **liberalizarea comerțului** (înlocuirea

restricțiilor cantitative cu tarife vamale aduse la cel mult 10-20% în 3-10 ani); **abolirea barierelor** pentru investițiile străine (condiții egale de competiție); **privatizarea** întreprinderilor de stat; **abolirea** tuturor restricțiilor pentru intrarea de noi firme pe piață; **reglementări de protecție a mediului; supravegherea prudentă** a investițiilor financiare; **sistem legal** ce permite intrarea în drepturile de proprietate la costuri mici.

Dacă e să ne referim la condițiile de succes ale acestor reforme, vom constata că ele sunt formulate din perspectiva unui profesionalism economic impecabil, dar cu intenția contracarării lipsei lor de popularitate. În principal, este vorba de: elaborarea în avans a unui program coerent și detaliat, în acord cu cerințele teoriei economice normative clasice (și nu ale noii teorii, aceea a "alegerii raționale", care absolutizează comportamentul egoist al individului, deci și al reformatorului); echipa de reformatori - "tehnopoli" (experți economiști sau politicieni cu pregătirea economică necesară) - care să dispună de putere executivă delegată de autorități; existența unui lider politic vizionar care să nu fie interesat de a fi reales (de popularitatea lui), ci de a înfăptui o operă istorică, utilizarea "lunii de miere" (de după câștigarea alegerilor) pentru lansarea programului de reformă, care este de preferat să fie ținut secret până atunci; campanie reușită prin mass-media, în care se accentuează caracterul general al reformei, și nu satisfacerea intereselor unor sectoare sau grupuri; altruismul reformatorilor, abținându-se de la obținerea de avantaje economice din reformă, prin motivarea strict profesională, de prestigiu (după ce și-au îndeplinit misiunea, ei se întorc la munca lor academică); compensarea celor ce pierd și accelerarea câștigului pentru cei ce câștigă; existența ajutorului financiar extern; posibilitatea utilizării unei crize ca moment al lansării reformei; existența unei opoziții slabe și

demoralizate, dacă avem de-a face cu un regim democrat, eventual utilizarea condițiilor favorabile pe care un regim autoritar le are de a impune măsuri nepopulare. Nu este dificil să observăm recurgerea la machiavelism economic pentru contracararea caracterului nepopular al reformei. Apoi noțiunea de interes general este una strict economică, de a maximiza funcția bunăstării sociale (sau a minimiza funcția pierderilor), exprimată (după John Williamson) în "pondera mai puternică a câștigului, cu cât venitul primitivului este mai mic" (ca variantă la a echilibră câștigul realizat de un individ cu pierderea suferită de altul, considerată a fi o aplicare conservatoare a principiului compensării). Mai puțin se spune însă cum să se facă compensarea celor care pierd și ce intră la denumirea de "elefanți albi", dar este evidentă sacrificarea dimensiunii sociale. Tranziția este văzută în termeni strict economici; în realitate, se adeverește că, cu cât se face mai mare caz de selectivitate în politica socială, de îndreptare a atenției spre cei aflați în nevoie, cu atât mai mare este șansa ca tocmai ei să suporte cel mai greu șocul. În acest caz însă, este afectat și cetățeanul a cărui bunăstare economică se află la medie, fie că este vorba să-și piardă poziția avantajoasă pe care o deținea pe o piață mai puțin competitivă, fie că este vorba de consecințele reducerii drastice a cheltuielilor sociale. În acest caz, doar artificiile (prin care un câștig de o anumită valoare obținut de o persoană mai puțin bogată valorează mai mult decât dacă ar fi fost realizat de una mai avută) îl fac pe tehnopol să fie cu inima mai împăcată și simțul estetic satisfăcut, pentru că a reușit să "definească" o funcție generală a bunăstării optime Pareto (după care câștigul unuia nu trebuie să însemne pierdere pentru altul). În acest fel, compensarea se poate face la un nivel chiar foarte scăzut, pentru că venitul celor care pierd urmează să fie multiplicat teoretic până se obține optimul Pareto. Desigur, ținem să precizăm, asta nu-l ajută cu nimic pe cel în cauză, din moment ce pe piață



el dispune de suma inițială, și nu de cea multiplicată în ecuația tehnopolului.

Modelul propus conține evident multe elemente ce se înscriu în cerințele tranziției la economia de piață și recomandări de conduită "ale mâinilor curate", mai mult decât binevenite. Totuși, un astfel de model are puține șanse de a fi acceptat într-o societate democratică. Dacă unele măsuri se pretează la "punerea în fața faptului împlinit", de aici argumentele pentru terapia de șoc, altele sunt însă de durată. Dacă nu se reușește să se introducă tot pachetul de acțiuni dintr-o singură mișcare, trebuie așteptat un alt moment favorabil, care nu se știe dacă și când se va ivi, ceea ce întrerupe desfășurarea procesului. În fine, modelul generalizează situația din interiorul economiei de piață și are în vedere mai puțin tranziția în cazul economiei de comandă, deși se vrea unul general. Or, în acest ultim caz, nu mai avem de-a face cu o schimbare de grad, de intensitate a acțiunii pieței libere, ci cu una calitativă prin excelență și care trebuie corelată și cu asigurarea funcționalității economiei pentru a se evita colapsul. Aici se produce o tensiune teribilă: vechea structură este dereglementată, dar nu total, altfel nu s-ar mai putea produce nimic pentru o perioadă, dar noua structură fie nu este încă introdusă, fie, dacă este introdusă, desigur doar parțial, nu poate încă funcționa în condițiile existenței vechii structuri, și pentru că este incompletă, cu elemente disparate și contradictorii. Nu este deci întâmplător faptul că, în locul unui **atac constructiv timpuriu și puternic** împotriva vechii structuri și al introducerii unui pachet coerent de măsuri de reformă, se preferă mai întâi acțiuni de "schimbare" a vechii structuri, eventual așteptarea autodistrugerii ei, astfel încât să fie mai puțin rezistentă la schimbare și de abia ulterior să se încerce introducerea celei noi. Între timp însă, costurile sociale acumulate sunt poate mai mari decât dacă s-ar fi urmat o cale sistematică de

reforme succesive care să implementeze acele mecanisme fundamentale ale economiei de piață. Evident însă că abordarea ultimă este condiționată de resurse. Până la tranziția economică din fostele țări socialiste, nu s-a înregistrat nici un caz de reformă fără un masiv ajutor financiar extern, chiar dacă se zice că situația internă este cea hotărâtoare. Or, pentru fostele țări socialiste, cu excepția RDG, acest ajutor este total insuficient și cu atât mai mult acesta a fost și este cazul României. Chiar și în viitor trebuie luat în calcul, în cel mai fericit caz, un ajutor financiar extrem de modest. Pe de altă parte, și îndatorarea externă excesivă este nerecomandată.

Cât privește dimensiunea socială a tranziției post-comuniste, este de reținut faptul că recomandările de reducere substanțială a sectorului public și a cheltuielilor sociale sunt subînțelese mai ales acolo unde tocmai aceste elemente sunt obiectul de reformă și, de regulă, în toate țările bogate sunt supradimensionate. Nu este nici de această dată cazul fostelor țări socialiste, cu nivelul de trai atât de scăzut. Altele sunt prioritățile. Mai întâi se impune privatizarea întreprinderilor economice. Aceasta, pentru că însuși sectorul social este mai puțin dezvoltat aici, cu o pondere a cheltuielilor sociale în PIB mult mai mică decât în țările capitaliste. Dar mai presus de orice (și la acest aspect vom reveni) este faptul că sectorul social este esențial încă pentru condițiile de viață ale imensei majorități a populației.

Fără îndoială însă că și sectorul social trebuie pus de acord cu cerințele economiei de piață, dar nu abordat strict din perspectiva "necesității" reducerii sale. Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că tranziția economică se realizează în același timp cu cea politică. Datorită slabei legături pozitive între democrație și economia de piață (pot exista una fără alta, nu se susțin reciproc, dar se pot anula reciproc,

prin acumularea efectelor negative), este necesară adoptarea unei strategii de reformă care să răspundă la ambele obiective. O astfel de strategie va trebui să conțină neapărat o puternică dimensiune socială. În fapt, politica socială realizează o legătură între politic și economic. Pe de o parte, ea implică abordarea democratică a problemei tranziției, inclusiv realizarea unui consens al forțelor sociale și politice, și nu apelul la machiavelisme. Pe de altă parte, ea vizează acea protecție strict necesară pentru a se face față schimbărilor, și nu numai pentru aceasta. Este vorba de a se constitui un sistem coerent de instituții, programe, contribuții, beneficii, servicii publice și private, compatibil cu cerințele economiei de piață. Introducerea sistemului privat de servicii în domeniul social este mai mult decât necesară. El trebuia însă să se adauge, cel puțin în prima fază, sistemului public, să creeze acel pluralism al bunăstării de care se discută în prezent ca despre o tendință majoră de evoluție în plan mondial.

Fără să încercăm o evaluare globală a inițiativelor de reformă economică în România și cu cât mai puțin să le contestăm sau să le justificăm, nu putem să nu reținem faptul că încă nu dispunem de acele instituții fundamentale ale economiei de piață recomandate de cerințele funcționării sistemului, în acord cu elaborările teoretice și experiența practică. Vedem această neîmplinire și datorită faptului că dimensiunea socială a tranziției nu s-a bucurat de tratarea corespunzătoare. **Este vorba de schimbarea statutului de dependență economică a individului în societate cu unul de independență, specific subiectului economic, întreprinzătorului,** prin intermediul restructurării proprietății. Am avut prilejul să dezvoltăm cu altă ocazie acest aspect al tranziției postcomuniste (vezi revista *Calitatea vieții*, nr. 2-3/1993). Reforma socială este destinată să pună de acord structurile sociale cu

cele economice în formare. După cum este cunoscut, vechea organizare economică s-a bazat pe proprietatea socialistă generalizată la scara întregii societăți. Acestei organizări i-a corespuns un statut economic de dependență a cvasitotalității populației de venitul salarial, de protecție socială și de serviciile finanțate de la bugetul de stat și furnizate gratuit (cel puțin teoretic) la locul de utilizare. Este vorba deci de lipsa proprietății private ca resursă de trai și de organizare a producției. Dar acest sistem nu mai corespunde cerințelor tranziției, în care proprietatea privată devine baza desfășurării activității economice. Pe de altă parte, noua organizare este de abia în formare, cu o putere mică, situație în care statutul de dependență salarială este translatat într-unul de dependență față de protecția socială, căreia i se impun sarcini prea mari pentru a putea fi o pârghie a reformei. Prin urmare, o dată cu renunțarea la proprietatea socialistă, vechea organizare socialistă nu mai are bază economică de susținere, iar constituirea unei noi baze pe cale naturală se face doar parțial și este un proces de lungă durată, ceea ce reclamă și aici intervenția specifică.

În fapt, această intenție a existat atât în cuprinsul Legii nr. 18, cât și în acela al Legii nr. 54, respectiv refacerea proprietății private în agricultură și îndreptățirea tuturor cetățenilor majori la 30% din valoarea întreprinderilor ce se privatizează. Modul în care se desfășoară în realitate activitatea din agricultură ne situează încă departe de îndeplinirea acestor obiective, chiar în formele limitate în care au fost stipulate. Mai mult, criteriile politice și sociale contravin uneori cerințelor economice de organizare eficientă a activității în agricultură. La rândul lor, certificatele de proprietate au rămas simple hârtii la doi ani de la emitere sau, în cel mai bun caz, cu șanse de a avea o valoare derizorie pentru a constitui o sursă de

lansare în afaceri și nici cel puțin una de protecție socială. Ar fi de așteptat ca cel puțin noua inițiativă a executivului, de eliberare a unor certificate nominative cu o valoare declarată apreciabilă, să contribuie la realizarea protecției populației prin proprietate.

### 3.2. REFORMA SISTEMULUI DE PROTECȚIE SOCIALĂ ȘI DE SERVICII SOCIALE

#### *Politica socială a statului socialist*

Pentru reformele din România, un pericol imens poate să apară în această perioadă prin schimbări de dragul schimbării, de adoptare a unor decizii pe considerente îngust bugetare sau de izolare a unei singure tendințe. Oricând se găsesc argumente pentru orice tip de "inovație". Fără îndoială că actualul sistem național de prestări sociale nu este cel mai bun posibil, dar nici cel mai rău. Este nevoie de reorientarea lui, de diversificarea și îmbunătățirea resurselor disponibile, de introducerea managementului la toate nivelurile, de efectuarea de evaluări, inclusiv de tip cost-beneficiu. Dezmembrarea, fragmentarea acestor sisteme, pe considerentul că și alte țări au de-a face cu astfel de situații, nu se justifică, atât timp cât este mai mult decât evident efortul de unificare și integrare a prestațiilor sociale, ca mijloc de reducere a costurilor, de eliminare a suprapunerilor și contradicțiilor. Este un fapt bine cunoscut, de exemplu, costul mult mai mare al îngrijirii medicale în SUA, dublu decât în orice altă țară dezvoltată, tocmai datorită lipsei unui sistem general de asigurări pentru îngrijirea sănătății (actuala administrație are în vedere introducerea asigurărilor obligatorii în acest domeniu; în acord cu tradițiile culturale americane, va fi un sistem privat).

Pentru România, asigurarea accesibilității și a costului redus al serviciilor sociale, inclusiv al celor de administrație, trebuie să constituie criteriul fundamental de reformă. De abia pe măsură ce se asigură strictul necesar, se leagă nodurile "plasei de siguranță socială" (safty net), ne putem gândi la alte reforme, ceea ce înseamnă neapărat și o separare în timp a acestora. Totodată, trebuie stimulată afirmarea sistemelor complementare, alternative, pe baze ocupaționale, private și/sau voluntare.

De altfel, la reuniunea miniștrilor însărcinați cu probleme de muncă și politică socială din țările OECD, ce a avut loc în anul 1992, s-a recunoscut faptul că multe cheltuieli sociale sunt investiții în societate, îi întărește potențialul de creștere. Investiția în resurse umane nu poate fi întotdeauna evaluată în termenii pieței forței de muncă, dar se recomandă măsuri active pe piața muncii, de dezvoltare a potențialului, o susținere reciprocă între politicile economice și sociale. Diferitele măsuri de politică economică trebuie să fie consistente cu obiectivele sociale. Rolul politicii sociale nu trebuie să fie acela de a repara eșecurile altor politici, nu este un rol subordonat. Creșterea economică neinflaționistă, ocuparea forței de muncă, stabilitatea socială și politică se obțin printr-un echilibru între politicile economice, sociale, ale educației și forței de muncă.

Evaluarea corectă a politicii sociale promovate de regimul comunist în România se impune cu necesitate. Aceasta, pentru simplul motiv că, în realizarea reformei, trebuie să se țină cont de specificul sistemului de protecție socială și de servicii sociale, de caracteristicile diferitelor programe, de modul de organizare și funcționare, ca să enumerăm doar câteva aspecte esențiale. De altfel, modelul vechi se va prelungi cel puțin pentru o perioadă, iar unele dintre elementele sale supraviețuiesc reformei, continuitatea

fiind inevitabilă, pentru că, în decursul timpului, s-au constituit anumite obligații și drepturi ce nu pot fi suspendate pur și simplu. Apoi, sistemul de atitudini și comportamente induse de vechiul model de politică socială își va face simțită prezența pentru încă o anumită perioadă de timp. În fine, o analiză atentă a vechiului sistem de protecție socială și de servicii sociale s-ar putea să ne conducă la concluzia că anumite aspecte nu ar trebui schimbate, ele dovedind valabilitate în timp și, totodată, compatibilitate cu modelul welfare state-ului modern.

De altfel, în literatura de specialitate apărută în Occident, rămâne o problemă deschisă dacă se poate sau nu vorbi de un stat al bunăstării în cazul țărilor socialiste. Argumentele în favoarea unui astfel de stat, fie și a unui stat al bunăstării socialiste, se referă la tipurile de programe sociale și la gradul de adresabilitate (acoperire) a populației cu astfel de programe. Opoziția față de acceptarea unui welfare state pentru țările socialiste, inclusiv europene, are în vedere caracteristicile sistemului, constituirea resurselor, specificul redistribuției, nivelul scăzut al prestațiilor. Pentru această orientare nu există decât un singur stat al bunăstării, cel capitalist, chiar dacă îmbracă modele diferite. Ar fi deci un nonsens să se vorbească de un stat socialist al bunăstării și cu atât mai puțin se poate concepe că statul socialist ar fi constituit un stat capitalist al bunăstării; în legătură cu problema aflată în discuție, nu sunt puține nici încercările de analiză comparativă a politicilor sociale aparținând celor două tipuri de societăți, dar mai ales identificarea unor programe sociale cu un grad ridicat de apropiere sau de echivalență, cum ar fi serviciile de îngrijire a sănătății, cele specifice învățământului, locuirii, transportului, serviciile sociale personale sau diferite tipuri de prestații de protecție socială: pensii, alocații etc.

Încercând o succintă caracterizare, vom spune că politica socială promovată de statul socialist român a fost puternic motivată ideologic. Ea decurgea din tipul de societate dorit a fi construit și se baza aproape exclusiv pe rolul paternalist al statului proprietar și deținător al controlului asupra utilizării resurselor și asupra distribuției acestora. Prin controlul asupra resurselor, exercitat în calitate de producător și actor în procesele de producție și de consum, statul socialist a realizat o repartitie sui generis a veniturilor, fără a se mai distinge fazele de distribuție și, respectiv, redistribuția la nivel individual, ci numai fazele de acumulare și consum la nivel global. La rândul său, consumul se repartiza apoi pentru salariu, venituri sociale bănești, finanțarea serviciilor sociale furnizate gratuit la locul de utilizare. Astfel, aproape totul depindea de bunăvoința statului, cu punerea în mișcare a unui sistem de ierarhizări, cu inevitabile favorizări și marginalizări ale unor categorii de populație. Prin controlul centralizat de tip administrativ, s-a menținut un nivel scăzut al tuturor categoriilor de venituri, iar politica socială restrictivă a devenit mult mai accentuată în deceniul al IX-lea, în împrejurări asupra cărora nu insistăm aici. Fără îndoială că modelul politicii sociale din acea perioadă a fost unul deosebit de contradictoriu. Pe de o parte, încorpora anumite caracteristici universaliste, de stat al bunăstării sociale, mai ales prin modul de organizare și funcționare a diferitelor servicii sociale. Pe de altă parte, se mențineau la un nivel deosebit de scăzut volumul cheltuielilor sociale, dar și proporția acestora în PIB, respectiv în venitul național. Or, aceste caracteristici ar apropia modelul politicii sociale de așa-zisul model rezidual, specific liberalismului individualist (laissez-faire). Numai că, dacă acest ultim model, favorizat și în prezent de anumite orientări de dreapta sau de cercuri financiare, conferă un rol redus statului



(deoarece există alte mecanisme sociale care îi ajută pe cei în nevoie), în modelul socialist, statul a exclus intervențiile organizațiilor și grupurilor neguvernamentale. Aici nu vom insista în a categorisi politica socială a statului socialist din perspectiva unor modele de stat al bunăstării, ci mai degrabă dorim să-i relevăm, fie și parțial, caracteristicile esențiale.

Vom începe prin a spune că sistemul de protecție socială și de servicii sociale din România dinainte de 1989 s-a bazat, pe de o parte, pe asigurările sociale ale populației active, ca un drept decurgând din statutul de persoană ocupată, contribuțiile de asigurări sociale (CAS) fiind în principal în sarcina întreprinderilor, care tot ele plăteau și echivalentul impozitului pe salarii. Pe de altă parte, a funcționat un sistem extins de servicii sociale finanțate de la bugetul de stat și furnizate gratuit la locul de utilizare, ca și un sistem subdezvoltat de asistență socială, prin alocații și instituționalizare. Rezultatul acestei politici a fost, așa cum am mai menționat anterior, o totală dependență a veniturilor populației de deținerea unui loc de muncă în cadrul economiei naționale, de furnizarea de către stat a unor venituri și servicii sociale. Obiectivul ocupării depline a forței de muncă nu a putut fi însă realizat, înregistrându-se un anumit procent de șomaj, fără a se introduce încă o indemnizație specifică. În plus, pe măsura epuizării resurselor dezvoltării extensive, a acumulării efectului ineficienței economice, prin opțiunea de a plăti în ritm forțat datoria externă, au fost introduse noi restricții în domeniul social. Toate au făcut ca nivelul de trai al populației, menținut tot timpul la cote deosebit de modeste, să cunoască deteriorări suplimentare în deceniul al nouălea, caracterizat prin insuficiența veniturilor, a bunurilor de consum de strictă necesitate, calitatea slabă a prestațiilor din cadrul serviciilor de asistență socială. Conducerea administrativă a economiei, investițiile nefundamentate,

izolarea de economia mondială sunt doar câțiva factori care au semnat eșecul modelului socialist de dezvoltare și, o dată cu acesta, și al politicii sale sociale.

Așa cum era de așteptat, imediat după schimbarea regimului politic în România, ca și ulterior, s-au introdus anumite corective de politică socială, fără a se schimba esențial modelul. În primul rând, s-au acordat unele drepturi prevăzute de legislație, dar negate unor categorii de persoane. În al doilea rând, a avut loc o extensie a domeniilor de politică socială, prin introducerea de noi prestații. Unele dintre măsurile întreprinse au fost însă divergente sau nu s-au înscris în opțiunile posibil de susținut pe durată îndelungată.

În aceste condiții, actualul sistem de protecție socială și de servicii sociale este și mai contradictoriu față de cel de la care s-a pornit. Pe de o parte, s-au înregistrat evident unele progrese (inclusiv ca urmare a ajutorului umanitar extern), pe de altă parte însă, se înregistrează cazuri de superprotecție socială pentru unele categorii de persoane, concomitent cu rămânerea altora în afara sistemului. Totodată, s-au menținut sau au fost reintroduse practici de control exercitat de stat asupra veniturilor salariale și sociale, alocații bugetare minime pentru sectorul social. De această dată, se liberalizează prețurile și se introduce o fiscalitate împovărătoare, care a condus la scăderea generală și mai accentuată a nivelului de trai al populației. Întreagă această scădere este considerată a fi un cost social al tranziției la economia de piață și al scăderii nivelului producției. Nu există însă suficiente argumente care să motiveze restricțiile, sacrificiile impuse populației, decât adoptarea deliberată a unui model restrictiv.

Între timp se reface povara datoriei externe, fără un efect economic adecvat. Dacă în perioada de împrumuturi, nivelul de trai al populației poate fi

susținut deasupra valorilor reale ale producției, ceea ce nu a fost însă cazul în România, plata datoriilor se asociază, de regulă, cu un regim de restricții sociale suplimentare. De altfel, unele restricții de această natură au și fost adoptate, pentru a se putea obține împrumuturile respective, iar România continuă să aibă o cotă extrem de mică a cheltuielilor sociale în PIB.

Este, desigur, în afara oricărei dispute faptul că reforma sistemului de protecție socială și de servicii sociale reprezintă o acțiune dificilă, de mare complexitate, fără a se putea considera că ar exista soluții unice pentru rezolvarea diferitelor probleme. Mai mult, efectele lor nu vor putea fi menținute în totalitate sub control. Cu alte cuvinte, rămân probleme deschise atât opțiunile de reformă și gradul de atingere a obiectivelor urmărite, cât și posibilitățile de a preîntâmpina apariția unor efecte nedorite. Nu mai puțin evident se dovedește a fi faptul că obținerea coerenței adecvate a transformărilor induse în sistemul de protecție socială și de servicii sociale este condiționată de: elaborarea unui cadru general al reformei, specificarea direcțiilor de evoluție, identificarea soluțiilor optime pentru situațiile de rezolvat, asigurarea resurselor și a logisticii necesare acțiunilor ce se întreprind, estimarea costurilor.

În perioada următoare, reforma socială, în măsura în care este acceptată, se va desfășura concomitent cu reforma economică. Ea are ca obiectiv principal trecerea de la statutul de dependență economică a populației la unul de relativă independență, conferit de proprietatea privată pentru marea majoritate a cetățenilor. Acest fapt nu se va putea însă realiza într-un timp foarte scurt, astfel încât, pentru o anumită perioadă, va prevala statutul de dependență salarială sau de protecția socială. Istoria postrevoluționară ne arată că sunt cazuri de persoane rămase în afara sistemului actual de protecție socială și cărora nici

famiile sau colectivitățile locale, nici alți factori de intervenție nu reușesc să le asigure minimul de condiții de existență, după cum se întâlnesc cazuri de superprotecție socială, ceea ce reclamă o redistribuire a resurselor.

*Opțiuni fundamentale de reformă*

Cadrul general în care se poate realiza o reformă coerentă, bine articulată pe componentele sale, este dat de o serie de opțiuni fundamentale de orientare. Întrucât este vorba de o acțiune cu efecte multiple asupra populației, opțiunile, ca și alte aspecte ale reformei, trebuie făcute cunoscute, pentru a putea fi analizate și evaluate, respectiv acceptate, reformulate, respinse, înlocuite.

1. Din aceste considerații, rezultă în fapt o primă opțiune fundamentală de realizare a reformei. Este vorba de **caracterul său democratic**. El presupune o conlucrare între forțele sociale și politice, dar mai ales o dezbatere publică a soluțiilor preconizate de experți, și constituirea unui consens suficient de ridicat pentru legitimarea reformei ca întreg și a diferitelor sale elemente.

2. Reforma sistemului de protecție socială și de servicii sociale din România este o parte componentă a tranziției postcomuniste. Prin reformă se urmărește **punerea de acord a acestui sistem cu cerințele funcționării economiei de piață** și nu numai atât: trebuie avută în vedere **dezvoltarea sistemului respectiv ca pârghie de îmbunătățire a calității vieții populației**.

3. Acceptarea unor **obiective distincte pentru reforme sociale**, care nu se subordonează celei de natură economică, dar a căror realizare depinde, cel puțin în parte, de modul cum este concepută tranziția

economică. Din această perspectivă, considerăm că privatizarea trebuie să fie realmente și o denaționalizare a mijloacelor de producție, să refacă drumul invers al naționalizărilor, ceea ce nu presupune întotdeauna reîntoarcerea proprietăților către foștii deținători, ci mai degrabă către marea majoritate a cetățenilor României, cu compensarea, fie și parțială, a vechilor proprietari, pentru a facilita și pe această cale evadarea din statutul de dependență economică.

4. Dat fiind nivelul de trai scăzut al populației, în procesul tranziției economice, nu trebuie formulată ca obiectiv reducerea nivelului cheltuielilor sociale. În fapt, nu pot fi introduse prestații noi fără o sporire a acestor cheltuieli. Este rezonabil să acceptăm **un nivel minim al cheltuielilor sociale în PIB de 25%**, ceea ce ar însemna o sporire cu câteva puncte procentuale față de situația actuală.

5. Urmărirea **repartizării cât mai echilibrate a costurilor** sociale ale tranziției economice. Prolungirea acțiunii de "moderare" a salariilor și a veniturilor sociale poate produce unele rezultate financiare, dar nu o înscriere pe coordonatele dezvoltării și relansării economice și cu atât mai puțin ale îmbunătățirii calității vieții populației. Costul foarte scăzut al forței de muncă nu se constituie într-un avantaj economic indubitabil.

6. **Introducerea de obligații sociale ferme** ale celor ce angajează forța de muncă: legalitatea relațiilor de muncă, plata contribuțiilor de asigurări, diferite beneficii legate de angajare, negocierea liberă a salariilor, servicii sociale și medicale etc.

7. **Intră în atribuțiile statului modern**, iar Constituția României prevede promovarea unei politici sociale în beneficiul populației, cu atenție specială pentru grupurile și persoanele vulnerabile în a-și asigura cele necesare traiului.

8. Intervenția socială a statului **nu trebuie să distorsioneze sau să împiedice buna funcționare a mecanismelor economice**, ci mai degrabă să o faciliteze, având în vedere faptul că resursele acestei acțiuni sunt furnizate în fapt de economie și depind de nivelul de dezvoltare a acesteia.

9. Intervenția socială a statului nu trebuie să reducă nici interesul și nici posibilitatea oricărei persoane de a manifesta o atitudine activă de asigurare a unui nivel de trai cât mai înalt, prin activitate proprie.

10. Alternativele de schimbare propuse **trebuie să aducă o îmbunătățire a situației existente** în domeniul protecției sociale și al serviciilor sociale, și nicidecum o deteriorare a acestora. Acest fapt se poate realiza prin identificarea de noi resurse, dar și prin eliminarea superproducției.

11. Schimbarea sistemului de protecție socială și de servicii sociale **nu presupune distrugerea celui vechi** și mai ales nu distrugerea tuturor elementelor sale, atât timp cât ele probează valabilitate în acord cu noile exigențe.

12. Reformarea sistemului de protecție socială și de servicii sociale **se realizează din perspectiva constituirii pluralismului bunăstării**, prin luarea în considerare a activității sectoarelor privat, voluntar și de caritate, ca elemente suplimentare și complementare, dar care nu diminuează atribuțiile și obligațiile statului în domeniul respectiv.

13. Sistemul de protecție socială și de servicii sociale trebuie astfel structurat încât să se realizeze **un echilibru funcțional** între nivelurile central, regional și local, cu încorporarea mecanismelor de control al cheltuirii banilor publici și cu respectarea cerințelor managementului serviciilor sociale.

14. Realizarea **coerenței reformei**, prin coordonarea tuturor inițiativelor și acțiunilor de schimbare, trebuie urmărită pentru fiecare orizont de timp, evitându-se astfel crearea de dezechilibre și costuri sociale inutile.

15. **Eliminarea contradicțiilor** și a disfuncționalităților din actualul sistem de protecție socială și de servicii sociale are o urgență absolută. Nu trebuie așteptată rezolvarea prin introducerea de măsuri mai mult sau mai puțin radicale de reformă.

16. **Constituirea resurselor** politicii sociale se realizează prin transferuri intra și intergeneraționale, prin asigurări sociale și acțiuni de asistență socială, cu contribuții adecvat determinate din partea beneficiarilor (asiguraților), a întreprinderilor (patronilor), precum și a statului (bugetele centrale și locale).

17. Contribuțiile populației și ale celor ce angajează forță de muncă se raportează la celelalte obligații de natură fiscală. În fapt, aceste **contribuții sunt un tip specific de impozit**, iar ponderea impozitului în veniturile populației are implicații dintre cele mai diverse pentru activitatea economică.

18. Cheltuielile de protecție socială și pentru serviciile sociale **nu sunt pur și simplu costuri** suportate de societate. Cel puțin o parte din aceste cheltuieli se dovedesc a fi investiții pentru dezvoltare, inclusiv în sistemul economic, o altă parte o reprezintă acumularea realizată de beneficiar, după cum, evident, va exista și o parte de cheltuieli justificate din perspectivă umană, ca operă de binefacere, dar care și ele au efecte benefice importante în plan social, cultural și chiar politic.

19. În proiectarea sistemului de protecție socială și de servicii sociale, cu programe coerente de cât mai înaltă eficacitate și eficiență, cu adresare (cuprindere) generală, categorială (sectorială) și individuală, trebuie

**să se răspundă în primul rând la nevoile existente** în societate și să nu primeze impuneri de ordin politico-ideologic, deși ele sunt fără îndoială prezente.

20 **Nivelul prestațiilor** de protecție socială se raportează la resurse, la nivelul și durata contribuțiilor, respectiv la costul vieții și la standardele de viață considerate a fi necesare de asigurat pentru categoriile defavorizate, pentru care "plasa de siguranță socială" trebuie să contribuie la menținerea acestora deasupra pragului convenit la un moment dat, în acord cu recunoașterea noțiunii de "cetățenie socială" (drept social).

21. Principiul **diferențierii veniturilor**, acceptat în domeniul activității economice, are valabilitate și în ceea ce privește nivelul prestațiilor sociale, prin corelarea lor cu contribuția beneficiarului, fără a leza principiul echității prin încasarea de foloase necuvenite sau disproporționat de mari, ca urmare a unor abuzuri, fraude etc.

Încercând o sinteză asupra strategiei propuse pentru reforma sistemului de protecție socială și de servicii sociale, vom consemna următoarele: considerarea domeniului social de importanță egală în raport cu cel economic și corelarea acțiunilor ce se întreprind în fiecare dintre ele; tratarea problemelor sociale pe măsura semnificației și a dificultăților lor; recunoașterea și determinarea unor obiective distincte ale reformei sociale; acceptarea criteriilor fundamentale privind obligațiile sociale și modalitățile de acțiune ale statului modern; introducerea coerenței la nivelul diferitelor soluții de reformă a sistemului de protecție socială și de servicii sociale; identificarea de răspunsuri optime la nevoile actuale, pentru orientarea evoluției sistemului; reforma nu trebuie să se facă prin punerea la încercare a capacității de suportabilitate a costurilor, ci prin introducerea de factori activi, stimulatori, de ieșire din criză.



În ceea ce ne privește, rămânem la convingerea fermă că tranziția la economia de piață nu este periclitată de realizarea reformei sociale, dimpotrivă, ea va putea conferi șanse de succes, pe lungă durată, reformei economice. Problema nu se pune numai din perspectiva compensării celor care pierd, ci mai ales din aceea a diminuării la maximum a numărului lor, mai ales că aici nu avem de-a face cu jocuri de sumă nulă, (ce pierde unul câștigă altul), după cum nici câștigul unuia nu înseamnă neapărat pierdere pentru altcineva. Obținerea funcției optime "a jocului" cere ca câștigurile unuia să nu afecteze bunăstarea celorlalți.

### **3.3. PROBLEME ȘI SOLUȚII POSIBILE PENTRU REFORMA SISTEMULUI DE PROTECȚIE SOCIALĂ ȘI DE SERVICII SOCIALE**

*Alegerea modelului. Argumente pentru un model dezvoltat de protecție socială și de servicii sociale*

Un prim aspect ce trebuie discutat se referă la natura și caracteristicile sistemului de protecție socială și de servicii sociale ce se urmărește a se obține prin acțiunile de reformă, raportat și la situația de pornire. Ținând cont de interdependențele existente, este de așteptat ca, în viitorii 10-15 ani, să nu se poată produce o înlocuire totală a actualului sistem, oricât de radicale a fi intențiile de reformă; în schimb, prin acțiuni bine pregătite, se pot obține perfecționări imediate. De aici, necesitatea analizei amănunțite a fiecărei acțiuni de schimbare, din dubla perspectivă a oportunității și a înscrierii acesteia într-o strategie globală de reformă a sistemului de protecție socială și de servicii sociale.

Trebuie avut în vedere faptul că nu orice schimbare reprezintă și o perfecționare. Datorită unor insuficiențe fundamentări, prin acțiunile întreprinse se pot accentua

disfuncționalitățile sistemului sau sunt introduse altele noi, în locul celor existente sau în paralel cu acestea.

În paragrafele anterioare, s-a încercat atât elaborarea unei caracterizări succinte a sistemului actual de protecție socială și de servicii sociale, cât și o schițare a opțiunilor fundamentale de reformă a acestuia. Opțiunile respective conturează un **sistem dezvoltat** de protecție și de servicii sociale, în ceea ce privește gradul de acoperire a populației, diversitatea și calitatea prestațiilor.

Totodată, avem în vedere ca nivelul cheltuielilor sociale să fie relativ moderat, de circa 25% din PIB, superioare totuși celor actuale. Prin construirea unei structuri cât mai simple de organizare, menținerea la minimum a cheltuielilor administrative și utilizarea eficientă a resurselor, se va obține o sporire substanțială a cuantumurilor prestațiilor efective de protecție și servicii.

Sistemul propus se impune în raport cu problemele existente în societatea românească și va rezulta ca urmare a înlăturării contradicțiilor din actualul sistem, a introducerii de noi prestații, a raționalizărilor în ceea ce privește constituirea resurselor, administrarea și funcționarea, punerea în acord cu cerințele economiei de piață. În același timp, sistemul respectiv este modelat în funcție de modificările structurilor macrosociale și economice din perioada de tranziție, precum și în raport cu introducerea și dezvoltarea unor opțiuni alternative la sectorul public, bazate pe sectoarele privat și voluntar. Toate acestea sunt gândite din perspectiva înlocuirii formelor socialiste de organizare a activității economico-sociale și a realizării bunăstării pluraliste, tendință majoră ce se manifestă în societatea modernă.

Într-adevăr, problema fundamentală pentru constituirea unui sistem eficace de protecție socială și

de servicii sociale este reprezentată de definirea bazei sale economico-sociale. Or, este vorba de a avea un astfel de sistem apt să funcționeze corespunzător în condițiile tranziției la economia de piață și ale unei structuri sociale ce va prezenta în viitor un grad relativ înalt de stratificare, inclusiv de inegalitate a veniturilor.

Opțiunea pentru un sistem dezvoltat de protecție socială și servicii sociale este în concordanță cu implicațiile multor declarații și prevederi programatice ale partidelor politice și ale instituțiilor statului român. Totuși, adesea se evită să se definească sistemul global care se dorește a fi realizat, iar în unele intenții exprimate în propunerile de reformă, cum ar fi *Cărțile albe ale Guvernului*, se prevăd, pe lângă extinderi, și unele restricții, a căror introducere ne-ar îndepărta de modelul dezvoltat preconizat aici.

Nu vom încheia această discuție în jurul modelului de protecție socială și de servicii sociale, fără a consemna și dimensiunile politice, culturale, de tradiție pe care le implică alegerea lui. Este evident că existența unor nevoi presante în societate reclamă un model dezvoltat. Tot atât de evident este și faptul că acest model nu se impune de la sine. Nici determinările de ordin economic nu au puterea care adesea li se conferă, mai ales ca o justificare a lipsei de resurse pentru un model dezvoltat de protecție socială și de servicii sociale.

În fapt, unele dintre cele mai dezvoltate țări din lume - SUA, Japonia, Elveția - au o pondere redusă a cheltuielilor sociale în PIB. Aici nu se mai poate pune problema resurselor, dar proporțional se cheltuiește mai puțin, deși resursele alocate sunt importante, tocmai datorită puterii economice, valorii PIB pe locuitor. Pe de altă parte, populația având un nivel de trai înalt, nevoia de protecție este mai mică. Trebuie recunoscut însă că nici nu se dorește să se

înregistreze cheltuieli sociale mari, spre deosebire de alte țări dezvoltate, unde, deși nevoile sunt comparabile, se cheltuiește mult mai mult în termeni de parte din PIB pe locuitor pentru programe sociale. Observăm că este vorba de adoptarea unor modele diferite de distribuție și redistribuție a veniturilor. Dar, atunci când presiunea problemelor de rezolvat este atât de puternică, se impune o strategie pe măsură.

*Gradul de suportabilitate. Reducerea prealabilă a presiunii asupra sistemului*

Nu pot fi ignorate marile dificultăți de ordin financiar cu care se confruntă toate sistemele de protecție socială și de servicii sociale, ceea ce impune să se acționeze pentru a dimensiona pe cât posibil povara ce apasă asupra sistemului respectiv. Vedem posibil acest lucru prin promovarea unor politici adecvate în domeniile producției, repartiției și consumului populației. Este vorba de a avea o economie de piață temperată social, deopotrivă eficientă și prosperă, specifică multor țări europene dezvoltate, deși adesea este identificată prin așa-numitul model postbelic german.

Diminuarea prealabilă a poverii ce ar reveni sistemului de protecție socială și de servicii sociale înseamnă ca o bună parte din populație să nu aibă nevoie de prestațiile acestuia, spre deosebire de organizarea de tip socialist, unde cvasitotalitatea populației ajungea să depindă, la un moment dat, de veniturile sociale. Cu alte cuvinte, să existe un raport funcțional între susținătorii sistemului și beneficiarii lui în orice moment. De altfel, este utopic să se pretindă că s-ar putea realiza o protecție socială pentru întreaga populație. Nu ar mai exista furnizorii de resurse, din moment ce **toți** ar fi beneficiari. Pe de altă parte, unele persoane nu au nevoie de o astfel de protecție și, în fapt, ele alimentează sistemul, în vederea transferului

de venituri, după cum alți susținători urmează să beneficieze de cote diminuate în raport cu contribuțiile lor, făcând astfel posibil suportul pentru cei a căror contribuție este insuficientă sau lipsește în totalitate, pentru că nu au capacitate de plată.

Este de observat totuși că sistemul de protecție socială și de servicii sociale nu se organizează doar pentru a face transferuri de venituri de la cei care au la cei care nu au. O parte însemnată din transferuri sunt efectuate fie de-a lungul vieții individului, din perioada când are venit și contribuie la susținerea sistemului de protecție în perioada când este în imposibilitatea obținerii de venituri, fie pentru a acoperi diverse cheltuieli apărute chiar în timpul perioadei active, dar cărora le-ar fi făcut față mai greu de unul singur sau împreună cu familia sa. Rămâne deschisă opțiunea asupra tipurilor de prestații acoperite, mai ales pentru serviciile sociale. La ce ar trebui să se limiteze intervenția statului? Sau cât de mult să intervină acesta pentru a organiza transferurile intrageneraționale ale populației active și a face posibilă funcționarea serviciilor sociale (publice)? Pentru situația actuală a României, considerăm că nevoile existente sunt deosebit de mari. Atunci când vorbim de diminuarea presiunii asupra sistemului de protecție socială și de servicii sociale, nu ne referim la introducerea de restricții suplimentare pentru a-i respinge pe cei care au nevoie de ajutor sau pentru a se diminua nivelul prestațiilor (decât în cazul în care se constată o superprotecție).

Iată însă că în *Cartea albă a reformei asigurărilor sociale și a pensiilor*, elaborată la Ministerul Muncii și Protecției Sociale, în care se face o analiză pertinentă a sistemului actual, inclusiv a disfuncționalităților sale, sunt specificate ambele tipuri de acțiuni restricționiste. Ele nu vor face decât să transfere povara de la un subsistem la altul, și nicidecum să o diminueze. Așa,

de exemplu, din sistemul de asigurări propus se exclud unele prestații, ajutoarele de proteze și biletele de tratament sunt "transferate", dar se reține întreaga contribuție de asigurări sociale, inclusiv cea pentru pensia suplimentară (supusă topirii în pensia de bază), respectiv 26-36% din salarii, plătită de patron și salariat. Totodată, se are în vedere sporirea și egalizarea (?!) vârstei de pensionare: 65 de ani în anul 2001, deși speranța de viață la bărbați este acum de numai 68 de ani, iar la femei de 73 de ani, cu câte 5 ani sub nivelurile înregistrate în țările dezvoltate. Lăsând la o parte, deocamdată, faptul că în prezent au loc reduceri, fie și temporare, ale vârstei de pensionare și că este de așteptat ca măsura de creștere în viitor a acesteia să nu poată fi introdusă, vom spune doar că ne pare a fi cu totul nefirească încercarea de a egaliza vârstele de pensionare ale bărbaților și femeilor, chiar dacă acestea din urmă au o speranță de viață mai mare și deci ar fi "inechitabil" să beneficieze de pensii pe o durată mai mare decât bărbații.

Se neglijează aici foarte multe alte elemente: starea de sănătate a populației vârstnice; într-o proporție mai mare, bărbații execută munci din grupele de reduceri ale vârstei de pensionare (se obține o apropiere între cele două sexe în privința vârstei de ieșire la pensie); valoarea muncii casnice efectuate în special de către femei, inclusiv cele care au servicii; rolul social al femeii, ca mamă etc., iar toate acestea trebuie recunoscute și nu trebuie să se adopte o poziție strict formală de egalizare, care în fapt desemnează o discriminare de un alt tip.

Pe de altă parte, se propune o diminuare a nivelului pensiilor, pe baza unor ipotetice asigurări private. Dar să acceptăm că acestea din urmă se vor introduce și dezvolta. Ele nu pot avea însă acel caracter complementar general care li se conferă prin *Cartea albă* respectivă. Se cunoaște deja, din experiența altor

țări, că asigurările private de tip personal sunt relativ rar răspândite și cu atât mai puțin la cei cu venituri mici. În condițiile unor pensii de asigurări sociale mici, mulți astfel de beneficiari vor deveni clienții asistenței sociale. Pensii private dezvoltate în Occident sunt, în principal, de tip ocupațional, pe care le oferă patronul salariaților săi, ca beneficii ale locului de muncă. De aici iarăși sunt excluși cei cu salarii mici. Apoi, în condițiile în care se diminuează nivelul prestațiilor de asigurări sociale pe seama unui sistem privat complementar, apare problema salariaților statului - funcționarii publici, armata, poliția, alte categorii ce au de regulă salarii mai mari și va trebui să aibă și pensii mari. Se impune astfel ca statul să introducă și el pensiile ocupaționale. Acest lucru va accentua presiunea față de bugetul public, care va trebui să contribuie, pentru salariații statului, la cele două sisteme de asigurări. Pentru a se evita acest lucru, se adoptă soluția prin care se constituie un sistem distinct de asigurări sociale pentru aceste categorii de salariați, atât pentru a se obține un nivel corespunzător al prestațiilor, cât și pentru a se menține sub control utilizarea banilor publici, în condițiile în care în sistemul general de asigurări sociale se tinde spre o structură relativ autonomă. Prin aceasta, vom avea de-a face cu o nouă organizare a asigurărilor sociale, nicidecum cu o ușurare a poverii ce trebuie suportată de întregul sistem de protecție socială și nici a celei suportate direct de la bugetul public.

Am evidențiat aici doar una dintre implicațiile soluțiilor propuse în respectiva *Carte albă*, nesesizată însă ca atare de autori.

Cât privește realizarea efectivă a unei diminuări prealabile a poverii de suportat de către sistemul de protecție socială și de servicii sociale, avem în vedere următoarele: **protecție prin proprietate** - în urma procesului de privatizare, să rezulte o astfel de

structură a proprietății încât o mare parte din populație să dispună total sau în mare parte de resurse pentru nivelul de trai, ca urmare a exploatării proprietății respective; **protecția locurilor de muncă și a salariatului, crearea de noi locuri de muncă** - o politică activă pe piața muncii, determinarea obligațiilor celor care angajează forță de muncă; **protecția activității productive și măsuri asiguratorii** pentru riscuri datorate calamităților, falimentului etc.; **dezvoltarea și susținerea sectorului privat în domeniul social; protecția consumatorului.**

Aceste elemente, ca și altele nementionate aici, au rolul de a reduce cererea față de sistemul social, prin preîntâmpinarea apariției nevoilor specifice de adresabilitate, dar și prin preluarea unei cote din fluxul care altfel s-ar îndrepta spre sectorul public. Nu este însă vorba numai de atât. Însuși sistemul public, prin multe din mecanismele sale, transformă cheltuielile în investiții pentru societate care îi întăresc potențialul de creștere, așa cum se întâmplă în cazul învățământului și al pregătirii profesionale, al serviciilor de îngrijire a sănătății și nu numai aici.

*Constituirea resurselor pentru programele sociale.  
Bugetul securității sociale*

Există mai multe strategii viabile de a obține resursele pentru programele sociale și care sunt compatibile cu **cerințele economiei de piață.**

1. O primă astfel de strategie, recomandată prin gradul înalt de raționalitate și costuri administrative mici, este finanțarea programelor sociale de la bugetul public (central și local), alimentat, la rândul lui, prin impozitarea pe venit, proprietate, companie, profit, consum etc. Se trece astfel de la impozitarea după principiul clasic "plătești pe măsură ce câștigi" (pay as you earn - PAYE) la un altul mai complex, care exprimă



solidaritatea intra și intergenerațională. El permite ca în fiecare moment populația activă să suporte nu numai propria întreținere, dar și pe aceea a generațiilor inactive, fără a se constitui fonduri de rezerve pentru situații viitoare, cheltuielile repartizându-se anual de la bugetul public. O variantă mai perfecționată a acestei strategii de finanțare a programelor sociale constă în introducerea și a unei contribuții speciale de asigurări sociale. Se constituie un sistem de tipul "se plătește pe măsură ce situația apare" (pay as you go - PAYG), care creează anumite îndreptățiri celor care au cotizat, fără a se determina o relație exactă între mărimea contribuției și mărimea beneficiilor (compensațiilor) primite. În fapt, contribuția socială este tratată ca un tip special de impozit și se face în funcție de capacitatea de plată. Sumele respective se încasează în același mod ca și impozitele pe venit și intră la bugetul public, alături de celelalte resurse de alimentare, iar cheltuielile se repartizează anual pe destinații, inclusiv cele de ordin social. Cât privește compensația, aceasta poate fi diferențiată în funcție de gradul de îndeplinire a criteriilor de îndreptățire - tipul de cotizare, mărimea venitului din perioada de referință, situația personală și familială a celui în cauză. Acest ultim criteriu este aplicabil și pentru cei care nu au contribuit la asigurări sociale, respectiv nu au plătit impozite datorită lipsei mijloacelor, dar la un moment dat au nevoie efectivă de ajutor. Totodată, se pot introduce și beneficii universale sau categoriale, care nu fac discriminări între plătitorii de impozite și de cotizații de asigurări sociale și cei care, din motive acceptate, nu au astfel de contribuții.

În ciuda raționalității modelului de finanțare directă de la bugetul public a tuturor programelor sociale și a costurilor lor administrative relativ reduse, se aduc reproșuri însemnate datorită rolului puternic conferit statului și comportamentului adesea discreționar al funcționarilor.

2. O a doua strategie de organizare a obținerii resurselor în cadrul programelor sociale este aceea prin care se încearcă o delimitare netă între impozite și contribuții de asigurări sociale, pe de o parte, și între sistemele de asigurări sociale și asistență socială, pe de altă parte.

Astfel, dacă impozitele sunt prezentate ca obligații cetățenești, contribuțiile la asigurări sociale, deși obligații și ele, sunt privite ca măsuri de prevedere în interes personal, ceea ce, până la un anumit punct, este desigur îndreptățit. În realitate însă, și contribuțiile la asigurări sociale sunt tot un tip de impozit. Prin practicile respective, se ajunge să se justifice însă mai ușor obligațiile impuse cetățeanului și să se încaseze mai mult de la una și aceeași persoană. Perseverarea în aplicarea acestei reguli duce la separarea asigurărilor sociale pe tipuri de prestații, respectiv pensii, șomaj, boală, astfel că pentru fiecare dintre ele se constituie fonduri autonome și chiar case autonome de asigurări sociale, ceea ce se soldează cu consecințe negative pentru buna administrare a resurselor și satisfacerea adecvată a nevoilor celor asigurați, precum și cu o sporire considerabilă a costurilor sistemului. Problema costurilor este percepută corect, dar este prezentată ca fiind un rău necesar, pentru a se beneficia de avantajele autonomizării, care ar asigura independență față de intervențiile arbitrare ale statului și ar conferi stabilitate sistemului. Vom observa însă că această autonomizare cu sisteme organizate după criterii de strictă specializare conduce la criză atunci când cererile devin foarte mari. Dorința de a se constitui rezerve pentru fiecare subsistem (sistem autonom) de asigurări atrage o sporire considerabilă a contribuțiilor ce trebuie plătite de către asigurați. O astfel de tendință se manifestă și în propunerile de reformă cuprinse în *Cartea albă* de care aminteam anterior. Să nu se uite însă că avem

de-a face cu unul și același contribuitor, care, la un moment dat, din două-trei sisteme la care cotizează, are nevoie de suportul unuia singur. Or, tocmai acesta se poate afla în criză de resurse, împiedicându-l să beneficieze de un suport adecvat. Alte argumentări, potrivit cărora, dacă introducerea de contribuții suplimentare se face astfel încât nu se afectează venitul net, ea nu ar ridica probleme, nu țin cont de faptul că este la fel de importantă și destinația salariului ca atare: una este ca acesta să fie grevat de o povară a impozitelor și contribuțiilor sociale de 10%-20% și cu totul alta de avea 50-60%. Apoi, prin introducerea unor contribuții, chiar și în cazul în care persoana respectivă nu este îndreptățită la beneficii, cum este cazul contribuției actuale la fondul de șomaj a salariaților care au o suprafață mai mare de pământ, devine și mai evident caracterul de impozit al plății respective. La rândul lor, toate aceste contribuții sporesc costul forței de muncă. Persoanele care se asigură pe cont propriu trebuie să suporte nemijlocit întreaga povară a impozitelor, inclusiv contribuția la sistemele de asigurări la care participă sau eventual sunt obligate să participe.

Fără îndoială că introducerea asigurărilor sociale a reprezentat și reprezintă un progres în organizarea sistemului de protecție socială. O dată cu introducerea acestora însă, sistemul respectiv devine mai complex, iar fărâmițarea pe tipuri de prestații are disfuncționalități importante. În fapt, asigurările sociale nu pot funcționa total independent de bugetul public, din rațiuni multiple: când beneficiile în bani și prestațiile de servicii sunt insuficiente în raport cu nevoile vieții, apare presiunea asupra bugetului public; de multe ori, serviciile furnizate sunt organizate și pentru persoanele neasigurate (îngrijirea medicală) și pentru care costurile sunt suportate de la bugetul public, caz în care buna funcționare a sistemului depinde în mare măsură de relațiile cu acesta din urmă; prestațiile cu

adresabilitate generală, cum ar fi serviciile de educație sau altele, suportate direct de la bugetul public, pot, prin nivelul lor, să reducă sau, dimpotrivă, să accentueze presiunile din sistemul asigurărilor sociale. Toate acestea ne arată că nu se poate accepta ideea unei totale autonomizări a subsistemelor de protecție socială și de servicii sociale din perspectiva resurselor lor.

Vom conchide asupra acestor probleme cu sublinierea nevoii de a se adopta acea soluție care să țină cont de multitudinea aspectelor implicate, de interdeterminările elementelor și subsistemelor componente cu costurile cele mai mici, obținându-se o raționalizare adecvată a funcționării sistemului și un control public eficient. Dacă practica actuală din multe țări s-a îndepărtat, din motive diverse, de strategia bugetului public unic (adoptată totuși în Marea Britanie, de exemplu), ar trebui să se evite fărâmițarea excesivă. O soluție adecvată se dovedește a fi aceea a **bugetului social**, alimentat de **contribuția unică** de asigurări sociale a populației, cu acoperire pentru o gamă cât mai diversificată de compensații, de vărsăminte ale patronilor și ale statului.

La rândul său, acest buget este administrat de o instituție, **Secretariatul Securității Sociale**, subordonată Parlamentului. Din fondurile bugetului social se vor repartiza, pe baza unor fundamentări de necesitate, alocații de asigurări și asistență socială diferitelor sisteme și structuri centrale și locale. Alocațiile sunt exclusiv pentru venituri în bani, servicii sociale și funcționarea propriei structuri administrative a sistemului, precum și pentru plata serviciilor către terți. Soluția preconizată aici se deosebește radical de ceea ce transpare din lucrările pregătitoare de reformă a sistemului de protecție socială și de servicii sociale, care ne îndreaptă tocmai spre acea fragmentare excesivă al cărei cost deosebit de ridicat nu este făcut explicit. Nu excludem ca, într-o etapă viitoare, când

resursele societății vor fi mai mari, să ne permitem și irosirea de fonduri pentru elefanții albi ai fragmentării sistemului de protecție socială și de servicii sociale.

### *Impozitarea. Fiscalitate rezonabilă și eficientă*

Nu este nici o exagerare dacă vom spune că impozitarea este una dintre cele mai dificile probleme de soluționat în cadrul trecerii la economia de piață. Este vorba, în principal, de a introduce acele impozite care să fie în acord cu noile cerințe economice, cu eventuale modificări ale celor existente, sau chiar eliminarea unora dintre acestea. Totodată, se pune problema dimensionării corespunzătoare a diferitelor tipuri de impozite și constituirea unui sistem modern de impozitare, cât mai simplu, pentru principalele componente, cum sunt cele pe venitul personal, proprietate, companie, profit, consum și contribuțiile de asigurări sociale, pentru a realiza alimentarea cu resurse a bugetului public în condiții de eficiență.

Din ceea ce s-a întreprins până acum, reținem încadrarea în noul flux economic, prin introducerea impozitului pe consum, respectiv TVA în locul ICM-ului, precum și reglementarea într-o manieră acceptabilă, deși posibil de perfecționat, a impozitului pe profit. Celelalte tipuri de impozite urmează să constituie preocupări majore în viitor, pentru a se obține standardele așteptate.

O situație cu totul aparte o constituie necesitatea introducerii impozitului pe venitul personal și a contribuțiilor individuale de asigurări sociale. Deocamdată, în locul acestora funcționează impozitul pe salariu în condiții contradictorii: pentru unii, superfiscalitate, pentru alții, superprotecție, prin scutiri totale de impozit indiferent de mărimea salariului, în timp ce CAS este plătit de întreprinderi, cu un mic aport individual. Pe de altă parte, modul cum s-a conceput fixarea impozitului pe venitul agricol îl apropie mult de

impozitul pe proprietatea asupra pământului. În soluționarea globală a problematicii impozitării, intervine o gamă diferită de factori. Dacă, din perspectivă economică, discuția se poartă mai ales în termeni tehnici, privind tipul de impozit, baza și sistemele de impozitare, eficiența etc., ceea ce permite evitarea complicațiilor legate de justificarea impozitării ca atare, abordările de natură socială și politică tind să se cantoneze tocmai la acest nivel, fără a se crea suficiente elemente de legătură între cele două demersuri ale acestei probleme de politică publică.

Există încercări, deocamdată pur teoretice, de a înlocui întreaga problemă a protecției sociale prin așa-zisul impozit negativ pe venit. Nivelul exagerat de mare al impozitului ce ar trebui perceput, de cel puțin 60% din venitul personal, face de neacceptat sistemul respectiv, fără a mai lua în considerare efectele negative asupra comportamentului economic al populației, prin slăbirea motivației pentru o atitudine activă.

Fără îndoială însă că impozitarea nu este numai o problemă economică și nici numai una socială, respectiv politică. Ea nu poate fi abordată în manieră pur tehnică, atât timp cât afectează viața oamenilor, le impune acestora obligații, după cum nu poate fi analizată numai ca ceva ce ține de dorințe și opțiuni ale indivizilor și grupurilor umane, ale diferitelor forțe sociale și politice, ale structurilor instituționale de stat. În fapt, atitudinile față de impozitare merg de la respingerea lor categorică, în temeiul dreptului natural (potrivit căruia orice impozit este un furt), la abordări mai realiste, care includ impozitul ca pe o premisă indispensabilă pentru acțiunea colectivă și producerea bunurilor de interes general - apărare, ordine publică, protecție socială, investiții pentru fiecare, dezvoltare și bunăstare etc. În acest context, rămân deschise și deci obiect de dispută o serie de aspecte care se referă la

tipurile de impozit ce ar trebui introduse, la dimensionarea contribuțiilor fiecărei persoane în raport cu capacitatea de plată și nevoile bugetului public, realizându-se repartizarea echitabilă a poverii de suportat, determinarea amplitudinii transferurilor de venit etc. Or, toate acestea pun în evidență problematica de ordin social implicată în impozitare, ridicând-o pe aceasta din urmă la rangul de componentă a programelor politice și de guvernare.

Deasupra tuturor acestor observații, se impune cu necesitate ca întregul demers al reformei impozitării să conducă la un astfel de aranjament încât impozitul să aibă un corespondent în servicii publice și beneficii individuale pentru contribuabil, înlăturându-se caracterul inechitabil, de bir, specific societăților premoderne. O dată cu îndeplinirea condițiilor de mai sus, ne vom situa în ipoteza clasică de producere a bunurilor publice, când este nevoie să se impună obligații pentru fiecare și să se prevină apariția blatismului, a celui care beneficiază fără a contribui, deși resursele de care dispune i-ar permite acest lucru.

Pentru sistemul de protecție socială și de servicii sociale, impozitul apare nu doar ca sursă de alimentare a bugetului, ci și ca mijloc de preîntâmpinare a apariției unor situații ce ar necesita intervenția specifică, prin furnizare de suport celor care ajung, datorită și impozitului ce-l plătesc, să se situeze sub pragul de sărăcie. Dacă, pentru prima ipostază, este de dorit ca toți cei ce au capacitate de plată să contribuie la alimentarea bugetului, ceea ce presupune restrângerea exceptărilor la grupul celor care sunt clienți ai bugetului, pentru cea de a doua ipostază apare necesitatea introducerii unor facilități care să prevină reducerea veniturilor sub un nivel convenit.

Până la introducerea impozitului pe venitul personal, cu reglementări adecvate pentru determinarea nivelului

venitului, a obligațiilor și modalităților de plată, dar și a dreptului de exceptare, respectiv returnare sau reținere totală sau parțială a contribuțiilor datorate, se impune totuși adoptarea câtorva acțiuni menite să introducă o anumită coerență și justiție socială.

a. **Abolirea exceptărilor** generale de la plata impozitului pe salariu și **introducerea unor exceptări parțiale**, printr-o **alocație de impozit**. Aceasta înseamnă că, pentru o primă sumă câștigată, să zicem 1/2 din salariul minim pe economie, nu se plătește impozit. Pentru persoanele handicapate și pentru cei care au în întreținere copii minori, elevi și studenți, nesalariați sau fără a desfășura activități pe cont propriu, alocația respectivă este mai substanțială, de 3/4 sau chiar la nivelul salariului minim pe economie. O dată cu introducerea impozitului pe venitul personal, acest nivel al alocației se raportează la pragul oficial al sărăciei, respectiv la cheltuielile suplimentare ce se efectuează în familiile cu mulți copii sau de către persoanele handicapate; ea ar putea fi echivalentă cu o alocație familială de sprijin.

b. O a doua măsură ar trebui să fie destinată **reducerii poverii** impozitului pe salarii. Credem că este indicat să se mențină actuala modalitate de impozitare continuă și progresivă, dar la cote diminuate. Plata impozitului pentru fiecare leu câștigat peste alocația convenită evită apariția așa-numitei capcane a sărăciei, când un leu câștigat suplimentar poate diminua venitul net sub nivelul avut anterior, ceea ce afectează promovarea unei atitudini active, de participare pe piața muncii.

c. În fine, credem că este necesar să se **introducă impozit** și pentru sumele provenite din pensii, indemnizații de șomaj etc., în aceleași condiții ca și pentru impozitul pe salarii, eventual cu alocații speciale.



Acest pachet de măsuri urgente în legătură cu impozitul pe venit este destinat, pe de o parte, să reducă povara fiscală asupra salariului și deci asupra costului muncii, iar pe de altă parte, reducerea respectivă să nu afecteze încasările totale la bugetul public. Totodată, se înlătură actualele inechități privind obligațiile fiscale, surse de privilegii și corupție. Este de neacceptat să nu se poată introduce unele programe sociale "din lipsă de resurse", să se mențină o povară fiscală însemnată pentru oamenii aflați sub pragul sărăciei sau aduși aici datorită impozitului plătit și, în același timp, sume apreciabile să nu fie impozitate. Prin nici o regulă de drept nu se poate justifica faptul că o persoană cu un câștig la nivelul salariului minim plătește impozit direct substanțial (17,5% pentru un salariu lunar de 60.000 lei), în timp ce un altul cu un câștig de câteva ori mai mare nu are nici o astfel de obligație. Nu pledăm aici pentru împovărarea celor cu venituri mici, dimpotrivă, suntem pentru ușurarea obligațiilor lor fiscale, pentru a nu-i aduce în situația de avea nevoie de suport din partea sistemului de protecție socială, respectiv de asistență socială. Totodată, este normal ca veniturile suficient de mari să fie supuse impozitării. În acest fel, se introduce o coerență în sistemul de impozitare și ne apropiem de situația existentă în lumea dezvoltată. Cât privește povara fiscală ce apasă asupra veniturilor, ea se determină luându-se în considerare atât impozitul direct asupra venitului, cât și impozitul indirect, cel pe consum (dat de partea ce o reprezintă, în venitul realizat, taxa pe valoarea adăugată pentru mărfurile și serviciile cumpărate). La acestea două se adaugă contribuția de asigurări sociale, care, la rândul ei, se determină în funcție de mărimea venitului personal. Luate împreună, contribuțiile directe nu ar trebui să depășească un quantum considerat acceptabil pentru fiecare nivel de venit, începând, poate, cu 10% și până

în jurul valorii de 30%. Dacă la aceste valori adăugăm impozitul pe consum, se ajunge la 20-40% impozit pe venit. În ultimul caz, o persoană lucrează nemijlocit pentru sine doar 12 zile pe lună din 21, respectiv 140 de zile pe an din cele 230, restul fiind obligație socială pentru care este normal să aștepte o recompensă pe măsura efortului pe care-l face.

O remarcă specială se impune în legătură cu contribuția de asigurări sociale, pe care unii o tratează ca fiind cu totul diferită de impozit. În fapt, ea este o obligație și nu conduce la constituirea unui contract actuarial, de asigurare a riscului, ci la unul de solidaritate intra și intergenerațională, bazat pe garanția statului că această contribuție conferă un drept, o îndreptățire, iar conținutul său se va determina ulterior. Raportul dintre impozitul direct pe venit și contribuția de asigurări sociale se stabilește în funcție de modul de finanțare a programelor sociale. Ele trebuie să fie tratate însă împreună, ambele au aceeași bază de clacul - venitul personal - și sunt plătite de una și aceeași persoană. Diferențierea dintre ele apare doar din perspectiva determinării compensațiilor de protecție socială pentru cei asigurați față de cei neasigurați, ca și pentru a-i distinge pe cei care sunt supuși numai uneia dintre cele două obligații. Restul nu este decât manipulare.

*Asigurările sociale. Contribuții ale beneficiarilor, ale întreprinderilor și ale statului*

Cu o istorie mondială de peste 100 de ani, asigurările sociale sunt cele mai importante pentru realizarea protecției sociale, prin apelul la spiritul de prevedere al fiecărei persoane și la solidaritatea umană pentru obținerea de venit în situații specifice, cu garanția statului. Ele sunt destinate să răspundă acelor evenimente din viața persoanelor active ocupațional

care atrag pierderea (totală sau parțială, definitivă sau temporară) a mijloacelor de trai. Asigurările sociale sunt recomandate atunci când, deși riscurile pierderii veniturilor sunt reale, nu se poate totuși determina o bază contractuală actuarială pentru acestea. Dimpotrivă, atunci când o astfel de bază contractuală poate fi identificată, sunt de preferat asigurările private. De notat faptul că, în acest ultim caz, asigurarea se referă la **eventualitatea** (probabilitatea) producerii **evenimentului** nedorit și la **despăgubirea** ce se acordă celui în cauză. În schimb, prin asigurările sociale se organizează **compensarea** beneficiarilor, iar furnizarea de venit în quantum neprecizat se realizează pe perioade determinate sau chiar pe perioade nedeterminate.

Înainte de a aborda problemele de reformă a asigurărilor sociale din România, vom reține atenția cu faptul că, în prezent, dispunem de un sistem relativ dezvoltat în acest domeniu, mai ales dacă ne referim la gradul de acoperire a populației, iar în cazul a ceea ce se mai denumesc asigurări sociale de stat, și în privința diversității și a nivelului prestațiilor. Totodată, acest sistem de asigurări sociale este marcat de neajunsuri dintre cele mai grave, legate de fragmentarea pe domenii, prezența unor discriminări etc., ceea ce reclamă măsuri urgente de perfecționare. Nu este vorba pur și simplu de a introduce schimbări de dragul schimbărilor și cu atât mai puțin să se inițieze diminuări ale drepturilor deja câștigate sau să se neglijeze implicațiile sporirii cheltuielilor administrative (de funcționare).

Opțiunile de reformă pe care le avem în vedere vizează tipul de asigurări sociale și modul de organizare, contribuțiile și beneficiile, criteriile de determinare a acestora.

a. O primă opțiune este de fapt o reafirmare a fezabilității asigurărilor sociale de tip **redistributiv** la

nivel intra și intergenerațional (PAYG - se plătește pe măsură ce evenimentul se produce), în care resursele se constituie și se consumă în flux. Acest sistem este deosebit de flexibil, permițând adaptarea sa la situațiile economice, sociale și demografice existente la un moment dat și, de altfel, este practicat în majoritatea covârșitoare a țărilor lumii.

Pentru o informare cât mai completă, se impune să aducem în atenție și modalitatea concurentă de organizare a asigurărilor. Este vorba de asigurarea prin constituirea de **fonduri**, cu acumulare de capital, pentru care se agită mult cei care, neîntemeiat, am zice, resping asigurările redistributive. În fapt, avem de-a face cu încercări de a introduce asigurările private în domeniul social, legate de preocupările actuale de sporire a marketizării. Fără îndoială că o astfel de strategie este tentantă, întrucât asiguratul ar urma să beneficieze de întreaga sa contribuție acumulată în timp. După încheierea perioadei convenite (minim 10-15 ani), suma rezultată în urma plasamentelor contribuțiilor, mai puțin costul administrativ și profitul organizatorului, este înapoiată asiguratului. După cum se observă, avem de-a face cu un sistem specific de economisire și de obținere de noi resurse pentru investiții. În practică, s-a dovedit însă că volumul economiilor efectuate de către populație nu depășește o anumită valoare pentru o perioadă dată. Introducerea economisirii pe bază de fonduri, care este preferabilă altor forme de economisire, va conduce probabil la reorientarea comportamentului populației, dar nu va spori substanțial masa monetară economisită. Privite ca substitut al asigurărilor sociale redistributive, fondurile sunt deosebit de limitate totuși. Ele nu pot cuprinde toate domeniile în care este aplicabilă asigurarea socială redistributivă. Dar chiar și acolo unde sunt aplicabile, cum ar fi asigurările de pensii, ele nu pot acoperi integral cerințele de venit ale

pensionarilor: pe de o parte, pensiile primite sunt insuficiente în condițiile unei perioade relativ mari pe care se repartizează, iar pe de altă parte, fondul este impus riscului de plasament. În ambele situații, persoanele în cauză, rămase fără venit sau cu venit insuficient, vor deveni clienți ale sistemului stigmatizat al asistenței sociale. Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că, în perioada de acumulare a resurselor, până la stingerea angajamentelor de plată ale asigurărilor redistributive de pensii, populația activă ar urma să contribuie la menținerea ambelor sisteme, ceea ce ar fi cu totul nefiresc de efectuat în condițiile actuale de sărăcie a populației României. Iată numai câteva dintre dificultățile introducerii asigurărilor bazate pe fond, iar dacă le analizăm ca singură strategie de furnizare de venit la bătrânețe, apar problemele legate de lipsa de efect, de insuficiența cuantumului beneficiilor și de perioada nedeterminată în care o persoană sau alta are nevoie de resurse. Or, în asigurările prin sistemul fondurilor, nu se ține cont de aceste lucruri. "Asigurarea" respectivă produce, în sistem comercial, o sumă mai mare sau mai mică de bani, fără a avea garanția că se va dispune de venit suficient până la moarte, așa cum permit asigurările redistributive. În plus, acestea din urmă dau îndreptățire și la îngrijire medicală, problemă deosebit de acută pentru persoanele vârstnice. Într-adevăr, contribuția la fondul de asigurare mutuală se poate dovedi a fi o povară pentru cei cu venituri mici în perioada activă; suma acumulată cu sacrificii s-ar putea să nu mai aibă efecte directe, pentru simplu fapt că persoana în cauză nu supraviețuiește perioadei de acumulare sau, dacă supraviețuiește acestei perioade, va trebui să-și drămuiească banii pentru a-i ajunge "câte zile va trăi"; or, nimeni nu cunoaște în avans numărul anilor de viață (raportarea la perioada speranței de viață la pensionare are o valoare pur statistică, cu puțină

relevanță pentru fiecare caz în parte). În fine, în lipsa asigurărilor sociale redistributive, orice persoană cu venituri insuficiente definite oficial va trebui să se confrunte cu problemele procurării acestora prin sistemul asistenței sociale. Se va crea astfel o presiune deosebită în acest domeniu, iar aspectele birocratice și de slabă eficiență se vor manifesta din plin, mai ales că puterea discreționară a funcționarilor este mult mai mare decât în cazul asigurărilor.

Evident însă că asigurările sociale redistributive, de neînlocuit pentru perioada actuală, sunt în perfectă concordanță cu introducerea și condiționarea asigurărilor private, inclusiv cele de tipul fondurilor mutuale, ca mijloace suplimentare de prevedere pentru menținerea nivelului de trai, în condițiile apariției unor evenimente care reduc veniturile personale sau care impun cheltuieli sporite.

O opțiune asemănătoare este expusă și în *Cartea albă a reformei asigurărilor sociale și a pensiilor*, citată anterior. Nu împărtășim însă multe dintre intențiile de schimbare anunțate în respectiva *Carte albă*, mai ales că unele dintre ele sunt foarte restrictive în raport cu nevoile ce trebuie satisfăcute. Avem în vedere eliminarea sau "transferarea" (fără fonduri) a unor prestații, diminuarea nivelului beneficiilor pe seama ipoteticelor asigurări private; prelungirea situației actuale de diferențieri discriminative între "asigurările de stat" (cu situație mai favorabilă) și cele pentru agricultori (puternic defavorizate); menținerea unor fonduri separate pe domenii de asigurări, ceea ce conduce la tendința de a realiza rezerve pentru fiecare, deci fie se reclamă sporirea contribuțiilor sau cel puțin menținerea lor la niveluri nejustificat de mari, fie se solicită introducerea de restricții pe motiv că resursele ar fi insuficiente, ignorându-se faptul că, în timp ce pentru unele domenii cererea de resurse este în creștere, pentru altele aceasta se poate afla în scădere.

b. O a doua opțiune se referă la valorificarea adecvată a posibilităților oferite de sistemul redistributiv de asigurări sociale. O astfel de valorificare optimă a caracteristicilor sistemului redistributiv o reprezintă organizarea lui **într-o singură casă de asigurări sociale**, cu **un singur fond**, cu o **contribuție unică**, dar diferențiată, din partea beneficiarilor, a patronilor (întreprinderilor) și a statului, cu beneficii diversificate, în principal contributive, dar și unele noncontributive.

Argumentele în favoarea unei astfel de organizări a asigurărilor sociale sunt multiple și demne de luat în seamă: se obține reducerea birocrăției și a costurilor administrative; crește posibilitatea de control public asupra întregii activități; se simplifică procedurile de colectare a contribuțiilor și de plată a beneficiilor; resursele se pot menține mai ușor la nivelul global al cerințelor, iar acordarea beneficiilor se realizează indiferent de domeniul în care apare îndreptățirea de plată.

Reproșul pe care unii sunt tentați să-l aducă acestui model ar fi nedoritul centralism. Se ignoră însă faptul că în domeniul aflat în discuție - cel al resurselor financiare - nu este aplicabilă schema, devenită de acum favorită pentru anumiți reformatori, a fragmentării pentru un mai bun management. Trebuie observat că aici fragmentarea este nefuncțională și costisitoare, două din neajunsurile pe care orice noțiune de management le respinge. Mai mult, noua structură unificată a asigurărilor redistributive este o componentă a Secretariatului Securității Sociale, conceput ca fiind un organism independent de executiv. Cât privește operarea efectivă a Casei Asigurărilor Sociale, ea se poate realiza în regim public sau privat. În acest ultim caz, avem de-a face cu privatizarea operării serviciului (care poate aduce multe avantaje, dar și dezavantaje), și nu a asigurărilor sociale ca atare. Chiar dacă Secretariatul respectiv ar fi în subordine guverna-

mentală, tot se pot introduce contractele private de management. Oricum însă, executivul își aplică, prin ministerul de resort, politica în domeniul muncii și al protecției sociale, iar prin Ministerul de Finanțe, realizează activitățile legate de partea de contribuție a statului la alimentarea cu resurse bănești a sistemului de asigurări sociale.

Acceptarea ideii că și statul trebuie să fie un contributor direct la sistemul de asigurări sociale este o opțiune esențială și în acord cu situația existentă în țările dezvoltate. Ea va permite realizarea unei reforme adecvate în acest domeniu, prin introducerea unor **prestații de asigurări sociale noncontributive**, pentru a le scoate din sistemul asistenței sociale care operează prin testarea mijloacelor de trai; totodată se va putea ridica nivelul prestațiilor în cazul asigurărilor pentru agricultori, rămase fără resurse financiare.

Actuala soluție de procurare a resurselor pentru pensiile agricultorilor este insuficientă, dar și neechitabilă, deoarece plătesc numai unele întreprinderi (cele din agricultură și industria alimentară), ceea ce este de natură să le afecteze negativ activitatea productivă. Considerăm că este o îndatorire pe care statul trebuie să și-o asume pentru a se asigura condiții de viață acceptabile pentru cea mai năpăstuită categorie socială din ultimii 50 de ani. Să nu se uite că țăranii au contribuit cu munca lor, dar și cu proprietatea lor la obținerea hranei pentru întreaga țară. Ei nu pot fi lăsați acum pe drumuri. Opțiunile de mai sus sunt în acord cu cele expuse anterior, potrivit cărora concepem reforma ca pe o modalitate de introducere a raționalității, de înlăturare a contradicțiilor și a disfuncționalităților, de îmbunătățire a prestațiilor, fără a ignora caracterul limitativ al resurselor, și nu ca pe un prilej de a introduce restricții mai mult sau mai puțin justificate. În fapt, flexibilitatea sistemului va



permite luarea deciziilor optime impuse de o situație sau alta apărută la un moment dat.

Potrivit acestor principii și având în vedere situația prezentă din domeniul asigurărilor sociale, recomandăm: **constituirea sistemului unic al asigurărilor sociale** (în acest fel, noțiunea de asigurări sociale de stat devine caducă); trecerea Fondului special de șomaj în componența Fondului asigurărilor sociale, respectiv indemnizația de șomaj devine o prestație de asigurări sociale, alături de cele referitoare la pensii, indemnizație de maternitate și pentru concediu medical, cu tipologia lor caracteristică; includerea pensiei pentru agricultori în sistemul unic de asigurări sociale; introducerea de prestații noncontributive sub formă de pensii și indemnizații pentru persoanele handicapate, pentru cele care și-au pierdut în totalitate sau în cea mai mare parte capacitatea de muncă, inclusiv pentru bătrânii în vârstă de peste 80 de ani care nu au mijloace de existență; introducerea de contribuții, plătite de beneficiari, întreprinderi și stat; contopirea contribuțiilor actuale personale pentru pensia suplimentară și pentru fondul de șomaj în contribuția unică a viitorilor beneficiari de asigurări sociale.

Cât privește nivelul contribuțiilor, acestea trebuie determinate în raport cu necesarul de resurse, care să fie distribuite cât mai adecvat pe cei trei contributivi. Probabil contribuțiile întreprinderilor va trebui să fie menținute la actualele niveluri. Contribuția medie a asiguraților ar putea merge până la circa 10% din salariu (venit), cu două-trei tranșe, în condițiile reducerii nivelului impozitului direct. La rândul său, contribuția statului ar reprezenta echivalentul prestațiilor noncontributive, al costurilor de (re)calificare a șomerilor și acoperirea parțială a pensiilor acordate agricultorilor proveniți din fostele CAP-uri.

Impunerea de obligații financiare distincte ale statului este justificată prin aceea că o parte din resurse să provină din alte domenii decât impozitul pe venit, respectiv din impozitul pe consum și pe proprietate (diminuând astfel povara fiscală asupra veniturilor).

O dată atins un nivel decent al prestațiilor de asigurări sociale, se poate trece la reduceri ale contribuțiilor, începând cu cele datorate de către întreprinderi și apoi cu cele datorate de stat.

Realizarea unor prestații de asigurări sociale la un nivel acceptabil în raport cu contribuțiile și costul vieții va da posibilitatea să se organizeze în mod adecvat asistența socială. Evident că nivelul cel mai mic al prestațiilor de asigurări sociale trebuie să fie superior ajutoarelor de asistență socială, altfel noțiunea de compensație, specifică asigurărilor contributive, își pierde orice semnificație.

Din nou se impune observația că, având de-a face cu un tip de impozit pe venit, și contribuția de asigurări sociale se efectuează în condițiile funcționării acelei alocații de impozit, ceea ce înseamnă că cei al căror salariu (venit) este sub un anumit nivel nu vor plăti contribuția de asigurări sociale, așa cum nu vor plăti nici impozit pe venit.

c. În fine, aducem în atenție problema acelor elemente din sistemul actual de asigurări sociale care, în *Cartea albă a reformei*, sunt transferate la Ministerul Sănătății, în cadrul preconizatelor asigurări de sănătate. Este vorba de costul medicamentelor gratuite, acordarea de ajutoare pentru proteze, pentru cumpărarea de bilete pentru tratament balnear și de odihnă. În primul rând, nu vedem de ce s-ar plăti din fondurile de asigurări (sociale sau numai de sănătate) servicii de odihnă și chiar de tratament balnear. În acest mod, niciodată nu s-ar mai putea pune o limită

rațională cheltuielilor, apoi vor beneficia preferențial o parte din cei care cer, dar plătesc toți. În noile condiții ale economiei de piață, acest tip de servicii, necesare de altfel, trebuie suportate din fondurile proprii ale întreprinderilor, organizațiilor profesionale și ale sindicatelor. Alte prestații legate de sănătate vor putea fi preluate. Pe de altă parte însă, ar fi recomandat ca și preconizatele asigurări de sănătate (dacă se vor introduce) să intre în sistemul unic de asigurări sociale, respectiv în bugetul social, evitându-se astfel crearea unei noi rețele administrative care va absorbi o bună parte din resursele destinate serviciilor de sănătate. Să nu uităm că avem de-a face cu aceiași contribuitori - populația activă, întreprinderile și statul - și cu aceleași tipuri de resurse, respectiv impozitul pe venit și vărsăminte de la buget.

În ceea ce ne privește însă, nu vedem o justificare demnă de luat în seamă pentru asigurările de sănătate în România, nici prin faptul că, o dată introduse, ar rezulta facilități deosebite pentru îmbunătățirea calității îngrijirii medicale. Aceste asigurări au fost adoptate în diferite țări cu scopul de a se crea serviciile publice de sănătate. Or, în România, avem deja astfel de servicii. Oricum, în prezent, în lume sunt țări dezvoltate care au servicii naționale de sănătate finanțate de la bugetul public, după cum sunt țări ce utilizează asigurările de sănătate. Practica dovedește că asigurările de sănătate nu sunt greșite, dar nu sunt suficiente și nici chiar necesare pentru a avea servicii bune de îngrijire a sănătății. Aspectele principale se referă, din punctul nostru de vedere, la acordarea de resurse suficiente și la managementul serviciilor medicale, introducerea economiei mixte cu servicii publice și private, inclusiv contracte de operare a serviciilor. Deși la aceste aspecte vom mai reveni (vezi paragraful destinat serviciilor), cerința majoră a reformei serviciilor publice de sănătate se referă la descentralizare. Or, acest

lucru se poate rezolva numai dacă vor exista resurse adecvate la bugetele locale, pe baza cărora se pot încheia contractele de management între autorități și prestatorii de servicii medicale pentru populație. Nu în ultimul rând, se pune problema accesibilității populației la actul medical și a calității acestuia, pentru a obține o îmbunătățire reală în acest domeniu de activitate.

Prin urmare, nu asigurările de sănătate suportate de cel mult 20% din populația ce necesită îngrijire medicală vor conduce la acel reviriment mult așteptat, inclusiv în ceea ce privește statutul medicului în societate și remunerarea lui, ci atenția pe care puterea este dispusă să o acorde unui domeniu vital al societății, prin alocarea de resurse, precum și prin activitatea celor implicați în desfășurarea actului medical. Să nu se uite nici dificultățile încasării contribuțiilor de asigurări: sunt întreprinderi fără capacitate de plată, sunt activități neînregistrate și pentru care nu se plătește impozit, ceea ce va crea mari dificultăți în obținerea de resurse necesare funcționării serviciilor de sănătate. Apoi, prin acest sistem, întreaga povară va fi suportată din veniturile personale, neantrenându-se și alte resurse de la bugetul public.

Deși este evident că prin asigurările de sănătate se va putea procura numai o parte din resursele necesare, este de neconceput ca prestațiile să se restrângă la nivelul celor asigurați, eliminându-se restul populației. Pentru a cuprinde întreaga populație, așa cum este de așteptat în societatea de azi, serviciile de sănătate urmează să beneficieze de susținere financiară masivă de la buget. Resursele trebuie, la rândul lor, repartizate în raport cu cerințele din fiecare localitate.

Acțiunile unor organisme internaționale care favorizează introducerea asigurărilor de sănătate sunt mai degrabă justificate prin dorința acelor experți de

a-și aplica propriile idei și pe care îi interesează mai puțin faptul că în România există deja un sistem dezvoltat de îngrijire a sănătății, de la care se poate porni în efortul de îmbunătățire a prestațiilor. De altfel, nu de puține ori s-au emis judecăți autorizate, inclusiv de la Organizația Mondială a Sănătății, care apreciau favorabil sistemul de îngrijire a sănătății din România, care ar trebui menținut.

Pe de altă parte, nu sunt de ignorat nici confuziile - voite, am zice - care se fac, de condiționare a privatizării serviciilor prin contractele de management, de asigurări, ca și cum ea, privatizarea, nu ar fi compatibilă cu alocarea de resurse de la buget. Dimpotrivă, tocmai asigurările de sănătate cu resursele lor insuficiente pot periclita contractele private de management. Este o iluzie să se creadă că se vor obține mai ușor resursele de la miile de întreprinderi (contribuția proprie și cea colectată de la salariați), decât ar putea fi convins Parlamentul să aloce banii necesari bunei funcționări, precum și dotării serviciilor de sănătate. Din moment ce avem de-a face cu sume oricum datorate bugetului de stat (parte din impozitul pe venit), cel mai simplu ar fi să se obțină resursele de la acesta.

De altfel, experimentele cu diferitele contribuții impuse întreprinderilor (1%, 2% etc.) ar trebui să constituie un serios semnal de alarmă în legătură cu fezabilitatea lor.

O serie de cadre medicale sunt realmente interesate de aceste contracte de management, fiind mai puțin importantă modalitatea de procurare a resurselor. Apelăm la un dicton celebru care zice "să ne grăbim încet" când este în joc o problemă atât de importantă cum este aceea a îngrijirii sănătății, pentru a nu complica lucrurile și a nu aduce prejudicii, în loc să se contribuie la perfecționarea activității.

Încheiem aceste considerații cu afirmația că introducerea asigurărilor de sănătate, pe care nu le percepem ca elemente suficiente, necesare și, în ultimă instanță, raționale pentru situația din România, nu creează totuși un eveniment ireversibil. Se poate reveni, dacă se dovedesc inoportune; problema este aceea a determinării costului schimbării și dacă acesta merită să fie plătit. Rămânem însă la convingerea fermă că **asigurările sociale sunt forme adecvate de a se obține compensarea pentru pierderea de venit a populației active**, și mai puțin pentru funcționarea diferitelor servicii, unde economia mixtă cu servicii publice și private este soluția adecvată. Dacă totuși asigurările sociale vor începe să aibă din ce în ce mai mult un caracter comercial, de afacere, se pune serios problema modului de utilizare a fondurilor publice. Se va impune, în aceste condiții, dezvoltarea unui sistem propriu al asigurărilor sociale pentru bugetari și regii autonome, respectiv pensiile ocupaționale, ca mijloace complementare asigurărilor sociale generale.

#### *Prestațiile de asistență socială*

Asistența socială reprezintă cea de a doua componentă a sistemului actual de securitate (protecție) socială, fiind de fapt mai veche decât asigurările. Locul asistenței sociale este gândit în raport cu alte acțiuni destinate să contribuie la ameliorarea condițiilor de viață ale populației. În general, ea este un suport "în ultimă instanță" (conform principiului subsidiarității) și se îndreaptă cu precădere spre cei care nu-și pot procura cele necesare traiului, iar familia este și ea neputincioasă sau pur și simplu lipsește. Se leagă astfel ultimele noduri ale plasei de siguranță socială, pentru a permite menținerea celor în dificultate la un nivel de trai considerat necesar în cadrul societății. Acțiunea publică de asistență socială

se coordonează cu activitatea organizațiilor de caritate și voluntare. Acestea din urmă, sprijinite la rândul lor de stat, pot rezolva o parte relativ importantă din nevoile existente în societate la un moment dat, reducând astfel din efortul public de sprijinire a grupurilor și persoanelor defavorizate.

După o practică relativ îndelungată, deși adesea unilaterală, s-au cristalizat prestații specifice de asistență socială, ca răspuns la multiplele nevoi. Din acest punct de vedere, vom distinge, pe de o parte, prestațiile de ordin financiar care vin în sprijinul celor ce nu au o sursă de venit și, pe de altă parte, avem de-a face cu o gamă variată de servicii sociale de întreținere, îngrijire și educație oferite gratuit, fără a fi legate de o anumită contribuție la obținerea resurselor alocate din fondurile publice (respectiv impozite sau asigurări).

În reformarea sistemului de asistență socială din România, trebuie pornit de la situația existentă și obiectivele care se urmăresc a fi atinse. Contrar unor păreri superficiale, de negare a experiențelor românești în domeniul asistenței sociale, vom afirma că, înaintea celui de al doilea război mondial, se atinsese un nivel comparabil cu cel existent în țările europene occidentale, având de-a face cu o adevărată școală și cu realizări de prestigiu în ceea ce privește diversitatea și nivelul prestațiilor.

Din păcate, în anii regimului comunist, asistența socială a stagnat, iar pe unele coordonate, a cunoscut o involuție datorită desconsiderării sale. Politica socială fiind orientată cu precădere spre grupurile active ocupațional și realizată în mare parte ca îndreptățiri ce decurg din ocuparea unui loc de muncă sau prin servicii sociale generale, au fost ignorate sau cel puțin minimalizate nevoile altor categorii de populație. S-a pus în circulație și o motivație ideologică a acestei strategii, potrivit căreia, din moment ce "întreaga

populație se bucură de un nivel de trai ridicat și în continuă creștere", asistența socială, văzută doar ca operă de caritate, nu ar mai fi fost necesară. Prin urmare, s-a desființat învățământul special, s-a menținut la minim nivelul prestațiilor financiare, iar condițiile de viață din instituțiile speciale au devenit de-a dreptul dramatice.

Situația deplorabilă moștenită de la vechiul regim în domeniul asistenței sociale s-a ameliorat într-o oarecare măsură în perioada postrevoluționară, atât prin efortul societății românești, cât și prin sprijinul extern în resurse și servicii, dar suntem încă departe de a atinge optimul. Mai mult, se mențin anumite idei vechi în raport cu asistența socială și chiar se manifestă atitudini de negare a nevoilor de sprijin social. Totodată, au existat și cazuri de prezentare denaturată a situației din domeniul asistenței sociale în mijloacele de comunicare în masă din țară și străinătate, care au atras însă o reacție de apărare și o tendință de ignorare a gravității problemelor ce trebuie rezolvate. Evident, nu aceasta este cea mai bună metodă de abordare. De altfel, un început bun a fost deja făcut, prin elaborarea și publicarea *Cărții albe a asistenței sociale* de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale. Cu această ocazie, se realizează o diagnoză sugestivă a asistenței sociale în România și se expun măsurile de reformă intenționate de executiv.

Așa cum am avut ocazia să ne exprimăm deja (vezi revista de politici sociale *Calitatea vieții*, nr. 4/1993), în lucrarea respectivă se promovează o concepție oarecum limitativă despre asistența socială. Deși nu i se precizează rolul în cadrul strategiei de protecție socială, din opțiunile tehnice transpare un model rezidual, adecvat și acceptat în prezent pentru societăți foarte bogate, cu un nivel de trai relativ înalt pentru imensa majoritate a populației, ceea ce, evident, nu este cazul României anilor 2000.



În ceea ce ne privește, subliniem faptul că asistența socială trebuie considerată o activitate majoră de protecție a populației și de îmbunătățire a calității vieții acesteia. Ea se va întemeia pe acceptarea și promovarea drepturilor sociale pentru cetățenii României, așa cum se întâmplă în țările dezvoltate. Prin urmare, asistența socială nu poate fi tratată ca o activitate de caritate la discreția statului, respectiv a funcționarilor acestuia.

a) O primă măsură de reformă o constituie crearea unei structuri naționale unificate pentru asistența socială. Această structură se poate cristaliza începând cu Direcția asistenței sociale din preconizatul Secretariat al Securității Sociale. Sarcina principală a acestei Direcții este aceea de a gestiona fondurile centrale de asistență socială repartizate de la bugetul de stat. Ea va prelua și atribuții ale actualului Secretariat de Stat pentru Persoane Handicapate, organism cu totul nefiresc atât prin denumire, dar mai ales prin atribuțiile conferite, de interferență cu activitatea ce revine de drept altor instituții, cum ar fi ministerele de resort (respectiv Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Sănătății și Ministerul Învățământului) și primăriile.

b) Alte direcții majore de reformă în domeniul asistenței sociale sunt: descentralizarea; diversificarea prestațiilor bănești de asistență socială și aducerea lor la un nivel care să permită satisfacerea cel puțin la minim a cerințelor elementare de viață, concomitent cu înlăturarea superprotecției acolo unde aceasta există, dezvoltarea rețelei teritoriale de oficii și centre de asistență socială în localități și în cartierele marilor orașe; introducerea contractelor private de management în serviciile de asistență socială (la aceste ultime aspecte vom reveni în paragraful următor, consacrat serviciilor sociale).

Trebuie precizat faptul că o descentralizare reală în domeniul asistenței sociale se va putea obține numai pe baza alocării de resurse corespunzătoare la bugetele locale. În acord cu principiul subsidiarității, colectivitatea locală și primăria au cele mai mari atribuții de a interveni în sprijinul celor aflați în nevoie. Evident însă că, dacă nu se dispune de resursele necesare, posibilitățile de intervenție se reduc simțitor.

Totodată, este de semnalat necesitatea diversificării prestațiilor bănești de asistență socială. Această propunere se diferențiază în raport cu măsurile prevăzute în *Cartea albă* amintită anterior. Într-adevăr, pe de o parte, este binevenită introducerea ajutorului social de întreținere, deși acordarea acestuia "tuturor familiilor sau persoanelor care trăiesc sub pragul de sărăcie" ridică probleme insurmontabile cu logistica de care se dispune în prezent, iar rezultatul va fi o și mai mare birocratizare în domeniul asistenței sociale.

Pe de altă parte, acest ajutor nu poate și nu trebuie să înlocuiască diferitele prestații legate de situații deosebite. De fapt, într-un fel se pune problema persoanelor ocupate care au un loc de muncă, dar venitul lor și al membrilor de familie se situează sub pragul de sărăcie, într-o altă situație se află o persoană activă cu venit insuficient datorat pierderii temporare a capacității de muncă sau pierderii locului de muncă și, evident, altfel va trebui tratată o persoană fără capacitate de muncă. În acord cu cele discutate anterior, considerăm că ajutorul social va putea fi un mijloc adecvat de intervenție numai în măsura în care în amonte se vor întreprinde măsuri care să reducă presiunea asupra acestuia. Avem în vedere atât elemente ce se referă la distribuția proprietății și a veniturilor, cât și elemente primare de redistribuție, între care un rol revine alocațiilor sociale de tip categorial - pentru copii, pentru persoane handicapate etc. Apoi, ajutorul social de întreținere, chiar diferențiat

pe cele trei categorii și, evident, în funcție de situația familială, trebuie calculat în raport cu necesitățile de întreținere, altfel vor apărea fie restricții, fie excese greu de controlat, în acordarea ajutorului. Aceasta presupune însă luarea în considerare și a altor tipuri de alocații de asistență socială, cum ar fi **ajutorul pentru locuință, ajutorul pentru copii-elevi din familiile sărace.**

c) O problemă cu totul aparte o reprezintă apariția superprotecției în condiții de flagrantă inechitate. Astfel, în timp ce multe persoane efectiv sărace sunt, cel puțin deocamdată, ignorate în privința primirii unui ajutor sau chiar plătesc impozite, devenind și mai sărace (fără a mai primi înapoi sumele plătite), alte persoane cu venituri substanțiale primesc diverse alocații din fonduri publice sau sunt scutite, pe criterii diverse, de impozitul pe salariu, indiferent de mărimea acestuia. O astfel de situație mi se pare a fi total nefirească și se cere introducerea acelei alocații diferențiate de impozit, ceea ce va determina ca cei cu venit insuficient să nu plătească impozit și cei care au venituri substanțiale să-l plătească, impozitul reprezentând "prima obligație cetățenească în societatea modernă". Or, nimănui nu i se poate refuza dreptul de a fi cetățean, nici chiar persoanelor încoronate, cum o dovedește situația din țările civilizate.

De altfel, trebuie precizat că scutițiile de impozit de la un anumit nivel în sus al veniturilor, salariile disproporționat de mari din unele regii autonome și industrii protejate, ca și subvențiile de producție nu reprezintă protecție socială, deși sunt contabilizate aici, motiv pentru care le-am și tratat ca atare. Trecerea la economia de piață ne duce însă la schimbarea opticii respective, iar sursele de finanțare a unora dintre aceste activități, care probabil vor rămâne, trebuie reconsiderate.

Se impun reconsiderări și în practicarea diferitelor scutiri de taxe, reduceri sau gratuități în obținerea unor servicii etc.; atunci când aceste facilități nu sunt acordate de prestatorul de servicii, el trebuie recompensat din fondurile publice. Numai astfel se pot introduce criteriile de eficiență, bază a doritelor contracte de management.

d) În fine, o altă problemă stringentă de rezolvat privește prestațiile bănești ale persoanelor din instituțiile de asistență socială sau care au nevoie de serviciile unor astfel de instituții. Considerăm că soluția optimă ar consta în **diferențierea dintre cele două tipuri de prestații**, respectiv cele financiare și cele în servicii, cu atât mai mult cu cât ultimele pot fi oferite și de familie sau instituții private, nu doar de cele publice. Prin urmare, alocațiile și ajutoarele în bani trebuie acordate tuturor celor care se înscriu în criteriile de îndreptățire, iar din acestea urmează să fie suportate costurile serviciilor de întreținere. În acest fel, se creează premisele unei piețe și în domeniul serviciilor sociale personale. Evident, din fondurile publice se va finanța funcționarea ca atare a instituțiilor, cu aplicarea regulilor existente în ceea ce privește gratuitățile de îngrijire medicală, indiferent de natura instituției publice sau private, pentru că doar serviciile de întreținere sunt cele care pot să difere și al căror cost urmează să fie suportat de către beneficiar.

#### *Serviciile sociale, reorientare și dezvoltare*

Serviciile sociale reprezintă cel mai complex și controversat domeniu al politicilor sociale. În unele abordări mai restrictive, politica socială s-ar referi doar la prestațiile bănești de securitate și la un minim de servicii publice de îngrijire a sănătății și de servicii sociale personale acordate populației defavorizate sub formă de gratuități, ca servicii de asistență socială.

Potrivit însă altor puncte de vedere, la care ne raliem, sunt incluse în cadrul politicii sociale o gamă relativ mare de servicii publice, începând cu cele deja enumerate, dar mult diversificate și cu o adresabilitate mai mare, și continuând cu prestații care, într-un fel, pot fi considerate investiții pentru dezvoltare, cum sunt cele de sănătate, învățământ, cultură etc. De regulă, în cazul unora dintre serviciile din ultima categorie, nu se practică gratuitatea totală, ele fiind finanțate atât din fondurile publice, cât și prin plata directă efectuată de beneficiar la locul de utilizare a serviciului, eventual prin asigurări specifice.

Desigur, diversitatea de servicii sociale reclamă strategii și soluții diferite de reformă, dar acțiunea ca atare se impune cu necesitate. Într-adevăr, o scurtă privire asupra situației din domeniul serviciilor sociale ne va conduce la această concluzie, cu evidențierea unor elemente comune, dar și a specificității unui serviciu sau altuia. În ceea ce ne privește, vom proceda și de această dată la relevarea câtorva principii ale reformei, având drept conținut major **reorientarea și dezvoltarea serviciilor sociale.**

a) Menținerea accesibilității și introducerea de noi servicii.

Evident, nu toate serviciile sociale presupun adoptarea aceluiași soluții de reorientare prin trecerea de la economia de comandă la economia de piață. Unele situații existente pot fi compatibile cu noua organizare a activității economice și sociale, pe când pentru altele se impune o refundamentare. De asemenea, nu toate serviciile sociale sunt la același nivel de dezvoltare, iar unele tipuri de prestații, necesare într-o societate civilizată, lipsesc pur și simplu. Vom distinge deci o primă categorie de servicii, cum sunt cele de învățământ, sănătate, cultură, cu un grad relativ înalt de dezvoltare, deși departe de a fi satisfăcător.

Din păcate, în procesul tranziției, au apărut dificultăți, altfel că în aceste domenii au avut loc unele involuții, ca urmare, în special, a alocării de resurse insuficiente. Concomitent cu întoarcerea feței autorităților spre serviciile sociale, care trebuie să beneficieze de un tratament pe măsura importanței lor, iar acesta începe cu alocarea de resurse, se impune o reorientare de dezvoltare, chiar și în domeniile unde sunt deja anumite rezultate pozitive sau poate în primul rând în aceste domenii, deoarece sunt întrunite premisele transferărilor pozitive. Orice tentativă de reformă va trebui să țină însă cont de a se asigura în continuare cel puțin accesibilitatea anterioară, în condițiile unei mai bune performanțe. Problema prevenției capătă aici dimensiuni deosebite, pentru a nu aduce prejudicii cuiva prin acțiunile introduse, iar dacă totuși ele se produc, se impune compensarea adecvată pentru cei care au avut de suferit, neputând fi nesocotite drepturile sociale, așa cum nu poate fi nesocotit nici un drept.

Totodată, pentru obținerea unui sistem coerent și eficient de servicii sociale, trebuie **introduse noi prestații**, cu precădere în domeniul locuirii și al serviciilor sociale personale. Avem de-a face în unele cazuri cu situații de-a dreptul dramatice: oameni fără locuință, copii abandonati, pentru care strada este un cămin; bătrâni și alte persoane bolnave care nu beneficiază de îngrijire adecvată. Sunt necesare mari eforturi financiare și de organizare pentru a adopta soluțiile optime pentru fiecare categorie de probleme. Considerăm a fi de urgență extremă **dezvoltarea rețelei de servicii sociale în teritoriu**, inclusiv în marile cartiere ale orașelor, pentru a veni în ajutorul celor aflați în nevoie. Totodată, se impune o reconsiderare a serviciilor instituționalizate, ca și dezvoltarea serviciilor la domiciliu.

În România, nu avem încă, decât într-o formă cu totul insuficientă, ceea ce reprezintă serviciile de locuire. Desigur, dintr-un anumit punct de vedere, menținerea nivelului scăzut al chiriilor la locuințele proprietate de stat sau vânzarea către chiriași la prețuri modice a acestor locuințe constituie protecție socială. Totuși nu este acesta cazul pentru persoanele și familiile cu venit mare, este poate o superprotecție costisitoare pentru societate. În același timp însă, o astfel de practică a redus substanțial fondurile sociale pentru construcția de locuințe și, în consecință, prețul acestora, ca și al chiriilor private a crescut vertiginos. Astfel, familiile tinere și cele foarte sărace au de înfruntat cea mai dificilă problemă de viață, prin privarea de acordarea unei locuințe la care ar avea dreptul. Experiența arată că se impune o altă strategie. În primul rând, este vorba de a stimula construcția de locuințe prin facilitățile de care să beneficieze populația, cum ar fi creditele cu adevărat avantajoase, reduceri de impozite etc. În al doilea rând, se impune extinderea sistemului locuințelor sociale, acordarea de ajutoare pentru reparații și servicii de întreținere familiilor cu venituri insuficiente, organizarea de locuri de cazare temporară etc.

Cât privește serviciile sociale personale, aici este nevoie de punerea în aplicare a unui adevărat proiect de umanizare, de diversificare și îmbunătățire a prestațiilor adecvate diferitelor categorii de populație defavorizată - copii orfani sau abandonați, handicapați, bătrâni. În condițiile noastre de dezvoltare economică, apelul la serviciile instituționalizate pare a fi o soluție de lungă durată. Totuși trebuie extinse și serviciile la domiciliu. Avem convingerea că și în acest domeniu situația cu totul deplorabilă poate înceta o dată cu schimbarea opticii societății, a autorităților locale: nu se poate pretinde că nu ar exista resursele necesare.

b) O altă cerință cu caracter de urgență în domeniul serviciilor sociale este **descentralizarea**. Cu excepția unor instituții de interes național, cum ar fi cele de învățământ superior și de specialitate, de cercetare academică, clinicile universitare, spitale specializate, instituții culturale majore, alte instituții asemănătoare, serviciile sociale trebuie să intre în responsabilitatea autorităților locale, cu asigurarea respectării tuturor criteriilor de funcționare și de performanță, beneficiind de îndrumare de specialitate.

c) Un al treilea element al reformei serviciilor sociale credem că îl reprezintă crearea **economiei mixte**, cu sectoare publice și private. Realizarea acestui obiectiv, identificat ca orientare adoptată în toate țările dezvoltate, va fi posibilă numai în măsura în care ambele sectoare se vor bucura de atenția corespunzătoare din partea autorităților, prin sprijinul diferențiat de care au nevoie. Problema cea mai sensibilă de care este legată orice tentativă de reformă o reprezintă desigur finanțarea. Așa cum spuneam anterior, în condițiile României, se impune în continuare alocarea de fonduri publice suficiente pentru buna funcționare, dezvoltare și dotare a serviciilor sociale, precum și pentru asigurarea unui statut pe măsura celor care lucrează în aceste servicii, făcându-le astfel posibile în beneficiul întregii societăți. Din punctul nostru de vedere, problema resurselor, deși dificil de rezolvat, este deopotrivă și una de voință. Considerăm că se impune stabilirea unei ordini de prioritate în cheltuirea fondurilor publice, în care protecția socială și serviciile sociale să beneficieze de statutul de "domenii de importanță națională majoră", împreună cu apărarea și ordinea publică. Mai mult, împrejurările impun ca efortul financiar al statului să depășească, cel puțin pentru învățământ și cultură, granițele țării și să vină în ajutorul românilor din afară, pentru a menține vie conștiința de neam și pregătirea unui viitor mai bun, pe care generația lui 1918 l-a întrevăzut pe deplin.



Pe de altă parte, funcționarea unui sector privat în domeniul social nu poate însemna eliminarea oricărei obligații financiare a statului. Din moment ce prestează un serviciu de interes public, sectorul privat este îndreptățit la sprijin material pentru dezvoltare și dotare, urmând ca el să funcționeze exclusiv pe baza resurselor atrase prin taxe și donații. Aceste criterii trebuie adaptate deopotrivă pentru serviciile din sfera cultural-spirituală, ca și pentru cele din sfera material-tehnică, vitale pentru asigurarea unei vieți de calitate în fiecare localitate.

De reținut că, în principal, privatizarea nu constă aici în transformarea statutului instituțiilor publice din domeniul serviciilor sociale, ci în **dezvoltarea sectorului privat**, ce se adaugă celui public, cu care intră în cooperare și competiție totodată. La rândul său, sectorul public va cunoaște o reorientare de substanță prin generalizarea **contractelor private de management**. Aceste contracte, care nu presupun privatizarea instituției, se încheie, acolo unde este posibil, între autoritățile publice naționale (ministere) și locale (primării), pe de o parte, și prestatorii de servicii în beneficiul unei anumite colectivități, persoane specificate în mod expres. Prin excelență, serviciile publice tehnice, dar și multe din domeniul îngrijirii sănătății, al serviciilor sociale personale pot fi organizate într-o astfel de manieră. De altfel, aici vedem noi posibilitatea obținerii revirimentului mult așteptat din domeniul îngrijirii sănătății, de exemplu, și nu în preconizatele asigurări de sănătate. Acestea din urmă, prezentate eronat ca modalitate de privatizare, nu vor putea conduce la îndeplinirea obiectivelor urmărite, fie că este vorba de procurarea de resurse suficiente, fie de crearea unui statut corespunzător pentru personalul medical. Într-adevăr, nu există nici o garanție că se vor putea asigura resursele. În fond, acestea reprezintă o parte a impozitului pe venit

datorat bugetului de stat de întreprinderi și populația activă. Prin asigurările respective, nu se face altceva decât să se complice sistemul de colectare, cu perspectiva diminuării resurselor prin neplată sau întârziere.

Disponând de resurse din fonduri publice mult mai sigure, contractele private de management vor permite crearea aceluiași statut pe care îl merită slujitorii acestei profesii nobile, care este medicina. Ele stimulează competiția și obținerea de performanțe înalte și, prin aceasta, asigură venituri mai substanțiale ale procesului. Totodată, se vor crea condiții renunțării la practica de condiționare a acordării serviciului, la dizgrațiosul ciubuc. Pe de altă parte, se impune introducerea unor taxe, fie și simbolice, pentru apelul la medic, desigur cu scutirile necesare pentru copii, bolnavii cronici, beneficiarii de alocații de asistență socială etc. Taxele respective sunt concepute din perspectiva unor funcționalități multiple: o reducere a abuzului pe care îl comit unele persoane în apelarea nejustificată la medic; o sursă suplimentară de venit și o contribuție la înlăturarea condiționărilor în acordarea serviciului de îngrijire medicală; se legalizează cadrul în care o persoană sau alta contribuie la susținerea medicului și a instituției care îi acordă îngrijirea sănătății.

De altfel, introducerea de taxe și contribuții directe ale celor care apelează la anumite servicii sociale se constituie într-o practică tot mai frecvent adoptată. În viitor, se impune ca și în România să fie reorientat modul de finanțare a învățământului. Așa cum se știe, în prezent, prin Constituție s-a statuat gratuitatea învățământului de stat de toate gradele, ca singură soluție viabilă pe moment. Totuși nu acesta este modelul practicat în țările dezvoltate, când este vorba de învățământul neobligatoriu. Mai exact, efortul public este dublat de taxele plătite de elev, respectiv student.

În schimb, la noi a avut loc o explozie a învățământului privat fără o legislație adecvată. Recunoașterea lui oficială va permite o apropiere a celor două tipuri de învățământ și, prin aceasta, o apropiere și de modelul occidental. Două vor fi strategiile de realizare a acestui din urmă obiectiv. Pe de o parte, introducerea treptată de taxe în învățământul de stat neobligatoriu, iar pe de altă parte, alocarea de fonduri publice pentru învățământ privat.

O altă problemă de viitor se referă la introducerea **cărții de credit** pentru serviciile sociale. Potrivit acestei practici, de abia experimentată în prezent, cei îndreptățiți la un serviciu gratuit vor fi creditați cu suma necesară, urmând ca persoana în cauză să-și poată cumpăra prestația respectivă de acolo de unde dorește. Sporește astfel libertatea de opțiune în alegerea medicului, a spitalului, a școlii etc., indiferent de statutul public sau privat al instituției.

### *În loc de încheiere*

Încheiem aici prezentarea problematicii deosebit de complexe a protecției sociale și a serviciilor sociale, cu credința fermă că în continuare se impun analize și identificări de soluții. Considerăm însă că, deși inerent parțiale, din cele relatate deja s-a desprins cu claritate faptul că transformarea sistemului economico-social poate fi corect înțeleasă numai dacă se au în vedere ambele tipuri de procese implicate, respectiv cele economice și cele sociale. Este de remarcat faptul că, până în prezent, au predominat abordările aproape strict economice. Referirile la social au privit cel mult analiza consecințelor pe care tranziția economică le are asupra acestuia, precum și protecția socială a populației într-o perioadă de deteriorare puternică a nivelului de trai.

Cercetările și analizele efectuate ne-au condus la concluzia că devine absolut necesară o schimbare de

optică. Este vorba de introducerea unor obiective distincte de reformă socială. Avem în vedere realizarea trecerii de la **statutul de dependență economică absolută** a populației (prin salariu, venit social și servicii gratuite la locul de utilizare) la unul de **relativă independență economică**, conferit de proprietatea privată unei părți însemnate din populație. În afara atingerii acestui obiectiv, prin redistribuția proprietății ca proces de denaționalizare, în condițiile acțiunii economiei de piață, vom asista la o accentuare a dependenței populației de o **protecție socială ineficientă**, deși pe alocuri cu accente de superprotecție pentru grupurile ce pot tranșa repartitia resurselor publice în favoarea lor. Se pune deci problema diminuării poverii ce ar trebui suportată de către sistemul de protecție socială, iar o primă soluție este protecția prin proprietate. La aceasta se adaugă: o legislație a muncii care să protejeze locurile de muncă și salariații; o politică de creare de noi locuri de muncă; protecția activității productive și măsuri asiguratorii în caz de faliment și catastrofe naturale; un regim fiscal moderat; diminuarea cheltuielilor administrației publice; protecția consumatorului.

Acceptarea necesității reformei sociale presupune considerarea domeniului social de importanță egală cu cel economic, nu unul dependent de acesta, și tratarea problemelor sociale pe măsura semnificației și dificultăților lor. Reforma nu trebuie realizată prin punerea la încercare a capacității de suportabilitate a populației în privința costurilor sociale, ci prin introducerea de factori activi, stimulatori, de ieșire din criză. Așa cum dovedesc foarte multe analize, problema resurselor disponibile poate fi într-adevăr esențială, dar tot atât de esențială este și dorința societății de a distribui povara costurilor tranziției.

Pentru situația actuală a României, se impune adoptarea unui model dezvoltat pentru sistemul de

protecție socială și de servicii, cu adresabilitate generală, categorială și individuală. Proiectarea modelului se realizează într-un cadru coerent, pe baza unor opțiuni fundamentale, pornindu-se de la nevoile existente în societate și atribuțiunile sociale asumate de statul modern. Avem de a face deci mai întâi cu schimbarea bazei economice a politicii sociale, prin trecerea de la economia de comandă la economia de piață, și, în al doilea rând, cu însăși reformarea politicii sociale, prin trecerea de la un model contradictoriu, slab eficient, cu condiționări și decizii discreționare, cu prestații insuficiente, la un model coerent, înalt eficient, cu prestații diversificate. Nu poate fi vorba însă de o dezuniversalizare a politicii sociale. Vechiul sistem nu a fost totuși unul de tip universalist, în ciuda pretențiilor adesea exprimate în acest sens. Unele note de universalism date de acele servicii sociale gratuite au fost estompate de slaba calitate a prestațiilor. Prin urmare, se impune de abia acum introducerea unui model dezvoltat de politică socială. Nu zicem universalist, așa cum este de altfel în mai toate țările dezvoltate, deoarece resursele disponibile sunt încă insuficiente. În fapt, un model universalist de politică socială presupune deopotrivă un înalt grad de acoperire a populației cu prestații, realizate, la rândul lor, la un înalt nivel cantitativ și calitativ, cu cheltuieli sociale ce pot ajunge la circa 30% din PIB. De altfel, expresia "politică socială universalistă" are totuși o utilizare relativ restrânsă. În prezent, ea este preferată mai ales de cei care doresc să respingă o parte a welfare state-ului, pentru a obține o reducere a cheltuielilor sociale, identificând - am zice, eronat - universalismul cu colectivismul.

În ceea ce privește România, introducerea unor transformări radicale față de sistemul actual, care trebuie să aducă o îmbunătățire a calității vieții și o adaptare la cerințele economiei de piață, reclamă

crearea unei logistici pe măsură, pregătirea de specialiști și formarea personalului executiv, dezvoltarea bazei materiale și a rețelei de instituții structurate într-un sistem coerent, suplu și eficient, în cadrul unei economii mixte, publice și private, în domeniul social.

## Bibliografie

1. *Alcok, P.: Poverty and State Support, Longman, London, 1987*
2. *Asford, D.E.: The Emergence of Welfare State, Basil Blackwell, Oxford, 1988*
3. *Atkinson, A.B.: Poverty and Social Security, Harvester/Wheatsheaf, London, 1989*
4. *Atkinson, A.B.; Rein, Martin: Age, Work and Social Security, Macmillan, Houndmills, 1993*
5. *Barr, Nicholas: The Economics of the Welfare State, Weindenfeld and Nicolson, London, 1993*
6. *Berghman, Jos; Cantillon, Bea: The European Face of Social Security, Averbury, Aldershot, 1993.*
7. *Berthoud, R. (ed.): Challenges to Social Policy, Gower, Aldershot, 1985*
8. *Blumer, Martin: Social Sciences and Social Policy, Allen and Unwin, London, 1986*
9. *Cochrane, Allan: Comparing Welfare State, Sage Publication, London, 1993*
10. *Cornia, A. (ed.): Children and Transition to the Market Economy, Safety Net and Social Policy in Central and Eastern Europe, Averbury, Aldershot, 1991*
11. *Culyer, A.J.: The Economics of Social Policy, Martin Robertson, London, 1973*
12. *Deacon, Bob et al.: The New Eastern Europe Social Policy, Past, Present and Future, Sage Publication, London, 1992*

13. *Deleek, H. et al. (ed.): Poverty and Adequacy of Social Security in E.C., Averbury, Aldershot, 1992*
14. *Dilton, Andrew; Walker, Ian (ed.): The Economics of Social Security, OUP, Oxford, 1989*
15. *Dogan, Mattei; Pelassy, Dominique: Economia mixtă, Editura Alternative, București, 1992*
16. *Esping-Andersen, Gosta: The Three World of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge, 1990*
17. *Ferge, Zsuzsa; Kolberg, J.E. (ed.): Social Policy in a Changing Europe, Verlag, Frankfurt am Main, 1992*
18. *Fiedman, Kathi: Legitimation of Social Rights and the Western Welfare State. A Weberian Perspective, The University of North Carolina, Chapel Hill, 1981*
19. *Flora, Peter (ed.): Growth to Limits, Walter de Gruyter, Berlin, 1986*
20. *Flora, Peter; Heidnheimer, Arnold (ed.): The Development of Welfare State in Europe and America, Transition Books, New Brunswick, 1981*
21. *Garfinkel, J. (ed.): Income-tested Transfer Programs. The Case For and Against, Academic Press, New York, 1982*
22. *Glennester, H.: Paying for Welfare. The 1990's, Harvester/Wheatsheaf, London, 1992*
23. *Glennester, H.; Midgley, J.: The Radical Right and the Welfare State, Harvester/Wheatsheaf, Hemmel Hempsted, 1991*
24. *Goodin, Robert: Reason for Welfare, Princeton University Press, Princeton, 1988*
25. *Gould, Arthur: Capitalist Welfare Systems, Longman, London, 1993*
26. *Grawitz, Medeleine; Lecca, Jean (coord.): Traité de science politique, tom. IV, PUF, Paris, 1985*
27. *Halsey, A.H. (ed.): Transition of Social Policy, Basil Blackwell, Oxford, 1973*
28. *Harris, David: Justifying State Welfare, Basil Blackwell, Oxford, 1987*

29. *Hevitt, M.*: Welfare, Ideology and Need, *Harvester/Wheatsheaf, Hemmel Hampsted, 1992*
30. *Hill, Martin*: Understanding Social Policy, *Basil Blackwell, Oxford, 1982*
31. *Jenks, CH.*: Rethinking Social Policy. Race, Poverty Underclass, *Harvard University Press, Cambridge, 1992*
32. *Johnson, N.*: The Welfare State in Transition, *Wheatsheaf Books, Brighton, 1987*
33. *Jones, Catherine (ed.)*: New Perspective on the Welfare State in Europe, *Routledge, London, 1993*
34. *Jones, Catherine*: Patterns of Social Policy, *Travistock Publication, London, 1986*
35. *Jordan, B.*: Rethinking Welfare, *Basil Blackwell, Oxford, 1987*
36. *Kilman, Mark; Pichoud, David*: Choice, în "Journal of European Social Policy", No. 1/1993
37. *Kolberg, J.E. (ed.)*: Between Work and Social Citizenship, *M.E. Shape, London, 1992*
38. *Le Grand, J.; Bartlett, W.*: Quasi-Market and Social Policy, *Macmillan, London, 1993*
39. *Lewis, Jane*: Women and Social Policy in Europe, *Elgar, Aldershot, 1993*
40. *Manning, Nick; Page, Robert (ed.)*: Social Policy Review, No. 4, *Social Policy Association, Canterbury 1992*
41. *Marshall, T.H.; Bottomore, T.*: Citizenship and Social Class, *Pluto, London, 1992*
42. *Mishra, Ramesh*: The Welfare State in Capitalist Society, *Harvester/Whearsheaf, New York, 1990*
43. *Page, Robert; Boldock, John (ed.)*: The Evolving State of Welfare, "Social Policy Review", No. 5, *Canterbury, 1993*
44. *Pierson, Christopher*: Beyond the Welfare State? *Polity Press, Cambridge, 1991*



45. *Ringen, Stein: The Possibility of Politics, Claredon Press, Oxford, 1987*
46. *Ringen, Stein; Wellace, Claire (ed.): Societies in Transition: East-Central Europe Today. A Central European University Publication, Prague, 1993*
47. *Rose, R.; Shiratori, R.: The Welfare State East and West, Oxford University Press, Oxford 1986*
48. *Shotland, R.L.; Melvin, M.: Social Science and Social Policy, Sage Publication, New York, 1984*
49. *Simpson, Robin; Walker, Robert (ed.): Europe. For Richer of Poorer, CAPAG, London, 1993*
50. *Smeeding, T.M. et al., (ed.): Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective, Harvester/Wheatsheaf, London, 1990*
51. *Steinmo, Sven: Taxation and Democracy, Yale University Press, New Haven, 1993*
52. *Titmus, Richard: Social Policy. An Introduction, Allen and Unwin, London, 1974*
53. *Townsend, P.: Poverty in the United Kingdom, Allen London, 1979*
54. *Walker, C.: Managing Poverty. The Limits of Social Assistance, Routledge, London, 1993*
55. *Ware, A.; Goodin, R. (ed.): Needs and Welfare, Sage Publications, London, 1990*
56. *Weale, Albert: Political Theory and Social Policy, Macmillan, London, 1983*
57. *Webster, Lynn et al.: National Welfare Benefits Handbook, Child Poverty Action Group, London, 1993*
58. *Williams, Fiona: Social Policy. A Critical Introduction, Polity Press, Cambridge, 1989*
59. *Williams, A.; Andreson, R.: Efficiency in the Social Services, Basil Blackwell, Oxford, 1975*
60. *Williamson, John (ed.): The Political Economy of Policy Reform, Institute for International Economics, Washington D.C., 1994*

61. \*\*\* Cartea albă a Ministerului Muncii și Protecției Sociale, *București, 1993*
62. \*\*\* Cartea albă. Sistemul de asistență socială în România, *Guvernul României, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, București, 1993*
63. \*\*\* New Orientations for Social Policy, *OECD, Paris, 1992*
64. \*\*\* Private Pensions and Public Policy, *OECD, Paris, 1992*
65. \*\*\* Programul social al Guvernului României în perioada 1993-1996, *Proiect, București, 1993*
66. \*\*\* Protecția socială în România, *Ministerul Muncii și Protecției Sociale, București, 1993*
67. \*\*\* Reforma finanțării serviciilor de sănătate. Asigurările sociale de sănătate în România, *Ministerul Sănătății, București, 1993*
68. \*\*\* Social Expenditure, *OECD, Paris, 1985*
69. \*\*\* Social Policy Studies, *OECD, Paris, 1992*
70. \*\*\* World Summit for Social Development, *New York, 3-11 February 1994, Report of the Secretary General, United Nations*

# POLITICILE SOCIALE - FACTOR DE DEZVOLTARE ÎN SOCIETATEA MODERNĂ

### 4.1. STAREA SOCIETĂȚII ROMÂNEȘTI ȘI POLITICILE SOCIALE\*

Este în afara oricărei îndoieli faptul că **starea actuală a societății românești**, deși greu de cuprins, este mai bună în multe privințe comparativ cu aceea din timpul regimului comunist.

Primul aspect de caracterizare a situației actuale a societății românești pe care îl remarc se referă la reorientarea activităților, preocupărilor, intereselor și valorilor. Astfel spus, identific un **conținut schimbat** al vieții sociale, comparativ cu perioada de dinaintea lui 1990, fie că ne referim la sfera economicului sau a politicului, fie la aceea a relațiilor sociale, a culturii, religiei, educației, mass-media, divertismentului, și enumerarea ar putea continua. Nu vizez strict curgerea

---

\* O primă formă a textului a fost prezentată la *Congresul de sociologie și asistență socială (decembrie 2000)*. Unele părți din comunicare au fost utilizate la elaborarea contribuției personale la articolul colectiv "Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale din România, alte țări în tranziție și țările UE", Ioan Mărginean (coord.), Calitatea vieții, nr. 1-4/2001.

timpului, ci schimbarea socială de esență. Este vorba de **acel conținut specific proceselor de transformare postcomunistă din societatea românească, cu sensuri pozitive (de dorit), dar și negative (indezirabile).**

În cadrul categoriei **pozitive**, includ evoluțiile procesului de democratizare și de constituire a instituțiilor statului de drept, manifestarea liberei inițiative și proprietatea privată, libertatea de opinie, de asociere, libertatea de mișcare și de stabilire a domiciliului, de emigrare, diversificarea opțiunilor individuale.

Cât privește fenomenele **negative**, acestea sunt, pe de o parte, o serie de efecte perverse (rezultate contrare intențiilor cu care au fost adoptate anumite măsuri de transformare postcomuniste), respectiv aspecte care persistă datorită neîntreprinderii de acțiuni adecvate pentru preîntâmpinarea, stoparea, diminuarea și, în final, eliminarea manifestărilor care ies din granițele considerate acceptabile. Pe de altă parte, avem de-a face cu proliferarea unor fenomene esențialmente de patologie socială, de dezintegrare și infraționalitate.

Unele dintre fenomenele negative sunt de intensitate deosebit de înaltă, cum ar fi: **adâncirea dependenței populației față de stat** pentru obținerea mijloacelor de existență și îngrijire, contrar obiectivelor declarate de factorii politici și chiar unor măsuri de ordin legislativ, dar fără a se asigura un nivel adecvat diferitelor prestații sociale, așa încât **avem de-a face cu tot mai mulți beneficiari la tot mai puține cheltuieli sociale în termeni reali**. Fenomenul de adâncire a dependenței față de sistemul de protecție socială se produce în condițiile contracției de proporții a economiei, reducerii gradului de ocupare a populației active, fie prin șomaj real sau mascat (subutilizare), fie

prin pensionare timpurie; **deteriorarea standardului de viață** se manifestă pentru o parte însemnată a populației pe fondul creșterii de ansamblu a costului vieții, inclusiv a prețurilor pentru bunurile și serviciile destinate consumului de supraviețuire, al erodării veniturilor și a economiilor populației, al manifestării fenomenelor de excludere și marginalizare socială.

Astfel de fenomene negative, cu totul îngrijorătoare pentru categorii largi de populație și în primul rând pentru tineri (care văd adesea în emigrare singura soluție a problemelor cu care se confruntă: ocuparea unui loc de muncă, asigurarea veniturilor, a locuinței, promovarea etc.), impun acțiuni publice ferme, deoarece nu toate și nu în totalitate ele au caracter de inevitabilitate.

Prin urmare, redresarea situației în domeniul social este posibilă.

O primă direcție de acțiune vizează **schimbarea conținutului activității în zona publică** și în primul rând a celei politice. Pe de o parte, este nevoie de înaltă competență și moralitate în activitatea politică. Pe de altă parte, este vorba de autolimitarea sferei de acțiune a factorului politic. Am în vedere un alt sens decât acela al "retragerii statului din economie și social", respectiv este vorba de limitarea la activitatea strict politică, de orientare și conducere strategică, și nu la exercitarea unor funcții operative în diverse sectoare ale vieții sociale.

O altă direcție de acțiune ar consta în **îmbunătățirea de ansamblu a activității din institutele publice**, în întoarcerea lor cu fața spre cetățean, printr-un comportament adecvat al funcționarilor, concomitent cu reducerea birocrăției. Se impune o schimbare din interiorul instituțiilor, concomitent cu întărirea mecanismului controlului social asupra funcționării acestora.

Totodată, consider necesară **reorientarea politicii publice în domeniul social**. Este necesar ca politica socială să nu mai fie abordată ca o intervenție pentru a proteja, să nu mai fie subordonată altor tipuri de politică publică, ci, în coordonare cu acestea, să i se confere un **statut de macropolitică, de factor al dezvoltării social-economice**. Acest ultim fapt implică, printre altele, cheltuieli de investiții în învățământ, cercetare, îngrijirea sănătății, în infrastructură, precum și un sistem echitabil și cât mai eficient de protecție socială. Vom expune în continuare un punct de vedere asupra semnificației politicii sociale în societatea modernă, având ca reper țările membre ale UE.

Fără îndoială că politica socială este dependentă de ansamblul fenomenelor și proceselor economice, de rezultatele activităților producătoare de bunuri și servicii, dar nici nu mai este îndreptățit în societatea modernă ca ea să fie considerată simplu epifenomen, care acoperă câte una din costurile sociale cauzate de piața liberă. Corect este ca politica socială să fie tratată ca un factor de dezvoltare.

În societatea contemporană, politicile sociale, cu programele și serviciile specializate pentru populație, iar în multe țări, și prin volumul resurselor financiare alocate, ocupă, de departe, primul loc în cadrul politicilor publice, respectiv al bugetului public.

Punctul de pornire al demersului nostru îl reprezintă constatarea existenței unor **deosebiri extrem de mari** între rolul modest ce se acordă în România politicilor sociale, începând cu insuficiența resurselor alocate, și situația din țările de referință. Într-adevăr, în aceste țări, se poate identifica un **rol de dezvoltare economică și socială atribuit politicilor sociale**, printr-un sistem diversificat și substanțial de beneficii sociale, cu alocarea de resurse financiare importante, nu numai ca volum absolut, dar și ca proporție în PIB. În această categorie intră marea majoritate a țărilor membre ale

UE, care au deja o practică de durată în funcționarea **statului bunăstării**, edificat după al doilea război mondial. La nivelul UE, media cheltuielilor sociale publice totale este de peste 30% din PIB, cu valori de până la 40% din PIB în Suedia. La rândul lor, unele țări candidate la integrare (Ungaria, Polonia, Cehia) se situează deja la nivelul mediei UE în privința cheltuielilor sociale. Prin urmare, în țările membre UE și nu numai, statul bunăstării sociale reprezintă o **componentă structurală a societății**. El este parte a proceselor generale de dezvoltare economică și socială. Se poate spune, fără a exagera, că statul bunăstării, rezultat al politicilor sociale adoptate în timp, a devenit **un mod de viață** în aceste țări.

De remarcat, pe de o parte, că statul bunăstării a fost constituit concomitent (și nu ulterior) cu acțiunile de dezvoltare economică de după al doilea război mondial. Evident că dezvoltarea economică înaltă a permis sporirea resurselor disponibile în termeni absoluți pentru programele sociale și, într-o anumită măsură, și a proporției raportate la PIB. Pe de altă parte, se constată existența unor deosebiri semnificative de la o țară la alta în privința politicilor sociale care susțin statul bunăstării.

Din cele expuse anterior, decurg două concluzii cu valoare de ghid de acțiune pentru țările candidate la integrarea în UE: a) nu este realist să se amâne alocarea din resursele disponibile la un moment dat a unei cote importante domeniului social, afectat de mari dificultăți, până la obținerea unui nivel înalt de dezvoltare economică, deoarece s-ar compromite și atingerea ultimului obiectiv; b) fiecare țară are datoria să identifice cele mai bune măsuri de răspuns la nevoile sociale existente.

Referindu-ne în continuare la UE, reținem că, deocamdată și pentru viitorul previzibil, nu se pune problema constituirii unui sistem unic de politică socială. Europa socială este una foarte diversă.

Interesul cade pe: **monitorizarea** politicilor sociale și a rezultatelor obținute prin aplicarea lor; **învățarea** din practica bună (best practice); **coordonarea deschisă**, pentru a răspunde noilor provocări, fie că este vorba de **piața muncii** (șomaj de lungă durată, timp redus de lucru), diferite forme de **discriminare**, **excludere și marginalizare socială**, fie de procesul demografic de **îmbătrânire a populației** și de creșterea a valorii indicelui de **dependență**, așa cum a rezultat și din lucrările unei conferințe organizate de președinția belgiană a UE, pe tema politicilor sociale, în luna octombrie 2001 (Esping-Andersen et al., 2001).

Cât privește țările candidate la aderare în UE, este de dorit ca ele să se înscrie în aceeași arie de preocupări, cu atât mai mult cu cât multe dintre ele au probleme sociale de o gravitate extremă, comparabile cu cele de la sfârșitul celui de al doilea război mondial. Am consemnat deja faptul că unele țări candidate au adoptat politici sociale excepționale încă din primii ani de tranziție, ca răspuns la o situație socială excepțională (C. Zamfir, 1999).

România, care și înainte de 1990 se situa în urma țărilor central și est-europene în privința proporției cheltuielilor sociale în PIB, cu un decalaj de 6 puncte procentuale (14% în România față de 20% media țărilor europene în tranziție), a mărit acest decalaj la peste 10 puncte procentuale, cheltuielile sociale totale situându-se în prezent la circa 20% din PIB (în aceste cheltuieli se includ și plățile care nu sunt de natură strict socială: compensații pentru renunțarea la locul de muncă din sectoare ce se restructurează, cum ar fi mineritul și armata, subvenții pentru salariile din industria de apărare etc.) (I. Mărginean, coord., 2001).

În România, politicile sociale nu răspund decât parțial rolului limitat de a contribui la subzistența populației, fără a se consemna și o contribuție la dezvoltarea societății. Nu s-a urmat calea excepționalității și deci nici a apropierei de țările UE în privința



politicilor sociale, deși, evident, s-au întreprins unele acțiuni de reformă a sistemului moștenit de la vechiul regim. Nu a avut loc însă diversificarea suficientă a sistemului pentru a se răspunde la nevoile existente și nou apărute și nici o sporire efectivă a resurselor alocate, fără de care este de neimaginat că se poate ieși din starea precară înregistrată în domeniul social. Costurile sociale înalte (inflație, șomaj) suportate de populație au condus de o manieră dramatică la polarizare socială și la extinderea fenomenelor sărăciei și excluziunii sociale, ceea ce are implicații în plan social, prin generarea de comportamente antisociale diverse, de mare gravitate, și o deteriorare a parametrilor care jalonează condițiile biologice de viață.

Pentru evaluarea cât mai exactă a locului ce se acordă politicilor sociale în România, este necesar să înlăturăm acea prejudecată potrivit căreia totul ar depinde de nivelul de dezvoltare economică. În realitate, acesta din urmă poate condiționa volumul absolut al resurselor alocate programelor sociale, pe când importanța domeniului social se judecă în raport cu celelalte sectoare, pentru care sunt alocate resursele disponibile - multe sau puține, câte sunt - într-o societate. O notă agravantă o constituie faptul că resursele care ar fi trebuit, dar nu au fost repartizate domeniului social nu au fost îndreptate spre politici active de ocupare și investiții în economie. Ele au fost fie pierdute prin neîncasare sau diminuate prin inflație, fie utilizate pentru acoperirea ineficienței din economie, dar și pentru acordarea unui regim privilegiat anumitor sectoare, respectiv pentru diferite acțiuni de restructurare nefinalizate sau cu rezultate incerte (I. Mărginean, 1997).

În acest context, este deosebit de relevant să aducem în atenție rezultatele unei analize laborioase de testare a ipotezelor, foarte disputate de altfel, privind efectul **inegalității economice și al protecției sociale** asupra creșterii economice în țările OECD. Datele pe

perioadă lungă de timp nu confirmă ipoteza restrictivă, din punct de vedere social, potrivit căreia inegalitatea mare de venit este bună pentru creșterea economică, dar nici ipoteza concurentă, că este dăunătoare acesteia. Nici în privința efectului protecției sociale asupra creșterii economice, concluzia nu reține în mod tranșant un rol negativ sau pozitiv al ponderii sporite a cheltuielilor sociale raportate la PIB, dar se face trimitere la efectele negative ale creșterii fiscalității (R. Arjona et al., 2001). Or, în privința fiscalității, în România avem o situație dintre cele mai vulnerabile în raport cu nevoile de dezvoltare: baza îngustă de prelevare și impozite înalte pe venit. Nivelul general al fiscalității se apropie de cel din țările de referință. Mai mult, se realizează apropierea în privința nivelului impozitării veniturilor personale și a contribuțiilor la sistemele de asigurări sociale. Deci, la plăți de impozite și contribuții în proporții apropiate de cele din țările UE, populația României beneficiază mai puțin de programe sociale.

Analizele comparative reliefează situația defavorabilă în care se autopostează România, prin politicile sociale adoptate, comparativ cu UE și cu unele din țările aflate în proces de aderare, în privința valorificării potențialului de dezvoltare pe care îl au politicile sociale. Prin urmare, este important să se renunțe la punctul de vedere potrivit căruia cheltuielile sociale au doar o funcție redistributivă. În realitate, ele au și rol de dezvoltare a societății (Ioan Mărginean, coord., 2001).

*Necesitatea valorificării potențialului de dezvoltare al politicilor sociale*

Experiența ultimilor 12 ani a demonstrat cu prisosință că regimul restrictiv autoimpus în domeniul politicilor sociale, prin alocarea de resurse la limita supraviețuirii, nu a condus și nici nu putea conduce la rezultate pozitive în domeniul dezvoltării societății românești.

Prin măsurile de reformă adoptate în perioada de tranziție, România s-a apropiat de grupul țărilor în care predomină componenta **contributivă** de finanțare a politicilor sociale. Cu toate acestea, nu s-a produs schimbarea de optică privind **rolul crescut al politicilor sociale**. Prin dezuniversalizare, este de așteptat ca asigurații să beneficieze în mod adecvat de înlocuirea veniturilor din activitatea proprie în situații specifice asigurate, prin transferuri bănești și servicii (pensii, indemnizații de șomaj, concedii de boală, de maternitate și de îngrijire a copiilor în vârstă de până la 2 ani, servicii de îngrijire medicală). Nu este de ignorat nici faptul că sistemul contributiv, cu instituții diferențiate de gestionare a fondurilor, este mai costisitor. Totodată, sistemul de protecție socială trebuie să facă față unor **nevoi care sporesc continuu**.

Supusă la influențe diverse până în prezent, România a oscilat între prevederile restrictive de politică socială, reflectate în legislație, și cedarea în fața diferitelor presiuni sociale exercitate de unele grupuri sociale. Este însă evident faptul că, prin politica adoptată, nu se reușește să se facă față problemelor existente în societate, nu se răspunde dezideratelor de apropiere de criteriile de aderare la UE, dar și de exigențele *Cartei sociale a Consiliului Europei* și de prevederile *Declarațiilor ONU referitoare la dezvoltarea socială* (Copenhaga, 1995).

Soluția pe care o considerăm adecvată la situația socială actuală din România este sporirea considerabilă a resurselor alocate și utilizate, pornind de la creșterea proporției cheltuielilor sociale în bugetul public și în PIB, diferențiat pe componente, fără o sporire a fiscalității (impozite, taxe, contribuții).

După cum am constatat, fiscalitatea în România se situează deja la limitele cele mai înalte față de țările de referință. Indicatorul "proporția veniturilor fiscale în

PIB", cu valori moderate, are o capacitate slabă de a reda realitatea, atât timp cât baza de impozitare este îngustă și nu toți contribuabilii își achită datoriile către bugetul central, bugetele locale și fondurile asigurărilor sociale. Propuneri venite de aiurea, de tipul impozitării veniturilor din vânzarea de proprietăți imobiliare, ar avea întemeiere dacă s-ar acorda și deducerile de impozite pe venit la construcții, repararea și achiziționarea de imobile, așa cum se face în alte țări.

În fapt, se impune diminuarea poverii fiscale suportate de veniturile mici. Este nevoie de relaxarea impozitelor pe salarii, a nivelului contribuțiilor sociale și TVA pe produse alimentare și utilități publice.

În viitorii trei ani, cheltuielile sociale raportate la PIB ar trebui să ajungă la un minim de 25% (19-20% pentru protecția socială și 5-6% pentru învățământ). Primele resurse ce pot fi utilizate sunt excedentele unor fonduri de asigurări sociale (șomaj, sănătate), încasările contribuțiilor sociale restante. Este uman, dar și eficient economic, într-o perspectivă mai generală, să aibă loc o reaşezare a priorităților în cheltuirea banilor publici. Este foarte evident că sectorului social nu i se acordă importanța cuvenită. Dincolo de orice argumente ce ar putea fi aduse, în ultimă instanță, nu este acceptabilă acoperirea deficitelor din alte sectoare publice prin excedente la fondurile sociale, în condițiile de viață grave ale unei părți însemnate a populației.

Concomitent cu încasarea tuturor veniturilor la fondurile de asigurări sociale, se impune și alocarea mai substanțială de resurse direct de la bugetul public (central și local), pentru a antrena și alte surse de venit bugetar (încasări din accize, TVA, impozit pe profit etc.) în susținerea cheltuielilor sociale.

Totodată, este de așteptat să se reducă cheltuielile în sectoarele cu pierderi. De asemenea, ar trebui să se elimine cheltuielile cu construcții de sedii de lux, spații

de vacanță, salarii și indemnizații stridente efectuate de bănci și regii de utilități publice, aflate încă în proprietatea statului, de administrația publică etc. Resursele disponibilizate pot fi îndreptate astfel spre domeniul social.

Precizăm faptul că nu se solicită creșterea cheltuielilor sociale pe simplul motiv că alte țări cheltuiesc mult, fie ele chiar și din UE. Trimiterile respective sunt mai degrabă un punct de referință pentru a vedea cum au procedat alții în condiții mai puțin dramatice. Necesitatea sporirii cheltuielilor sociale totale rezidă în problemele care trebuie soluționate.

Diferențiat pe domenii, sesizăm următoarele aspecte de luat în calcul în decizia de sporire în termeni relativi a cheltuielilor sociale, iar pe măsura dezvoltării economice, se va obține și o sporire absolută a acestora.

### *Pensii și alte drepturi de asigurări sociale*

Recorelarea pensiilor este necesară pentru reducerea decalajelor între pensiile stabilite în ani diferiți pentru activități și venituri echivalente. Este de reținut faptul că, dacă prin Legea nr. 19 se stabilește un raport de 0,25 la 3 (deci 1 la 12) între contribuții, atunci cel puțin acest raport ar trebui asigurat și între pensiile plătite, eventual cu un avantaj pentru pensiile mici, astfel încât să nu mai fie nevoie de intervenția de suport prin asistență socială pentru completarea venitului minim garantat. În prezent însă, acest raport la pensiile în plată depășește, în unele cazuri, valoarea 100.

**Refacerea raportului deteriorat dintre pensia medie și salariul mediu.** Aceasta înseamnă corelarea pensiilor cu nivelul venitului minim garantat, inclusiv pentru pensiile de invaliditate și de urmaș, precum și pentru foștii țărani cooperatori, ceea ce reclamă majorarea pensiilor situate sub acest nivel.

Surse importante pentru pensii se pot obține prin aplicarea unor măsuri de sporire a eficienței utilizării fondurilor. Astfel, este de așteptat să se pună de acord nivelul maxim al pensiilor în plată cu plafonul ce rezultă din aplicarea Legii nr. 19, respectiv 50% din trei salarii medii brute pe economie. Pensiile de zeci de milioane de lei acordate în perioada 1998-2000 nu au întemeiere și deci nu pot fi considerate drepturi câștigate prin contribuții echitabile la fondul de pensii. În fapt, s-au utilizat formule eronate de calcul. De asemenea, veniturile din impozitarea pensiilor trebuie să fie vărsate la fondul de pensii. În același mod se pune problema impozitelor aplicate veniturilor din concedii medicale, de maternitate și îngrijirea copilului mic, plătite din fondurile de asigurări sociale.

#### *Protecția șomerilor*

Fondul pentru protecția șomerilor (spre deosebire de cel al asigurărilor de pensii) este excedentar (ca și cel al asigurărilor sociale de sănătate, de altfel). Sunt necesare două acțiuni cu efecte de sporire a cheltuielilor: a) extinderea perioadei de acordare a indemnizațiilor, dat fiind șomajul de lungă durată, și majorarea nivelului beneficiilor bănești; b) sporirea alocațiilor pentru politici active de ieșire din șomaj și, în general, pentru ocupare.

O măsură de eficientizare a cheltuirii fondurilor este renunțarea la plata de compensații în sume astronomice (sute de milioane de lei/persoană) pentru renunțarea la un post de muncă în orice domeniu, inclusiv în armată. Este de așteptat, de exemplu, ca armata să hrănească mai bine trupa și să investească în tehnică de luptă decât să cheltuiască ineficient sume importante pe compensații.

Nu este exclusă și luarea în considerare a diminuării contribuțiilor de șomaj, reducându-se astfel costul muncii.

### *Servicii de îngrijire a sănătății*

Sporirea accesibilității și a calității serviciilor de îngrijire a sănătății reclamă utilizarea în totalitate și eficiență a contribuțiilor de asigurări încasate, fără a mai urmări obținerea de excedente, având în vedere nevoile acute de resurse pentru sistemul îngrijirii medicale la toate nivelurile. De asemenea, se impune susținerea fermă și cu resurse sporite de la bugetul public a programelor naționale de sănătate.

Pentru acoperirea necesarului de îngrijire a sănătății populației, cu luarea în considerare a nivelului de trai actual, cheltuielile publice ar trebui să ajungă la minim 5-6% din PIB (în țările dezvoltate, valorile respective sunt de 8-14%). Cu atât mai mult este necesară sporirea nivelului resurselor alocate îngrijirii sănătății, trebuind plătite împrumuturile făcute anterior.

O sursă de sporire a fondurilor pentru sănătate o constituie virarea pentru CNAS a cel puțin 50% din impozitul pe salarii plătit de întregul personal finanțat din fondurile de asigurări sociale de sănătate. Cealaltă parte ar urma să contribuie la finanțarea programelor naționale prin bugetul public. În acest fel, capătă sens modalitatea contributivă de finanțare a îngrijirii sănătății și nu mai este încă o cale de prelevare la bugetul public, atât timp cât asigurații plătesc și impozit pe venit.

Ar fi de luat în considerare ideea privatizării doar a unităților de îngrijire a sănătății care depășesc capacitățile necesare sectorului public, pentru a nu reduce în și mai mare măsură gradul de accesibilitate a populației la actul medical și a nu încărca și mai mult costul îngrijirii medicale.

### *Beneficii noncontributive*

Sistemul prestațiilor noncontributive este cel mai puțin dezvoltat în România și ne îndepărtează mult de țările UE. El cuprinde atât componente de asistență

socială, cât și unele prestații universalizate (alocația pentru copii).

Domeniul asistenței sociale necesită o importantă infuzie de resurse materiale și umane totodată. Avem în vedere: necesitatea dezinstituționalizării îngrijirii copiilor fără părinți sau abandonați; sporirea ajutoarelor pentru familiile nevoiașe cu mulți copii; extinderea serviciilor de asistență comunitară (la domiciliu, pentru persoanele bolnave fără susținători legali sau cu susținători legali fără posibilități materiale); îmbunătățirea condițiilor de viață și de îngrijire în instituțiile specializate de tip cămine-spital, școli speciale etc.; completările de venit ale populației până la nivelul venitului minim garantat; programe pentru grupurile marginalizate social și de promovare a incluziunii sociale; sporirea nivelului de acoperire și a cuantumului burselor sociale pentru elevi și studenți proveniți din familii cu resurse materiale limitate; sporirea capacităților la cantinele sociale; introducerea prestației de locuință socială de urgență, corelată cu asigurarea de venituri (pat și masă) în situații deosebite; contribuțiile la plata energiei termice și combustibililor etc.

#### *Învățământul*

La totalul cheltuielilor pentru protecția socială se adaugă cele referitoare la învățământ și cercetarea științifică fundamentală. Educația și cercetarea sunt prin excelență domenii de investiție, factori de dezvoltare. Dincolo de posibilele clasificări ale acestor cheltuieli (dacă sunt sau nu de politică socială), reținem nevoia alocării de resurse sporite și pentru acest sector. Se impune demararea creșterii relative a alocațiilor bugetare din anul 2002 pentru ca, în următorii 5 ani, să se ajungă la valori apropiate de alte țări de comparație, respectiv de 5-6% din PIB, față de



4% în prezent. În fapt, nivelul net al cheltuielilor pentru învățământ este mult inferior valorii de 4% din PIB.

Având în vedere nivelul scăzut de finanțare a învățământului, se impune ca și în acest caz impozitele pe salariile plătite din sumele alocate învățământului să se constituie într-un fond distinct de investiții în sistem. Se vor crea astfel condiții de dezvoltare a infrastructurii moderne pentru procesul instructiv-educativ și de salarizare decentă a personalului didactic și de cercetare științifică.

## Bibliografie

1. *Adema, Willem: Net social expenditure, OECD, "Labour Market and Social Policy", Occasional Papers, 1999, No. 39*
2. *Arjona, Roman; Ladaique, Maxime; Pearson, Mark: Growth, inequality and social protection, OECD. "Labour Market and Social Policy", Occasional Papers, 2001, No. 51*
3. *Deacon, Bob: Developments in East European social policy, în Jones, C., "New perspective on the welfare state in Europe", Routledge, London, 1993*
4. *Deacon, Bob: The new European social policy: past, present and future, Newbury Park, Sage, 1992*
5. *Deacon, Bob; Hulse, M.: The making of post-communist social policy. The role of international agencies, "Journal of social policy", 1997, 26, No.1.*
6. *Esping-Andersen, Gřsta et al.: A New Welfare Architecture for Europe (Raport înaintat președinței belgiene a UE și prezentat la Conferința din 19-20 octombrie 2001, Bruxelles), 2001*
7. *Mărginean, Ioan (coord.): Eficiența guvernării în susținerea dezvoltării umane, în "Raportul național al*

- dezvoltării umane” (coord. Constantin Ionete, Pavel Wagner), București, Editura Expert, 1997
8. Mărginean, Ioan et al.: Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale din România, alte țări în tranziție și țările UE, în revista "Calitatea vieții", nr.1-4, 2001
  9. Mărginean, Ioan: Economia politicilor sociale, București, Editura Ars Docendi, 2000
  10. Mărginean, Ioan: Politica socială și tranziția la economia de piață în România, CIDE, București, 1994
  11. Mărginean, Ioan: Reforma socială în România postcomunistă, în "Calitatea vieții", IV, nr. 2-3, 1993
  12. Zamfir, Cătălin (coord.): Liniamente ale politicii de protecție socială pentru România anilor '90, CIDE, București, 1992
  13. Zamfir, Cătălin (coord.): Politici sociale în România în context european, București, Editura Alternative, 1995
  14. Zamfir, Cătălin (coord.): Politici sociale în România, București, Editura Expert, 1999
  15. Zamfir, Cătălin (coord.): Starea sărăciei în România, ICCV, UNDP, București, 2001
  16. Zamfir, Cătălin: Dimensiuni ale sărăciei, București, Editura Expert, 1994
  17. Zamfir, Cătălin: Social policy in transition, Raport UNDP, New York, 1998

#### 4.2. OPORTUNITATEA POLITICILOR DEMOGRAFICE ÎN ROMÂNIA\*

Punctul de pornire al acestui demers îl constituie faptul că politicile demografice sunt un tip cu totul special de intervenție publică, prin însăși ținta lor, care este viața ființei umane. Din acest motiv, ele reprezintă o temă de mare interes și, totodată, de dispută în

---

\* Calitatea vieții, XI, nr. 1-4, 2000.

legătură cu necesitatea lor, cu problemele la care se adresează, cu mijloacele de acțiune etc.

Perspectiva din care este efectuată analiza de față este aceea a schemei politicilor publice. Această abordare permite să evidențiem o serie de aspecte care țin de: obiectivul politicilor demografice, întemeierea acestuia, specificul domeniului, principiile, natura și mijloacele de intervenție, interferențele cu alte politici publice.

### *Obiectivul politicilor demografice*

În sensul strict al termenului, politica demografică este destinată să controleze **numărul populației** dintr-un anumit teritoriu (țară sau pe plan mondial). În raport cu **obiectivul** fixat, poate fi vorba de **menținerea numărului populației** la valorile existente la un moment dat, respectiv obținerea unei **creșteri** sau **descreșteri** a acestui număr. Prin urmare, avem de-a face cu politici publice de intervenție într-un proces natural referitor la înmulțirea populației și asupra căruia există concepții foarte diferite. Aici își au originea, de fapt, disputele asupra politicilor demografice, asupra acceptării întemeierii lor, respectiv asupra mijloacelor de intervenție, dacă obiectivul enunțat este deja admis.

Prin specificul lor, politicile demografice pun probleme deontologice aparte: de la cerința de a nu perturba un proces vital (pentru că nu se pot controla toate consecințele acțiunilor) la aceea de a nu face rău cuiva. Aceasta deoarece, spre deosebire de alte politici publice, unde domeniul de intervenție îl constituie anumite componente ale **activității** umane și condițiile în care se desfășoară acestea (reglementate și influențate), în politicile demografice domeniul de intervenție este, așa cum spuneam, de altă natură, el se referă la **viața umană ca atare**.

*Interferențele cu alte tipuri de politici publice*

Dat fiind faptul că o serie de alte politici publice (sociale, economice etc.) au anumite efecte de natură demografică, pot apărea ambiguități în delimitarea sferei politicilor demografice, și anume fie cuprinderea în sfera politicilor demografice a ansamblului acțiunilor publice de influență, fie, dimpotrivă, să se considere că nu este necesară o politică demografică propriu-zisă, ea fiind suplinită de celelalte.

Rezolvarea de principiu a problemei de evitare a confuziilor presupune acceptarea interferențelor dintre politicile publice și analiza întemeierii și specificității fiecăreia în parte, în funcție de obiectivele urmărite.

Dacă privim interferențele pentru politicile demografice, vom constata că întâlnim atât situații în care obiective demografice (controlul numărului populației) sunt atinse prin acțiuni extrademografice (politice, sociale, economice, culturale), cât și situații de utilizare a unor mijloace de natură demografică în atingerea unor obiective din alte domenii. Toate aceste aspecte fac necesară analiza relațiilor dintre obiective și mijloace în acțiunea publică. Evident, și în politica demografică, se impune ca un obiectiv, poate dezirabil, să nu fie atins prin mijloace discutabile și cu atât mai puțin abuzive, coercitive, criminale.

*Întemeierea politicilor demografice*

Întemeierea politicilor de control al numărului populației poate fi identificată în necesitatea atingerii **optimului demografic**. După cum este cunoscut, teoria optimului, respectiv a minimumului și maximumului demografic, se referă la relația dintre **populație și teritoriu** (densitate, intensitatea relațiilor sociale, diversitatea activităților sociale, economice și culturale etc.) și la aceea dintre **populație și resurse** (mijloace de subzistență, supraviețuire, dezvoltare).

În funcție de situația înregistrată la un moment dat, se poate, într-adevăr, constitui un obiectiv de politică demografică, în sensul celui expus anterior. Dezechilibrele puternice ale acestor raporturi în țările subdezvoltate sunt îngrijorătoare. Datele referitoare la ratele de creștere a populației la nivel mondial și diferențiat pe țări conduc la astfel de concluzii. Pentru acest motiv, există o preocupare internațională de ajutorare a țărilor care doresc să promoveze politici de reducere a ratei fertilității. Se constată însă că politicile respective (educația privind reproducerea, planificarea familială, utilizarea contraceptivelor, sterilizarea), după zeci de ani de intervenție, nu au putut diminua rata creșterii populației în multe din țările subdezvoltate. Rezultă că, singure, politicile demografice au mai puține șanse de a influența un proces cu determinări multiple.

Așa cum se cunoaște însă, în țările europene, are loc un proces de tranziție demografică, de diminuare a ratei fertilității și chiar de diminuare a numărului populației de la un an la altul. Multe dintre țările vizate au în vedere politici publice destinate să inverseze această tendință. Nu există totuși suficiente puncte de sprijin pentru fundamentarea obiectivului de politică demografică pe astfel de criterii. În practică, se apelează, cel mai adesea, și la argumente nondemografice, pentru a se întemeia o politică demografică. Prin aceasta, se poate ajunge la situația de a nu se răspunde neapărat la o problemă de natură demografică existentă în societate și la care ar trebui să se identifice mijloace de rezolvare. De altfel, îndepărtarea de ceea ce constituie o politică demografică propriu-zisă, cu obiective și mijloace specifice, este o caracteristică pentru practica din diferite țări. Uneori această îndepărtare se asociază cu politici de pedepsire pe cale administrativă a celor care nu urmează politica oficială, de discriminare în

acordarea drepturilor sociale, de exterminare (caz extrem al conflictelor politice, etnice, religioase).

*Politicile demografice în România după 1989*

Situația din domeniul politicilor demografice în România după 1989 ar putea fi caracterizată prin **nonintervenție**. Este totuși dificil să determinăm dacă avem de-a face cu promovarea efectivă a principiului nonintervenției sau pur și simplu cu o ignorare a temei. Lipsa de intervenție publică semnificativă, după înlăturarea măsurilor administrative de interzicere a avorturilor impuse de regimul comunist în perioada 1966-1989, poate avea mai multe explicații. Iată două dintre acestea: inhibiția creată de aberațiile politicii coercitive pronataliste din perioada anterioară a împiedicat nu numai elaborarea unei politici demografice articulate, dar și argumentarea explicită a nonintervenției; în raport cu problemele presante ale tranziției, politicile demografice nu au constituit o prioritate.

La întrebarea "este necesară o politică demografică în România?", răspunsul adecvat s-ar formula astfel: "Nu mai mult și nici mai puțin decât în alte țări europene care se află în tranziție demografică".

Orientarea spre un anumit tip de politică publică în domeniul populației aparține societății românești. Evident însă că, în condițiile date (de diminuare pe cale naturală a numărului populației, la o densitate relativ scăzută de locuitori și chiar la o situație de depopulare a unor zone montane și de deal, prielnice vieții și activității umane), acțiunile pentru diminuarea numărului populației nu pot fi susținute și nu vor avea șanse de a fi acceptate, dacă totuși cineva ar veni cu un astfel de proiect.

Rămâne de văzut dacă este oportună și legitimă o politică demografică orientată spre creșterea numărului populației. Evident, nu vor fi acceptate mijloace

coercitive care să susțină o eventuală politică pronatalistă.

În ceea ce mă privește, consider că evoluțiile din ultimul deceniu ale valorilor statisticii vitale, în raport cu perioada de dinaintea lui 1989, **nu sunt un criteriu suficient de puternic pentru implementarea unor politici demografice pronataliste**. Rata mai mică a fertilității și diminuarea numărului populației survin după o creștere forțată, susținută prin mijloace administrative, în perioada 1966-1989. Pe de altă parte însă, tocmai datorită acelor evoluții s-a constituit o piramidă a vârstelor nefavorabilă, prin îngustarea puternică a bazei (vârstele mici). În următoarele decenii, vom avea o piramidă a populației pe vârste cu vârful în jos.

Pentru a preveni diminuarea excesivă a numărului generației de vârstă mică, s-ar putea accepta o politică demografică pronatalistă. Această opțiune este condiționată însă de adecvarea mijloacelor de acțiune, care pot fi mai degrabă de natură socială și economică, educativă, culturală, decât strict demografice. Ele pot fi luate în considerare numai în legătură cu resursele materiale și umane necesare (resurse financiare, specialiști, servicii). Cât de mult se poate susține și cât de mult se dorește o astfel de politică socio-demografică se va constata prin dezbatere publică. Sunt șanse mai mari de a se accepta nu atât o politică demografică propriu-zisă (cu obiectivul creșterii numărului populației), cât o politică socială cu efecte și în plan demografic.

Vom încheia prin a face o remarcă asupra necesității reconsiderării priorității acordate până în prezent dimensiunii sociale a tranziției postcomuniste și, pe un plan mai general, politicilor sociale în țara noastră. Multitudinea problemelor prezente, cu acumulare de deficit în diverse zone, impune o sporire a alocării de resurse, inclusiv prin cheltuieli sociale

publice. Pentru a ne înscrie în rândul țărilor partenere pentru admiterea în UE, o sporire a proporției cheltuielilor sociale în PIB este inevitabilă. În condițiile urmării eficienței utilizării fondurilor, sunt necesare creșteri până la nivelul intervalului 25-30% din PIB.

#### **4.3. COORDONAREA DESCHISĂ A POLITICILOR SOCIALE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ. PUNCTE DE REPER PENTRU ROMÂNIA\***

Coordonarea deschisă a fost propusă, în ultimii ani, ca metodă de lucru în domeniul politicilor sociale în UE. Adoptată mai întâi în sfera ocupării (1997), metoda coordonării deschise pentru politicile sociale a fost susținută în timpul președinției portugheze a UE (sem. I, 2000) și a celei belgiene (sem. II, 2001). Până în prezent, metoda respectivă a fost utilizată în elaborarea documentelor referitoare la incluziunea socială (Nisa, 2000) și la reforma sistemului de pensii (Leuven, 2001).

Prin metoda coordonării deschise se urmărește realizarea informării reciproce a țărilor membre și candidate la aderare, în problemele cu care se confruntă și mai ales cu privire la soluțiile de rezolvare a lor, într-o situație sau alta, în vederea învățării din ceea ce se determină, prin analiză și evaluare de politici sociale, a fi practică bună (Vandenbroucke, 2001).

În studiul de față, avem în vedere evidențierea caracteristicilor metodei coordonării deschise, după ce, în prealabil, se vor prezenta succint începuturile dezvoltării și conținutul dimensiunii sociale a UE. Totodată, se vor face și referiri la politicile sociale din România, în contextul pregătirii pentru aderarea la UE, acțiune istorică de cea mai mare importanță după întregirea României, din anul 1918.

---

\* Apărut în revista Calitatea vieții, nr. 2/2003.



### *Începuturile constituirii dimensiunii sociale a UE*

Spre deosebire de politica economică, pentru care s-a realizat unificarea, pe diferite componente, în interiorul UE (uniune vamală, piață unică, iar de curând, moneda unică – deocamdată adoptată de douăsprezece din cele cincisprezece țări membre), **în politica socială nu există și nici nu se prevede constituirea unui model unic.**

Explicația statutului rezervat politicilor sociale în UE se datorează unor multitudini de factori de natură socială, culturală, ideologică, politică și nu numai, care au condus la conturarea unor sisteme relativ diferite de la o țară la alta, deși se regăsesc o serie de principii și practici comune și se poate vorbi de anumite tipologii ale statului bunăstării (regimului bunăstării) edificat în perioada postbelică în țările capitaliste, acum membre ale UE (Titmus, 1974; Esping-Andersen, 1993). Mai degrabă se va avansa în privința unificării unor componente ale sistemului politic (constituție și cetățenie europeană, președinte și prim-ministru, existând deja un parlament ales prin vot universal), eventual în cel al diplomației (divergențele în UE legate de criza irakiană din iarna acestui an au scos în evidență atât presiunile spre o astfel de unificare, cât și dificultățile realizării ei), decât în politica socială. Aceasta din urmă va continua să fie, cel mai probabil, de competență națională și locală, în acord cu principiul **subsidiarității** acceptat în UE.

Având în vedere situația de fapt, **nu este îndreptățit**, cel puțin nu deocamdată, **să se vorbească de un model social al UE** existent sau proiectat pentru viitor. Când această sintagmă este totuși utilizată, se au în vedere politicile sociale existente în țările membre.

Să presupunem că s-ar dori totuși o unificare imediată a politicilor sociale în UE. Atunci ar fi necesare constrângeri mult mai mari decât, să zicem, a

necesitat adoptarea monedei unice, date fiind diferențele de organizare a sistemelor, nivelurile și structurile contribuțiilor, diversitatea și valoarea beneficiilor, obligațiile de plată constituite pentru perioada viitoare de zeci de ani (cazul pensiilor), alcătuirea mixului venitului public-privat în domeniul social etc.

Pe de altă parte, pentru buna funcționare a UE, nici nu este nevoie de un sistem unic de politici sociale. La actualul nivel de integrare economică, este nevoie însă **să se realizeze un grad relativ înalt de compatibilitate a politicilor sociale** ale țărilor membre, pentru a se putea îndeplini obiectivele comune economice, sociale și de altă natură convenite. Obținerea compatibilității nu implică doar acceptarea unor principii, ci ea se referă și la **obligativitatea de a se acționa pentru a răspunde la nevoile sociale identificate**, ceea ce reclamă o coordonare a politicilor din țările membre. Trebuie precizat că o anumită coordonare este deja o practică în UE. Prin adoptarea explicită a metodei coordonării deschise, se dorește ca procesul de conlucrare să devină mai consistent.

Menționăm faptul că, la constituirea Comunității Economice Europene (Tratatul de la Roma, din 1957), – la început, mai mult o uniune vamală a șase țări, după ce în 1951 s-a înființat Comunitatea Economică a Cărbunelui și Oțelului (cele două comunități vor fuziona în 1965) –, componenta socială era evocată la modul foarte general. Socialul, ca multe alte aspecte ale vieții economice și politice, a rămas strict de competența țărilor membre. Nevoia edificării unei dimensiuni sociale a apărut pe măsura adâncirii cooperării între statele membre în cadrul Comunității Economice Europene (CEE, CE, iar din 1986, Uniunea Europeană). Și, într-adevăr, atât anterior începerii constituirii dimensiunii sociale a UE, cât și după, în țările membre s-au adoptat măsuri de politică socială care au condus la conturarea și apoi la consolidarea

unor **state ale bunăstării sociale**, ca forme de organizare socio-economică. Aceste regimuri ale bunăstării de producere de bunuri publice în domeniul social și-au dovedit viabilitatea. Deși nu sunt lipsite de dificultăți, departe de a fi o frână în calea dezvoltării țărilor, ele sunt parte componentă a procesului de dezvoltare economică și socială în cadrul Comunității Europene.

Prin politica adoptată, în țările europene dezvoltate, azi membre ale UE, s-a inițiat un proces prin care se ia în considerare interdependența economic-social. Este respinsă explicit viziunea restrictivă prin care socialul este subordonat, implacabil, economicului, de luat în seamă doar în plan secundar (rezidual), prin acțiuni de redistribuție pentru persoanele cele mai defavorizate, prin sisteme de testare a mijloacelor de existență de care dispun familiile și persoanele asistate public. La rândul său, economicul este influențat de politicile sociale, atât timp cât ele joacă un rol de factor de dezvoltare, prin crearea de capital uman, educație și calificare de înalt nivel a populației, capabile de activitate eficientă și creativă, de menținere a unei stări bune de sănătate; de asigurare a accesului la resurse tuturor cetățenilor și crearea de condiții optime de afirmare în societate, pe bază de competență și efort personal, intervenție prin programe de incluziune socială, pentru combaterea sărăciei, excluderii și marginalizării sociale. Totodată, prin susținerea veniturilor populației, se menține un anumit nivel al cererii de consum, care, la rândul său, are și rolul de a stimula producția.

Dintr-o astfel de perspectivă a experienței țărilor dezvoltate, nu are sens să se spună, așa cum o fac și în România reformatorii de ocazie, că trebuie amânată rezolvarea problemelor sociale până după atingerea unui nivel înalt de dezvoltare economică, pentru că, în acest mod, nu se va ajunge niciodată la acel nivel înalt de dezvoltare. În realitate, este nevoie de o influențare concomitentă a economicului și socialului pentru

Înscrierea pe coordonatele dezvoltării, cunoscut fiind faptul că statul bunăstării sociale a fost edificat în Europa în condițiile dificile ale primilor ani de după al doilea război mondial. Valabilitatea principiului respectiv a fost demonstrată și prin experiența mai recentă a unor țări foste socialiste (Polonia, în primul rând), care au adoptat o politică socială excepțională în condiții excepționale (C. Zamfir, 1999). Procedând astfel, au reușit să se apropie mai repede de țările membre UE și să îndeplinească criteriile de aderare. Nu acesta a fost și cazul României, a cărei aderare a fost programată a se realiza cu o întârziere de trei ani, cu condiția îndeplinirii criteriilor economice și sociale. În România, s-a urmat un model de politici sociale diferit de cel al multor țări europene, respectiv **unul de austeritate**, pentru cei mai mulți dintre cetățeni. Totodată însă, avem de-a face cu unele măsuri de privilegiere a unor categorii de populație. Unele dintre aceste acțiuni au fost destinate obținerii păcii sociale, altele sunt explicabile prin jocul de interese personale. Am în vedere, mai ales: salariile mari (cel puțin comparativ cu celelalte sectoare ale economiei și, în primul rând, cu cele din sănătate, învățământ, cercetare) de la companiile naționale și băncile de stat; menținerea, prin subvenții, a locurilor de muncă în întreprinderi cu pierderi; acordarea de perioade prelungite de șomaj tehnic; sumele compensatorii mari la trecerea în șomaj din anumite unități economice și armată; rentele viagere pentru sportivii cu merite deosebite, aflați însă la vârste foarte tinere; alocații universale pentru copii (dar în quantum insuficient pentru familiile cu dificultăți materiale); burse studentești de studii necorelate cu veniturile familiei etc. etc.

În mod cu totul paradoxal, subfinanțarea sectorului social a avut loc în condiții în care bugetele sociale au fost excedentare. Este vorba de fondurile de pensii (pentru perioada 1990–1995), șomaj și asigurări

sociale de sănătate. Dacă luăm în considerare și nerealizarea veniturilor planificate (din cauza sustragerilor de la plată și amânărilor acordate de către oficialități, atunci, probabil, la actualul nivel al beneficiilor, ar exista un excedent pe total fonduri sociale). În România s-a aplicat însă „invenția” organismelor financiare internaționale (FMI, BM), a „bugetului public consolidat”, în sensul că deficitul venituri-cheltuieli din sectoarele nesociale se diminuează cu „economii” din sectoarele sociale, ca o pârgă de temperare a consumului.

Acum, după treisprezece ani de tranziție, România are mare nevoie de resurse pentru a rezolva probleme sociale care s-au agravat, fie că este vorba de susținerea sistemelor de sănătate și învățământ, fie de atingerea unui nivel decent de viață al populației, cu atenție specială asupra categoriilor defavorizate: familii numeroase, copii cu situație de risc de abandon, copii instituționalizați sau aflați în stradă (numiți „copiii străzii”, deși ei au, în cea mai mare parte, părinți, care însă îi neglijează, din cauza lipsei de responsabilitate și/sau din cauza lipsei de resurse necesare întreținerii), persoane vârstnice fără venit, persoane cu handicap, șomeri de lungă durată etc. O situație socială deosebit de critică se întâlnește în familiile de romi cu mulți copii, în care adulții nu au instrucția și calificarea necesare încadrării în activități productive din economie. Ei își câștigă existența din munci ocazionale, iar adesea copiii sunt puși să cerșească.

În urma acestei enumerări, fie și incomplete, se impune o concluzie tranșantă: populația a suportat sacrificii sociale, la un nivel înalt al poverii fiscale și al contribuțiilor sociale, similare celor mai dezvoltate țări (I. Mărginean, coord., 2002). Într-adevăr, atât înainte, cât și după înlăturarea regimului comunist, în timp ce în țările europene se edifica statul bunăstării sociale, cu acoperire a nevoilor și stimularea dezvoltării, în

România s-a practicat un model de politică socială restrictivă, chiar și în raport cu potențialul economic existent, fie că este vorba de diversitatea și adresabilitatea politicilor sociale, fie de nivelul beneficiilor. Așa, de exemplu, nivelul cheltuielilor de protecție socială (pensii și asistență socială) nu a depășit 8% din PIB înainte de 1989 și s-a situat la circa 10% din PIB după 1990 (la un PIB diminuat cu 25%), deși numărul pensionarilor a crescut de peste 1,8 ori (de la 3,4 la 6,3 milioane). Dacă la cheltuielile de protecție socială se adaugă cheltuielile publice pentru sănătate, se ajunge la o valoare de 11% din PIB înainte de 1989 și la maxim 15% din PIB după acest an. În fine, împreună cu cheltuielile pentru învățământ (neconsiderate cheltuieli sociale în țările UE), se ajunge la o valoare de 14%, respectiv 19% din PIB, în timp ce în țările dezvoltate se cheltuia, exprimat tot în valori relative, dublu (I. Mărginean, coord., 2001).

O estimare globală ne arată că, fără a se ajunge într-o primă etapă (2004) la cel puțin 25% cheltuieli sociale raportate la PIB și la 28–30% în perspectiva aderării la UE, în România nu se vor putea aborda, în manieră acceptabilă, problemele sociale stringente și nu se va realiza apropierea de țările UE. Evident, de mare importanță sunt ajutoarele de redresare venite din partea UE. Ele nu sunt însă suficiente pentru a acoperi deficitul dintre nevoi și resursele alocate. Se impune o schimbare a priorităților în gestionarea bunurilor publice, cu întoarcerea spre social, spre populație.

La întrebarea: este România compatibilă, din punctul de vedere al politicilor sociale, cu țările membre UE?, răspunsul este următorul: **există doar o compatibilitate parțială**, respectiv unele domenii, cum sunt formele de organizare a sistemelor de asigurări sociale: pensii, concedii de boală, maternitate și îngrijire a copilului, șomaj, îngrijirea sănătății, ca și

unele modalități de intervenție de tip universal (alocații pentru copii) sau de asistență socială (alocație pentru handicap, venit minim garantat etc.). Discrepanța se manifestă însă în privința **nivelului redus al cheltuielilor sociale, a inconsecvenței în aplicarea prevederilor legale privind drepturile sociale, a neacoperirii cu servicii sociale** în teritoriu pentru diverse intervenții sociale, în funcție de nevoi, pentru protecția persoanelor vulnerabile. Nu mă refer aici la discrepanța în privința nivelului beneficiilor, deoarece ea ține de nivelul general de dezvoltare.

Pentru a se înscrie în trendul care să o apropie de țările UE, România trebuie să rupă cu „tradiția” din domeniul social. Un prim aspect se referă la învingerea moștenirii comuniste, care a legat întregul sistem de politică socială de statutul ocupațional și a distrus alternativele de suport individual, familial, comunitar și privat (I. Mărginean, 1994) (text inclus în volum, n.r). Toate acestea au făcut ca, la începuturile tranziției, nevoile de intervenție socială să fie deosebit de mari. România s-a menținut însă pe coordonatele aceleiași politici sociale restrictive. Deși s-a extins aria de acoperire cu noi beneficii sociale, cum sunt cele pentru șomeri, persoane cu handicap, familiile sărace etc., și a sporit considerabil numărul beneficiarilor de pensie, resursele alocate pentru sectorul social s-au diminuat ca valori reale. Nivelul scăzut al beneficiilor sociale s-a corelat cu nivelul scăzut al salariului minim și chiar al celui mediu pe economie, ceea ce a aruncat în sărăcie o mare parte din populație, atât cea activă, cât și cea inactivă.

Urmarea de către România a unui traseu social care nu i-a permis să se apropie de cel al țărilor UE și al unor țări foste socialiste s-a produs în condițiile în care, după evenimentele tulburi din vara anului 1990, deși un nou guvern era instalat la putere prin alegeri libere (mai 1990), UE a anulat unilateral acordul său cu România.

În țară au devenit influente organismele financiare internaționale - FMI, BM - promotoare ale unor politici sociale restrictive (B. Deacon, 1993). Problema cu această influență este că se dorește diminuarea sectorului public, pentru a se obține o dezvoltare a sectorului privat în domeniul social. Or, cele două sectoare nu se exclud, fiind complementare. Nu trebuie slăbit sistemul public de pensii, lucru considerat a fi o greșeală a țărilor dezvoltate, pentru a-l consolida pe cel privat, așa cum se recomandă într-o serie de rapoarte și lucrări inițiate de BM (vezi, de exemplu, volumul *Averting of the Old Age Crisis*, 1994).

Aceste observații nu sunt destinate să ignore orice efect favorabil al acțiunilor organismelor respective în domeniul social (mai ales dacă avem în vedere alocarea de resurse pentru țările cu probleme), dar este evident că ele doresc să impună o ideologie radical diferită de cea dominantă în țările UE și, prin urmare, îndepărtează țări precum România de atingerea obiectivelor de aderare.

Desigur, fondurile private de pensii au un rol important în societate; nu trebuie pierdut însă din vedere faptul că ele sunt supuse riscurilor de conjunctură economică, de management greșit sau fraudulos, iar dacă un astfel de fenomen nedorit se produce, în lipsa unei pensii publice substanțiale, populația ar avea mult de suferit. Sistemul privat organizat numai pe bază de voluntariat ar trebui să aducă, în timp, venit suplimentar, și nu să îl înlocuiască pe cel bazat pe solidaritate socială și nici să-i reducă acestuia valoarea. Prin modelul rezidual al politicii sociale, se promovează o abordare unilaterală, cu absolutizarea rolului economiei și ignorarea rolului factorului socio-uman în dezvoltarea de ansamblu a societății, obiectiv pe cât de atractiv, pe atât de greu de atins, dacă nu se apelează la o mobilizare generală a resurselor materiale și umane. Până la urmă, investițiile



nu sunt singurele care contează. Regimurile comuniste au făcut investiții imense ca efort din valoarea nou creată în societate, peste 30% din PIB, dar nu s-a obținut o economie competitivă.

Totodată, se cuvine să remarcăm faptul că România a plătit în perioada 1980–1989 întreaga datorie externă, în total circa 20 de miliarde de dolari, și a întrerupt legăturile cu organismele financiare internaționale. Din cauza acestui fapt, nu s-au putut perfecta împrumuturi externe în primii ani după 1990, în timp ce strategia de reformă economică și socială (elaborată de un colectiv de specialiști, sub conducerea acad. T. Postolache) reclama circa 20 de miliarde, adică atât cât se plătise anterior pentru achitarea totală a datoriilor (ceea ce alte state foste socialiste nu au făcut, dar au beneficiat de reducerea datoriilor, precum și de credite importante, cum a fost, din nou, cazul Poloniei). Iată de ce, pentru a fi pe deplin realiști, nu putem pur și simplu să comparăm situații diferite și să spunem că Polonia a reușit, iar România nu. Dar este evident că, în prezent, România are de recuperat decalajul imens ce o desparte de țările UE, inclusiv de unele dintre fostele țări socialiste.

Pe de altă parte, cu peste 21 de milioane de locuitori și o suprafață de 238 mii kmp, România nu este o țară lipsită de resurse și cu atât mai puțin nu este lipsită de potențial de dezvoltare. Trebuie să existe însă determinarea de a acționa în direcția așteptată pentru dezvoltarea societății.

Funcționalitatea actuală a sistemului economico-social românesc rezidă în întrepătrunderea puternică între tradiție și modernitate. Prin retrocedarea proprietăților agricole și migrația oraș-sat, a avut loc o reconsolidare a mediului rural, unde trăiește 45% din populația țării, dar, deocamdată, în cadrul unei agriculturi preponderent de subzistență. În acest fel,

procesul de dezvoltare rurală se constituie ca o direcție majoră de înscriere în modernitate. Totodată, România dispune de potențial de dezvoltare, prin resurse naturale, capacități de producție, facilități turistice etc.

În condițiile austerității financiare, în România se alocă totuși resurse importante, după modelul unor țări puternic dezvoltate, unor sectoare care ar putea să intre ele în austeritate în locul sectorului social. Acesta este cazul cheltuielilor pentru apărare (se îndeplinește norma NATO, cu peste 2% cheltuieli din PIB); se cheltuiesc resurse importante pentru: o structură amplă de instituții publice, dintre care unele au atribuțiuni care se suprapun cu ale altora; un număr exagerat de mare de parlamentari în cele două Camere ale Parlamentului; ambasade în țări mai puțin importante pentru România; se fac multe vizite ale oficialităților în străinătate și se organizează reuniuni internaționale costisitoare; se finanțează instituții publice supradimensionate de radio și televiziune; se susțin masiv pregătirea și participarea sportivilor de performanță la reuniuni internaționale; se construiesc sedii administrative impunătoare, inclusiv pentru Casele de Asigurări Sociale etc. Or, toate acestea măresc deficitul bugetar, iar resursele nu mai ajung pentru rezolvarea problemelor sociale. Din acest an, probabil, nu vor mai exista excedente la fondurile sociale, așa încât, pentru atingerea nivelurilor de cheltuieli necesare, se impune atragerea de noi venituri, în afara contribuțiilor sociale de la populație, care sunt deja excesiv de mari (cote de 52–62% din salariu reprezintă contribuțiile la asigurările sociale plătite de angajator și asigurat), iar acest lucru se poate face numai prin angajarea în mai mare măsură a bugetului public. La rândul său, acesta din urmă trebuie să atragă resurse mai importante din economie (I. Mărginean, coord., 2002). Numai astfel România se poate apropia de țările membre UE. Nu este vorba atât

de o cerință specială a UE, ci de compatibilitatea cu statele membre, având în vedere faptul că, după realizarea compatibilității politice, relativa apropiere între nivelul dezvoltării economico-sociale este condiția esențială a cooperării în interiorul comunității europene și în interesul fiecărei țări membre.

Într-adevăr, prevederile *Cartei sociale* (Tratatul de la Maastricht din 1992, ca și reglementările ulterioare în domeniu, de la cele cuprinse în Tratatul de la Amsterdam, 1996, la Agenda socială de la Nisa, 2000) **asociază în mod explicit socialul cu cooperarea dintre țările membre**. Atât timp cât conlucrarea s-a menținut la nivelul aspectelor economice restrânse (uniune vamală de produse specifice), nu s-a resimțit nevoia unei dimensiuni sociale. Din momentul trecerii la adâncirea cooperării economice, s-au adoptat și politici de suport pentru sectoarele deficitare. Am în vedere, în special, politica de restructurare a industriei și de susținere a agriculturii. Aceasta din urmă a devenit piatra unghiulară la negocierile ulterioare de aderare a altor țări (marile beneficiare de resurse financiare nedorind să le împartă cu noile venite). Așa s-a întâmplat la negocierile de aderare a Spaniei, așa se întâmplă acum cu fostele țări socialiste, care au mare potențial agricol, cum este și România. În acest context, a apărut și necesitatea dezvoltării unei dimensiuni sociale destinate, pe de o parte, să susțină schimbările din economie și să faciliteze buna funcționare a acesteia, iar pe de altă parte, să contribuie la bunăstarea cetățenilor.

### *Conținutul dimensiunii sociale a UE*

Principala prevedere a *Cartei sociale* se referă la **libera circulație a persoanelor** (mai ales în legătură cu posibilitățile de obținere a unui loc de muncă), **a bunurilor și serviciilor și a capitalurilor**. Acestea

sunt aspecte sociale direct implicate în funcționarea pieței unice. Pe de altă parte, obiectivele *Cartei sociale* sunt susținute de importante resurse financiare: fonduri structurale și de dezvoltare cu destinație socială, ceea ce dă măsura semnificației pe care o are dimensiunea socială în cadrul UE.

Nu este lipsit de importanță să semnalăm aici poziția de nonimplicare adoptată de Marea Britanie, pentru a evita reticențele posibile față de o eventuală sporire a gradului de integrare a țărilor membre în domeniul social (ca și în altele, de altfel). Este bine cunoscut faptul că, la timpul respectiv, Marea Britanie nu a semnat Tratatul de la Maastricht. Guvernul conservator condus de Margaret Thatcher, urmând pozițiile euroscepticilor, a făcut uz de dreptul de a nu adera (*option out*), deci nu a respins tratatul, dar nu l-a aplicat.

*Carta socială a UE* a fost semnată ulterior de guvernul laburist condus de Tony Blair, dar, în continuare, Marea Britanie nu a aderat la moneda unică, punând din nou o stavilă puternică în calea adâncirii integrării sale în UE.

Revenind la dimensiunea socială a UE, menționăm că, prin Tratatul de la Nisa, s-a adoptat o **Agendă de politici sociale**. Mai exact, s-a pus la punct un plan de acțiune pentru realizarea prevederilor *Cartei sociale*, luându-se în considerare și problematica socială legată de pregătirea de aderare a noilor țări candidate, inclusiv prin alocarea de resurse financiare, sub formă de ajutoare, pentru dezvoltarea socială și apropierea de țările membre, cel puțin sub forma compatibilității de sistem, atingerea nivelului reprezentând un obiectiv pe termen mai lung. Prin politica alocării resurselor sociale, la început pentru zone defavorizate (sudul Italiei, de exemplu), s-a ajuns la generalizarea sistemului **regiunilor de dezvoltare** pentru întreg

teritoriul țărilor membre (țările mici fiind considerate o singură astfel de regiune), fără a se mai face legătura explicită cu obiectivul eliminării subdezvoltării, ci cu cel al administrării fondurilor sociale pentru dezvoltarea durabilă. Prin această măsură s-a lărgit considerabil aria de distribuție a resurselor financiare cu destinație socială. Acum, acestea revin și în țările (ariile) în care au fost create, sub formă de cheltuieli orientate spre sectorul social.

Trasarea pe hartă a unor regiuni de dezvoltare se poate dovedi utilă, în măsura în care ele se instituie la nivelul sau în interiorul structurilor administrative confirmate în practica istorică sau se dovedește necesară constituirea lor pe criterii multiple, între care și cel al dezvoltării teritoriale. Totuși, chiar dacă au un rol important, fondurile de dezvoltare, prin volumul și adresabilitatea lor, nu pot îndeplini rolul de liant singular al unor zone teritoriale. Pe de altă parte, întreținerea acestor noi structuri administrative consumă o parte din rezervele destinate dezvoltării.

Referindu-ne la România, după cum este cunoscut, în perioada 1950–1965, s-a impus sistemul sovietic al regiunilor, entități teritoriale mari, compuse din raioane și comune, care au înlocuit sistemul vechi cu județe. Dincolo de faptul că nu corespundea tradiției, administrarea regiunilor a condus la apariția de tensiuni între centrele regionale și celelalte localități, mai ales acele orașe care s-au simțit dezavantajate.

Așa cum arătam însă, problema reală **este aceea a descentralizării și dezvoltării locale**, obiective ce nu pot fi satisfăcute, tocmai datorită delimitării de arii teritoriale mari în interiorul unei entități naționale. În cazul României, județele, care au un volum de populație cuprins între 300 mii și aproape 800 mii de oameni, pot foarte bine să primească și atribuțiile de administrare a fondurilor sociale, fără a se mai crea

structuri supraordonate, în care fosta periferie, față de autoritatea centrală, se divizează ea însăși în centre și noi periferii, cu deosebirea dezavantajantă că unele centre nu au putere de iradiere pentru o zonă mare.

Dacă prin regiunile de dezvoltare se urmăresc numai obiective de natură social-economică, ele nu ar trebui să capete atribuții administrative. Proiectele transjudețene se pot foarte bine realiza prin asocierea între județe limitrofe. Astfel, ansamblul atribuțiilor descentralizate revine structurilor existente: localități, comune, județe, eventual microzone în cadrul județelor.

Actualele regiuni de dezvoltare din România (în număr de șapte, la care se adaugă Bucureștiul, împreună cu județul Ilfov) reunesc județe distanțate teritorial și care se deosebesc semnificativ în privința unor criterii de natură economică: profil, nivel de dezvoltare. O anumită complementaritate economică a acestor județe nu justifică gruparea lor într-o structură hibridă. Mai mult decât orice avantaj ce ar putea fi relevat pe considerentul complementarității în interiorul regiunii, se aduc contra argumente legate de necesitatea unor interacțiuni multiple, la mică sau mai mare distanță, de care are nevoie orice localitate. Or, apariția unor noi structuri suprapuse nu face decât să stânjenească și, în cel mai bun caz, să întârzie aceste interacțiuni. Mai mult, la nivelul unor județe continuă să se manifeste animozități între orașele de reședință și unele orașe din județ, care aspiră ele însele să devină capitale de noi județe. Cerința este de descentralizare, și nu de regionalizare (nu ne referim aici la diferite mișcări, cu totul minoritare, care solicită autonomie teritorială). Mai adăugăm faptul că o serie de localități rurale, cuprinse acum în comune și aflate la mari distanțe de centru, au nevoie, înainte de toate, de constituirea unor structuri administrative proprii, respectiv primării sau cel puțin birouri ale acestora, cu servicii publice și de interes pentru cetățeni, mai

degrabă decât să se constituie o structură supraordonată, de tipul regiunii.

Ce soluții se întrevăd pentru România, în cazul regiunilor de dezvoltare? Înainte de toate, este vorba de a urma acele modele existente în țările UE, care se adecvează cel mai bine situației țării noastre (UE neimpunând un model anume), așa încât este de susținut ca **judetul să fie regiunea de dezvoltare administrativ-teritorială**. În interiorul județelor se pot delimita **microzone de dezvoltare**; astfel, municipiile și orașele unui județ devin și ele poli de coordonare. Cât privește actualele regiuni de dezvoltare, ele pot fi desființate, iar eventual, dacă rămân, să nu primească atribuții administrative, coordonarea activității interjudețene urmând a se realiza pe proiecte, cu împărțirea responsabilităților. Pe de altă parte, s-ar impune micșorarea dimensiunii unei astfel de regiuni de dezvoltare neadministrativă, prin creșterea numărului acestora, pentru facilitarea unei cât mai bune conlucrări între localitățile componente.

Evident, discutăm aici doar despre regiunile de dezvoltare, pe care nu le confundăm însă cu delimitările teritoriale pentru scopuri de analiză statistică, utilizate în multe țări.

### *Metoda coordonării deschise a politicilor sociale*

Propunerea metodei coordonării deschise în domeniul social s-a produs în contextul preocupărilor pentru identificarea strategiilor de atingere a obiectivelor prevăzute în *Carta socială a UE*. Această propunere apare ca o alternativă la eventualele soluții de impunere a unor decizii, în cadrul UE, într-un domeniu de competența țărilor membre, mai ales că unele dintre previziuni privind viitorul politicilor sociale în UE nu sunt deloc atrăgătoare.

Într-un studiu publicat în anul imediat următor adoptării *Cartei sociale a UE*, S. Leibfried avansa două ipoteze privind evoluția viitoare a politicilor sociale în UE (vezi Ch. Jones, ed., 1993). Față de situația în care s-ar continua cu existența unor sisteme de politici sociale diferite în țările membre, autorul citat pune în discuție două variante posibile de evoluție. Prima se referă la **generalizarea modelului german** de politică socială, ca urmare a influenței Germaniei în UE, prin importanța economică și volumul demografic, în raport cu celelalte țări membre. În susținerea unei astfel de evoluții, se poate aduce și observația că numai Germania pare interesată să influențeze evoluțiile de politică socială în țările candidate la aderare prin „exportul” sistemului propriu. Totuși, sistemul german de politică socială, puternic corporatist, generos în beneficii, dar și cu cheltuieli sociale mari (circa 30% din PIB, fără cheltuielile pentru învățământ, și circa 35%, cu acestea din urmă), cu un puternic mix public-privat în domeniul social, nu are șanse mari de a fi asimilat de țările cu politici sociale mai modeste (întregul grup latin al țărilor membre, ca și al celor mai multe țări intrate în UE). Pe de altă parte, modelul respectiv nu prezintă atractivitate pentru țările cu sisteme de politici sociale generoase, pronunțat universaliste (țările nordice, dar și altele).

A doua variantă de posibilă evoluție ar consta în construcția unui model cu totul nou. Scriind în perioada de puternică ofensivă a ideologiei radical-liberale pentru diminuarea rolului statului în domeniul social, idee promovată de Ronald Reagan (adoptată însă mai degrabă în țările de influență SUA, precum Canada, Australia, Noua Zeelandă, și susținută atât de mult de Margaret Thatcher în Marea Britanie), Leibfried are în vedere modelul politicii sociale reziduale. În fapt, **modelul rezidual**, susținut, așa cum arătam, și de organisme financiare internaționale (FMI, BM) și chiar



impus în țările care semnează acorduri de împrumut cu aceste organisme (B. Deacon, 1993), intră în contradicție cu practicile altor organizații internaționale din sistemul ONU, care accentuează nevoia dezvoltării sociale durabile (vezi Conferințele ONU asupra dezvoltării sociale; Rapoartele dezvoltării umane – PNUD, începând cu 1990). El a fost respins explicit în UE, iar în prezent și-a pierdut mult din atractivitatea construită mai mult pe premise amăgitoare, atrăgătoare la prima vedere, dar lipsite de realism. De altfel, modelul rezidual de politică socială este tot mai mult contestat și în țările care l-au adoptat, pentru că s-a redus substanțial acoperirea nevoilor sociale, dar nu s-au diminuat obligațiile fiscale totale ale populației active. Statul bunăstării sociale și-a dovedit viabilitatea istorică. El nu are valoare politică sau a pierdut-o dacă a avut-o cândva, fiind rezultatul unui larg consens în societate.

Modelul rezidual de politică socială, marginalizat în perioada postbelică de succesul statului bunăstării, a fost readus în atenție o dată cu izbucnirea crizei petrolului (1973). Fără a mai fi considerat acum un model dezirabil, discuțiile în jurul statului minimal nu au rămas totuși fără urmări. Este vorba de preocupările statelor, inclusiv ale membrilor UE, de a răspunde mai adecvat noilor provocări de pe piața muncii (trecerea de la dezvoltarea extensivă la cea intensivă, cu apariția șomajului de lungă durată, subocupare etc.), crizei financiare globale, inclusiv a statului bunăstării (care impune oprirea spiralei cheltuielilor), situațiilor de marginalizare și excludere socială a unor importante grupuri de populație (*underclass* și nu numai), îmbătrânirii populației, cu creșterea numărului de beneficiari și a duratei acordării suportului social etc. (vezi și Gřsta Esping-Andersen et al., 2002).

Prin apelul la metoda coordonării deschise, se intenționează să se caute, împreună cu toți

participanții, soluții la problemele mai vechi sau mai noi. Conlucrarea dintre statele membre se poate realiza astfel fără constrângeri și condiționări, cu adoptarea de decizii în fiecare țară, pentru atingerea obiectivelor comune. Eventualele recomandări urmate de decizii comune de politică socială în cadrul procesului de coordonare vor conduce la sporirea compatibilității dintre sistemele de politică socială, la unificări pe anumite segmente și poate chiar la constituirea unui sistem unic, într-un viitor îndepărtat. Numai că, de data aceasta, am avea de-a face cu un proces de evoluție treptată prin voința țărilor membre, și nu cu unul impus de la nivelul UE.

Astfel de cerințe sunt legitime și în cazul negocierilor cu țările candidate la aderare: pe de o parte, acestora să nu li se impună ceea ce nu este obligatoriu pentru țările membre în politicile sociale, dar, pe de altă parte, să existe siguranță că în noile țări membre sunt acceptate principiile și obiectivele convenite și se acționează în consecință.

Metoda coordonării deschise a fost acceptată (termenul, utilizat într-un raport al grupului EXPRESO, din 2000, este cel de binecuvântată) la Consiliile UE care au avut loc la Lisabona, Feira și Nisa în anul 2000, la care adăugăm Conferința de la Leuven, 2001. La această din urmă reuniune, s-a caracterizat metoda coordonării deschise, subliniindu-se valențele, dar și precauțiile în utilizarea ei în domeniul politicilor sociale, ea fiind un proces „soft” de învățare din practica bună. Dacă ne referim la acțiunile de la nivelul UE, avem de-a face cu aderarea la un set de principii ale bunăstării, deciziile de luat fiind de competența țărilor membre, în interesul cetățenilor și ca factor de dezvoltare durabilă.

Negocierile cu statele candidate la aderare în UE urmăresc, în ultimă instanță, compatibilitatea în

interiorul comunității lărgite, inclusiv în domeniul social. Este vorba, înainte de toate, nu de un sistem anume de politici sociale (am văzut că fiecare țară are propriul sistem), ci de a răspunde la nevoile existente în societate, de a se asigura bunăstarea cetățenilor, dar și de a se împiedica migrația est-vest, pe motive de subdezvoltare. Fluxul migratoriu spre vest ar spori considerabil efortul financiar cu destinație socială în țările de primire, deoarece, în acord cu aranjamentele din UE, migranților din orice stat membru trebuie să li se aplice un regim social egal cu cel aplicat propriilor cetățeni, fie că este vorba de dreptul la muncă și beneficiile legate de acesta, fie de alte componente de politică socială, de la pensii la diferite beneficii de asistență socială. Totodată, este de așteptat ca și cetățenii din vest care se deplasează în noile state membre să se poată bucura aici de condiții sociale similare celor din țara de origine.

Am reprodus aici numai câteva dintre argumentele ce pot fi aduse în favoarea întreprinderii de acțiuni comune ale statelor din UE pentru coordonarea politicilor sociale. Prezintă metoda coordonării deschise a politicilor sociale, Vandebroucke (op. cit., 2001) atrage atenția că ea este adecvată tratării problemelor de larg interes public, prin analiza comparativă ce constă în: culegerea informațiilor asupra politicii sociale și a rezultatelor sale; evaluarea acestor informații în lumina obiectivelor comune stabilite și a contextului local în care politica este aplicată. Prin schimbul de informații relevante, corect evaluate, se poate ajunge la imitarea experiențelor bune. În acest fel, spune autorul citat, discuția nu este orientată de criterii exterioare, de natură ideologică; ea se desfășoară ca proces deschis, de analiză din interior a domeniului. Metoda coordonării deschise este una de tip programatic. Are deopotrivă virtuți cognitive și normative, fără a reprezenta un panaceu - bună

pentru orice și aplicabilă în același mod. Utilizarea judicioasă a metodei coordonării deschise în domeniul politicilor sociale presupune orientarea după cinci principii, și anume: este una dintre metodele de lucru, iar ea trebuie susținută prin acțiuni de garantare a dreptului de securitate socială a cetățenilor, aceștia din urmă având rol important în realizarea libertății de mișcare și a mobilității profesionale; să nu se amestece obiectivele cu instrumentele de politică socială, pentru a respecta principiul subsidiarității (obiectivele țin de acțiunea comună a statelor în UE, instrumentele țin de competențele statelor membre); grad mare de cuprindere în discutarea instrumentelor de intervenție (luarea în considerare a tuturor); orientarea după practici bune, după standarde de excelență, și nu după mediocritate; situarea la nivel practic, prin utilizarea de indicatori pentru măsurarea progresului în combaterea sărăciei și promovarea incluziunii sociale, a realizării justiției sociale inter și intrageneraționale.

În raport cu elaborările anterioare, nu este întemeiată (și deci nu ar trebui acceptată) justificarea oricărei acțiuni în domeniul social pe considerente de pregătire pentru aderare, așa cum s-a întâmplat de mai multe ori în România, când, pentru a se obține acordul populației interesate în cel mai mare grad de integrare, s-au introdus anumite măsuri prezentate eronat că ar fi urmărite în mod special de UE. Așa a fost, de exemplu, cazul introducerii asigurărilor sociale de sănătate.

Într-adevăr, asigurările de sănătate constituie exemplul cel mai relevant ce poate fi invocat pentru a sublinia ce se poate întâmpla atunci când se iau decizii majore pe criterii exterioare, de natură ideologică, și nu se ține cont de experiența bună a altor țări (nu doar de simpla constatare a prezenței unei anumite practici). Pe acest considerent, facem în articolul de față câteva referiri la domeniul asigurărilor sociale de sănătate.

**Reperetele trebuie să fie alese** din ansamblul țărilor UE

și să se analizeze situația serviciilor de sănătate din fiecare țară. S-ar fi constatat faptul că în țările UE se întâlnesc atât sisteme publice universale de îngrijire a sănătății (finanțate direct de la buget prin impozite), cât și asigurări sociale de sănătate, fără a fi o decizie a UE prin care să se recomande unul dintre ele (și nici a OMS). Pentru UE, ca întreg, obiectivul comun pentru sănătate se referă la asigurarea accesului populației la servicii sanitare de calitate, și nu la o modalitate anume de organizare a serviciului respectiv, iar această afirmație este valabilă pentru întregul sistem de politici sociale, a căror destinație este să răspundă la nevoile existente în societate, să favorizeze dezvoltarea de ansamblu a societății omenești și bunăstarea fiecărui cetățean. Totodată, s-ar fi constatat că finanțarea prin asigurări sociale este mai costisitoare decât sistemul universal, iar România nu alocă resurse pe măsura nevoilor crescute. În ceea ce mă privește, încă din anii 1993–1994, când se făcea un așa-numit marketing social, de fapt o propagandă susținută prin elemente ideologice, de tipul eliminării intervenției statului (unde se localizau, eronat, toate neajunsurile din sistemul sanitar), pentru obținerea unei descentralizări prin autonomizarea fondului social de sănătate, am susținut că asigurările de sănătate, deși nu sunt greșite, nu sunt necesare în România, care avea deja un sistem public de tip universal, cu largă accesibilitate pentru populație. În mod normal, ar fi fost necesar să se acționeze pentru eliminarea neajunsurilor existente în sistemul public de sănătate finanțat prin impozite, înainte de toate, printr-un management performant, bazat pe contractul între finanțator și furnizorii de servicii, eventual o descentralizare treptată, mai întâi pentru serviciile sanitare primare (cu finanțare din bugetele locale) și, evident, o finanțare mai substanțială. Față de o finanțare publică de tip universal a sănătății în țările dezvoltate, de circa 7%

din PIB și de 10–12% din PIB în cele cu asigurări sociale de sănătate, în România s-au alocat circa 3% din PIB până în 1989 și 4% după acest an. Or, dacă asigurările de sănătate sunt mai costisitoare decât sistemul universal, trebuie să se accepte o finanțare mai substanțială a îngrijirii sănătății, din moment ce, totuși, respectivele asigurări au fost introduse. Mai rațional, în condițiile de austeritate invocate, era să se mențină sistemul vechi, acesta să fie mai bine finanțat și perfecționat pentru a furniza servicii de prevenire și îngrijire a sănătății, concomitent cu introducerea asigurărilor private de sănătate, pe bază de voluntariat. Astfel, sistemul public ar fi fost degrevat de o serie de obligații, iar prin menținerea aceluiași nivel de finanțare publică, s-ar fi putut îmbunătăți calitatea serviciilor.

Prin introducerea asigurărilor sociale de sănătate s-au creat două componente publice și se solicită, totodată, și plăți directe făcute de pacienți (costul îngrijirii medicale ajunge astfel la aproape 5% din PIB), dar în sistemul de îngrijire a sănătății populației sunt dificultăți chiar mai mari decât înainte, iar cauza principală a acestei situații este subfinanțarea, acestea adăugându-i-se multe altele, de la slaba gestionare a resurselor la costul suplimentar pentru funcționarea celor două sisteme publice: pe de o parte, cel al Ministerului Sănătății și Familiei, pe de altă parte, cel al Casei Naționale de Asigurări de Sănătate. Era de la început evident că sistemul asigurărilor sociale nu poate înlocui, în totalitate, sistemul universal de îngrijire a sănătății. Într-adevăr, sistemul asigurărilor nu își poate permite să preia toate componentele prevenirii îmbolnăvirilor și îngrijirii sănătății populației, astfel că rămâne ca sănătatea publică, programele naționale să fie finanțate în continuare de la bugetul public și nici nu ar putea fi altfel, din moment ce, pentru a funcționa, în serviciile de asigurări de sănătate se impun limite în ceea ce privește pachetul de servicii

furnizat, nefiind o bază actuarială (probabilitatea riscului de îmbolnăvire) de calcul (I. Mărginean, 1994). Pe de altă parte, asigurarea se bazează în principal pe: contribuțiile populației ocupate, contribuții plătite din veniturile realizate, urmând să beneficieze și dependenții acestora. Pentru populația neasigurată, se pot adopta câteva variante: excluderea ei de la serviciile de sănătate (variantă de neadmis în condițiile actuale de asigurare a dreptului cetățenilor la îngrijirea medicală), dar aplicată unei părți din populație în România; menținerea unui sistem public universal pentru cei care nu se pot asigura (variantea cea mai costisitoare și puțin probabil a se adopta la noi); includerea neasiguraților în pachetul prestațiilor pentru asigurați, cu sau fără plata echivalentului serviciilor din partea bugetului public (în ultimul caz, practicat la noi, se grevează drastic fondul de îngrijire a sănătății, așa cum s-a și întâmplat de fapt).

Ce este de făcut? Cea mai radicală soluție ar consta în desființarea asigurărilor sociale de sănătate și dezvoltarea adecvată a sistemului public universal de îngrijire a sănătății, dublat de asigurări private de sănătate, în condițiile unei finanțări adecvate și ale unui management performant.

## Bibliografie

1. *Begg, Iain et al.*: Social Exclusion and Social Protection in the European Union. Policy Issues and Proposal for the Future. Role of the EU, *EXPRESO – Policy Report*, 2001
2. *Deacon, Bob et al.*: The New Eastern Europe Social Policy. Past, Present and Future, *London, Sage Publication*, 1993

3. *Esping-Andersen, Gřsta et al.: A New Welfare Architecture for Europe?, Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union, 2001*
4. *Esping-Andersen, Gřsta et al.: Why we need a new welfare state, Oxford University Press, 2002*
5. *Esping-Andersen, Gřsta: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, Polity Press, 1990*
6. *Frunzaru, Valeriu: De la statul bunăstării național la politicile sociale europene, în revista „Calitatea vieții” nr. 1–4/2002*
7. *Jones, Catherine, ed.: New Perspective on the Welfare State in Europe, Brighton, Wheatsheaf Books, 1993*
8. *Lazăr, Florin: Statul bunăstării în România în căutarea identității, în revista “Calitatea vieții”, nr. 1–4/2000*
9. *Mărginean, Ioan, coord.: Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale din România, alte țări în tranziție și țările UE, în revista „Calitatea vieții”, nr. 1–4, 2001*
10. *Mărginean, Ioan: Politica socială și economia de piață în România, București, CIDE, 1994*
11. *Preda, Marian: Politica socială românească: între sărăcie și globalizare, Iași, Editura Polirom, 2002*
12. *Titmus, Richard: Social Policy. An Introduction, London, Allen and Unwin, 1974*
13. *Vandenbroucke, Frank: Open Co-ordination and Sustainable Social Justice in Europe, Cuvânt de închidere la Conferința „Către o nouă arhitectură pentru protecția socială în Europa?”, 19–20 oct., Leuven, Belgia, 2001*
14. *Zamfir, Cătălin, coord.: Politica socială în România, București, Editura Expert, 1999*
15. *\*\*\* Conferința “Towards a New Architecture for Social Protection in Europe?”, Leuven, Belgia, 2001*



**4.4. IMPERATIVUL REORIENTĂRII, DEZVOLTĂRII  
ȘI DIVERSIFICĂRII SERVICIILOR SOCIALE  
PERSONALE PENTRU COPII\***

Serviciile sociale personale sunt activități de asistență socială (*engl., social work, social welfare*) care se desfășoară nemijlocit pentru ajutorarea persoanelor care au diferite probleme de viață. Fiind vorba de servicii, înseamnă că avem de-a face cu prestații care se consumă în procesul efectuării lor pentru beneficiar. În urma prestării unui serviciu social nu rămâne un produs de sine stătător în raport cu persoana. Cât privește natura prestației de tip serviciu social personal, denumirea ne arată că ea este una de natură socială (umană). Se are în vedere „îmbunătățirea relațiilor dintre oameni și dintre aceștia și mediul de viață, dând posibilitatea afirmării sociale” (R. Barker, 1991). Fiind servicii sociale personale, înseamnă că ele se adresează individului și grupului sau comunității, cum este cazul serviciilor sociale (generale) de educație, îngrijirea sănătății, ocupare, locuire etc. Serviciile sociale personale se adresează în primul rând copiilor fără familie, persoanelor vârstnice sau celor bolnave singure. Ele sunt servicii de îngrijire, consiliere, informare etc.

Alături de celelalte componente ale sistemului de bunăstare socială (transferuri monetare, beneficii în produse, servicii sociale generale), serviciile sociale personale sunt considerate indicatori (criterii) de apreciere a tipului de societate. Într-adevăr, în acord cu normele cvasigenerale acceptate în prezent, este de așteptat ca persoanele care întâmpină anumite dificultăți și au nevoie de ajutor să îl poată primi atât prin acte individuale și de grup (voluntariat), cât și prin forme structurate la nivelul comunităților, respectiv prin

---

\* Apărut în Revista de asistență socială, nr.1/2004, cu titlul „Imperativul reorientării, dezvoltării și diversificării în serviciile sociale individualizate pentru copii”.

servicii reglementate și furnizate de către autorități. În țările care se conduc după principiile statului de drept, serviciile sociale personale, departe de a se restrânge, cunosc o expansiune continuă, în forme dintre cele mai variate. Dacă ne referim la fostele țări socialiste, cum este și cazul României, nevoia moștenită de servicii sociale personale este copleșitoare, iar această nevoie a explodat pur și simplu ca urmare a costurilor sociale ridicate ale tranziției. Aici intervenția din partea autorităților este cu atât mai mare cu cât celelalte componente care ar putea contribui sunt foarte puțin dezvoltate.

Chiar și acum, la peste 14 ani de tranziție, constatăm că, în societatea românească, nevoia de servicii sociale personale este deosebit de mare, cu mult mai mare decât au fost și mai sunt încă dispuși să accepte unii responsabili și nu numai ei, și aceasta tocmai ca urmare a procesului cumulativ evidențiat anterior, corelat cu insuficiența acțiunilor. Se impune o precizare, și anume că, deși s-au produs unele îmbunătățiri în domeniul serviciilor sociale personale, nu s-a atins un nivel cât de cât mulțumitor și cu atât mai puțin cel optim. Un rol important în aceste îmbunătățiri l-au avut organizațiile nonguvernamentale, cu deosebire din străinătate, care furnizează servicii sociale personale în România.

Nu vom apela aici și acum la date statistice pentru a demonstra existența unei situații dintre cele mai critice, cunoscute de altfel, după cum nu vom încerca să contabilizăm schimbările în bine din domeniul serviciilor sociale personale. Toate aceste elemente și multe altele în legătură cu tema în discuție sunt bine documentate în lucrări și rapoarte semnificative, precum și în studiile și articolele din *Revista de asistență socială* și revista *Calitatea vieții*, precum și în alte publicații. În schimb, dorim să reîntărim pledoaria în legătură cu îmbunătățirea radicală a serviciilor

sociale pentru copiii cu probleme, pentru a se răspunde mai adecvat nevoilor existente în societate, în acord cu practicile bune din țările dezvoltate. Este vorba de **reorientarea, dezvoltarea și diversificarea** acestor servicii.

În primul rând, avem în vedere acțiunea hotărâtă pentru **reorientarea decisivă** a serviciilor sociale personale de la forma exclusiv instituționalizată moștenită de la vechiul regim, concretizată în așezăminte rezidențiale mamut, cu condiții de viață și îngrijire total impropii, la susținerea copiilor cu probleme în cadrul familiilor naturale sau în diferite aranjamente de tip familial. Schimbările produse după 1990, mai ales după 1997, și revigorarea dezinstituționalizării de după anul 2000 sunt bine venite, dar sunt insuficiente deocamdată.

Dezinstituționalizarea este de maximă urgență pentru copiii aflați încă în instituții rezidențiale, dar nu pur și simplu prin închiderea acestor instituții, ci prin identificarea unor soluții mai bune pentru copiii respectivi. În acest demers, o situație cu totul excepțională este aceea a așa-numiților „copii ai străzii”. Se impune recuperarea lor de pe străzi sau din canalele orașelor. Așa cum se știe, copiii respectivi au ajuns **pe și în** stradă pentru că au fugit de acasă sau din instituții sau chiar familiile lor îi trimit la cerșit. Până la integrarea în familiile naturale sau adoptive, eventual plasarea în structuri descentralizate, de asistență maternală etc., copiilor din instituții trebuie să li se asigure și aici condiții de viață adecvate, îngrijire și educație. Nu se poate neglija îmbunătățirea situației din instituții pe motivul că ele ar urma să fie închise. De altfel, și așezămintele descentralizate de tip familial nu funcționează automat mai bine, ci pe măsura asigurării condițiilor necesare din perspectivă materială și umană.

O altă direcție de reorientare privește **extinderea economiei mixte** în domeniul serviciilor sociale

personale: stimularea sectorului voluntar, parteneriat public-privat, subvenții publice pentru organizații și persoane fizice a căror activitate constă în furnizarea de servicii sociale personale. Subvențiile în baza Legii nr. 34/1998 sunt doar un început. Nu ne putem rezuma la aceste prevederi și la cele care permit în prezent subvenții de la bugetele locale, chiar presupunând că ele vor fi îmbunătățite. Este de dorit să se diversifice modalitățile de susținere publică a serviciilor sociale personale furnizate în sistem privat. Avem în vedere nu doar subvenții pentru structurile neguvernamentale existente, implicate deja în prestarea unor astfel de servicii, ci și pentru constituirea de noi structuri în domeniu, mai ales dacă avem în vedere faptul că sunt extrem de puține deocamdată. Înmulțirea așezămintelor de binefacere, a celor voluntare, a organizațiilor private nonprofit cu prestații în domeniul serviciilor sociale reprezintă un deziderat ce trebuie susținut și pe cale publică.

**Dezvoltarea serviciilor sociale personale**, cel de-al doilea obiectiv avut în vedere aici, se poate realiza numai ca urmare a înmulțirii numărului structurilor publice și private. Dezvoltarea serviciilor sociale personale presupune atingerea unui grad cât mai mare de adresabilitate către cei care au nevoie și acoperirea adecvată în teritoriu la nivel național și local, până la cartiere mărginașe, respectiv sate izolate.

Fără îndoială că realizarea unor astfel de structuri cu densitate optimă în teritoriu într-un interval scurt de timp necesită un efort deosebit, cu implicarea tuturor autorităților publice. În condițiile centralizării prin instituții rezidențiale, la nivel de localitate se cerea doar sesizarea cazurilor în aria de competență și asigurarea plasării persoanelor în instituții. Noile exigențe solicită constituirea și funcționarea structurilor care să presteze serviciile, resursele umane și materiale pe măsura necesităților existente, cu deplasarea spre familie. Este

cunoscut faptul că tocmai acolo unde nevoile sunt mai mari posibilitățile de intervenție sunt mai reduse. Iată de ce intervenția nu poate fi exclusiv la nivel local și se impune coordonarea și sprijinul în teritoriu, în ceea ce privește alocarea de resurse, organizarea și managementul serviciilor etc.

La rândul său, cel de-al treilea obiectiv menționat, și anume **diversificarea serviciilor sociale personale**, se corelează cu primele două. Reorientarea solicită diversificare, iar aceasta devine posibilă în condițiile dezvoltării acestor servicii. Ca urmare a diversificării serviciilor sociale personale, se creează posibilitatea de a se răspunde mai adecvat nevoilor pe care o persoană sau alta le are. Voi ilustra intercondiționările dintre cele trei obiective în legătură cu adoptarea măsurii de integrare în învățământul de masă a copiilor cu cerințe educative speciale (CES)<sup>1</sup>. Decizia de reorientare a copiilor cu cerințe educative speciale de la școala specială la școala obișnuită este una cu răspundere deosebită pentru implicațiile asupra copiilor în cauză, a clasei în care aceștia intră, a procesului didactic în întregul său. Se pornește de la beneficiile potențiale ale copiilor cu cerințe educative speciale pe care le aduce reorientarea. Este de decis însă cine poate valorifica noul mediu pentru a nu-i face rău chiar copilului respectiv. Soluția este valabilă pentru copiii cu dizabilități mentale ușoare. În al doilea rând, cunoscându-se nevoia de servicii psihologice pe care acești copii le primeau în școala specială, s-a impus aducerea psihologului în școli, ca și în familie. Cercetarea invocată a dovedit diferențierea semnificativă a rezultatelor copiilor cu cerințe educative speciale, în funcție de ajutorul primit din partea psihologului. Prin exemplul invocat, se demonstrează că reorientarea nu poate fi automată, fără legătură cu

---

<sup>1</sup> *Exemplul îmi este prilejuit de îndrumarea lucrării de grad didactic I elaborată de profesor Elena Maria Nicolae, Târgoviște.*

situațiile celor care au nevoie de servicii sociale personale. În cazul în care această reorientare are loc, ea impune dezvoltarea serviciilor în teritoriu și, totodată, o diversificare a lor, pentru ca în final persoana aflată în nevoie să primească servicii de calitate, cu perspectiva facilitării integrării în familie și societate.

Interdependențe asemănătoare se constată și în cazul altor categorii de beneficiari de servicii sociale personale, fie aceștia copii, adulți sau vârstnici, cu sau fără dizabilități, dar care au nevoie de o intervenție de tipul celor care ne preocupă aici și care solicită participarea asistentului social, a pedagogului social și a psihologului. Pentru a obține îmbunătățiri de substanță în ceea ce privește calitatea serviciilor sociale personale, sunt necesare reorientarea, dezvoltarea și diversificarea lor în acord cu specificul nevoilor la care se adresează. Toate acestea au însă și un cost material, iar societatea românească trebuie să fie dispusă să îl suporte.

Într-o lucrare elaborată cu 10 ani în urmă (I. Mărginean, 1994), am consacrat un loc aparte măsurilor necesare de reformă a sistemului de protecție socială și în mod distinct a celui de asistență socială, respectiv a serviciilor sociale personale. Pe lângă evidențierea obiectivelor de reorientare, dezvoltare și diversificare a serviciilor și crearea economiei mixte în domeniul social, am accentuat și necesitatea alocării de resurse publice sporite, apropiate în valori relative (procente din PIB) cu ceea ce se întâmplă în țările europene foste socialiste, angajate în procesul de integrare euroatlantică, inclusiv prin apropierea de modelul finanțării politicilor sociale în Uniunea Europeană. Spre deosebire de aceste țări, care și-au și atins obiectivul integrării, România a continuat să acționeze în cadrele vechi, cărora le-a adus unele corecturi, fără a schimba însă situația de o

manieră satisfăcătoare. Invocarea lipsei resurselor de către toate guvernele postdecembriste și majoritatea partidelor politice este neîntemeiată. Desigur, banii nu prisosesc niciodată, dar societatea românească a dispus tot timpul de resursele necesare pentru a rezolva problemele sociale de maximă urgență, cum ar fi cele ale câtorva mii de copii ai străzii și ale zecilor de mii de copii instituționalizați. Dacă s-ar fi intervenit adecvat, despre România nu s-ar mai fi scris și vorbit în termeni dezonoranți pentru felul cum îi tratează pe copiii aflați în dificultate. Se impunea și se impune încă schimbarea ordinii de prioritate în cheltuirea banilor publici, fiind necesară creșterea nivelului cheltuielilor publice prin aducerea la suprafață a economiei gri, prin încasarea impozitelor și taxelor datorate bugetului, iar pe această bază, alocarea de surse adecvate protecției sociale, inclusiv serviciilor sociale personale (I. Mărginean et al., 2001).

În fapt, așa cum argumentam în lucrarea citată, este vorba de schimbarea opticii în legătură cu cheltuielile de protecție socială. Acestea nu mai trebuie văzute drept cheltuieli neproductive, ci ca unele de dezvoltare, de investiție socială cu consecințe benefice și în plan economic.

## Bibliografie

1. *Barker, Robert: The Social Work Dictionary, 2nd Edition, NASW Press, Silver Spring, Maryland, USA, 1991*
2. *Mărginean, Ioan et al.: Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale din România, alte țări în tranziție și țările UE, în revista "Calitatea vieții"*

3. *Mărginean, Ioan*: Politica socială și economia de piață în România, *CIDE*, 1994
4. *Mărginean, Ioan; Bălașa, Ana (coord.)*: Calitatea vieții în România, *Editura Expert*, 2002
5. *Mărginean, Ioan; Precupețu, Iuliana; Preoteasa, Ana Maria; Popescu, Raluca*: Evaluarea serviciilor sociale Holt în România, în revista "Calitatea vieții", nr. 1, 2003
6. *Zamfir, Cătălin (coord.)*: Pentru o societate centrată pe copil, *Editura Alternative*
7. *Zamfir, Cătălin (coord.)*: Politica socială în România, 1990-1999, *Editura Expert*
8. *Zamfir, Elena; Zamfir, Cătălin (coord.)*: Politici sociale. România în context european, *Ed. Alternative*, 1995





București, România  
Licența Ministerului Culturii nr. 1442/1992  
Tel.: 411.60.75; Fax: 411.54.86  
Consilier editorial: **Valeriu IOAN-FRANC**  
Aparat critic și editorial: **Aida SARCHIZIAN**

---

ISBN 973-618-036-0

Apărut 2004