

POLITICI PROPUSE

# SITUAȚIA SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA:

- CAUZELE SĂRĂCIEI
- EVALUAREA POLITICILOR ANTI-SĂRĂCIE
- DIRECȚII DE ACȚIUNE PENTRU COMBATEREA SĂRĂCIEI



INSTITUTUL DE CERCETARE A CALITĂȚII VIETII



PROGRAMUL NAȚIUNILOR UNITE  
PENTRU DEZVOLTARE - ROMÂNIA



## **SITUAȚIA SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA:**

- CAUZELE SĂRĂCIEI
- EVALUAREA POLITICILOR  
ANTI-SĂRĂCIE
- DIRECȚII DE ACȚIUNE  
PENTRU COMBATEREA  
SĂRĂCIEI

IUNIE, 2001



**Coordonator ICCV:** Prof.univ.dr. Cătălin Zamfir (coordonare științifică)  
**Coordonatori PNUD:** Kyoko Postill  
Ruxandra Stan

**Experți internaționali:** Dr. Terry McKinley  
Dr. Dorothy Rosenberg

**Autori:**  
Prof.univ.dr. Cătălin Zamfir  
Prof.univ.dr. Ioan Mărginean  
Adrian-Nicolae Dan  
Simona Ilie  
Luana Pop  
Lucian Pop  
Marian Preda  
Dr. Gheorghe Socol  
Dr. Mariana Stanciu  
Mihaela Teodorescu  
Bogdan Voicu

**Colaboratori:**  
Daniel Arpinte  
Laura Bălănescu  
Cristina Dobos  
Simona Preda  
Mihnea Preotesei  
Cristina Raicu  
Monica Șerban  
Mălina Voicu  
Simona Vonica-Răduțiu

**Abrevieri:**

ANPDC - Agenția Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului  
BNR - Banca Națională a României  
CURS - Centrul de Sociologie Urbană și Regională  
FMI - Fondul Monetar Internațional  
FRDS - Fondul Român pentru Dezvoltare Socială  
ICCV - Institutul pentru Cercetarea Calității Vieții  
INS - Institutul Național pentru Statistică  
MF - Ministerul Finanțelor  
MMSS - Ministerul Muncii și Solidarității Sociale  
PNUD - Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

AIG - Ancheta Integrată în Gospodărie  
AMIGO - Ancheta asupra Forței de Muncă  
BOP - Barometrul de Opinie Publică  
RNDU - Raportul Național al Dezvoltării Umane

Baza de date ICCV conține indicatori calculați pe baza datelor furnizate de MF, INS, MMSS, BNR și alte instituții naționale.

Coordonare executivă: Adrian-Nicolae Dan (ICCV)

Introducere	5
Rezumat	7
<b>PARTEA I: SĂRĂCIA: DIMENSIUNI, SURSE, GRUPURI DE RISC</b>	<b>9</b>
<b>Capitolul 1. Explozia sărăciei în România</b>	<b>9</b>
Gradul de sărăcie	9
Deficitul actual de venituri este amplificat de deficitul acumulat al condițiilor de viață	9
Dimensiunea temporală a sărăciei	10
Sărăcia în România: sărăcia unei societăți moderne de tip european, intrată într-o criză economică severă și persistentă	12
<b>Capitolul 2. Profilul sărăciei: grupuri cu vulnerabilitate ridicată</b>	<b>13</b>
a. Copii, tineri, familii cu mulți copii	13
b. Familii monoparentale	13
c. Familii de șomeri	13
d. Familii de agricultori	14
e. Familii de pensionari	14
f. Familii fără locuință	14
g. Populația de romi	15
h. Tinerii excluși de pe piața muncii și lipsiți de beneficiile asociate	15
i. Copiii abandonți	16
<b>Capitolul 3. Sărăcia: cauze și factori</b>	<b>19</b>
A. Sărăcia indusă de criza economică	19
1. Căderea economiei	19
2. Efectul căderii economiei asupra standardului de viață	20
B. Sărăcia distribuțională	22
1. Creșterea inegalității economice	22
2. Sursele creșterii inegalității economice	24
a. Funcționarea departe de normalitate a economiei de piață	24
b. Creșterea inegalităților salariale	24
c. Extinderea economiei subterane	25
d. Impozitarea accentuată a segmentului sărac	26
e. Creșterea inegalității zonale	26
f. Corupția, birocratia, ineficiența administrației publice	26
g. Criminalitatea și speculațiile frauduloase	27
h. Politica de reparații a nedreptăților produse de regimul socialist	28
C. Sărăcia redistribuțională	28
<b>Capitolul 4. Sărăcia actuală: sursă a adâncirii sărăciei și a vulnerabilității viitoare</b>	<b>31</b>
a. Deprecierea / subdezvoltarea capacităților umane necesare unei vieți prospere	31
b. Scăderea nivelului de educație	31
c. Erodarea valorilor muncii și demoralizarea	32
d. Condiții de viață inadecvate pentru copii	33
e. Criza locuirii	33
f. Formarea pungilor de sărăcie	33
g. Consolidarea economiei subterane cu dificultățile ei de reconversie în economie normală	33
<b>PARTEA II: POLITICA ANTI-SĂRĂCIE</b>	<b>35</b>
<b>Capitolul 5. Politica anti-sărăcie: evaluare</b>	<b>35</b>
Ignorarea politică a problemei sărăciei	35
Tranziția: reformă economică cu șoc social	35
A. Finanțarea politicilor sociale	35
Nivelul transferurilor sociale directe către populație	37
B. Configurația politicilor anti-sărăcie	38
1. Protecția socială de tip asiguratoriu / contributiv	38
2. Protecția socială de tip non-contributiv	39
C. Descentralizarea: instrument al creșterii eficienței politicii sociale sau modalitate de retragere a statului din responsabilitățile sale de protecție socială ?	43
Concluzie: Deficitul de politică socială ca sursă distinctă a exploziei sărăciei	44
<b>Capitolul 6. Direcții majore de acțiune</b>	<b>47</b>
I. Principii generale	47
II. Politica economică	47
III. Politica socială	48
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	<b>51</b>
Cărți, studii și rapoarte care abordează problematica sărăciei în România	52

Societatea românească de la începutul secolului XX era predominant agrară, cu o structură socială care susținea într-o mică măsură modernizarea rapidă.

Programul comunist din anii '50-'70 a fost centrat pe urbanizare și modernizare industrială. Investițiile masive în dezvoltarea industrială și urbană au permis o creștere substanțială a bunăstării. Politica oficială promovată de regimul comunist presupunea o distribuție accentuat egalitară a resurselor modeste, fiecare având asigurat un minim de trai. Instrumentul împlinirii acestui principiu a fost utilizarea completă a forței de muncă și, complementar, dezvoltarea unui sistem comprehensiv de asigurări sociale.

Declanșată în anii '70, criza economică s-a accentuat în anii '80, cu consecințe directe asupra scăderii nivelului de trai. Concomitent, protecția și sprijinul social s-au diminuat, în timp ce șomajul nerecunoscut a început să reducă accesul la formele de asigurare socială. Ca efect, a crescut vizibilitatea segmentelor sărace, însă, în lipsa datelor credibile, estimarea incidenței sărăciei este practic imposibilă.

Tranziția a produs o adevărată explozie a sărăciei. Estimările de la mijlocul anilor '90, deși diferite, având în vedere metodologia diferită utilizată, relevă dimensiuni îngrijorătoare ale fenomenului: proporția săracilor se plasează între 22% (estimarea Băncii Mondiale pentru 1994) și 39,3% (estimarea ICCV și FMI pentru același an). Conform cu unele calcule realizate de PNUD (1998), rata sărăciei se plasa în jurul valorii de 28% în 1996. După o ușoară ameliorare în 1995-96, căderea economică a continuat în ultima parte a deceniului, sărăcirea agravându-se rapid, pentru a ajunge la 44% în 2000 (estimările Cărții albe a preluării Guvernării în luna Decembrie 2000).

Societatea românească nu a părut a fi pregătită pentru a face față exploziei sărăciei. Deși sistemul securității sociale a supraviețuit într-o formă rezonabilă șocurilor economice și politice, formele de sprijin pentru cei mai săraci dintre săraci sunt mai degrabă confuze, fragmentare, deficitare.

Încercări mai consistente de a asigura coerența sistemului datează din 1998, fiind inițiate de Președinție, la sugestia și cu sprijinul PNUD. Rezultatul a constat dintr-o Strategie de prevenire și combatere a sărăciei, care nu a fost însă niciodată implementată. În februarie 2001, Guvernul a decis constituirea unei Comisii Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale, aflată sub președinția Primului Ministru.

În acest context, la inițiativa și cu sprijinul financiar al PNUD, a fost elaborat raportul de față, având ca obiectiv realizarea unei prezentări sintetice a situației sărăciei în România, dar și schițarea unor posibile direcții de acțiune pentru prevenirea și combaterea acesteia. Raportul se bazează pe studii anterioare asupra sărăciei din societatea românească, cu precădere pe cele realizate de Institutul pentru Cercetarea Calității Vieții și pe datele furnizate de Institutul Național pentru Statistică.

Autorii țin să aducă mulțumiri speciale reprezentanților PNUD România (Doamnei Kyoko Postill și Doamnei Ruxandra Stan) și PNUD New York (Domnului Terry McKinley), precum și Doamnei Dorothy Rosenberg pentru sprijinul și contribuția acordate pe tot parcursul elaborării acestui proiect. De asemenea, am beneficiat de sugestii utile din partea Domnului Gerardo Berthin și a Doamnei Juliette El Hage.

**Prof. dr. Cătălin Zamfir**  
Membru corespondent al Academiei Române

Sărăcia reprezintă lipsa / insuficiența resurselor necesare unei vieți sociale normale, așa cum este ea definită de standardele societății. De regulă, ea este determinată prin raportarea resurselor individuale la un anumit nivel, considerat prag de sărăcie.

În România, tranziția a fost însoțită de o adevărată explozie a sărăciei. Dacă în 1989 sărăcia afecta aproximativ 7% din populație, în 1994 rata sărăciei se plasa, în funcție de metodologia utilizată, între 22% (Banca Mondială, 1997) și 39% conform studiului realizat de ICCV (C. Zamfir, 1995). După 1997, s-a produs un al doilea val de sărăcire; în 1999 rata sărăciei a crescut cu peste 60% față de 1995, ajungând la 41,2%, în timp ce sărăcia extremă s-a dublat. Conform Cărții Albe a preluării Guvernării, în anul 2000 rata sărăciei atinsese 44%. Deși sursa principală a sărăciei este căderea economiei, care a produs o sărăcie structural-economică, se poate vorbi și despre o sărăcie distribuțională, cauzată de inechitatea distribuirii resurselor, ca și despre o sărăcie redistribuțională, rezultat al deficitului de protecție socială.

Căderea economiei s-a adăugat deficitului generat de "moștenire", datorându-se și unei strategii de reformă bazată pe modele simpliste, subminat de invazia grupurilor de interese. Ea a dus la scăderea brutală a standardului de viață, în principal prin erodarea veniturilor primare și prin scăderea numărului locurilor de muncă. Veniturile salariale, cea mai importantă sursă primară de venit a populației, au cunoscut o erodare semnificativă după 1989. Cea mai mare parte a veniturilor salariale eliminate au fost înlocuite cu venituri substanțial mai reduse (pense, ajutor de șomaj, ajutor social) sau chiar cu nici un alt tip de venit. O alternativă la lipsa locurilor de muncă a fost lucrul în economia subterană. Aceasta are însă dezavantaje și consecințe negative majore, manifestate prin lipsa asigurărilor sociale, a asigurărilor medicale și a protecției acordate de contractele de muncă și organismele publice de garantare a unor condiții de muncă minimal satisfăcătoare. Agricultură a fost și ea victima unei abordări politice greșite; reconstituirea proprietății funciare a generat o structură de proprietate incapabilă să susțină dezvoltarea rapidă a unor sisteme productive moderne.

Creșterea inegalității economice a depășit, în această perioadă, criteriile de funcționalitate și echitate, agravând sărăcia. În primii ani ai tranziției, inegalitățile de venituri au crescut față de 1989 cu aproximativ 50%. Diferența de venit dintre cele mai bogate și cele mai sărace 10% gospodării tinde să crească; veniturile a doar jumătate dintre cele mai bogate gospodării sunt în medie de 15 ori mai mari decât ale celor mai sărace. Salariul minim, care oferă o protecție elementară a demnității și bunăstării legate de muncă, a scăzut mult față de nivelul său din 1989. Mai mult decât atât a crescut proporția celor remunerați cu salariul minim sau apropiat de acesta. S-a creat astfel o zonă de sărăcie severă în însăși clasa salariată, scăzând, pe de altă parte, motivația reintegrării în viața economică în cazul celor rămași fără loc de muncă sau a celor activi în economia subterană. Povara fiscală, mai accentuată în cazul segmentului sărac, și birocrăția excesivă a serviciilor publice au constituit surse suplimentare ale creșterii inegalității economice. Aceasta din urmă a extins oportunitățile de corupție și a crescut nejustificat costurile soluționării problemelor curente.

Sărăcia redistribuțională este rezultatul intervenției deficitare a statului în asigurarea protecției membrilor societății, pe fondul scăderii standardului de viață al mării majorități a populației. În tot acest timp diferitele beneficii sociale s-au depreciat continuu, mai accentuat chiar decât veniturile salariale. Există aici două explicații. În primul rând, România se află în fața unui dificil proces de restructurare economică, în care efortul trebuia investit în principal în restructurare și relansare economică. În al doilea rând, cu deosebire în perioada imediat post-revoluționară, s-a manifestat o continuă presiune socială pentru satisfacerea unor revendicări sociale. Guvernarea a fost mai mult preocupată să reziste presiunilor de a satisface mulțimea revendicărilor, decât de a articula o politică de sprijin a celor grav săraci.

În perioada de tranziție, în România se poate face o distincție între săracii temporari și săracii permanenți, distincție ce provine în mod special din existența / inexistența mijloacelor de depășire a sărăciei. Sărăcia cu care se confruntă azi românii este în mare parte temporară; ea se poate reduce odată cu relansarea economică. Unele grupuri sociale se confruntă însă, în mod special, cu o sărăcie severă, cu risc ridicat de permanentizare. Grupurile cele mai afectate de sărăcie sunt: copiii abandonți, tinerii excluși de pe piața muncii și lipsiți de beneficiile asociate, familiile cu mai

mult de doi copii, familiile monoparentale, familiile de șomeri, de agricultori, de pensionari, cei fără locuință, populația de romi.

Impactul politicii sociale asupra dinamicii sărăciei se poate evalua luând în considerare două aspecte: nivelul finanțării politicilor sociale și configurația sistemului de protecție socială. În context est-european, România a reprezentat o excepție de la șablonul general: ea nu a optat pentru o protecție socială extra-ordinară, mai accentuată, ci pentru una subdimensionată în raport cu un necesar efort suplimentar, vizibil în alte țări aflate în situații similare. În ceea ce privește configurația politicilor anti-sărăcie, prin modul în care aceste resurse au fost orientate, politica socială românească se apropie de modelul unei intervenții minimale / reziduale pentru corectarea distribuției bunăstării. Protecția socială nu s-a concentrat pe sprijinirea "celor mai săraci dintre săraci", ci masiv pe compensarea pierderilor suferite de clasa salariată (indeosebi prin intermediul sistemului de asigurări sociale) și în mică măsură spre protecția sectoarelor excluse din sfera muncii salariate.

Explozia sărăciei din ultimii 11 ani nu a reprezentat numai un cost social inevitabil al tranziției, ci într-o măsură semnificativă, un cost social evitabil, generat de importantele deficite și distorsiuni din politica economică și socială. Chiar dacă această creștere a fenomenului va fi întreruptă și contracarată de o dorită relansare economică, nivelul deja atins și caracteristicile sărăciei vor genera "replici" și în viitor, prin efecte propagate, greu reversibile. Sărăcia extremă și de durată generează o anumită imunitate la creșterea economică și devine un obstacol în calea dezvoltării. Ea produce deteriorări grave în societatea românească: pierderea capacităților profesionale, erodarea nivelului de educație, diminuarea acumulărilor bănești sau de patrimoniu, procese de dezintegrare socială. Toate acestea duc, în timp, pe diferite căi, la excluziune socială. Efectele sărăciei actuale devin astfel cauze ale reproducerii ei în viitor. Pentru resorbția sărăciei instalate în România de-a lungul acestor ani este nevoie de un pachet larg de politici, atât economice, cât și non-economie, asamblate într-un program coerent. Programul anti-sărăcie trebuie conceput ca un element component al unui program global de dezvoltare socială și economică.

Relansarea economică reprezintă, în condițiile societății românești actuale, variabila strategică. Politica economică este, în consecință, elementul central al oricărui program anti-sărăcie, care să urmărească nu doar atragerea indivizilor în circuitul economic, ci și utilizarea și redistribuirea optimă a resurselor existente, ca și atragerea lor în circuite care să le multiplice. În același timp, trebuie reconsiderate politicile sociale, atât în ceea ce privește nivelul bugetării, cât și îmbunătățirea diferitelor componente ale politicii sociale. Aceasta din urmă are în vedere o mai precisă focalizare a măsurilor de protecție, un raport echitabil între diferitele tipuri de beneficii sociale, ca și între acestea și veniturile din muncă și, în egală măsură, o atenție acordată echitabil diferitelor mecanisme care împing în sărăcie. Creșterea finanțării trebuie să aibă ca sursă atât relansarea economiei, cât și creșterea eficacității colectării impozitelor și a regândirii și eficientizării construcției bugetare.

Alături de aceasta, valorificarea resurselor non-economice existente reprezintă o variabilă importantă pentru creșterea bunăstării. În acest context, trebuie urmărită refacerea încrederii interpersonale și a celei în instituțiile statului, stabilitatea ordinii sociale, transparența procesului politic și respectarea parteneriatului social.

## SĂRĂCIA: DIMENSIUNI, SURSE, GRUPURI DE RISC

### CAPITOLUL 1. EXPLOZIA SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA

Imediat după Revoluția din '89, colectivitatea a fost conștientă că tranziția va implica costuri sociale semnificative. Anii '90 au însemnat însă pentru România o explozie neașteptată a sărăciei.

**Tabel 1. Sărăcia în România, 1995-2000**

	Rata sărăciei	Rata sărăciei extreme
1995	25,3	8,0
1996	19,9	5,1
1997	30,1	9,5
1998	33,8	11,7
1999	41,2	16,6
2000*	44,0	-

Sursa: Teșliuc, Pop, Teșliuc (2001). Estimările ratelor de sărăcie sunt realizate pe baza Anchetei Integrate în Gospodăria (AIG), iar pentru ratele de sărăcie, definiția utilizată în Strategia Națională de Prevenire și Combatere a Sărăciei (vezi nota 1).  
\* Sursa: Guvernul României, 2001.

**Tabel 2. Sărăcia în Europa Centrală și de Est, 1995-1999**

	Anul	Rata sărăciei	
		2 USD PPC*/zi	4 USD PPC*/zi
Moldova	1999	55,4	84,6
Rusia	1998	18,8	50,3
Albania	1996	11,5	58,6
<b>România</b>	<b>1998</b>	<b>6,8</b>	<b>44,5</b>
Macedonia	1996	6,7	43,9
Letonia	1998	6,6	34,8
Bulgaria	1995	3,1	18,2
Lituania	1999	3,1	22,5
Ucraina	1999	3,0	29,4
Slovacia	1997	2,6	8,6
Estonia	1998	2,1	19,3
Ungaria	1997	1,3	15,4
Polonia	1998	1,2	18,4
Belarus	1999	1,0	10,4
Croația	1998	0,2	4,0
Cehia	1996	0,0	0,8
Slovenia	1997/98	0,0	0,7

Sursa: Banca Mondială (2000b).

Nota: Pentru estimarea sărăciei sunt utilizate praguri exprimate în USD / zi / adult echivalent la paritatea puterii de cumpărare din 1996.

\* PPC - Paritatea Puterii de Cumpărare.

#### Rata sărăciei<sup>1</sup>:

În 1991-93 s-a produs un prim val de sărăcire. Dacă în 1989, după un deceniu de deteriorare accentuată a standardului de viață, sărăcia afecta aproximativ 7% din populație, în 1994 rata sărăciei se plasa, în funcție de metodologia utilizată, între 22% (Banca Mondială, 1997)<sup>2</sup> și 39%, conform studiului realizat de ICCV<sup>3</sup> (C. Zamfir, 1995).

Un al doilea val de sărăcire s-a produs după 1997: rata sărăciei în 1999 a crescut cu peste 60% față de 1995, ajungând la 41,2%, iar sărăcia extremă s-a dublat (Tabel 1). Conform Cărții Albe a preluării Guvernării, în anul 2000 rata sărăciei atinsese 44%.

Comparativ cu alte țări europene în tranziție, sărăcia în România a luat proporții cu adevărat îngrijorătoare în rândul forței de muncă (Tabel 2).

#### Gradul de sărăcie

Nu numai proporția celor aflați în sărăcie a crescut, dar totodată s-a accentuat și **gradul de sărăcie**. În ultimii ani a crescut deficitul de venit al săracilor, adică suma necesară pentru a completa veniturile săracilor până la o valoare egală cu pragul de sărăcie. Astfel, în 1995 o persoană săracă avea în medie un venit cu 25% mai mic decât pragul de sărăcie, iar în 1998 deficitul de venit reprezenta aproximativ 27%. Ținând cont de scăderea economică din ultimii ani, este probabil ca gradul de sărăcie să fi crescut în continuare.

Efortul financiar pe care statul ar fi trebuit să-l facă în 1998 pentru acoperirea deficitului de venit al săracilor, determinat în raport cu pragul de sărăcie utilizat aici (fără a lua în considerare alte costuri adiacente, cum ar fi cele administrative<sup>4</sup>, care nu sunt deloc de neglijat), reprezenta aproximativ **2,4% din PIB**.

#### Deficitul actual de venituri este amplificat de deficitul acumulat al condițiilor de viață

Pe lângă deficitul actual de venituri, mult mai grav este faptul că unele grupuri se confruntă și cu deficitul unor condiții fundamentale de viață, rezultat al unor acumulări negative anterioare: lipsa / pierderea / deteriorarea locuinței, acumularea de datorii, deficitul de educație, de capacități de integrare pe piața muncii, discriminări. Dacă

<sup>1</sup>Rata sărăciei reprezintă ponderea săracilor în totalul populației. În România nu există un prag oficial al sărăciei. Analizele asupra sărăciei publicate în ultima perioadă în literatura românească de specialitate utilizează metodologii diverse de calculare a pragului de sărăcie și, de aici, și estimări diferite. Pentru estimările din ultimii ani s-a folosit ca prag de sărăcie cel adoptat în cadrul Strategiei Naționale de Combatere și Prevenire a Sărăciei (1999), care este însă departe de a fi satisfăcător. Au fost utilizate două măsuri ale sărăciei: pragul sărăciei extreme, reprezentând 40% din cheltuielile medii de consum ale gospodăriilor pe adult echivalent în 1995 și un altul, mai ușor, reprezentând 60% din cheltuielile medii de consum, dar care, în condițiile României, reprezintă o sărăcie severă.  
<sup>2</sup>Banca Mondială, 1997, Romania, Poverty and Social Policy.  
<sup>3</sup>C. Zamfir, 1995, "Dimensiuni ale sărăciei", ed. Expert. Lucrarea definește și utilizează două praguri de sărăcie: nivelul de Subsistență (NS), mai sever, care are în vedere doar nevoile fundamentale ale cursurii ale populației, și nivelul Derent (ND), care acoperă toate însușirile și serviciile absolute necesare pentru participarea la viața socială. Rata de sărăcie amintită aici se referă la NS.  
<sup>4</sup>Cum ar fi, de exemplu, cheltuielile necesare identificării săracilor, stabilirii ajutoarelor sociale și implementării programelor.



În primii ani ai tranziției acumulările de condiții și capacități existente au contrabalansat într-o anumită măsură șocul deprecierei veniturilor, cei 11 ani de cădere a veniturilor au avut ca rezultat și o erodare gravă a acumulărilor materiale și a capacităților personale.

Să ne gândim doar la costurile ridicate ale locuințelor în raport cu veniturile; cei care nu au o locuință (tineri care trebuie să și-o procure sau cei care, datorită unor împrejurări, și-au pierdut locuința) se află în situații disperate, cu șanse scăzute de a găsi o soluție.

Grupurile în care deficitul de venituri se asociază cu deficitul acumulat privind condițiile de viață și capacitățile personale se află într-o stare de sărăcie cronică, cu șanse mici de redresare prin simpla creștere economică. Sărăcia de acest tip riscă să conducă la marginalizare și excluziune socială. Excluziunea socială este caracterizată prin degradări umane greu reversibile, reprezentând o patologie socială cronică, ce necesită tratarea prin mijloace specifice.

#### Autoestimarea: sărăcia subiectivă:

Estimările pe care populația însăși le face asupra stării ei de sărăcie sunt convergente cu datele prezentate mai sus. În 1998, aproape jumătate din populație se estima a fi săracă (Casetă 1).

Deși nu a înregistrat variații semnificative în intervalul 1991-2000, insatisfacția față de venituri s-a plasat constant la niveluri înalte: în medie, de-a lungul a 10 ani de tranziție, 70% dintre români au apreciat că veniturile le ajung cel mult pentru strictul necesar (Grafic 1), iar în 2000 - 40% au estimat că veniturile nu le ajung nici pentru strictul necesar.

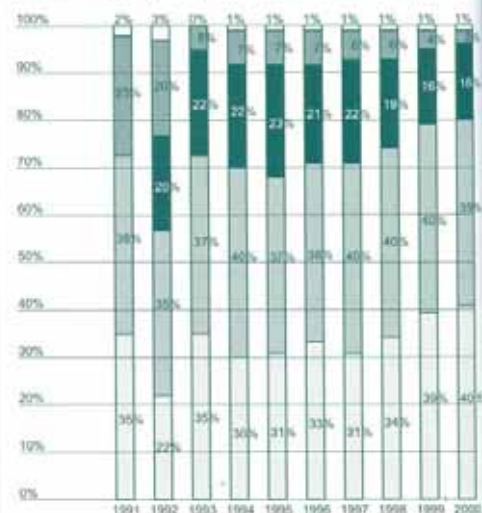
#### Dimensiunea temporală a sărăciei

Nu toți indivizii afectați de sărăcie la un anumit moment rămân nedefiniți în această stare. Pentru mulți sărăcia poate fi numai un episod trecător, datorat unor șocuri, cum ar fi pierderea unei surse de venit, îmbolnăvirea temporară etc. Pentru alții, ieșirea din starea de sărăcie este aproape imposibilă, riscul permanentizării acestei stări fiind foarte ridicat. Diferența dintre săracii temporari și cei permanenți este dată în mod special de existența mijloacelor de depășire a stării de sărăcie; cei cărora le lipsește capacitatea de adaptare la mediul economic și social în schimbare (A. Sen, 1976) prezintă un risc ridicat de a rămâne permanent în sărăcie. Conform acestui criteriu, în categoria săracilor permanenți intră cei cu incapacitate de muncă, vârstnicii lipsiți de asigurări sociale sau cei cu pensii foarte mici, care practic se află în imposibilitatea de a obține vreodată venituri acceptabile, precum și familiile cu mulți copii (trei sau mai mulți). Șomerii cronici prezintă de asemenea un risc ridicat de a rămâne definitiv în sărăcie.

În prezent, în România sărăcia este, în cea mai mare parte, o sărăcie temporară (Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001). Acest lucru se explică prin faptul că sărăcia nu este profundă, multe persoane plasându-se în jurul pragului de sărăcie, cu venituri deteriorate de climatul economic negativ. Astfel, în 1997-1998, 7-8% din populația țării se găsea cu 5%

Grafic 1 - Evaluarea veniturilor (standardul subiectiv de viață) între 1991-2000

- Reușim să avem tot ce ne trebuie, fără să ne restrângem de la ceva
- Reușim să cumpărăm și unele obiecte mai scumpe, dar cu restrângeri în alte domenii
- Ne ajung pentru un trai decent, dar nu ne putem permite cumpărarea unor obiecte mai scumpe (mobilă și îmbrăcăminte de lux, casă etc.)
- Ne ajung numai pentru strictul necesar
- Nu ne ajung nici pentru strictul necesar



Sursa: calculele autorilor prin însumarea opiniilor de sondaj din baza de date a ICCV.

#### Casetă 1.

##### Se estimează românii a fi săraci ?

Vă considerați sărac?

	1994	1998
Da	45,9%	49,6%

Sursa: Cercetări ICCV - "Sărăcia, 1994" și "Probleme sociale și nivel de trai, 1998".

**Caseta 2.****Sărăcia, drepturile omului și dezvoltarea umană**

Sărăcia limitează libertățile omului și îl privează de demnitate. Declarația Universală a Drepturilor Omului, Declarația privind Dreptul la Dezvoltare ca și o serie întreagă de alte instrumente ale drepturilor omului statuează cu claritate acest lucru. Declarația de la Viena, adoptată în 1993, la Conferința Mondială a Drepturilor Omului, afirmă că "sărăcia extremă și excluziunea socială constituie o violare a demnității umane".

Rapoartele Dezvoltării Umane atrag atenția că sărăcia este mai mult decât lipsa veniturilor - ea este constituită de privațiunile în raport cu mai multe dimensiuni. Dacă venitul nu reprezintă existența umană în totalitate, lipsa venitului nu poate fi expresia tuturor privațiunilor. Într-adevăr, Raportul Dezvoltării Umane din 1997 privind sărăcia o definește ca fiind privarea de toate valorile pe care ființa umană le poate avea sau le întrușipează. Termenul "sărăcie umană" este destinat să delimiteze această multiplă privațiune de îngustul sens al sărăciei în termeni monetari, o definiție convențională limitată la lipsurile privind venitul sau consumul.

Dezvoltarea umană se concentrează pe propagarea capacităților fundamentale pentru toți indivizii, a căror lipsă obstrucționează posibilitățile de alegere pentru viitor. Sărăcia umană atacă în lipsa acestor capacități care ar conduce la viață îndelungată, sănătoasă și creatoare, acumulare de cunoștințe, beneficiul unui nivel de trai decent, în demnitate, respect de sine și fiind respectat.

Cum poate cineva să evadeze din sărăcie? Legăturile dintre diferitele dimensiuni ale sărăciei - diferitele capacități sau drepturi - se pot determina reciproc într-o spirală descendentă, care conduce spre capcana sărăciei. Ele pot fi însă antrenate în crearea unui cerc virtuos și a unei spirale ascendente spre evadare. Dezvoltarea capacităților ființei umane și asigurarea drepturilor omului pot astfel oferi săracilor puterea de a evada din sărăcie.

UNDP, *Human Development Report, 2000*

lipsa de durată a resurselor care, la rândul său, scade capacitatea individuală și colectivă de redresare economică. Explozia bruscă a sărăciei în ultimul deceniu dramatizează această distincție. O mare parte din populația țării se estimează pe ea însăși a fi victima unui **proces de sărăcire**, se simte lipsită de resurse, dar nu se autodefineste ca săracă în sens social și cultural. Ea se consideră a fi săracă pe o perioadă nedefinită, limitată totuși în timp, într-o situație de nevoie, de necesitate. Dacă din punctul de vedere al resurselor disponibile dimensiunile sărăciei sunt substanțiale, în ce privește configurația social-psihologică și culturală, frecvența sărăciei este semnificativ mai redusă. În acest context, cea mai mare parte a săracilor existenți la ora actuală se percep a fi mai degrabă săraci, victime ale șocurilor tranziției, aflați într-o stare de deficit al resurselor, și mai puțin săraci propriu-zis. Chiar dacă perspectivele

peste sau sub pragul de sărăcie. Mici variații de venit le pot schimba acestora statutul din punct de vedere al sărăciei.

Criza economică prelungită riscă însă să fixeze starea de sărăcie. Estimările arată că probabilitatea ca o persoană aflată în sărăcie în 1995 să fi rămas în această stare pe perioada 1996-1997 era de aproximativ 30%. Cu alte cuvinte, aproximativ una din trei persoane, odată intrată în sărăcie, este incapabilă să mai depășească această stare. O persoană aflată în sărăcie timp de doi ani avea 70% șanse să rămână săracă și în cel de-al treilea an. Datele relevă niveluri extrem de reduse ale sărăciei permanente în rândul gospodăriilor de salariați. Spre deosebire de acestea, o mare parte a gospodăriilor al căror cap este agricultor sau șomer, care au fost sărace cel puțin într-un an, își poartă stigmatul de sărăcie an după an. O sursă importantă a sărăciei cronice o reprezintă șomajul de lungă durată. Ponderea șomerilor care nu mai beneficiază de nici o formă de suport monetar (ajutor de șomaj sau alocație de sprijin) a cunoscut o valoare maximă în 1994, stabilizându-se în anii următori în jurul valorii de 20-25% din totalul șomerilor.

Mesajul pozitiv al acestei analize este că sărăcia cu care se confruntă astăzi românii este în mare parte temporară, ea putând fi absorbită odată cu relansarea economică. Este evident din acest punct de vedere că în centrul strategiei anti-sărăcie trebuie să stea reluarea creșterii economice durabile. Pentru săracii de lungă durată, neafecțați de redresarea economică, este necesară aplicarea unor programe sociale speciale, pentru a-i ajuta să depășească situația de sărăcie și a le asigura sprijinul și protecția necesară.

Perspectiva temporală asupra sărăciei impune necesitatea operării unei distincții între **situația de nevoie**, de lipsă mai mult sau mai puțin temporară, și **starea de sărăcie** propriu-zisă. Aceasta din urmă reprezintă o situație de lipsă permanentizată asociată cu caracteristici sociale, culturale și psihologice specifice sărăciei. Sărăcia nu poate fi definită ca simplă lipsă de resurse (vezi caseta 2), ci este o stare social-culturală și psihologică rezultată din

pe termen scurt sunt estimate a fi puțin încurajatoare, există un anumit optimism în ceea ce privește ieșirea din criză pe termen mediu și lung.

**Sărăcia în România: sărăcia unei societăți moderne de tip european, intrată într-o criză economică severă și persistentă**

Sărăcia în România nu este sărăcia specifică societăților tradiționale. Programul comunist a avut ambiția să transforme România într-o țară socialistă modernă, schimbând radical structurile social-economice tradiționale și promovând creșterea rapidă a industriei și orașului, totodată transformând structurile tradiționale ale satului spre un sistem industrial-cooperatist. Criza proiectului comunist, accentuată în perioada tranziției prin căderea dramatică a economiei, a dezagregat societatea românească aflată într-un proces rapid de modernizare, producând o sărăcie tipică pentru o asemenea situație. Criza industriei și a orașului a generat o sărăcie specifică: șomaj, lipsa locurilor de muncă, economie subterană. Criza infrastructurii urbane socialiste a luat forma lipsei locuințelor, a degradării blocurilor inconfortabile și prost făcute, a prăbușirii utilităților publice. Retrocedarea pământului a aruncat marea masă a țărănimii într-o situație de dezorganizare și de neputință, substanțial mai dezavantajată decât era în punctul inițial al reformei socialiste.

Rezumând, sărăcia României prezente este produsul unei crize brutale de 2 decenii a unui program ambițios de modernizare și a reconversiei structurilor socialiste în structuri capitaliste standard, care în industrie a avut ca efect o dezorganizare brutală a marilor întreprinderi, iar la sat o reconstituire a micii producții, structural incapabilă de a asigura eficiența economică, datorită fragmentării pământului și a lipsei de resurse tehnice.

România este nu numai o țară integrată într-un proces rapid de modernizare, dar este totodată o țară europeană. Întotdeauna, și cu atât mai mult după 1989, nivelul de aspirații al populației a tins să fie modelat de standardul de viață european occidental. Izolarea impusă de regimul socialist a limitat sever constituirea unui asemenea cadru de referință, fără însă a-l fi putut bloca. Deschiderea rapidă spre economia mondializată și multiplicarea contactelor cu Occidentul au avut ca efect inevitabil o explozie a aspirațiilor și nevoilor, o europeanizare a lor, în condițiile prăbușirii posibilităților.

Am putea estima, în concluzie, că pragul de sărăcie în România tinde să oscileze între **un minim de subzistență**, condiționat de resursele precarizate de o tranziție dură, și **un minim decent modern de viață**, generat atât de exigențele organizării moderne a societății, cât și de aspirațiile induse de conștiința apartenenței de drept la societatea occidentală.

## CAPITOLUL 2. PROFILUL SĂRĂCIEI: GRUPURI CU VULNERABILITATE RIDICATĂ

Unele grupuri sociale se confruntă în mod special cu o sărăcie severă, cu risc ridicat de permanentizare. Sărăcia este cel mai bine anticipată de incapacitatea sau deficitul unor indivizi / grupuri privind posibilitățile de acces pe piața muncii. În România, grupurile cele mai afectate de sărăcie sunt:

**Tabel 3. Rata sărăciei în funcție de vârstă și numărul de copii**

	1995	1998
1. Rata sărăciei în funcție de numărul de copii:		
- fără copii	16,4	23,5
- 1 copil	24,6	35,0
- 2 copii	30,1	43,6
- 3 copii	52,8	64,6
- 4 copii sau mai mulți	71,1	83,6
2. Rata sărăciei în funcție de vârstă:		
- sub 7 ani	30,2	37,7
- 7-15 ani	37,1	48,7
- 16-25 ani	34,3	45,5
- 26-35 ani	21,7	31,0
- 36-45 ani	26,0	36,1
- 46-55 ani	23,7	32,3
- 56-65 ani	14,5	21,0
- peste 65 ani	9,7	11,4

Sursa: Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001.

**Tabel 4. Rata sărăciei în rândul familiilor monoparentale (1994)**

	Rata sărăciei (ICCV)*
Familie fără copii	17,9
Familie monoparentală cu 1 copil	51,8
Familie monoparentală cu 2 copii	76,0

\* Luând în calcul Nivelul de Subzistență (care are în vedere doar nevoile fundamentale de consum ale populației).

Sursa: C. Zamfir (coord.), 1995.

**Tabel 5. Rata sărăciei funcție de ocupația capului de gospodărie (1998)**

	Rata sărăciei
Salariat	29,7
Pensionar	25,6
Țăran	57,4
Pătron	10,1
Liber profesionist	53,9
Șomer	59,8

Sursa: Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001.

### a. Copii, tineri, familii cu mulți copii

Copiii și tinerii reprezintă categoriile de vârstă cu rata cea mai ridicată de sărăcie (Tabel 3). În 1998 trăiau în sărăcie aproximativ 38% din copiii sub 7 ani și aproape 50% dintre copiii între 7 și 15 ani. Și tinerii între 16 și 25 de ani prezentau o rată a sărăciei substanțial mai ridicată decât maturii și vârstnicii.

Un număr mare de copii mărește riscul unei familii de a intra în sărăcie. Apariția primului copil într-o gospodărie mărește riscul de sărăcie cu aproape 50%, același lucru fiind valabil și pentru apariția celui de-al treilea sau al patrulea copil. Familiile cu 3 sau mai mulți copii prezintă o rată extrem de ridicată de sărăcie. Riscul crescut de sărăcie în cazul acestui grup conduce la o diminuare semnificativă a "șanselor în viață" pe termen lung: probabilitatea de neparticipare școlară a copiilor de 7-15 ani din gospodăriile sărace este de 2,5 ori mai mare decât în cazul copiilor din gospodăriile aflate peste pragul de sărăcie (Pop și Voicu, 2000). Cum un nivel redus de pregătire școlară este întotdeauna asociat cu o poziție dezavantajată pe piața muncii și invariabil cu un nivel de trai scăzut, cercul vicios al sărăciei este practic închis. Acest fenomen nu este însă îngrijorător numai din perspectiva indivizilor, ci și din cea a colectivității, care se va trezi în fața unor generații de tineri slab calificați și integrați socio-profesional, cu risc ridicat de dependență față de sprijinul financiar al statului.

### b. Familii monoparentale

Familii monoparentale prezintă un grad ridicat de vulnerabilitate (Tabel 4). Sunt de menționat, ca un grup special, gospodăriile compuse dintr-o singură femeie, în special în cazul localizării în mediul rural.

### c. Familii de șomeri

Gospodăriile în care capul de familie este șomer prezintă un grad de vulnerabilitate foarte ridicat: în 1998, 60% dintre acestea se aflau în sărăcie.

#### d. Familii de agricultori

Acest tip de familii se plasează ca grad de vulnerabilitate imediat după șomeri. În 1995 51,9% dintre gospodăriile al cărui cap de gospodărie era agricultor se aflau în sărăcie. În 1998, ponderea săracilor în rândul acestei categorii de gospodării a crescut la 57,4% (Tabel 5) (Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001).

#### e. Familii de pensionari

Contrar estimărilor curente, aceste gospodării nu prezintă un risc ridicat de sărăcie raportat la alte categorii sociale: în 1998, numai 26% dintre pensionari trăiau în sărăcie, față de 33%, cât reprezenta rata sărăciei la nivel național sau față de aproximativ 30% - rata de sărăcie în rândul salariaților. Ponderea mare a pensionarilor în total populație face ca aceștia să reprezinte un proces semnificativ în rândul săracilor, mai vizibili în comparație cu alte grupuri ce au un risc de sărăcie sensibil mai ridicat. Nu trebuie însă ignorate riscurile asociate cu vârsta. Deși statisticile bazate pe indicatori monetari, cum ar fi consumul sau venitul, arată o incidență mică a sărăciei în rândul pensionarilor și al vârstnicilor în general, aceste grupuri se confruntă cu probleme pe care simpla măsurare a nivelului veniturilor le maschează. Unul dintre riscurile majore asociate acestui grup este degradarea stării de sănătate. Cumpărarea de medicamente, în multe cazuri de strictă necesitate, supune bugetele gospodăriilor de bătrâni unor presiuni la care aceștia nu pot face față. În plus, în ultimii ani s-a produs o accentuare a polarizării pensionarilor pe dimensiunea "vârstă". Datorită politicii incoerente, în momentul actual generațiile mai vârstnice de pensionari, care au avea mai multă nevoie de resurse, beneficiază de pensii substanțial mai reduse decât cei recent ieșiți la pensie, care au posibilitatea de a obține resurse suplimentare prin muncă.

#### f. Familii fără locuință

În România, 95% din totalul locuințelor sunt proprietate personală. Lipsa locuințelor sociale, asociată cu costul foarte ridicat (în raport cu veniturile) al achiziționării unei locuințe, precum și politicile / programele neadecvate referitoare la problema locuințelor, face ca marea majoritate a tinerilor să se afle într-o situație locativă dificilă. Situația este și mai dramatică dacă luăm în considerare faptul că actualul sistem de închirieri și credite este slab reglementat, oferind o acoperire minimală.

**CHELTUIELILE NECESARE PROCURĂRII LOCUINȚEI.** Luând ca etalon o familie de două persoane - tineri căsătoriți (fără copii), având două salarii medii<sup>1</sup> - costurile cumpărării unui apartament în București ar fi următoarele (A. Dan, 1999):

Mărimea apartamentului	Anul	Costul (mii lei)	Costul în salarii medii	Timpul necesar acoperirii costului		
				A Economisind integral două salarii medii (lunar)	B Luând în considerare cheltuielile la nivelul Minimumului de Subzistență <sup>2</sup>	C Luând în considerare cheltuielile la nivelul Minimumului Decent <sup>3</sup>
Apartament cu două camere	1989	120	40	1 an și 8 luni		
	1994	15.000	88	3 ani și 8 luni		
	2000	300.000	142	5 ani și 11 luni	11 ani și 6 luni	99 ani
Apartament cu trei camere	1989	180	60	2 ani și 6 luni		
	1994	22.000	129	5 ani și 5 luni		
	2000	438.000	208	8 ani și 8 luni	16 ani și 8 luni	143 ani

Timpul real necesar achiziționării unei locuințe se situează, foarte probabil, undeva la nivelul mediei dintre coloanele B și C (50 ani și respectiv 80 ani), pentru că practic nu este posibil ca tinerii să nu cheltuiască nimic din salarii o perioadă atât de lungă de timp. Mai mult decât atât, trebuie adăugat că, în absența practică a sistemului de împrumut pentru achiziția locuinței, suma trebuie achitată imediat. Aceste calcule indică faptul că obținerea unei locuințe nu este posibilă din veniturile salariale normale. Sprijinul părinților și câștigurile suplimentare sunt condiții absolute necesare.

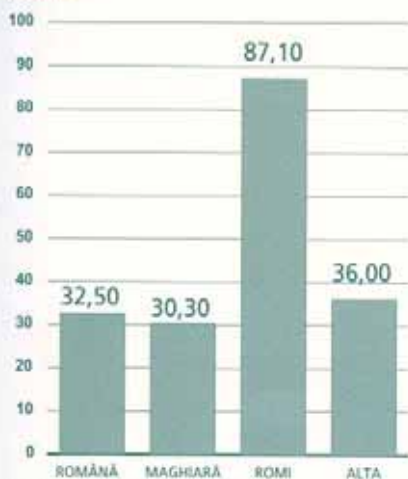
Categoriile percepute ca având cele mai mari probleme cu locuința sunt tinerii (84,6%), familiile cu mulți copii (49,1%) și săracii (41,4%) (Institutul de Cercetare a Calității Vieții 1999, Nevoia de locuințe în România).

Într-o cercetare realizată de ICCV în 1994 (Sărăcia, 1994), la întrebarea "Cum apreciați locuința Dvs.?", 1,5% din populație au răspuns: "Nu avem, stăm provizoriu". La nivelul anului 1999 (ICCV 1999, *Nevoia de locuințe în România*), 59,2% din populație considera că cineva din familia lor va avea neapărată nevoie de o locuință în următorii ani (motivele principale fiind "spațiul insuficient" - 39,2%, "căsătoria unuia din copii" - 28,6% și "calitatea proastă a locuinței" - 10,0%). "Practic 9% dintre români ar avea nevoie acută de o nouă locuință, în timp ce 13% constituie nevoia potențială. Cu alte cuvinte, aproximativ 200.000 de gospodării din România constituie cererea efectivă acută de locuințe" (Voicu B. & Noica R., 2000).

### g. Populația de romi

Dintre toate grupurile etnice, romii prezintă o vulnerabilitate extremă la sărăcie. Acest grup constituie un caz special: acela al unui grup expus excluziunii sociale și sărăciei extreme. În comparație cu media națională, romii prezintă un risc aproape triplu de sărăcie: 87,1% față de 33,8% - media națională în 1998 (Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001). Deficitul de venit este de asemenea substanțial mai ridicat la acest grup: 44% - mai mic decât pragul de sărăcie, față de 27% - media pe întreaga populație.

**Grafic 2. Rata sărăciei în funcție de naționalitatea capului de gospodărie**



Sursa: Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001.

Vulnerabilitatea ridicată la sărăcie a romilor se datorează unui complex de factori: nivelul scăzut de educație și de calificare profesională, poziția marginală pe piața muncii, lipsa acumulărilor materiale care se transmit de la generație la generație (locuința, pământul), implicarea în economia informală (care poate reprezenta o soluție la lipsa de oportunități, dar și o capcană de natură a

împiedica depășirea marginalizării), numărul mare de copii, stereotipurile negative ale celorlalte grupuri etnice și discriminarea. Există cazuri frecvente în care romii au fost / sunt primii concediați din întreprinderile restructurate. În multe localități din țară, romii sunt practic izolați în adevărate ghetouri, iar condițiile lor de locuire sunt cu mult sub standardele naționale. Riscul de abandon și neparticipare școlară este semnificativ mai mare față de media întregii populații. Particularitățile populației de romi blochează uneori accesul acestora la beneficii sociale. În cazul grupurilor de romi care prezintă diferite grade de nomadism, sistemul de protecție socială nu are practic capacitatea de a asigura nici o formă de sprijin.

### h. Tinerii excluși de pe piața muncii și lipsiți de beneficiile asociate

Chiar și calificați, tinerii au avut șanse mici de angajare, dat fiind faptul că fluxul forței de muncă în acești ani a fost predominant orientat spre ieșirea de pe piața muncii. La sfârșitul anului 1999, rata șomajului la tinerii sub 25 de ani din mediul urban a fost de aproape 4,5 ori mai mare față de media pe țară. Situația este cu atât mai gravă cu cât mulți dintre ei nu au avut niciodată șansa de a contribui la sistemele asigurătorii, iar întârzierea intrării lor pe piața formală a muncii îi situează de pe acum pe o poziție defavorabilă în raport cu viitoarele drepturi asigurătorii. Deși activi pe piața informală, aproape 25% din tinerii sub 25 de ani nu au lucrat niciodată în cea formală (Stănculescu, 2001). Din motive diferite, variind cu trecerea timpului, generațiile tinere de după 1989 se confruntă tot mai frecvent cu experiența șomajului la încheierea perioadei de pregătire școlară. Lipsa unei calificări necesare pe piața muncii agravează și mai mult situația, caz în care învățământul superior sau un curs de calificare, cel mai adesea susținut financiar de stat în cadrul programelor destinate șomerilor, încearcă să ofere o soluție problemei. În ultimii ani au fost lansate forme speciale de încurajare a angajării tinerilor absolvenți. Nu există însă date sistematice privind eficacitatea acestor programe.

### i. Copiii abandonati

Politica agresiv pronatalistă a regimului Ceaușescu, cuplată cu criza cronică, în accentuare, a societății românești, declanșată încă din anii '70, a dus la cristalizarea unor zone ale colectivității intrate într-un proces de dezagregare socială rapidă. Acest proces este caracterizat prin abandon al dorinței de planificare familială și control asupra propriei vieți, afundare progresivă în sărăcie, neputință și disperare (C. Zamfir, coord., 1999). Aici se află sursa cea mai importantă a uneia dintre cele mai dramatice probleme sociale cu care România se confruntă și azi: **copilul abandonat** în instituții sau, și mai rău, în stradă. Deși natalitatea a scăzut brusc după 1989, proporția copiilor nedorți reducându-se rapid, datorită exploziei sărăciei de după 1990, numărul copiilor abandonati a crescut, atât în termeni absoluți, cât și relativ (Grafic 3 și 4). În 1999 au fost declarați abandonati (din punct de vedere juridic) 2910 copii, cu 1700 mai mulți decât în 1994 (ANPDC, 2000). În prezent, unul din 250 de copii sub vârsta de 3 ani se află în case de copii. Unele studii au demonstrat că dezorganizarea familială, și nu sărăcia, reprezintă principala cauză a abandonului copiilor, ea potențând efectele sărăciei propriu-zise.

#### Proiectul "Un București Frumos"

Proiectul PNUD "Un București Frumos", în sprijinul tinerilor care părăsesc instituțiile de ocrotire socială (la împlinirea vârstei de 18 ani) în vederea integrării sociale, a avut un impact deosebit. Proiectul a oferit acestora asistență prin consiliere și pregătire profesională, ca și angajare pe termen scurt în activități de restaurare a clădirilor și a pavajului din centrul istoric al Bucureștiului. Beneficiind și de finanțare din partea unei organizații neguvernamentale, proiectul "Un București Frumos" a oferit și locuințe tinerilor participanți în acest proiect. Se intenționează ca experiența acumulată în cadrul proiectului "Un București Frumos", care a îmbinat crearea locurilor de muncă și posibilitatea integrării sociale cu revitalizarea arhitecturii din centrul istoric, să constituie un model de intervenție și în alte orașe, în cadrul proiectului de viitor "O Românie Frumoasă". Obiectivul PNUD pe termen lung este creșterea volumului investițiilor private, îmbunătățirea calității vieții și reactivarea rolului orașelor istorice în economia contemporană.

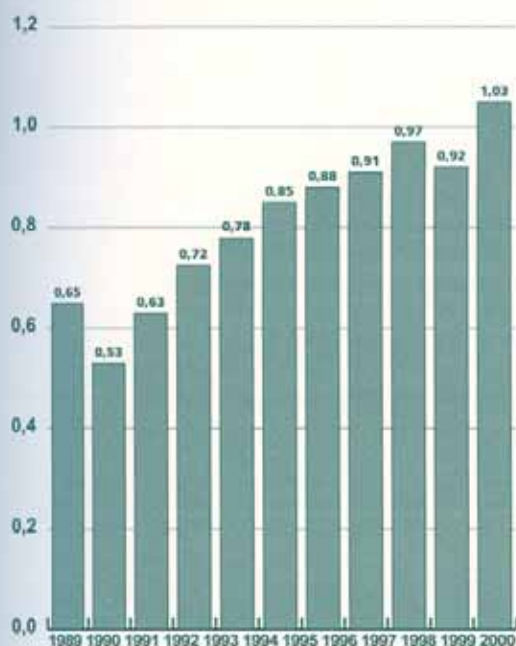
Copiii abandonati în instituții reprezintă un grup cu vulnerabilități multiple, fiind lipsiți în multe cazuri de condițiile materiale sociale și psihologice minime pentru o dezvoltare normală. În anul 1997, în instituțiile de ocrotire socială a minorilor din România erau menținuți în mod excepțional 5465 tineri peste 18 ani. **Copiii străzii** reprezintă forma extremă a copilului abandonat, ale cărui șanse de evoluție socială normală sunt practic nule: numărul lor este estimat între 2500 și 3500 (ANPDC, 2000). Copiii străzii au șanse aproape nule de reintegrare normală în societate, ei reprezentând frecvent pierderi umane ireversibile.

Alături de copiii abandonati în instituții sau în stradă, începe să se contureze o nouă problemă, nu mai puțin gravă, mai ales prin amploarea ei, având aceeași sursă

Grafic 3. Copii aflați în instituții și plasament familial



Sursa: "Pentru o societate centrată pe copil", Coord. Cătălin Zamfir, Elena Zamfir, 1997; Agenția Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului (pentru datele din anii 1997-2000).

**Grafic 4. Proportia copiilor aflați în instituții și plasament familial ca % din total copii 0-18 ani**

Sursa: ANPDC și INS (Anuarul Statistic al României 1990-1998) și INS (Buletine statistice trimestriale).

**Tabel 6. Copii instituționalizați cu vârsta între 0-3 ani în perioada 1990-1997, comparativ cu anul 1989, în câteva țări în tranziție**

1989 = 100	1990	1993	1994	1995	1997
Albania	--	--	100	132	148
Bulgaria	99	116	124	125	145
Cehia	95	86	88	94	--
Estonia	99	121	124	142	174
Macedonia	--	125	158	168	379
Ungaria	77	79	76	76	74
Lituania	74	89	78	92	113
Letonia	94	109	125	140	166
Polonia	106	108	--	--	--
<b>România</b>	<b>100</b>	<b>126</b>	<b>180</b>	<b>149</b>	<b>158</b>
Slovacia	89	112	124	125	--
Slovenia	70	98	84	59	--

Sursa: "Change and Choice in Social Protection. The Experience of Central and Eastern Europe", 1999 (după UNICEF TransMONEE Database, 1999).

(degradarea umană și socială cuplată cu sărăcia): **neglijarea**, adesea criminală, a copiilor, supunerea la forme umilitoare de obținere a veniturilor, **violența și abuzul** împotriva copiilor și a femeilor. În 1999 s-au înregistrat 2131 de abuzuri asupra copiilor, din care 29% au fost abuzuri sexuale (ANPDC, 2000). Posibilitățile unei dezvoltări umane normale pentru un segment larg de copii sunt astfel sever afectate.

În ultimii ani s-a acordat o atenție specială dezinstituționalizării, prin plasarea copiilor în familii substituit. Avantajele mari ale acestei abordări sunt dublate de unele riscuri.

Subdezvoltarea sistemului de asistență socială în comunitate face dificilă prevenirea abandonului, precum și sprijinirea și monitorizarea familiilor de plasament. O asemenea soluție riscă de asemenea să crească insecuritatea copiilor, aceștia fiind dependenți de fluctuațiile vieții familiilor în care sunt plasați, riscând să fie "mutați" dintr-o familie în alta până la împlinirea vârstei de 18 ani. Perspectivele de după 18 ani rămân tot atât de proaste ca și cele ale copiilor instituționalizați.



## CAPITOLUL 3. SĂRĂCIA: CAUZE ȘI FACTORI

Ar fi simplist să explicăm explozia sărăciei în România doar prin căderea economiei. Deși aceasta este sursa principală, la ea se adaugă și alte surse cu contribuții importante: creșterea polarizării economice (sărăcia distribuțională) și deficitul de protecție socială (ceea ce s-ar putea numi sărăcia redistribuțională).

### A. Sărăcia indusă de criza economică

#### 1. Căderea economiei

Regimul socialist a lăsat moștenire o economie slab eficientă, irațional construită, cu distorsiuni structurale importante, orientată spre autosuficiență. Aceasta deținea monopolul asupra pieței interne și era centrată pe mari întreprinderi industriale rigide, cu tehnologie depășită și sectoare economice menținute forțat în viață. În anii '80, ea intrase într-o criză cronică, fiind susținută artificial prin tăieri masive din consumul populației.

Restructurarea economiei, inițiată ca parte a tranziției, s-a dovedit din acest punct de vedere deosebit de dificilă. La dificultățile generate de „moștenire” s-a adăugat și strategia de reformă bazată pe modele simpliste, subminat de invazia grupurilor de interese care au văzut oportunități de maximizare a profiturilor mai mult prin exploatarea distructivă, decât prin restructurare și relansare economică. În climatul confuz al tranziției, întreprinderile de stat încă neprivatizate au cunoscut o cădere dramatică a eficienței, chiar în raport cu contextul irațional și politizat al managementului socialist. Libera circulație a mărfurilor, persoanelor, dar mai ales a informației au reorientat aproape peste noapte preferințele consumatorilor interni spre produse non-autohtone, care răspundeau mai bine cerințelor lor, până atunci încorsetate în caracteristicile ofertei interne. Lipsa de competitivitate a produselor românești pe piața internă și internațională a dus, treptat, la pierderea unor segmente importante de piață.

Privatizarea s-a dovedit slab eficientă, nu numai în cazul întreprinderilor de stat, dar și în cele ce au luat naștere ca private. Sectorul privat nou-înființat s-a dovedit a fi timid, sufocat de dificultăți de tot felul, foarte vulnerabil, contribuind nesatisfăcător la amortizarea efectelor restructurării economiei de stat. Multe dintre noile firme private se zbat în dificultăți severe, oferind adesea inițiatorilor lor doar șanse de supraviețuire și foarte rar resurse de dezvoltare. Evoluția sectorului privat nu a dus, în ansamblu, la creșteri sensibile ale standardului de viață al salariaților.

„Pariul cu agricultura” a fost pierdut. Agricultura a fost victima cea mai importantă a unei abordări politice greșite. O reformă axată pe reconstituirea proprietății a dus la o structură de proprietate incapabilă să susțină dezvoltarea rapidă a unor sisteme productive moderne: proprietăți de dimensiuni mici, în medie sub 2 ha, la rândul lor împrăstiate, în medie, în peste 4 parcele situate în locuri diferite, și proprietăți private mai mari de 10 ha, acoperind doar în jur de 1% din suprafața agricolă a țării. Reconstituirea proprietății a fost parțială: s-a reconstituit doar proprietatea asupra pământului, lăsându-l pe țăran lipsit practic de mijloacele tehnice minimale. În aceste condiții, nu este de mirare că agricultura a oferit produse scumpe populației, iar pentru țăran - condiții mizere de viață. Singurul ei merit a fost că a reprezentat un amortizor al șocului sărăcirii datorat căderii economice, dar nu a depășit, în ansamblu, nivelul unei economii de supraviețuire. Deși rata de ocupare în agricultură a crescut (de la 28,6% în 1989 la 34,6% în 1996 și la 37,4% în 1998), contribuția agriculturii la formarea PIB este modestă, nedepășind 20%.

Tabel 7. Indicators socio-economici 1989-2000

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Variația anuală a PIB (% din an precedent)	-5,8	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,1	-4,8	-2,3	1,6
PIB real (1989=100)	100	94,4	81,5	72,7	74,2	78,1	85,2	89,1	82,9	78,1	75,8	77,4
Deficitul bugetului general consolidat (% PIB)	8,4	1,0	2,6	-4,1	-0,4	-2,4	-2,9	-4,1	-3,9	-4,5	-3,4	-3,8
Rata medie anuală a inflației	1,1	5,1	170,2	210,4	256,1	136,7	32,3	38,8	154,8	59,1	45,8	45,7
Variația anuală a câștigului salarial real mediu net (% din an precedent)	2,8	5,0	-18,3	-13,0	-16,7	0,4	12,6	9,5	-22,8	3,6	0,2	-2,0
Rata de ocupare (1989=100)	100	99,3	98,5	95,5	91,9	91,5	86,7	85,7	82,4	80,5		

Sursa: Baza de date ICCV.

La 11 ani de la debutul tranziției, PIB-ul României se situa aproximativ la 77% din nivelul înregistrat în 1989, ceea ce cristalizează tot mai mult convingerea că explozia sărăciei reprezintă doar parțial un cost social inevitabil al tranziției, datorându-se în mare măsură opțiunilor strategice defectuoase în procesul reformei economice.

## 2. Efectul căderii economiei asupra standardului de viață

Căderea economiei a dus la scăderea brutală a standardului de viață, în principal prin erodarea veniturilor primare și prin scăderea numărului locurilor de muncă.

Tabel 8. Dinamica veniturilor salariale reale 1990-2000

1989=100	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salariul minim net	95,1	80,7	52,5	36,2	33,4	33,8	35,5	26,3	28,6	25,4	26,1
Salariul mediu net	105,0	85,4	74,6	62,1	62,4	70,2	76,9	59,4	61,5	61,6	60,4
Salariul mediu / pragul minim decent de viață pe o persoană (ND)	186,1*	148,1	128,7	107,1	107,4	121,0	132,5	102,3	106,0	106,1	104,0

\* Luna octombrie.

Sursa: Baza de date ICCV.

Tabel 9. Salariul mediu brut (exprimat în USD) pentru câteva țări est-europene (1999)

Slovenia	Polonia	Cehia	Ungaria	România
953,1	450,9	365,8	325,7	127,7

Sursa: CESTAT nr. 2/2000 și calculele autorilor pe baza datelor BNR.

### a. Scăderea veniturilor salariale

Veniturile salariale, cea mai importantă sursă de venit a populației, au cunoscut o erodare semnificativă după 1989. După o depreciere puternică până în 1993-94 (când salariul mediu scade cu 38% față de 1989), urmează o perioadă de ușoară revenire până în 1996, urmată de o nouă prăbușire, care a "fixat" salariul mediu în perioada 1997-2000 la aproximativ 60% din valoarea sa din 1989 (Tabel 8). În 1999 câștigurile salariale medii nete se plasau la nivelul a 101,4 USD față de 150,7 USD în 1990. În același timp, veniturile salariale se situau mult sub valorile înregistrate în alte țări est-europene în tranziție (Tabel 9).

Grafic 5. Raportul dintre veniturile salariale și nivelul de subzistență (NS)



NS - Nivelul de Subzistență și ND - Nivelul Decent de Viață, conform metodologiei ICCV (C. Zamfir, coord., 1995)

Grafic 6. Raportul dintre veniturile salariale și nivelul de trai decent (ND)



NS - Nivelul de Subzistență și ND - Nivelul Decent de Viață, conform metodologiei ICCV (C. Zamfir, coord., 1995)

Deși contribuția veniturilor salariale a scăzut sensibil în bugetul total al gospodăriilor, ele rămân totuși veniturile de bază ale unei importante părți a populației. Aportul transferurilor sociale rămâne constant, crescând doar cel al consumului din resurse proprii și al altor venituri non-salariale. În această ultimă grupă sunt incluse veniturile din activitățile de întreprinzător sau pe cont propriu, ca și cele din activități ocazionale (Tabel 10).

**Tabel 10. Dinamica structurii veniturilor populației (în procente)**

	total gospodării		cele mai sărace 10%		cele mai bogate 10%	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Salarii	49,4 ↘	39,5	34,7 ↘	19,6	48,3 ↗	49,8
Transferuri sociale	26,9 =	27,0	33,0 ↗	45,9	7,8 ↗	9,6
Alte venituri non-salariale	23,6 ↗	33,5	32,3 ↗	34,5	43,9 ↘	40,6

Surse: Cercetările "Sărăcia, 1994" (ICCV) și "Probleme sociale și nivel de trai, 1998" (ICCV și Univ. București).

b. Efectul deprecierei salariilor asupra standardului de viață a fost accentuat de scăderea dramatică a numărului de salariați: în 2000, numărul salariaților (cu contract de muncă pe durată determinată sau nedeterminată, conform înregistrărilor oficiale) reprezenta 55% din cel înregistrat în 1989 (Tabel 11).

**Tabel 11. Dinamica numărului de salariați 1989-2000**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Număr salariați (mii persoane)	7997	8156	7574	6888	6672	6201	5707	5634	5125	5025	4616	4457
1989=100	100	102,0	94,7	86,1	83,4	77,5	71,4	70,5	64,1	62,8	57,7	55,7

Sursa: INS, Anuarul Statistic al României 1993-1998. Buletin Statistic 1998-2000.

Cea mai mare parte a veniturilor salariale eliminate au fost înlocuite cu venituri substanțial mai reduse (pensie, ajutor de șomaj, alocație de sprijin, ajutor social) sau chiar, în unele situații, cu nici un venit.

#### c. Pensiile

După 1989 s-a dus o politică susținută de pensionare anticipată pentru a amortiza șocul șomajului și a detensiona piața muncii. Pensionarea a protejat cel mai bine individul de pierderea venitului salarial, oferind pe o perioadă nedefinită un venit cert, superior tuturilor celorlalte beneficii sociale (Tabel 12). Rata de înlocuire a veniturilor din muncă prin pensie este mai mare decât în eventualitatea șomajului. Dacă în 1990 prezența pensionarilor în segmentul de vârstă 46-55 ani era de 1:5, în 2000 acesta devenise 1:4. O creștere considerabilă a pensionarilor se înregistrează în grupa de vârstă imediat următoare (56-65 ani), unde ponderea pensionarilor a crescut de la 63% în 1990 la 83% în 2000 (M. Stănculescu, 2001).

**Tabel 12. Veniturile de înlocuire ca % din salariul mediu**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ian. 2001
Pensie limită de vârstă cu vechime integrală	65,8	60,8	53,2	53,7	56,2	54,0	51,5	48,7	51,1	47,6	47,4	45,1	45,8
Ajutor de șomaj			42,9	29,6	28,0	35,8	30,2	29,6	39,3	32,4	37,5	31,3	31,9

Sursa: Baza de date ICCV (calculare ale autorilor pe baza datelor INS și MMSS).

d. O parte importantă a salariaților a trecut prin experiența șomajului, cu un risc ridicat de a deveni definitiv dependenți de sprijinul social. Deși rata șomajului nu a înregistrat valori deosebit de mari, depășind cu puțin pragul de 11% în momentele de vârf (Tabel 13), șomajul s-a dovedit a fi mai puțin o perioadă de tranziție spre un alt loc de muncă și mai mult începutul unui proces de scoatere definitivă de pe piața oficială a muncii, deci un pașaport spre sărăcie. Aproape jumătate dintre șomeri sunt în șomaj de peste un an, iar dintre aceștia aproape jumătate, de peste 2 ani. Ajutorul de șomaj este înlocuit după 9 luni de alocația de sprijin (substanțial mai redusă - Tabel 12), iar după alte 18 luni, practic de nimic. Ajutorul social, care ar fi fost de drept destinat celor mai săraci, se acordă mai degrabă sporadic. După pierderea oricărei forme de sprijin economic, șomerii pe termen lung tind să dispară și din înregistrările oficiale.

**Tabel 13. Structura șomerilor înregistrați la Oficiile de muncă**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	ian. 2001
Rata șomajului %	8,2	10,4	10,9	9,5	6,6	8,9	10,3	11,5	11,2	10,8
Șomeri înregistrați - mii pers.	929,0	1164,7	1223,9	998,4	657,5	881,4	1025,0	871,9	1007,1*	1032,9
din care nu beneficiază de nici o formă de sprijin - %	9,3	8,5	12,7	22,4	29,8	25,6	22,6	22,4	25,5*	25,1

\* Datele se referă la luna Decembrie 2000.

Surse: RNDU, 1999; INS (AMIGO trim. IV '99); INS, Buletin Statistic Lunar 2001.

Un sfert dintre șomeri (conform Organizației Internaționale a Muncii) au pierdut drepturile de șomaj, sporind astfel rata de dependență economică în familie. Pe de altă parte, la nivel național, raportul de dependență economică (între persoanele inactice și cele ocupate) a crescut de-a lungul acestor ani de la 1,1 la 1,5 (RNDU, 1999). Comparativ cu alte țări în tranziție, în 1997, în România coeficientul de dependență înregistra, alături de Bulgaria (0,76), una dintre cele mai ridicate valori (0,69), prin comparație, spre exemplu, cu Cehia (0,5). Acest proces îngreunează situația persoanelor active ale căror venituri sunt dublu afectate: pe de-o parte sarcini fiscale în creștere pentru a susține fondurile publice (un alt efect pervers al scăderii numărului de salariați), iar pe de alta - susținerea financiară a membrilor inactivi din gospodărie. La acestea se adaugă tendința de creștere a ratei populației ocupate în timp parțial de muncă sau pe bază de contracte civile de prestări servicii (formă a angajării temporare), ca și a celor descurajați să mai caute loc de muncă.

e. O altă parte dintre cei care au părăsit sectorul salarial au încercat să-și construiască propria afacere, cei mai mulți prin activități economice pe cont propriu. Dacă unii dintre ei s-au bucurat de un succes rapid, cei mai mulți se zbat într-o situație mai degrabă de supraviețuire. În 1998, se aflau în sărăcie 53,9% dintre familiile în care capul gospodăriei se declara întreprinzător pe cont propriu<sup>3</sup> (Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001).

#### f. Venituri suplimentare

Scăderea veniturilor în termeni reali a forțat căutarea unor venituri suplimentare. Mai mult de 25% dintre pensionari au un venit suplimentar pensiei, în timp ce doar în jurul a 5% dintre persoanele ocupate, cu carte de muncă, sunt într-o astfel de situație (M. Stănculescu, 2001). Nevoia unui venit suplimentar este clar confirmată de datele Barometrului de Opinie Publică (BOP noiembrie 1999, CURS): 81% dintre subiecți au declarat că ar renunța la timpul liber pentru un venit în plus. Sursele unui venit suplimentar au fost oferite de un al doilea loc de muncă,

activități independente în afara serviciului, munca în agricultură, în străinătate și pe cont propriu. În felul acesta, se asigură un supliment de resurse. Deși nevoia unui venit în plus este larg recunoscută, datele AMIGO surprind o scădere a ratei de activitate secundară începând cu 1995: de la 8,3% la 4,2%, în trimestrul I al anului 2000. Această situație se explică printr-o accentuare a penuriei locurilor de muncă pe piața oficială a muncii.

g. Economia subterană (informală) a oferit în multe cazuri soluții pentru deficitul de venit ale populației. Spre deosebire de cea oficială, economia subterană a cunoscut un proces de ascensiune, ajungând să crească de 3,3 ori în 1998 față de 1992. Pentru 1999 INS<sup>4</sup> a apreciat dimensiunea acestui sector la 21% din PIB. Pentru aceeași perioadă, estimări ale altor instituții apreciază dimensiunile acestui sector la un nivel sensibil mai ridicat.

Munca în economia subterană aduce doar în mod excepțional venituri mai ridicate celui care o prestează, având însă dezavantaje și consecințe negative majore: lipsa asigurărilor sociale și medicale, a protecției contractelor colective de muncă și a organismelor publice de asigurare a unor condiții de muncă minimal satisfăcătoare. Economia subterană a oferit o amortizare importantă pentru efectele sociale distructive ale tranziției, dar nu trebuie ignorate efectele sale negative imediate și pe termen lung. Ea degradează adesea valorile și normele demnității muncii, erodează legalitatea, iar pe termen lung va fi o sursă de persistență a sărăciei prin deficitul de asigurări sociale.

## B. Sărăcia distribuțională

### 1. Creșterea inegalității economice

Chiar la același nivel de dezvoltare economică, o accentuare a inegalității distribuției veniturilor este responsabilă inevitabil de creșterea sărăciei. Acest lucru este cu atât mai accentuat cu cât o mare parte a colectivității se plasează în apropierea pragului de sărăcie.

Deși previzibilă și considerată ca inevitabilă în perioada tranziției, creșterea inegalităților economice a depășit standardele de funcționalitate și echitate, producând o **agravare evitabilă a sărăciei**. În primii ani ai tranziției, inegalitățile de venituri au crescut față de 1989 cu aproximativ 50%. Coeficientul Gini, măsura standard a inegalității distribuției veniturilor, a înregistrat o creștere de la aproximativ 20 în 1989 la aproximativ 30 în 1994. Valoarea sa se plasează la un nivel comparabil cu cel al multor țări din Europa, fiind substanțial mai redusă decât valorile înregistrate în țările din fosta Uniune Sovietică (Tabel 14).

**Tabel 14. Indicele Gini în câteva țări ex-socialiste**

	Indicele Gini	
	1989	1997
Ungaria	22,5	25,4
Cehia	19,8	23,9
Polonia	27,5	33,4
Bulgaria	33,1 <sup>a</sup>	36,6
Lituania	26,2	30,9
<b>România*</b>	21,0	28,0
Rusia	26,5	38,5 <sup>b</sup>

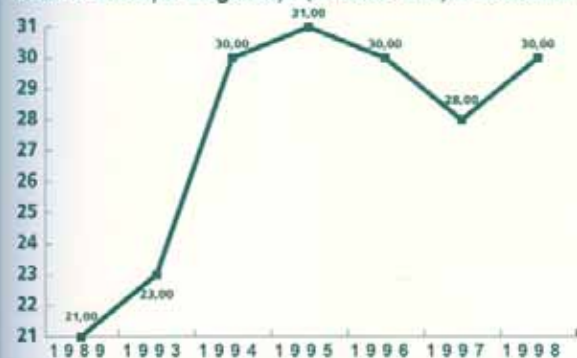
\* Pentru România sursa este Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001  
<sup>a</sup> 1992; <sup>b</sup> 1995.

Sursa: UNICEF, *Regional Monitoring Report No. 6, 1999*.

Între 1995-1999, în România inegalitatea pare a se fi păstrat relativ constantă. Această menținere a inegalității la același nivel este însă fragilă: ea se datorează nu atât unei inegalități reduse a veniturilor bănești ale populației, cât eforturilor celor rămași fără venituri de a suplini lipsa acestora, prin producerea de alimente și alte bunuri în gospodăria proprie. Autoconsumul (consumul produselor din propria gospodărie) a cunoscut o creștere de la **22%** la **32%** în perioada 1989-1997. În absența acestuia din urmă, inegalitatea ar fi cunoscut o creștere suplimentară de aproximativ **25%**.

În plus, diferențierea veniturilor este menținută la un nivel scăzut datorită omogenității mari a veniturilor la mijlocul distribuției. "Clasa mijlocie" este, din punctul de vedere al veniturilor, foarte apropiată de segmentele sărace. Este de așteptat ca o probabilă creștere economică să producă o accentuare a inegalității, fapt de natură a diminua efectele sale de reducere a sărăciei.

**Grafic 7. Evoluția inegalității (Indicele Gini) în România**



Notă: Coeficientul Gini poate lua valori cuprinse între 0 (egalitate absolută) și 100 (inegalitate absolută).

Sursa: Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001.

Creșterea inegalității economice face ca segmentul cel mai sărac al populației să se depărteze tot mai mult de restul populației. Datele privitoare la distribuția veniturilor susțin această estimare: fractura veniturilor se adâncește între cele mai sărace 20% gospodării și celelalte. La mijlocul distribuției (decilele 3-9) ritmul de diferențiere al veniturilor este scăzut. Cei mai bogați (decila 10, dar mai ales cei mai bogați 5%) se diferențiază net de restul colectivității. Diferența de venit dintre cele mai bogate 10% gospodării și cele mai sărace 10% tinde să crească, veniturile celor bogați depășindu-le de peste 10 ori pe ale celor săraci. În mod special, veniturile celor mai bogați 5% cresc rapid față de masa colectivității (Tabelele 15 și 16, Grafic 8). Ele depășesc în medie de 15 ori pe cele ale celor mai sărace 10% dintre gospodării. În aceste condiții vorbim de **intensificarea sărăciei și, în egală măsură, de accentuarea inegalităților**.

**Tabel 15. Rata de creștere a veniturilor între grupe ca % din decila anterioară**

	Sărac 10%	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	Bogat 10%
Iunie 1994		74,0	22,9	17,9	13,2	13,1	13,6	15,1	21,6	108,4
Oct. 1998		85,7	31,8	19,8	14,7	13,9	15,3	16,6	23,8	85,2

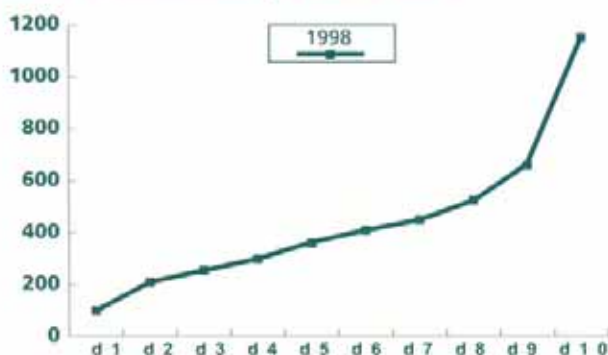
Surse: *Diagnoza calității vieții, 1994 (ICCV); Probleme sociale și nivel de trai, 1998<sup>7</sup> (ICCV și Universitatea București).*

**Tabel 16. Indicatori ai inegalității distribuției veniturilor populației**

	Venit d8 / venit d3	Bogat_10% / sărac_10%	Bogat_5% / sărac_10%
Sept. 1994	2,0	10,7	14,4
Oct. 1998	2,1	11,8	15,7

Surse: *Diagnoza calității vieții, 1992 (ICCV); Probleme sociale și nivel de trai, 1998 (ICCV și Universitatea București).*

**Grafic 8. Venitul mediu pe decile de venit**



Sursa: Baza de date ICCV "Probleme sociale și nivel de trai, 1998" (ICCV și Universitatea București).

Sărăcirea ca efect al creșterii inegalității distribuției veniturilor reprezintă un cost al tranziției. În acest context însă apar două probleme. Una de tip politic: cât de mare este inegalitatea socială pe care colectivitatea este dispusă să o accepte? A doua este de tip funcțional: în ce măsură diferențierea actuală reflectă structura economică și socială a unei economii de piață dezvoltate, fiind în același timp un instrument funcțional al promovării acesteia?

## 2. Sursele creșterii inegalității economice

a. Funcționarea departe de normalitate a economiei de piață Distorsiunile economiei de piață în tranziție sunt responsabile de distorsiuni marcate în distribuția bunăstării, în sensul accentuării sărăciei unor zone sociale:

1. Costurile ineficienței economice se reflectă în prețuri. Ineficiența economică este suportată de masa populației, contribuind la accentuarea sărăciei. În zonele de monopol sau de concurență scăzută, se întâmplă chiar ca unele prețuri în România să fie mai ridicate decât în Occident.

2. Creșterea profiturilor prin creșterea artificială a prețurilor în zonele de monopol.

3. Repartizarea neuniformă a efectelor inflației. În mod frecvent, agenții economici includ preventiv în preț creșterile previzionate ale inflației, reușind astfel să-și crească cotele de profit, în timp ce veniturile consumatorilor scad.

### b. Creșterea inegalităților salariale

Menținute artificial într-o relativă omogenitate de către regimul socialist, salariile s-au diferențiat rapid începând cu 1992-93.

Salariul minim, care oferă o protecție elementară a demnității și bunăstării muncii, a rămas dramatic în urma masei salariilor (Tabel 17), paralel cu creșterea proporției celor care primesc salariul minim sau unul apropiat de acesta. Aceasta a fost în principal situația în ramurile din afara sferei de monopol sau în cele slab sindicalizate, unde performanțele economice au limitat nivelurile de salarizare. Astfel, dacă în 1994 3,4% dintre salariați primeau salariul minim, în 1998 proporția acestora era de 5,1% (RNDU 1999).

Scăderea mai accentuată a salariilor mici a avut două efecte distincte. Pe de-o parte s-a creat o zonă de sărăcie severă în însăși clasa salariată. Pe de altă parte, s-a redus motivația reintegrării în viața economică în cazul celor

**Tabel 17. Dinamica salariului minim față de cel mediu.**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Jan. 2001
Salariul minim ca % din salariul mediu	65,3	59,2	61,5	46,0	38,0	34,9	31,5	30,2	29,0	30,4	26,9	28,2	36,5

Sursa: Baza de date ICCV.

rămași fără loc de muncă sau al celor activi în economia subterană. Un nivel scăzut al remunerației salariale, apropiat de cel al beneficiilor sociale care înlocuiesc salariul, face neatractiv efortul angajării în muncă. Programul guvernării actuale prevede ca, în 4 ani, salariul minim să crească cu 50% în termeni reali. Deja în luna martie a acestui an a avut loc o creștere a salariului minim cu 27% față de începutul anului.

**Tabel 18. Beneficii sociale ca % din salariul minim**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensie medie de asigurări sociale de stat	71,0	75,6	73,3	95,0	118,9	122,0	129,6	127,8	139,2	122,5	133,0	121,7
Ajutor șomaj	--	--	69,8	64,4	73,7	102,5	95,8	97,9	135,8	106,4	138,9	111,2
Alocație sprijin	--	--	--	43,5	42,5	41,1	59,0	52,1	53,2	48,3	62,2	45,9
Ajutorul social	--	--	--	--	--	--	60,0	46,4	39,3	41,1	38,6	27,2

Sursa: Baza de date ICCV.

Efectul a fost că multe persoane, în loc să accepte un loc de muncă plătit cu un salariu apropiat de salariul minim, au preferat să iasă cât mai repede la pensie, aceasta fiind de multe ori mai mare decât salariul pe care l-ar fi putut primi.

**Tabel 19. Diferențele salariale înregistrate între diferite sectoare**

Salariul mediu = 100	Regii/monopoluri	Ramuri prelucrătoare în condiții concurențiale	Ramuri strict bugetare
1990	118,6%	91,6%	96,5%
Martie 1998	180,9%	85,5%	90,5%

Sursa: Clasificările de ramuri ale INS, Anuarul Statistic al României.

În ultimii ani s-a produs o adevărată **explozie a salariilor mari**.

Întreprinderile monopoliste au abuzat de poziția lor. Creșterile salariale de care s-au bucurat salariații întreprinderilor care dețin monopolul asupra unor puncte cheie ale economiei nu s-au bazat în mod necesar pe criterii de eficiență economică (Tabel 19). În 1997, în ramura "energie electrică și termică, gaze și apă" productivitatea muncii pe salariat a fost de 83,1% față de 1994, în timp ce câștigul salarial real era de 98,7%<sup>6</sup>.

Creșterea masivă a salariilor în Regiile Autonome și în alte întreprinderi situate în puncte de control ale economiei s-a realizat prin diminuarea resurselor altor segmente ale colectivității:

■ pe seama salariaților altor întreprinderi, prețurile ridicate la începutul lanțului productiv (de regulă zonă controlată de monopoluri) au constrâns producătorii

finali de bunuri și servicii, care acționează în condiții de concurență, să mențină un nivel scăzut al salariilor (prins între costul artificial ridicat al intrărilor și prețurile impuse de piață);

■ pe seama consumatorului, prin transferul creșterilor salariale (inclusiv al profiturilor) asupra prețurilor, având ca efect sărăcirea masei de consumatori;

■ pe seama bugetului, prin subvențiile mai mult sau mai puțin mascate și prin neachitarea contribuțiilor datorate bugetului de stat.

Paradoxal, în întreprinderile de stat, multe dintre ele cu pierderi substanțiale, conducerea și-a acordat salarii disproporționat de mari, depășind uneori chiar și de 50 de ori salariul mediu. Între 1994 și 1998 proporția celor care depășeau de peste 2 ori salariul mediu pe economie a crescut de 4 ori: de la 2,3% dintre salariați la 9,8%<sup>7</sup>. Este cert că politica salarială promovată începând cu 1992 a reprezentat un factor major de dezechilibru și inechitate în sistemul muncii salariale, constituind o sursă artificială de sărăcire a unor segmente ale populației.

**c. Extinderea economiei subterane**

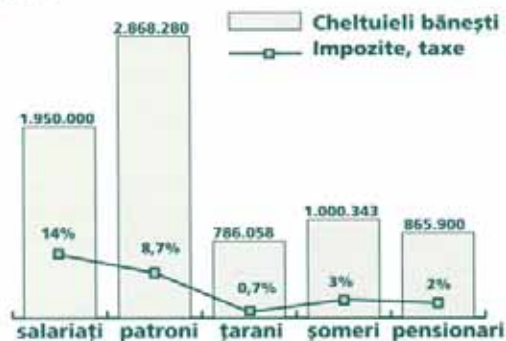
Întrucât polarizarea veniturilor este mult mai accentuată în economia subterană decât în cea formală, extinderea economiei subterane a fost responsabilă de o creștere a inegalităților economice. La aceasta se adaugă și riscurile specifice economiei subterane: corupție,

<sup>6</sup> Raportul Dezvoltării Umane, România 1999, pp.24.  
<sup>7</sup> Date furnizate de IRE, în Raportul Dezvoltării Umane, România 1999.

penalități administrative pentru încălcarea legilor, criminalitate, lipsa de acces la drepturile de asigurare socială și medicală.

**d.** Impozitarea accentuată a segmentului sărac  
Frauda fiscală, la care se adaugă neplata impozitelor și contribuțiilor de către mulți agenți economici, face să crească povara fiscală asupra veniturilor mici legale.

**Grafic 9. Nivelul impozitelor față de cel al tuturor cheltuielilor bănești ale gospodăriilor în funcție de ocupație**



Dificultățile de încasare a impozitelor și contribuțiilor explică tendința de creștere a ponderii impozitelor indirecte pe consum (TVA, accize) care sunt tipic regresive, în consecință și mai apăsătoare pentru cei săraci. Cu cât scad veniturile individului, cotele constante ale impozitelor indirecte (incluse în prețurile bunurilor de consum) sunt mai intens resimțite. Intenția actualului guvern de a reduce TVA-ul la o serie de bunuri de consum de bază, fapt care ar fi ușurat situația celor mai săraci, nu a putut fi pusă în aplicare în anul 2001 datorită dificultății de constituire a bugetului.

**e.** Creșterea inegalității zonale  
Criza unor ramuri economice, cum sunt mineritul și siderurgia, ca și falimentul unor mari întreprinderi au dus, mai ales acolo unde economia locală s-a dezvoltat în jurul lor, la căderea economică a întregii zone, generând un șomaj ridicat. Pe acest fond, procesul de descentralizare a avut ca efect pervers accentuarea dezechilibrelor zonale: zonele sărace au devenit și mai sărace, necesitând să se sprijine în mare măsură pe resursele financiare care au putut fi colectate local.

**Grafic 10. Rata sărăciei în România pe regiuni**



Sursa: Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001.

Valea Jiului este cazul tipic de zonă caracterizată de o accentuată și rapidă cădere economică. Șomajul în principalele orașe de aici atinge cote uriașe: Petrița 58%, Petroșani 48%, Aninoasa 20%, Vulcan peste 50%, Lupeni 63%, Uricani 55%<sup>10</sup>.

Diferențierile regionale s-au adâncit dramatic. Cea mai săracă regiune o constituie nord-estul României, dar un grad ridicat de sărăcie se întâlnește și în regiunile sudice ale țării.

S-au accentuat de asemenea decalajele sat / oraș. Conform datelor referitoare la 1998, rata sărăciei în mediul rural era cu circa 50% mai mare decât în cel urban: 41% din populația rurală era săracă, în timp ce procentul pentru mediul urban era de numai 28%. Diferențele dintre rural și urban se dovedesc semnificative, chiar independent de efectul statutului ocupațional (preponderența agricultorilor în mediul rural etc.). Involuția agriculturii spre o economie de supraviețuire a accentuat fenomenul de izolare geografic-socială a multor comunități sătești.

**f.** Corupția, birocrăția, ineficiența administrației publice  
Un recent studiu al Băncii Mondiale<sup>11</sup> sugerează faptul că principala consecință a corupției este declinul standardului de viață: cei bogați devin tot mai bogați, iar cei săraci devin și mai săraci. Premierul Adrian Năstase estimează că actele de corupție conduc și la diminuarea veniturilor bugetare: cu cel puțin 15%, la o estimare conservatoare (teleconferința săptămânală cu prefectii, 2 martie 2001). Prin mecanisme directe și indirecte, corupția produce o redistribuire a resurselor de la cei



săraci la cei aflați într-o situație economică și socială mai avantajoasă. Sistemul de condiționare a prestării serviciilor publice de oferirea de bani / cadouri este cel mai evident, dar departe de a fi unicul. În același studiu al Băncii Mondiale (2000), 42% din persoanele intervievate au declarat că în ultimul an au simțit că "o mită ar fi necesară" sau au oferit direct mită sau o „atenție” în relația pe care au avut-o cu diferitele oficialități publice. Birocrația excesivă a serviciilor publice extinde oportunitățile de corupție și crește nejustificat costurile soluționării problemelor curente. Corupția este responsabilă în mare măsură de dezagregarea economiei, afectând pe diferite căi standardul de viață al populației. În aceeași anchetă realizată de Banca Mondială (2000), între cele mai importante două consecințe ale corupției au fost enumerate:

Scăderea standardului de viață al populației	51%
Săracii devin mai săraci și bogații mai bogați	51%
Securitatea statului este în primejdie	17%
Drepturile omului sunt violate	16%
Declinul moral al societății	14%
Scăderea numărului persoanelor care cred că onestitatea este productivă	11%
Investitorii străini pierd interesul pentru România	11%

Un studiu realizat în 2000 de către CURS<sup>12</sup> arată că 51% dintre cei care au avut o problemă medicală (la spital) au trebuit "să ofere cadouri" pentru a o putea rezolva. Proportia celor care au fost nevoiți să recurgă la această soluție pentru rezolvarea problemelor personale este: la administrația locală (10%), școală (17%), pentru a găsi un loc de muncă (23%), sistemul judiciar (23%) sau poliție (16%).

Nu este întâmplător faptul că, în imaginea publică, cei care au câștigat în procesul tranziției sunt "cei care au ocupat poziții de conducere", și nu cetățenii obișnuiți.

#### g. Criminalitatea și speculațiile frauduloase

De-a lungul ultimilor ani s-a înregistrat o puternică tendință de formare și extindere a unor sisteme de tip

mafiot, dar și înmulțirea furturilor, tâlhăriilor, a escrocheriilor de tot felul: micii întreprinzători sunt nevoiți să plătească taxe de protecție, bătrânii rămân fără locuință în urma escrocheriilor, tâlhăria pe stradă și în mijloacele de transport au făcut parte din peisajul cotidian, alături de mari escrocherii.

Slabul răspuns al autorităților responsabile de securitatea persoanei și a proprietăților sale a avut un rol important în explozia criminalității.

#### Câtă încredere aveți în Poliție ?

62% puțină și foarte puțină

#### Câtă încredere aveți în Justiție ?

74% puțină și foarte puțină

Sursa: Barometrul de Gen, GALLUP – România, August 2000.

Protecția populației împotriva jefuirii criminale, în forme directe sau indirecte, a reprezentat una dintre slăbiciunile statului în perioada de tranziție, fiind responsabilă de accentuarea sărăciei unor importante segmente ale populației.

Numărul infracțiunilor cercetate de Poliție a crescut între 1990 și 1997 de aproape 4 ori (RNDU, 1999). Numărul infracțiunilor îndreptate împotriva patrimoniului, furturile și înșelăciunile au crescut de 20 de ori. Aceste fapte sunt direct generatoare de sărăcie, atât pentru victime, cât și pentru autori. Victimele sunt împinse adesea în situații ireversibile de sărăcie. Pentru infractori, perioada de detenție are consecințe pe termen lung: sporește vulnerabilitatea socială a deținuților și a familiilor lor, conducând la marginalizare socială și excludere de pe piața muncii.

Înmulțirea actelor de delincvență își găsește o explicație în dificultățile materiale ale perioadei de tranziție. În mod special, tinerii sunt expuși la infracționalitate datorită dificultăților economice multiple și deficitului sever de oportunități.

În perioada tranziției au explodat și alte forme de criminalitate cu efecte grave asupra populației -

#### Știți pe cineva care, după ce și-a pierdut locul de muncă, a început să fure?

Da - 8%

Sursa: Barometrul de Gen, GALLUP – România, August 2000.

#### "Cine credeți că a beneficiat mai mult de trecerea la economia de piață până în prezent?"

cei cu funcții de conducere	87%
cetățenii obișnuiți	3%
nu știu / NR	10%

Sursa: Barometrul de Gen, GALLUP – România, August 2000.

înșelăciunile de tot felul, împrumuturile ilegale cu dobânzi exorbitante, preluarea proprietății caselor prin înșelăciune, impunerea unor taxe de protecție de tip mafiot etc. - fiind, în unele cazuri, chiar tolerate / protejate de poliție și justiție. "Ingineriile" financiare au jefuit resursele populației și bugetul statului. Scandalurile de tip CARITAS sau FNI, falimentarea unor bănci au depozitat masa de deponenți de resurse economisite, au încărcat bugetul de stat cu preluarea / compensarea datoriilor și, ceea ce este cel puțin tot atât de grav, au demotivat acumularea, scăzând încrederea în economisire și investiție. O parte dintre resursele care ar fi putut constitui capital intern au fost jefuite.

#### Câtă încredere aveți în bănci ?

69% puțină și foarte puțină

Sursa: Barometrul de Gen, GALLUP - România, August 2000.

**h.** Politica de remediere a nedreptăților produse de regimul socialist

În mod special, politica de retrocedare *in integrum* a pământului și clădirilor, pe lângă faptul că a creat noi nedreptăți (locuitori ai satului, care au lucrat în ultimele decenii în agricultură, rămași fără pământ, familii evacuate din locuințe, fără nici un fel de protecție), transferă asupra întregii colectivități, prin intermediul bugetului, cheltuielile reparațiilor substanțiale. Contribuția acestei opțiuni politice la creșterea inegalităților economice nu este calculată încă, dar poate fi estimată drept apreciabilă, urmând ca "nota de plată" să fie suportată de către populație și în viitor.

Se poate aprecia, în concluzie, că perioada tranziției a fost caracterizată prin explozia unor mecanisme anormale / criminale de transfer, de regulă de la cei săraci, care nu răspund unor condiții de funcționalitate ale unei economii sănătoase, ci reprezintă mai degrabă patologii

ale acestora: mecanisme speculative și de monopol, fraude și escrocherii. Acestea sunt responsabile de o parte semnificativă a procesului de sărăcire.

#### C. Sărăcia redistribuțională

Mecanismele redistributive ale statului au ca obiectiv prevenirea și diminuarea sărăciei. Sprijinul social pentru cei care și-au pierdut sursele de venit din activitatea economică directă sau care, în anumite condiții, se confruntă cu situații de dezechilibru acut între nevoi și resurse a cunoscut în ultimii ani o erodare mult mai rapidă decât veniturile obținute direct din activitățile economice. Dacă comparăm dinamica diferitelor beneficii sociale de sprijin cu salariile, cea mai importantă sursă primară de venit, observăm o creștere rapidă a "distanței" dintre salariați și cei care trăiesc din beneficii sociale (Tabel 20).

Aceste date indică cu claritate faptul că protecția socială, în toate formele sale, s-a depreciat substanțial în raport cu veniturile primare ale populației, aflate și ele în scădere.

În domeniul protecției sociale pot fi găsite și situații de dezechilibre artificiale, induse de unele decizii de politică socială, imposibil de justificat rațional. Este cazul beneficiilor de asigurări sociale. În ultimii ani, introducerea unor modalități de calcul al pensiei, în contradicție cu principiile fundamentale ale sistemului, au generat inechități majore: pensionarii care au ieșit la pensie în anumite perioade au putut astfel obține pensii chiar de două ori mai mari decât ultimul salariu sau au beneficiat de condiții mai avantajoase decât cei pensionați anterior în situații similare.

Tabel 20. Beneficii sociale ca % din salariul mediu

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensia medie de asigurări sociale de stat	46,4	44,7	45,1	43,6	45,2	42,6	40,8	38,6	40,3	37,2	35,9	34,3
Alocație de stat pentru copii	10,5	9,7	7,2	5,4	4,9	4,2	4,3	3,9	7,4	6,2	4,3	3,2
Alocație al doilea copil <sup>1)</sup>	--	--	--	--	--	--	--	--	13,7	10,1	7,0	5,5
Ajutorul social	--	--	--	--	--	--	21,3	14,0	15,6	13,2	10,6	7,7
Alocație de sprijin	--	--	--	20,0	16,1	14,4	18,6	15,7	15,4	14,7	16,8	12,9
Ajutor de integrare profesională	--	--	--	--	--	24,7	20,1	17,0	18,8	17,9	21,9	17,4

<sup>1)</sup> Din 1997, s-a introdus o alocație suplimentară pentru familiile cu 2 sau mai mulți copii.

Sursa: Baza de date ICCV.



- Pensionarii de până la sfârșitul anului 1997 => 78% din totalul pensionarilor obțin 94,2% din pensia medie.
- Pensionarii de după 1997 => 22% din totalul pensionarilor obțin 127% din pensia medie.

(Sursă: calcule ale Ministerului Muncii și Solidarității Sociale).

**Așadar, deprecierea accentuată a sprijinului social a devenit o sursă importantă de adâncire a sărăciei.**

Din aceste analize se poate deduce că, în ultimii 11 ani, explozia sărăciei în România nu a reprezentat un cost social inevitabil al tranziției, ci unul evitabil într-o măsură semnificativă, generat de importantele deficite și distorsiuni din politica economică și socială. În consecință, pe lângă relansarea economică, surse importante de reducere a sărăciei rezidă din corecții ale politicii economice și sociale.

## CAPITOLUL 4. SĂRĂCIA ACTUALĂ: SURSĂ A ADÂNCIRII SĂRĂCIEI ȘI A VULNERABILITĂȚII VIITOARE

Explozia actuală a sărăciei, chiar dacă va fi întreruptă și contracarată de o dorită relansare economică, va genera „replci” și în viitor, sub forma unor efecte propagate. Sărăcia extremă și de durată dă naștere unei anumite „imunități” la creșterea economică și devine în sine un obstacol al dezvoltării. Ea produce deteriorări grave în societatea românească: pierderea capacităților profesionale, erodarea nivelului de educație, diminuarea acumulărilor bănești sau de patrimoniu, procese de dezintegrare socială. Toate acestea duc, în timp, pe diferite căi, la excludere socială.

**Procesele de marginalizare și excludere socială sunt greu reversibile. Efectele sărăciei actuale devin cauze ale reproducerii ei în viitor.**

### a. Deprecierea și subdezvoltarea capacităților umane necesare unei vieți prospere

Criza îndelungată și severă a economiei românești din ultimul deceniu a avut drept consecință nu numai o sărăcire imediată, dar, afectând negativ capacitățile colective, se va constitui într-un factor dăunător pentru bunăstarea viitoare. Numărul posturilor de muncă înalt calificate a scăzut dramatic odată cu declinul industriei, ceea ce a restricționat sever șansele tinerei generații de a avea acces la astfel de locuri de muncă. Tânăra generație se confruntă de asemenea, în același timp, cu un accentuat fenomen de polarizare profesională; alături de un segment redus de tineri care au beneficiat de oportunități profesionale de vârf, marea masă de tineri se află fie în șomaj, fie ocupă locuri de muncă necalificate, slab calificate sau sub calificarea dobândită.

La aceasta se adaugă degradarea capacităților de muncă, datorată întârzierilor în revenirea pe piața muncii. Rata șomajului la tineri a fost constant dublă comparativ cu valoarea medie pe țară, aproape triplându-se începând cu 1994. Șomajul cronic la tineri este îngrijorător.

Faptul că tranziția nu a produs indicii semnificative de redresare economică, politică și socială, că pentru mulți șansele în viață sunt mai degrabă în scădere constituie o sursă de demoralizare gravă. Stress-ul social-economic a condus și la deprecierea capacităților de funcționare socială normală și eficientă: unii evadează în pasivitate,

alții în alcool și droguri, alții recurg la mijloace de câștig nu numai ilegale, dar și degradante uman (cerșetorie, prostituție), alții părăsesc țara, iar alții recurg chiar la sinucidere (rata sinuciderilor la 100.000 locuitori a crescut rapid în ultimii ani: de la 14,0 în 1996 la 15,8 în 1998 și la 18,9 în 2000) (Raportul anual al rețelei de medicină legală, 2001).

### Știți pe cineva care, după ce și-a pierdut locul de muncă, a început să bea?

Da - 25%

### Știți pe cineva care, după ce și-a pierdut locul de muncă, a început să cerșească?

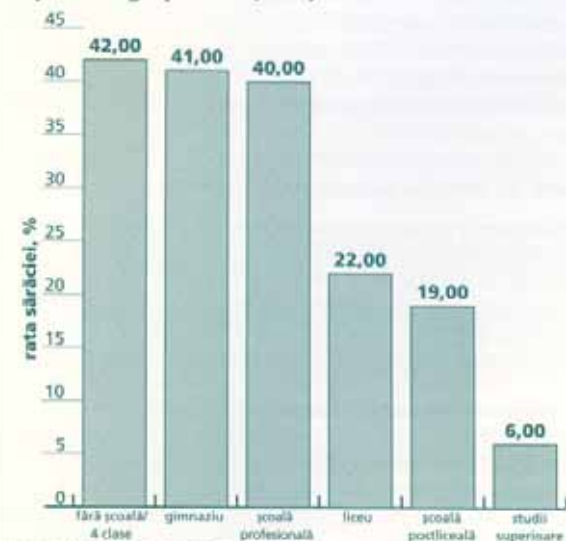
Da - 6%

Sursa: Barometrul de Gen, GALLUP - România, August 2000.

### b. Scăderea nivelului de educație

Un nivel de educație redus al adulților din gospodărie determină un nivel scăzut al veniturilor acesteia, independent de alte caracteristici ale gospodăriei (Grafic 12). Învățământul

**Grafic 12. Rata sărăciei funcție de nivelul educațional al capului de gospodărie (1998)**



Sursa: Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001.

este unica șansă a copiilor acestor familii de a depăși în viitor statutul de sărac.

**Tabel 21. Sărăcia și rata neparticipării școlare (% din populația națională)\***

Anul 1998	Mediul de rezidență			
		Urban	Rural	Total
Total		3,4	6,1	4,6
<b>Caracteristici ale gospodăriei</b>				
Gospodăria se află în sărăcie	Da	5,6	7,6	6,7
	Nu	2,1	3,8	2,6
Gospodăria se află în starea de sărăcie extremă	Da	11,0	10,1	10,4
	Nu	2,3	4,5	3,2

\* Datele se referă la copii având 7 ani impliniți în momentul începerii anului școlar și mai mici de 15 ani în momentul anchetei. Sursa: L. Pop și B. Voicu (2000).

Participarea școlară este condiționată în bună măsură de sprijinul familiei: copiii proveniți din familii sărace au un nivel de educație redus, datorită ratelor sensibil mai ridicate de neparticipare școlară și deci au șanse de reușită școlară sensibil diminuate (Tabel 21). Majoritatea celor care abandonează școala sau nu se înscriu deloc provin din familii sărace cu probleme sociale. Erodarea sistemelor sociale de sprijin a făcut ca dependența participării școlare de sprijinul familiei să crească enorm în ultimii ani: la o extremă, creșterea îngrijorătoare a neparticipării / abandonului la nivel elementar obligatoriu de școlaritate, datorat frecvent lipsei condițiilor materiale elementare (hrană, îmbrăcăminte, rechizite, posibilități de transport, mai ales în mediul rural), iar la cealaltă,

**Tabel 22. Situația educațională a copiilor romi**

**Participarea școlară a copiilor romi (7-18 ani)**

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

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

Nu știu să citească deloc	23,0%
Citesc cu dificultate	16,6%
Citesc bine	60,4%

Sursa: Pop și Voicu, 2000.

scăderea dramatică a șanselor de educație superioară pentru tinerii proveniți din familiile sărace, mai ales din mediul rural. Efectul acestei stări de dependență se resimte și invers, prin grevarea severă a bugetului familiei, având ca rezultat restricționarea dramatică a altor capitole de cheltuieli: este cazul bătrânilor care își folosesc pensia pentru a-și ajuta copiii sau nepoții, reducând din cheltuielile necesare pentru medicamente și chiar hrană etc. Învățământul în mediul rural pare a cunoaște o degradare în accentuare, mai ales în comunitățile izolate.

Situația educațională a populației de romi poate fi considerată alarmantă (Tabel 22).

Accentuarea inegalităților economice din ultimii 11 ani a fost urmată de un fenomen de polarizare a participării școlare. La nivel superior, se înregistrează o creștere spectaculoasă a numărului de studenți, în schimb, la nivel preuniversitar, au avut loc scăderi semnificative ale ratei de participare școlară. Învățământul preșcolar a înregistrat una dintre cele mai scăzute rate de participare: de la 83% în 1989 la 63% în 1997 (RNDU, 1998). Deși rata abandonului la nivelul învățământului primar este mai scăzută, acest fenomen este extrem de grav, îndeosebi prin consecințele pe termen lung. Cea mai accentuată scădere a ratei de participare este prezentă în învățământul secundar: de la 90,7 % în 1990 la 68,7 % în 1997.

Structura actuală a învățământului este mai degrabă centrată pe acumularea de informații, și nu pe formarea de capacități de integrare socială și economică eficientă. Pe de altă parte, la mijlocul anilor '90 a existat o "criză a învățământului profesional", concretizată nu numai prin scăderea participării în această formă de învățământ, dar și prin slaba adaptare a acestuia la cerințele economiei actuale.

Absența studiilor sau / și a unei profesii îngreunează găsirea unui loc de muncă și va reprezenta o sursă statornică de sărăcie în viitor. Oportunitățile pe piața muncii ale celor care acum renunță la educația post-gimnazială sunt extrem de reduse. Mobilitatea lor este practic minimă, iar șansele de a ocupa în viitor o poziție marginală pe piața muncii sunt extrem de mari, ceea ce îi plasează într-o situație economică cu vulnerabilitate ridicată.

**c. Erodarea valorilor muncii și demoralizarea**

Distorsiunile în mecanismele normale ale economiei, care au însoțit tranziția, au generat importante efecte negative asupra valorilor muncii. Experiența arată că, de multe ori, nu efortul și inteligența constructivă, ci

**Cum credeți că au reușit majoritatea oamenilor care au făcut avere în România ?**

Prin încălcarea legii	54%
Prin relații	21%
Prin muncă și merit personal	9%

Sursa: Barometrul de Opinie Publică, 1999 (BOP '99).

speculația la limita legalității sau dincolo de ea este explicația succesului. Acest lucru devine un obstacol puternic al relansării sănătoase a economiei. Mai mult, majoritatea românilor apreciau în 1999 (BOP '99) că în România munca este prost plătită (91%) și greu de găsit (87%).

**d. Condiții de viață inadecvate pentru copii**

Sărăcirea populației a afectat în mod brutal copiii. La degradarea generală a situației economice s-a adăugat dezorganizarea familiei, asociată cu sărăcia extremă. Acestea au amplificat riscul copiilor de a fi neglijați, maltratați, supuși la forme umiltoare de obținere a veniturilor și chiar abandonati, ceea ce le limitează sever capacitățile de inserție socială normală în viața adultă. O situație specială o prezintă copiii abandonati care, după împlinirea vârstei de 18 ani, sunt lipsiți de sprijinul minim necesar integrării normale în viața adultă. Mulți dintre ei își continuă viața în stradă, lipsiți de locuință și de oportunități de muncă; alții devin candidați la o carieră criminală. Copiii străzii reprezintă forma extremă a copilului abandonat, ale cărui șanse de evoluție socială normală sunt practic nule.

**e. Criza locuirii**

Diferite situații au făcut ca un număr de persoane / familii, care nu poate fi încă estimat, să rămână fără locuință și fără posibilitatea de a obține una. În condițiile actuale, lipsa locuinței reprezintă un factor decisiv de împingere în sărăcie extremă.

Aici sunt incluse două aspecte: deficitul de locuințe și criza utilităților pentru locuire. În ultimii ani s-a prefigurat o nouă criză cu efecte dezastruoase pe termen lung: incapacitatea de plată a cheltuielilor de întreținere. Din totalul familiilor care locuiesc în apartament la bloc, 22,4% au datorii la întreținere pe mai mult de 3 luni (BOP, Nov.2000)<sup>11</sup>. Acumularea de datorii împinge familiile în situații disperate, cu puține șanse de depășire, riscul major fiind pierderea locuinței. Neplata utilităților

publice afectează nu doar familia respectivă, ci întreaga asociație de locatari, ea fiind semnalul unui proces de falimentare a unei infrastructuri a vieții colective. Concepția tehnologică structural deficitară a sistemului de termoficare, la care se adaugă lipsa cronică de investiții din ultimele două decenii, face ca pierderile în sistem să fie excesive, încărcând prețurile suportate de populație. Pe de altă parte, deconectarea (voluntară sau forțată) a multor familii de la sistemul de termoficare și chiar de la rețeaua de apă și electricitate, din cauza imposibilității de plată, conferă sărăciei o coloratură de mizerie inacceptabilă într-o societate modernă.

**f. Formarea pungilor de sărăcie**

Dezvoltarea economică va avea efecte minime asupra unor comunități și chiar arii teritoriale întinse, confruntate în prezent cu crize economice și sociale profunde, care riscă să devină zone cronic subdezvoltate. Diferiți factori duc la constituirea unor adevărate pungi de sărăcie:

- orașe mici legate exclusiv de un complex industrial falimentar;
- comunitățile rurale în care întreaga viață economică se dezvoltă în jurul unei agriculturi de subsistență;
- în marile orașe, oportunitățile de muncă (în special temporară) au aglomerat forța de muncă, fără ca aceasta să poată beneficia de condițiile de locuire necesare.

Toate acestea s-au asociat și, într-o anumită măsură, au generat degradarea infrastructurii, a rețelei de transport și a condițiilor de viață în general. În aceste zone se formează pungi de sărăcie, în care se cristalizează o cultură a sărăciei: comportamente și stiluri de viață caracteristice stării de sărăcie cronică, asociate cu stări de descurajare, apatie, demoralizare. Unele comunități de romi, lipsite cronic de oportunități de inserție într-o economie modernă, constituie pungi de sărăcie și excluziune socială foarte persistente.

**g. Consolidarea economiei subterane, cu dificultățile ei de reconversie în economie normală**

Dintr-o strategie generată de necesitatea de a face față gravelor dificultăți ale tranziției, economia subterană poate deveni sursă a subdezvoltării, putând crea structuri social-culturale de durată, caracterizate prin sărăcie, excluziune și criminalitate, dificil de resorbit în structurile social-economice normale. Relațiile sociale se fragilizează, fiind înlocuite de relații bazate mai mult pe putere decât pe lege și moralitate.

<sup>11</sup>Ținând cont că zarzarea BOP din noiembrie 2000 a rulas date referitoare la lunile august, septembrie, octombrie, este de așteptat ca în lunile de iarnă (luni în care cheltuielile de întreținere sporesc ca urmare a adăugării costurilor energiei termice furnizate în apartamente) ponderea datornicilor la întreținere să crească.

## CAPITOLUL 5. POLITICA ANTI-SĂRĂCIE: EVALUARE

Încă din primii ani de după Revoluție, s-a cristalizat ideea că, pentru a minimiza costurile sociale ale tranziției și a se evita degradarea severă a nivelului de trai, proces greu și costisitor reversibil, este nevoie de o protecție socială extra-ordinară. A optat România pentru o protecție socială mai accentuată pentru a compensa efectele de sărăcire ale tranziției? Cum au reacționat celelalte state în tranziție la aceeași provocare?

### Ignorarea politică a problemei sărăciei

În mod paradoxal, explozia sărăciei din cei 11 ani de tranziție a fost însoțită de o tendință politică de ignorare a gravității ei.

În 1989 puțini români se percepeau a fi săraci. Ei se considerau mai degrabă sacrificați de o politică aberantă; resursele economiei erau utilizate pentru a susține o economie ineficientă și a obține cu orice preț valuta necesară plății în avans a datoriilor externe, iar veniturile erau diminuate de investiții megalomane. Din acest motiv, Revoluția din 1989 a fost caracterizată prin așteptări optimiste accentuate. Căderea regimului Ceaușescu a creat speranța că imediat se va produce o creștere substanțială a bunăstării, frânată artificial de regimul socialist. Iar procesul de relansare economică va urma inevitabil, susținând treptat o creștere economică, în sine puțin problematică.

Încrederea în rezultatele pozitive imediate ale reformei economice a făcut ca, în primii ani ai tranziției, avertismentele cu privire la explozia sărăciei să fie considerate mai degrabă o exagerare a specialiștilor. Prin anii 1991-93, oamenii politici nu au considerat sărăcia ca o problemă în legătură cu care să se întreprindă ceva în mod sistematic. Sărăcirea venise prea brusc, în ciuda așteptărilor optimiste. De abia prin 1994, an de vârf al sărăcirii, problema a tins să fie înregistrată la nivelul conștiinței politice, dar mai degrabă sub forma unei surprize, și mai puțin ca o problemă în legătură cu care se poate face ceva. O anumită creștere economică din anii 1995-96 a reîmpins problema sărăciei într-un con de umbră. În 1997, cercurile din jurul noului

președinte au încercat să pună în atenția publică problema sărăciei, dar aceasta a trecut rapid într-o zonă de interes redus. Guvernul era preocupat de închiderea întreprinderilor nerentabile, ca mijloc al reformei, și mai puțin de combaterea sărăciei. Măsura de a oferi compensații generoase pentru concedieri în masă nu a reprezentat un program propriu-zis anti-sărăcie, ci mai degrabă un mod de a facilita dezmembrarea unor ramuri industriale, evitându-se rezistențele sociale. În 1997, la solicitarea PNUD, s-a înființat o Comisie Națională de Combatere a Sărăciei, sub patronajul Președintelui României. Produsul acestei Comisii a fost o Strategie, formulată în termeni destul de generali, căreia Guvernul nu i-a acordat nici o atenție, ea nereușind în consecință să devină un program de acțiune guvernamentală.

Mai există încă două explicații ale unei asemenea ignorări. Prima: România se afla în fața unui proces dificil de restructurare economică, în care efortul trebuia investit în principal în restructurare și relansare economică. Sărăcia părea a fi cel mai bine eliminată printr-o reformă economică de succes. A doua: tipic pentru prima perioadă de după Revoluție a fost o continuă presiune socială către satisfacerea unor revendicări sociale. Guvernarea era preocupată mai mult să reziste presiunilor de a satisface din bani publici mulțimea revendicărilor, decât de a articula o politică de sprijin a celor grav sărăciți.

### Tranziția: reformă economică cu șoc social

Pentru a evalua impactul politicii sociale asupra dinamicii sărăciei, vom lua în considerare două aspecte: nivelul finanțării politicilor sociale și configurația sistemului de protecție socială.

#### A. Finanțarea politicilor sociale

O protecție socială mai accentuată putea fi realizată, în primul rând, printr-o creștere a efortului bugetar. În fața șocului resimțit în 1991-93, toate țările în tranziție au optat pentru o protecție socială mai accentuată. Deși nivelul inițial al cheltuielilor sociale publice, ca procent din PIB era, în România, unul dintre cele mai scăzute

Nivelul cheltuielilor sociale este considerat de Raportul Mondial al Dezvoltării Umane (1999) a fi un factor extrem de important pentru asigurarea unei dezvoltări umane satisfăcătoare. Raportul face, în acest context, un apel în special la țările sărace, ca, în ciuda limitării resurselor, să facă un efort mai accentuat în acest domeniu.

**Tabel 23. Dinamica cheltuielilor sociale publice în țările în tranziție, ca reacție la primul șoc al tranziției (1993 față de 1989) comparativ cu unele țări UE**

Țări în tranziție	1989 (% din PIB)	Creșteri / scăderi în 1993 față de 1989 în puncte procentuale
Media țărilor în tranziție	16,7	4,5
Media țărilor europene în tranziție	20,4	6,6
<b>România</b>	<b>14,2</b>	<b>1,0</b>
Media țării CSI	13,6	6,0
UE (1990)*	25,4	3,6
Portugalia	15,5	5,5
Spania	20,4	4,0
Grecia	22,7	-0,7

\* În țările UE, comparația se face între 1993 și 1990, datele referindu-se numai la cheltuielile de protecție socială, adică transferurile sociale și cheltuielile pentru sănătate, fără cheltuielile pentru învățământ.

Sursa pentru România și țările în tranziție: C. Zamfir (coord.), 1999.

Sursa pentru țările UE: The Social Situation in the European Union, EUROSTAT, European Communities, 2000.

din sistemul socialist; mai ales dacă ne referim la țările socialiste europene, creșterea în acest domeniu în țara noastră a fost dintre cele mai modeste: 1 procent în 1993, față de 6,6 procente - media țărilor europene în tranziție (Tabel 23). Decalajul de efort în sfera socială dintre România și celelalte țări europene în tranziție s-a menținut și ulterior. În aceeași perioadă, țările din UE, confruntate și ele cu o încetinire a ritmului de creștere a PIB-ului și o creștere a șomajului, au crescut cheltuielile de protecție socială cu 3,6% între 1990 și 1993. Țările mai sărace ale UE (Portugalia și Spania, dar cu excepția Greciei) au făcut un efort mai mare decât celelalte (Tabel 23).

În România, creșterea ușoară a efortului bugetar pentru programe sociale (Grafic 13) a fost în fapt spulberată de scăderea în termeni reali a finanțării politicilor sociale (Tabel 24).

**Grafic 13. Dinamica cheltuielilor sociale publice ca % din PIB în România**



\* Pentru 1998, 1999 și 2000 - Baza de date ICCV.

\*\* Transferurile sociale includ cheltuielile pentru asistență socială, alocații, pensii, ajutoare, indemnizații și alte cheltuieli sociale (minus cele pentru locuire).

Sursa: Raportul Național al Dezvoltării Umane, România 1999.



**Tabel 24. Dinamica cheltuielilor sociale publice în România**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*
Cheltuieli sociale publice** ca % din PIB (1989 = 100)	104,2	80,4	65,4	62,0	67,9	80,5	86,0	76,8	76,4	74,6	72,6

\* Date provizorii

\*\* Cuprind transferuri sociale (asistență socială, alocații, pensii, ajutoare și indemnizații), învățământ, sănătate, alte cheltuieli cu caracter social, minus cele legate de locuințe și locuire

Sursa: Baza de date ICCV.

Integrarea în Uniunea Europeană va solicita României un efort suplimentar, atât în nivelul, cât și în calitatea protecției sociale. Tratatul de la Amsterdam, Art. 2, prevede: „Comunitatea va avea ca sarcină ...a promova în cadrul Comunității...un nivel ridicat de ...protecție socială.” Comisia a adoptat la 14 iulie 1999 un comunicat (COM99-347) asupra unei extinse strategii a UE de modernizare a protecției sociale. Comunicatul stabilește o agendă pentru reflecția colectivă asupra unor obiective cheie, în număr de 4: eficientizarea muncii și venituri sigure; pensii garantate și sistem de pensii sustenabil; promovarea incluziunii sociale; și îngrijirea sănătății la nivel ridicat de calitate și sustenabilitate.

Deși cheltuielile pentru protecția socială sunt destul de diferențiate în cadrul UE, ele tind să convergă, cele mai mari creșteri fiind înregistrate în țările cu nivelurile cele mai scăzute ale acestor cheltuieli (The Social Situation in the European Union, EUROSTAT, European Communities, 2000). În acest context, ne putem aștepta ca România, caracterizată în prezent printr-un nivel extrem de scăzut al cheltuielilor pentru protecție socială, să necesite eforturi considerabile în acest domeniu pe viitor, în vederea integrării în UE.

În momentul de față suntem departe de nivelul angajării sociale al țărilor din Europa Occidentală, precum și al celorlalte țări europene în tranziție care nu se află în criză (Tabel 25).

#### Nivelul transferurilor sociale directe către populație

**Tabel 25. Cheltuieli pentru protecția socială (transferuri sociale și sănătate), ca % din PIB, în România comparativ cu alte țări în tranziție și cu țările Uniunii Europene (1996)**

Suedia	34,7
Danemarca	33,6
Marea Britanie	27,7
Germania	30,5
Portugalia	21,6
Grecia	23,3
Spania	22,4
Ungaria	20,9
Estonia	16,2
Slovacia	20,9
Lituania	14,7
<b>România (1996)</b>	<b>12,1</b>
<b>România (2000)</b>	<b>13,5</b>
Media UE	28,7

Sursa datelor: Organizația Internațională a Muncii  
The Social Situation in the European Union, EUROSTAT, European Communities, 2000.

Beneficiile sociale acordate celor în dificultate reprezintă măsura cea mai exactă a politicii anti-sărăcie în perioade de urgență. În sfera transferurilor sociale financiare directe (pensii, alocații pentru copii, ajutor de șomaj, ajutor social), deci al protecției sociale efective, efortul României a rămas relativ la același nivel, cu mici variații anuale (Tabel 26). În ciuda exploziei sărăciei, nici după 11 ani efortul suplimentar în acest domeniu nu a fost mai accentuat: a depășit cu puțin 10% din PIB în ultimii ani. Dacă luăm în considerare că după 1990 numărul celor care au nevoie de sprijin social a crescut semnificativ, putem estima că efortul pentru asistarea celor aflați în dificultate chiar a scăzut.

Putem conchide că România a reprezentat o excepție de la șablonul general: ea nu a optat pentru o protecție socială extra-ordinară, mai accentuată, ci pentru una subdimensionată în raport cu un necesar efort suplimentar, vizibil în alte țări aflate în situații similare. O asemenea opțiune de politică socială a reprezentat, indiscutabil, o sursă a costurilor sociale și umane excesive ale tranziției, un factor explicativ important al exploziei sărăciei.

**Tabel 26. Dinamica transferurilor sociale financiare directe ca răspuns la primul șoc al tranziției**

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

Sursa: C. Zamfir (coord.), 1999.

## B. Configurația politicilor anti-sărăcie

Dacă prin resursele modeste utilizate politica socială românească se apropie de modelul unei intervenții minimale / rezidualiste pentru corectarea distribuției bunăstării, prin modul în care aceste resurse au fost orientate, ea este complet diferită de filozofia acestui model și în mod special de recomandările doctrinelor neoliberale. Protecția socială nu s-a concentrat pe sprijinirea "celor mai săraci dintre săraci", ci masiv pe compensarea pierderilor suferite de clasa salariată. Politica socială a fost orientată preponderent spre protecția clasei salariate, prin intermediul sistemului de asigurări sociale, și în mult mai mică măsură spre protecția sectoarelor excluse din sfera muncii salariate.

### 1. Protecția socială de tip asiguratoriu / contributiv

**a.** Sistemul asigurărilor sociale pentru salariați a reprezentat pilonul politicilor sociale în perioada tranziției. Prin această opțiune s-a asigurat o securitate minimă unui uriaș segment al populației - pensionari, dar și salariați care și pierd temporar capacitatea de muncă din motive de boală, maternitate etc. - promovându-se astfel o opțiune socială fundamentală: pentru o societate bazată pe muncă, în care munca este recompensată nu numai prin veniturile actuale, dar și printr-un sistem satisfăcător de asigurare pentru vârsta la care munca nu mai poate fi exercitată. Punctul forte al politicii de protecție socială s-a plasat tocmai în zona cea mai sensibilă a clasei de salariați: pensionarea. În limitele resurselor disponibile, statul a făcut un efort continuu pentru menținerea pensiilor la un nivel rezonabil, acestea fiind beneficiile sociale care s-au erodat cel mai puțin. În 2001 Guvernul s-a angajat să ajusteze nivelul pensiilor în raport cu inflația, împiedicând astfel erodarea lor în continuare. Noul sistem de pensii promovat de legea recent adoptată

intenționează să consolideze sistemul de protecție asiguratoriu, prevăzând suplimentarea sa cu încă doi piloni: asigurările de tip investițional obligatorii și cele private facultative. Beneficii sociale rezonabile ca nivel există și pentru alte situații de incapacitate de muncă: concedii de boală, concedii de maternitate, inclusiv un concediu de 2 ani pentru îngrijirea copilului (acordat unuia dintre cei doi părinți sau susținătorului legal). Nivelul ridicol de scăzut al pensiilor foștilor membri ai cooperativelor agricole reprezintă un punct dureros încă nesoluționat. Pensiile foștilor cooperatori sunt mai degrabă simbolice, împingând într-o sărăcie severă pe cei mai vârstnici dintre ei.

**b.** Sistemul de sprijin pentru șomeri a primit o atenție contradictorie. Încă din 1990, când practic nu exista șomaj, sistemul a fost elaborat ca instrument esențial al reformei. Dacă inițial ajutorul de șomaj se plasa la niveluri rezonabile în raport cu salariul pe care îl înlocuia, pe măsura creșterii numărului de șomeri, el a cunoscut o erodare rapidă. Introducerea sistemului de compensații pentru concedierile în masă în 1997 a fost percepută ca reprezentând mai degrabă o "mită" pentru evitarea exploziilor sociale, o modalitate de a face acceptată scoaterea din sistemul salarial a unor grupuri compacte de persoane, și mai puțin un sistem de sprijin pentru crearea de noi locuri de muncă. Din acest punct de vedere, se pot identifica orientări distincte. În perioada 1990-1996 s-a preferat o politică de protejare a locurilor de muncă, prin susținerea economică a marilor întreprinderi, în speranța că un asemenea demers va sprijini totodată întreprinderile să parcurgă procesul de reformă. Efectul acestui sprijin asupra restructurării întreprinderilor a fost mai degrabă modest și, în multe cazuri, chiar contraproductiv. Este greu de explicat de ce a existat o atitudine mai degrabă ostilă față de investiția în infrastructură, ca alternativă ce ar fi putut să asigure restructurarea fără presiuni sociale. După 1997 s-a conturat o politică diferită. Pe de-o parte, s-a mers pe o strategie de restructurare prin distrugere și pe o privatizare ca scop în sine, neorientată spre relansarea economică. Pentru a susține scoaterea din sfera muncii salariale a unor mari grupuri activând în sectoare ce urmau a fi reduse (minerit, în primul rând), au fost alocate importante resurse financiare. Cheltuielile bugetare pentru susținerea economiei au devenit și mai puțin transparente, ele nemaisusținând prioritar producția, ci acoperind datoriile acumulate. În plus, din fonduri interne, dar și externe, s-au lansat multe programe active de creare a locurilor de muncă, a căror eficiență globală nu a fost examinată cu independența

și atenția cuvenite. Rezultatele în acest domeniu nu par să fie sesizabile, fapt care sugerează ipoteza unor abordări mai degrabă ineficiente.

Deși, teoretic, s-a recunoscut de la început importanța politicilor active de creare a locurilor de muncă, acestea au fost mai degrabă marginale ca finanțare și cu o eficiență scăzută.

Protecția pasivă a șomerilor, prin beneficii monetare, a reprezentat între 60% și 90% din cheltuielile efectuate din Fondul de Șomaj (fond excedentar până în 1997), în timp ce programele de tip activ (incluzând cursuri de calificare / recalificare, subvenționarea angajării și credite în vederea inițierii unei activități generatoare de venit), menite să ducă la o scădere a ratei șomajului în general și a șomajului de lungă durată în mod special, nu au depășit, în perioada 1991-1997, 3% din totalul cheltuielilor efectuate din Fondul de Șomaj. De exemplu, ponderea cursurilor de calificare / recalificare a forței de muncă s-a plasat, începând cu 1992, sub 1% din totalul cheltuielilor efectuate din Fondul de Șomaj. Ponderea șomerilor care au participat la aceste programe a scăzut de la 82% (1992) la 38% (1997) în totalul participanților. Numărul participanților la asemenea cursuri reprezenta, în 1997, doar 2% din totalul șomerilor. Ponderea celor care s-au angajat în urma participării la aceste cursuri (incluzând aici nu doar șomerii, dar și pe cei care aveau inițial un loc de muncă) a scăzut continuu, de la 35% în 1991 la 13,3% în 1997. **În baza acestor date, o estimare optimistă ar indica faptul că acest tip de măsură activă - cursurile de calificare / recalificare profesională - ar fi putut reintegra pe piața muncii nu mai mult de 1% din totalul șomerilor înregistrați.**

Preponderența măsurilor de tip pasiv a fost accentuată și de proporția semnificativă înregistrată de cheltuielile

necesare pentru subvenționarea salariilor în așa-numitele ramuri strategice ale economiei naționale și în armată (în totalul cheltuielilor suportate din fondul de șomaj), pe perioadele în care producția acestora era scăzută sau nulă. **Această abordare de tip pasiv**, dublată de introducerea în 1997 a așa-numitelor plăți compensatorii pentru cei aruncați în șomaj, ca urmare a restructurării activităților productive, nu au produs efecte sociale sau economice semnificative, fiind caracterizate printr-o eficacitate foarte redusă.

## 2. Protecția socială de tip non-contributiv

a. Alocația pentru copii a reprezentat, în perioada tranziției, de departe, cel mai important instrument de contracarare a sărăciei familiilor cu copii. Alocațiile pentru copii au cunoscut o tendință continuă de erodare, cu anumite momente scurte de redresare: ele s-au erodat rapid până în 1996, au cunoscut un revirement insuficient în 1997, urmat de o nouă tendință de erodare, astfel încât în 2000 au atins cel mai scăzut nivel de după 1989. Dacă înainte de 1989 alocația pentru copii reprezenta aproximativ 10% din salariul mediu, în prezent ea reprezintă 3%, dar dintr-un salariu substanțial mai redus. Introducerea unei alocații suplimentare pentru familiile cu 2 sau mai mulți copii a echilibrat într-un fel situația (Tabel 27). Deteriorarea masivă a tuturor veniturilor a subminat funcția alocației de a compensa insuficiența veniturilor în familiile cu mulți copii. În plus, includerea alocației pentru copii în calculul venitului pentru acordarea ajutorului social a exclus funcția acesteia de sprijin suplimentar pentru familiile sărace cu copii. Noul proiect de lege cu privire la venitul minim garantat modifică această prevedere, excluzând alocația pentru copii din calculul veniturilor. Același lucru se petrece și cu bursele sociale; și acestea erau incluse în calculul ajutorului social, urmând a fi excluse din calculul venitului minim garantat. Mai mult, intenția actualului Guvern

Tabel 27. Dinamica valorii reale a alocației pentru copii în comparație cu 1989

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
97,8	59,1	38,4	29,0	24,9	28,6	28,6	42,1	36,7	25,2	18,7

Sursa: MMSS.

Tabel 28. Alocațiile pentru familie și maternitate ca % PIB

1990*	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3,8	1,8	1,2	1,0	1,1	0,8	0,7	1,2	1,6	1,1	-

\*Notă: datele pe 1990 cuprind și reducerea de impozite.

Sursa: MMSS.

este de a crește nivelul alocației la aproximativ 10% din salariul mediu.

**b.** Sistemul de ajutor social bazat pe testarea veniturilor (prin natura sa, orientat spre susținerea segmentului celui mai sărac) a fost introdus târziu; la sfârșitul anului 1995. Pragul de eligibilitate fixat nu a reprezentat un prag propriu-zis de sărăcie, estimarea sa făcându-se în raport cu resursele bugetare; s-a estimat că vor putea fi acoperiți cei mai săraci 10% din populație. În iunie 1994, 659.000 gospodării aveau venitul pe persoană mai mic decât nivelul pragului de acordare a ajutorului social (ajustat corespunzător cu indicele prețurilor de consum), reprezentând 11,8% din populația țării (C. Zamfir, 1995). În 1995, când beneficiul a fost adoptat, pragul stabilit pentru o familie de o persoană reprezenta 87% din pragul care determina rata de sărăcie extremă și respectiv 58% din cel care definea rata de sărăcie (Tabel 29). În 1998, după o depreciere accentuată, nivelul ajutorului social atingea 48% și respectiv 32% din pragurile de sărăcie.

**Tabel 29. Nivelul ajutorului social și gradul său de acoperire**

	Nivelul pragului de acordare a ajutorului social ca % din:	
	Pragul care definește RSE	Pragul care definește RS
1995	87%	58%
1998	48%	32%

**Gradul de acoperire al ajutorului social**

Proiectat în 1994		Realizat 1998	
Nr. familii = aproximativ		Nr. familii = aproximativ	
700.000 = 10% din populație		50.000 = 0,5% din populație	

Sursă: Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2000.

În primele luni după adoptarea legii, beneficiul se plătea de la bugetul de stat. Începând cu ianuarie 1996, ajutorul social a trecut, din punct de vedere financiar, în responsabilitatea consiliilor locale. Ca efect al acestei descentralizări, numărul de beneficiari a început să scadă (Tabel 30). Cheltuielile cu ajutorul social au scăzut în termeni reali, începând cu același an. În 1999 acestea reprezentau, în termeni reali, aproximativ 15% din cheltuielile efectuate în 1995 pentru cele câteva luni de aplicare, iar în 2000, doar 6% (Tabel 31). La nivelul acestui an, majoritatea primăriilor, în special cele din mediul rural, au încetat să mai efectueze plăți. Cele care încă mai acordau beneficiul au limitat destinatarii doar la anumite segmente, ca de exemplu vârstnicii și bolnavii

**Tabel 30. Numărul familiilor beneficiare ale ajutorului social la sfârșitul anului, comparativ cu decembrie 1995**

Anul	1996	1997	1998	1999	2000
-%-	49%	26%	22%	15%	6%

Sursa datelor: MMSS.

**Tabel 31 - Dinamica cheltuielilor reale pentru ajutor social (1995=100%)**

Anul	1996	1997	1998	1999	2000
-%-	144,2%	47,6%	30%	14,8%	-

Notă: Cheltuielile pe anul 1995 au fost făcute pentru a acoperi doar ultimele 3 luni ale anului, de când legea a intrat în vigoare. Sursa datelor: MMSS.

cronic, fără a mai accepta noi cereri. Chiar și pentru cei care mai beneficiau de ajutorul social, întârzierile în plata acestuia (adesea o dată la 3-4 luni) sau plata sa parțială au făcut ca acesta să nu mai reprezinte o soluție efectivă pentru cei aflați în sărăcie.

În 1997, toate beneficiile sociale monetare de asistență socială, cu excepția alocațiilor pentru copii, reprezentau 3% din totalul beneficiilor sociale sau 0,3% din PIB. Ajutorul social propriu-zis se plasa în același an la un nivel nesemnificativ de 0,05% din PIB (Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001).

Pentru a lichida sărăcia extremă, în 1998 ar fi fost necesară creșterea cheltuielilor pentru ajutorul social de **11,7** ori. În prezent, sistemul este practic blocat, așteptându-se adoptarea unei noi legi referitoare la venitul minim garantat. Proiectul Legii veniturii minim garantat a fost adoptată în aprilie 2001 de către guvern, urmând să intre în funcție din ianuarie 2002. În consecință, anii de vârf ai sărăciei – 1993-94 (când sistemul nu era constituit) și 1999-2000 (ca urmare a subfinanțării cronice a sistemului) – au rămas practic complet neacoperiți de ajutorul social, forma care se adresează direct celor mai săraci dintre săraci.

În completarea sistemului de ajutor social, aflat în soluție, în anul 2000 a fost introdus un nou sistem de asistență socială, bazată pe testarea mijloacelor: **alocația de solidaritate**. Beneficiul se adresează familiilor cu venituri *per capita* mai mici de 50% din salariul minim pe economie. Acest nou beneficiu a fost gândit să ofere un sprijin familiilor aflate în sărăcie extremă care nu puteau obține ajutorul social datorită problemelor financiare ale consiliilor locale. Alocația de solidaritate este finanțată dintr-un fond social special înființat în

acest scop, constituit pe baza taxelor impuse jocurilor de noroc și tip loterie: Fondul Național de Solidaritate. În fapt, beneficiul este acordat la cerere, de către Direcțiile Județene ale Ministerului Muncii și Solidarității Sociale, pe o perioadă de cel mult 6 luni. Așadar sistemul prevede un sprijin extrem de redus, temporar și doar pentru o mică parte dintre cei aflați în situații de sărăcie extremă. Nu există încă o imagine foarte clară vis-à-vis de funcționarea efectivă a sistemului, și nici nu se știe ce acoperire a oferit. O consecință a adoptării lui este însă certă: primăriile au fost tentate să nu mai plătească deloc ajutorul social, mizând în mare măsură pe acest beneficiu finanțat din resurse centrale. În 2001, Fondul a fost preluat de către Ministerul Finanțelor și nu este încă clar dacă alocația de solidaritate va mai fi acordată.

c. Serviciile de asistență socială. Serviciile de asistență socială, cel de-al treilea pilon fundamental al serviciilor sociale, s-au dezvoltat cu greutate, în mod special în jurul unor probleme explozive: copiii abandonati, persoane cu handicap, vârstnici. Sistemul public a rămas centrat pe instituțiile rezidențiale de asistență socială, ignorând practic serviciile acordate în familie și comunitate. O experiență bogată s-a acumulat datorită acțiunii multor organizații neguvernamentale, dar acestea nu pot să acopere nici pe departe nevoia de asistență socială a întregii populații. Deși formarea asistenților sociali a început din 1990, în cadrul multor universități, în momentul actual existând deja câteva mii de specialiști în domeniu, aceștia nu activează încă într-un sistem public articulat, la nivelul experienței europene. După 11 ani de tranziție, în ciuda exploziei fără precedent a problemelor sociale, nu există încă o concepție guvernamentală cu privire la dezvoltarea sistemului serviciilor de asistență socială.

- Asistența socială a copiilor abandonati reprezintă încă un punct critic, în ciuda efortului național și a sprijinului special primit din Occident. Condițiile din instituțiile pentru copii s-au îmbunătățit în mod substanțial, complementar cu dezvoltarea unui sistem ca alternativă pentru instituționalizare. La nivel județean s-au constituit direcții de protecție a copilului, însă datorită concepției confuze asupra strategiei de abordare, deși s-au consumat resurse importante, rezultatele sunt încă departe de posibilități. Politica incoerentă din acest domeniu a dus la izbucnirea unei noi crize a copilului instituționalizat, la mijlocul anului 2000. Sistemul este însă în continuare centrat pe instituții, lipsind practic serviciile de asistență socială în familie.

Prevenirea abandonului, dar și a neglijării și abuzului copilului în familie sunt practic inexistente. Copiii străzii au ajuns să fie priviți ca o inevitabilitate, neexistând formulat un program de intervenție.

- Serviciile adresate populației vârstnice au fost limitate, până în 2001, la instituțiile de asistență socială. Instituționalizarea a reprezentat singura formă de răspuns la problemele legate de sărăcie și lipsa autonomiei persoanelor vârstnice. În 2000 a fost adoptată o nouă lege destinată protecției sociale a vârstnicilor, care stipulează dreptul acestora la servicii / tratamente medicale la domiciliu, ajutor în gospodărie și chiar la un însoțitor în situații speciale. Acest complex de servicii, care are ca scop evitarea instituționalizării, reprezintă un program necesar, dar șansele sale de aplicare sunt minime datorită transferului acestor servicii în grija financiară a bugetelor locale, lipsite de resurse și împovărate de obligații financiare tot mai mari.
- Singurele servicii de asistență socială care se adresează în mod special segmentului sărac sunt cantinele de ajutor social. Afla în responsabilitatea primăriilor, atât din punct de vedere organizatoric, cât și financiar (începând cu 1993), numărul acestora a rămas relativ constant: în medie, în fiecare județ există 2,8 cantine, una dintre acestea fiind plasată în orașul reședință de județ. Numărul acestora însă este relativ redus<sup>14</sup>, mediul rural fiind complet exclus de la acest tip de servicii. În medie, persoanele ce au beneficiat zilnic de acest serviciu reprezintă 0,8% din populația României. Cantinele de ajutor social (prioritate având copiii, vârstnicii și bolnavii cronici) continuă însă să reprezinte, acolo unde există, cel mai important mijloc de sprijin pentru cei aflați în sărăcie extremă, în condițiile în care ajutorul social s-a dovedit a fi un "eșec instituțional".
- Serviciile de supraveghere a copiilor preșcolari - creșe, grădinițe - s-au restrâns continuu după 1989. Costurile impuse părinților, din ce în ce mai mari, au redus substanțial accesul populației sărace. Creșele au fost neglijate probabil datorită prelungirii concediilor de maternitate până la vârsta de doi ani a copilului.

d. Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS). Programele de dezvoltare pentru comunitățile sărace au fost, în contextul României de după 1989, mai degrabă o excepție. Una dintre puținele măsuri cu caracter activ a fost înființarea, în 1998, a Fondului Român de

<sup>14</sup>Cele mai multe cantine de ajutor social, 4-8 / județ, se află în special în județele din Moldova, de exemplu Botoșani, Vaslui, Suceava, Iași. Județele în general cu probleme sociale grave și sărăcie ridicată, Cantinele organizate de sectorul non-profit (numărul lor fiind în 1999 de doar 23) sunt amplasate însă, în mod paradoxal, mai degrabă în județe mai puțin sărace, ca de exemplu cele din regiunea de vest și nord-vest a țării. Costurile întreținerii copiilor în școală au crescut semnificativ, costurile, chiar și informale, suportate de către populație în utilizarea serviciilor de sănătate crescând și ele semnificativ.

Dezvoltare Socială (FRDS), ca mijloc de combatere a sărăciei în comunitățile rurale.

e. Sănătatea și învățământul. Deși sănătatea și învățământul au primit în primii ani ai tranziției o atenție politică mai specială, ca o compensare pentru

subfinanțarea lor severă din ultimul deceniu al regimului comunist, din punctul de vedere al finanțării lor au rămas într-o situație critică. Efortul bugetar (ca procent din PIB) în aceste sectoare este sensibil inferior celorlalte țări europene în tranziție (Tabel 32), și cu atât mai mult față de țările occidentale.

Înființat prin Legea 129 din 1998, cu o perioadă inițială de funcționare de 4 ani, Fondul Român de Dezvoltare Socială "...are ca scop contribuția la reducerea sărăciei, prin finanțarea de proiecte în comunitățile sărace beneficiare și pentru grupurile dezavantajate, creșterea capacităților manageriale locale, susținerea descentralizării administrative, creșterea capacității de organizare la nivel local" (L. 129/1998, art. 3, alin. 1). FRDS acordă finanțare<sup>15</sup> pentru 3 tipuri de proiecte: proiecte de mică infrastructură rurală, proiecte pentru activități generatoare de venit și proiecte de servicii sociale comunitare.

Până în prezent, din cele 1362 de solicitări de finanțare, FRDS a aprobat 290<sup>16</sup>, (195 în cadrul componentei de mică infrastructură; 56 în cadrul componentei de activități generatoare de venit; respectiv 39 în cadrul celei de servicii sociale comunitare), numărul beneficiarilor ridicându-se la 115.372 persoane. Valoarea finanțărilor acordate se ridică în 2001, la 13.421.724 USD (adică 85,2% din valoarea totală a proiectelor), restul de 14,8% (2.331.547 USD) reprezentând contribuția beneficiarilor. (Sursa datelor: FRDS).

**Învățământul** reprezintă un instrument important al politicii anti-sărăcie, întrucât el intervine în ruperea transmiterii sărăciei de la o generație la alta și contribuie la dezvoltarea capacităților de a fructifica oportunitățile oferite de economie.

Creșterea participării directe a populației la finanțarea învățământului, mai ales prin stimularea învățământului privat, ca o compensare pentru finanțarea bugetară insuficientă, se face cu ignorarea efectelor educaționale și sociale pe termen mediu și lung. Există riscul, prefigurată clar în politica învățământului din ultimii ani, ca statul să se retragă tot mai mult din susținerea învățământului superior, mizând pe preluarea cheltuielilor direct de către populație. Înființarea, din anul 1999, de clase cu plată, chiar și în învățământul preuniversitar, inițiază o tendință cu efecte greu de estimat în viitor. În mod previzibil, continuarea acestei politici va duce, pe de-o parte, la scăderea în ansamblu a nivelului de educație al populației, iar pe de altă parte la creșterea rapidă a inegalității de șanse educaționale și la accelerarea proceselor de polarizare socială, fiind însoțită chiar și de tendințe de segregare.

**Tabel 32. Dinamica cheltuielilor sociale publice pentru învățământ și sănătate în câteva țări în tranziție**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rusia	7,3*	5,8*	6,9*	6,0	7,2	7,7	6,1	6,6	7,0	6,0	6,8	-
Slovacia	10,6*	11,5*	12,4*	12,0*	9,1	8,5	8,9	11,1	10,7	10,2	9,9	-
Slovenia	-	-	10,3	13,5	13,0	11,8	12,1	-	-	-	-	-
Cehia	9,1*	9,4*	9,6*	10,3*	13,3*	13,7*	13,3*	-	-	-	-	-
Polonia	6,7*	9,6*	10,5	10,8	10,4	10,7	9,7	10,8	11,2	9,9	-	-
Ungaria	10,4*	9,6*	13,0	14,0	13,5	13,9	12,4	11,4	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-	-	-	14,1	13,0	11,8	11,8	12,4	-
Bulgaria	7,9*	8,6*	11,0	12,6	10,4	8,6	7,7	6,5	7,4	7,4	-	-
Armenia	8,5*	9,3*	10,3	11,7	7,8	3,4	4,4	3,4	3,1	3,5	3,3	-
<b>România**</b>	<b>4,7</b>	<b>5,9</b>	<b>6,9</b>	<b>6,9</b>	<b>5,9</b>	<b>6,2</b>	<b>6,3</b>	<b>6,4</b>	<b>5,9</b>	<b>6,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>
din care pentru învățământ	2,2	3,0	3,6	3,6	3,2	3,1	3,4	3,6	3,3	3,6	3,1	3,2

\* Pentru aceste date sursa este UNICEF, Regional Monitoring Report no. 4/1997

\*\* Pentru România, sursa este Raportul Național al Dezvoltării Umane, 1999 (seria de date 1989-1997) și Baza de date ICCV (pentru anii 1998-2000)

Sursa pentru celelalte date: Transition Report - 2000.

<sup>15</sup> Contribuția solicitantului / beneficiarului este obligatorie pentru obținerea granturilor FRDS. Mărimea acestei contribuții diferă pentru cele 3 componente: 10% din valoarea proiectului pentru componenta de infrastructură, 15% pentru activități generatoare de venit, 5% pentru servicii sociale comunitare.

<sup>16</sup> De finanțările FRDS au beneficiat comunități situate în aproape întreaga țară, mai puțin în județele Prahova și Covasna.

Deși s-au realizat îmbunătățiri substanțiale de orientare în ultimii 11 ani, încă există în acest domeniu o serie de puncte critice care se pot transforma în tot atâtea crize:

- sistemul preșcolar este grav subdezvoltat, fapt care reduce masiv șansele de reușită școlară în segmentele sărace ale societății;
- polarizarea educațională;
- creșterea neparticipării școlare și a abandonului;
- erodarea calității învățământului;
- dezagregarea învățământului rural;
- neadaptarea sistemului de învățământ la cerințele unei societăți moderne.

**Sistemul de sănătate** a făcut multe progrese din punctul de vedere al echipării sale, dar din punctul de vedere al accesului la servicii este angajat într-un proces rapid de polarizare; un larg segment al populației este doar marginal acoperit de servicii medicale, din diferite motive:

- scăderea acoperirii cu servicii în mediul rural;
- explozia sărăciei a scăzut accesul la serviciile medicale, datorită costurilor "colaterale" și creșterii prețului medicamentelor;
- opțiunea pentru sistemul de asigurări medicale a exclus practic un segment important al populației de la asistență medicală. Prevederea de a acoperi din fonduri publice asigurarea medicală a beneficiarilor de ajutor social introduce o inechitate fundamentală: cei care se califică pentru ajutorul social reprezintă un segment extrem de îngust de săraci, în timp ce o mare masă de săraci fac eforturi disperate să-și dobândească resursele supraviețuirii dar care, necalificându-se pentru ajutorul social, nu au dreptul nici la asigurări de sănătate suportate de la buget. Datorită nivelului extrem de scăzut al resurselor, aceștia din urmă nu își pot permite să plătească asigurarea medicală. În plus, dezagregarea sistemului de ajutor social a blocat accesul la asistență medicală și pentru cei care s-ar putea califica pentru acest beneficiu;
- desființarea sistemului de asistență medicală teritorială a paralizat îngrijirea medicală gratuită a femeilor însărcinate și a copiilor;
- deși a beneficiat de resurse importante, planificarea familială în vederea eliminării sarcinilor nedorite a produs rezultate limitate. De acest program, a cărui finanțare internațională deja s-a epuizat, a beneficiat în mai mare măsură clasa de mijloc. Segmentele sărace, care prezintă un grad ridicat de nevoie, au un acces limitat la mijloacele moderne de planificare familială.

Dacă nu se introduce o corecție structurală în sistem, ne vom confrunța cu o excludere masivă a majorității săracilor de la serviciile de sănătate fundamentale.

### **C. Descentralizarea: instrument al creșterii eficienței politicii sociale sau modalitate de retragere a statului din responsabilitățile sale de protecție socială?**

În mod special din 1997, guvernarea s-a angajat într-un proces rapid de descentralizare a unor responsabilități. Descentralizarea cea mai accentuată a avut loc în sfera responsabilităților de protecție socială. Ajutorul social, inițial acoperit de la bugetul de stat, a trecut în sarcina bugetelor locale, alături de alte beneficii sociale. Instituțiile de asistență socială au trecut în finanțare locală. Organizarea serviciilor de asistență socială a trecut în responsabilitatea autorităților locale.

Acest proces rapid de descentralizare, în ciuda avantajelor teoretice pe care le prezintă (ajustarea programelor în funcție de nevoile locale, responsabilizarea comunităților locale etc.), a avut până în prezent mai degrabă efecte de dezorganizare și de împingere în criză a diferitelor sectoare ale protecției sociale, deoarece:

**a.** s-a realizat fără asigurarea unor bugete locale suficiente pentru a acoperi la minimum noile obligații delegate.

În 1998 (înainte de adoptarea Legii Finanțelor Publice Locale), transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale reprezentau în medie 75% din veniturile totale ale acestora. Majoritatea acestor transferuri aveau destinație specială. În 1999, transferurile de la bugetul de stat au scăzut ca pondere, ajungând, în medie, la numai 17% din totalul veniturilor bugetelor locale. În 1999, veniturile bugetelor locale reprezentau în termeni reali doar 77% din valoarea lor la nivelul anului 1996. Responsabilitățile primăriilor (și anume ale bugetelor locale) în domeniul asistenței sociale au crescut brusc în ultimii trei ani, o serie dintre aceste obligații financiare fiind neelastice și chiar prioritare (cum ar fi, de exemplu, susținerea și întreținerea instituțiilor de asistență socială, contribuțiile pentru întreținerea copiilor instituționalizați, plata salariilor celor care îngrijesc persoanele cu handicap). În aceste condiții, singura cheltuială la care primăriile pot renunța, sub dubla presiune financiară și a impunerii prioritare a unor cheltuieli, sunt cele efectuate pentru plata beneficiilor monetare, dintre care cel mai important ca mărime este ajutorul social.

**b.** s-a realizat prin micșorarea transferului de la bugetul de stat pentru a reechilibra disparitățile dintre zone și localități.

**Caz :**

Descentralizarea finanțării sistemului de instituții pentru copii din 1997 a fost un eșec. În 1999, cheltuielile în acest domeniu au scăzut semnificativ în raport cu nivelul lor dinaintea inițierii acestei reforme. Primăriile nu au avut capacitatea de a asigura contribuția financiară care le revenea, în plus fiind drastic afectată capacitatea lor de a dezvolta alte programe de asistență socială. În 1999, criza finanțării acestor activități a împins la o parțială re-centralizare a finanțării sistemului de protecție a copilului din instituții.

c. sistemul actual face practic imposibilă orice planificare bugetară locală.

**Concluzie:**

**Deficitul de politică socială ca sursă distinctă a exploziei sărăciei**

Într-o perioadă critică, de tranziție, caracterizată printr-o cădere brutală a economiei, România s-a caracterizat și printr-un **deficit de politică socială**. Acest deficit rezidă atât în nivelul efortului depus în sectorul social, cât și în strategia organizațional-instituțională.

Pe de-o parte, resursele alocate programelor sociale au fost reduse, nu numai în raport cu nevoile accentuate ale tranziției, dar și cu posibilitățile efective, așa cum sunt ele sugerate de politica altor țări în tranziție. Din acest punct de vedere, reacția României a fost singulară în raport cu a celorlalte state europene în tranziție, care au optat pentru o protecție socială accentuată.

Pe de altă parte, opțiunile de organizare guvernamentală au reprezentat un factor cu o contribuție negativă semnificativă, atât pentru orientarea politicilor sociale, cât și pentru eficiența utilizării resurselor. Deși cadrul legislativ și instituțional al politicilor sociale sectoriale a cunoscut o dezvoltare puternică în ultimii zece ani, sursa relativ scăzutei eficacități a programelor sociale se regăsește tocmai în aceste aranjamente financiare, instituționale și organizaționale, fapt care duce la un aparent paradox: **creșterea sărăciei și multiplicarea problemelor sociale, concomitent cu creșterea numărului programelor sociale și a legislației ce reglementează protecția socială a populației**. Fragmentarea responsabilității politicilor sociale la nivelul sistemului guvernamental, risipirea resurselor financiare și organizaționale într-o pluralitate de organisme

guvernamentale paralele și divizate excesiv reprezintă un factor responsabil de distorsiunile cronice în conceperea și promovarea unei politici sociale articulate și eficiente. Problema a fost ridicată mereu în mod explicit, atât de experții din țara noastră, cât și de cei străini. Deși în 11 ani s-au petrecut modificări mari în sistemul de asistență socială, problema lichidării fragmentării s-a dovedit extrem de persistentă, datorită în primul rând puternicelor interese parohiale, dar și unor concepții defectuoase de organizare.

Explicația reală a acestui deficit de politică socială trebuie căutată dincolo de scuza superficială „nu merge economia”. Datele invocate în această analiză indică o anumită lipsă de voință politică. Efortul de protecție socială al României relativ la capacitatea economiei (ca % din PIB) este substanțial mai mic decât al altor țări europene, cu excepția celor aflate în situații de criză extremă. Explicația pare a fi mai complexă (vezi C. Zamfir, 2000).

Foarte clar este însă că nu prioritățile bugetare sunt responsabile, ci mai degrabă deficitul de buget: în ciuda impozitării ridicate a unor importante segmente de populație, îngustimea bazei de impozitare face ca volumul bugetului în raport cu PIB-ul să fie redus în comparație cu celelalte țări din Europa (Tabel 33).

**Tabel 33. Cheltuielile publice ca % din PIB – 1995**

Republica Cehă (1994)	37,1
Slovacia (1994)	41,7
Ungaria	55,3
Polonia (1994)	39,8
Slovenia	46,2
Albania	38,6
Bulgaria	39,6
<b>România (1995)</b>	<b>36,5</b>
<b>România (2000)</b>	<b>35,1</b>
Estonia	40,6
Latvia	40,3
Lituania	37,1
Moldova	34,0
Rusia	29,4
Belarus	32,6

Surse: *Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No. 4, UNICEF, 1997; Guvernul României, "Cartea albă a preluării guvernării în luna decembrie 2000", București, 2001.*



**Tabel 34. Impozitele și contribuțiile necollectate la buget - miliarde lei, în prețuri curente**

	1996	1999	2000
Debite către bugetul de stat	7 393	40 930	60 000
Debite către bugetul asigurărilor sociale	3 671	17 969	45 000

Sursă: Cartea albă a preluării guvernării în luna decembrie 2000, București, 2001.

Una dintre cauzele deficitului bugetar al țării noastre (asupra căruia se poate acționa) este indisciplina financiară: incapacitatea de colectare a impozitelor și contribuțiilor și chiar tolerarea situațiilor de neplată.

La deficitul de buget se adaugă și angajarea bugetului în acoperirea ineficienței economice și a preluării la datoria publică a datoriilor unor bănci importante sau mari întreprinderi (Tabel 34).

România nu numai că nu a putut oferi o protecție socială adecvată într-o perioadă de restructurare socială, dar nu a reușit nici să prevină, nici să atenueze problemele sociale apărute ca răspuns la creșterea sărăciei: criminalitate, corupție, consum de droguri (în special în rândul populației tinere), abandon școlar, degradarea stării de sănătate a populației, criza din ce în ce mai accentuată a problemelor legate de locuire, abandonul copiilor.

Există puternice argumente pentru a considera că **deficitul de politică socială a avut o contribuție semnificativă la deteriorarea condiției umane în cei 10 ani ai tranziției**. Costurile sociale și umane ale procesului dificil de schimbare au fost modest compensate de politica socială. Punctul forte al acesteia a fost salvarea unei largi părți a clasei salariate, devenită extrem de vulnerabilă (mai ales segmentul ajuns în pragul pensiei), dar a făcut extrem de puțin pentru un larg segment ajuns rapid la stadiul de sărăcie extremă, ce a fost aproape complet ignorat.

Se poate estima, în concluzie, că politica anti-sărăcie a fost accentuat confuză, lipsită de o voință efectivă de susținere. Într-o perioadă în care sărăcia a explodat, politica de prevenire și minimizare a sărăciei a fost modestă și orientată mai mult pe protecția clasei salariate. Formele non-contributorii de sprijin social, care se adresează în mod special minimizării sărăciei extreme, au fost confuze și ezitante, iar atunci când au existat au cunoscut degradarea cea mai accentuată. În fine, schimbarea unor aranjamente instituționale și în finanțarea anumitor servicii sociale (în mod special sănătatea, dar și învățământul) au dus la scăderea accesului la aceste servicii al segmentului de populație celui mai sărac.

## CAPITOLUL 6. DIRECȚII MAJORE DE ACȚIUNE

### I. Principii generale

Eliminarea sărăciei trebuie recunoscută drept un criteriu central al unei stabilizări macroeconomice de succes. Creșterea economică, necesară și dezirabilă, nu este un scop în sine, ci un mijloc de a spori bunăstarea întregii societăți.

Relansarea economică este cea mai importantă precondiție pentru eliminarea sărăciei, dar ea nu elimină automat sărăcia. Într-adevăr, fără intervenția statului prin sprijin social, chiar și țările capitaliste dezvoltate ar prezenta rate ale sărăciei între 20 și 25%. Țările dezvoltate au înțeles că, pentru minimizarea sărăciei, pentru realizarea stabilității și coeziunii sociale, este importantă intervenția statului în distribuția bunăstării.

Pentru a avea succes și în același timp pentru a fi sustenabilă politic și social, stabilizarea macroeconomică trebuie evaluată din perspectiva efectelor sale asupra ocupării forței de muncă și reducerii sărăciei, ca și ale creșterii economice. Stabilizarea macroeconomică, privatizarea și liberalizarea trebuie susținute de programe active de creștere a ocupării, controlul inegalității și eliminarea sărăciei, reactivând pe această cale contractul social între stat și cetățeni. Chiar și în condiții de dificultăți economice majore, trebuie avut în vedere că țelul suprem al politicilor sociale nu este asigurarea simplei supraviețuirii, ci și promovarea unei cât mai largi participări sociale și respectarea demnității umane.

O politică socială activă, orientată spre promovarea coeziunii sociale, nu trebuie privită ca o limitare a funcționării economiei, ci ca o sursă esențială a sustenabilității ei: o investiție în capitalul uman și social, un factor crucial al creșterii economice pe termen lung. Societățile moderne se bazează pe un set de principii sociale și morale absolut necesare pentru funcționarea consensuală a societății: eficiență economică, reducerea sărăciei, echitate socială, participare socială, evitarea excluziunii sociale, promovarea stabilității sociale și a autonomiei persoanei.

Garantarea unei securități minime pentru toți cetățenii și accesul universal la serviciile de sănătate și învățământ constituie bunuri publice esențiale unei economii de piață de succes. Finanțarea programelor sociale nu reprezintă numai investiții profitabile economic pe

termen lung, dar au efecte pozitive și pe termen scurt: transferurile sociale tind să se întoarcă în economiile locale, susținând creșterea cererii efective, astfel ajutând economiile de piață să depășească șocurile și să niveleze evoluțiile bruște ale ciclului economic. Departe de a-și reduce cheltuielile sociale în vederea balansării bugetelor în timpul recesiunilor, economiile de piață de succes stimulează cererea prin creșterea transferurilor sociale și consumul guvernamental, mărindu-și deficitul bugetar în timpul recesiunilor economice, pentru a-l acoperi în timpul perioadelor de expansiune economică.

Pentru resorbția sărăciei instalate în România în ultimii 11 ani este nevoie de un pachet larg de politici, atât economice, cât și non-economice, asamblate într-un program coerent. Programul anti-sărăcie trebuie conceput ca un element component al unui program global de dezvoltare socială și economică.

### II. Politica economică

**1. Relansarea economiei** reprezintă, în condițiile societății românești actuale, variabila strategică. Politica economică este, în consecință, elementul central al oricărui program anti-sărăcie. Lipsa de resurse a indivizilor aflați în sărăcie nu poate fi prevenită sau compensată în cazul lipsei cronice de resurse a întregii societăți. Funcționarea economiei de piață, atragerea tuturor indivizilor în circuitul economic constituie astfel condiții *sine qua non* ale îmbunătățirii nivelului de trai, ale furnizării bunăstării și ale asigurării unei dezvoltări durabile. Dincolo de aceasta însă, o strategie viabilă trebuie să ia în considerare utilizarea și redistribuirea optimă a resurselor limitate existente, ca și atragerea acestor resurse în circuite care să le asigure nu doar reproducerea, ci și sporirea.

În acest context, o variabilă cheie este **restabilirea echilibrelor economice fundamentale**, stimularea investițiilor internaționale și naționale, promovarea spiritului de inițiativă, inclusiv al celui de economisire, complementar cu construirea structurii instituționale a economiei de piață, singurul cadru capabil de a asigura o creștere economică rapidă și sustenabilă nu numai economic, dar și social și politic. Este vital a conferi strategiei de creștere economică o orientare pro-majoritate, care să creeze o societate echilibrată, cu o distribuție echitabilă a bogăției și inegalități stimulative.

În același timp, trebuie evitate efectele adverse ale creșterii economice asupra segmentelor sărace. Mai mult, este necesar ca cei mai săraci dintre săraci să nu fie ultimii beneficiari ai relansării economice, ci reinsertia lor economică și socială să fie printre primele efecte pozitive ale acesteia.

**2. Politici de activizare economică**, de atragere a săracilor în circuitul economic și de prevenire a excluderii de pe piața muncii. Resorbția sărăciei nu poate fi realizată destul de eficient doar prin mecanismele naturale ale economiei de piață. Politicile de activizare economică trebuie promovate, atât la nivel național, cât și la nivel local, în vederea creării de contexte stimulatoare pentru activitatea economică.

În mod special, trebuie avute în vedere următoarele direcții de activizare economică:

■ *Stimularea activităților economice producătoare de venit*, chiar și la nivelul elementar al asigurării consumului propriei gospodării; aceasta reprezintă un instrument esențial pentru atragerea în circuitul economic normal a unor segmente importante de populație, excluse în anii tranziției de la o viață economică productivă.

■ *Suținerea inițiativei individuale trebuie dublată de stimularea inițiativei colectivităților locale*. Una dintre cheile relansării economice este inițierea și dezvoltarea parteneriatelor locale în vederea identificării resurselor locale, a dezvoltării de activități economice care valorifică aceste resurse, inclusiv cele de muncă, necesitând investiții reduse, a construirii unor sisteme social-economice colective de sprijin. În acest proces de activizare, autoritățile locale au rolul central.

■ *Planificarea și coordonarea dezvoltării social-economice pe sectoare* este vitală, ea corectând abordarea fragmentară și punctuală, care s-a dovedit slab eficientă pentru că nu acționează în mod global.

■ *Investițiile în infrastructură*, inclusiv în reabilitarea mediului și în amenajări teritoriale, în vederea evitării dezastrelor naturale, vor consolida creșterea economică viitoare, oferind în același timp o compensare pentru o economie insuficient de activă. Crearea de locuri temporare de muncă în lucrări publice și în proiecte de infrastructură, acolo unde sectorul privat nu este capabil să absoarbă forța de muncă disponibilă, este de natură a spori atractivitatea României din perspectiva investițiilor productive. Totodată, se evită deprecierea capacităților

profesionale și se păstrează nivelul ocupării și al cererii interne, sprijinind astfel și producătorii interni.

■ *Transformarea agriculturii dintr-o activitate slab productivă, de supraviețuire, ce perpetuează sărăcia celor ocupați în acest sector, într-o activitate economică eficientă* reprezintă în momentul de față un element cheie al oricărui program anti-sărăcie.

**3. Criza infrastructurii** utilităților publice riscă să devină una dintre problemele majore ale societății românești, mai ales în orașe. În ultimii ani, serviciile de utilitate publică au devenit o sursă importantă de absorbție a resurselor limitate ale populației și, în consecință, de sărăcire. Opțiunea moștenită de tip industrialist-centralistă de producere a multor utilități publice, la care se adaugă epuizarea fizică a tehnologiilor, cuplată cu poziția lor de monopol, urgentează necesitatea explorării unor strategii alternative. Abordarea limitată a acestei probleme, ca de exemplu reabilitarea unor sisteme cronic ineficiente de producere și distribuție a energiei termice și a apei calde menajere sau de distribuție "corectă" a ineficienței lor, prin investiții în contoare de bloc, se va dovedi pe termen mediu și lung o risipire intolerabilă a resurselor. În acest punct, administrația publică locală are un rol extrem de important în reabilitarea mediului de viață al populației, oferind condiții de viață civilizate, la prețuri suportabile.

### III. Politica socială

**4. Reconsiderarea politicilor sociale.** Deficitul politicilor sociale, în raport cu alte țări europene în tranziție și mai ales cu țările din Uniunea Europeană, reprezintă o sursă importantă a exploziei sărăciei și, în perspectivă, a menținerii acesteia la cote inacceptabile.

■ *Nivelul bugetării politicilor sociale* va trebui să crească substanțial pentru a alinia România la standardele europene. Creșterea cheltuielilor sociale publice va trebui să aibă ca sursă atât relansarea economiei, cât și creșterea eficacității colectării impozitelor, regândirea și eficientizarea construcției bugetare. Lupta împotriva evaziunii fiscale este crucială pentru a obține o creștere a bugetului și pentru a reduce povara fiscală ilegal distribuită. Pe de altă parte, este importantă administrarea mai eficientă a fondurilor destinate politicilor sociale, astfel încât să fie diminuate costurile administrative și întârzierile în derularea unor programe de prevenire și absorbție a problemelor sociale.

■ *Reconsiderarea structurii bugetului.* Dezvoltarea rapidă a sistemului de securitate socială, complementar cu diversificarea numărului și calității programelor sociale, urgentează necesitatea unei regândiri a principiilor și direcțiilor politicii sociale, în perspectiva globală a susținerii dezvoltării social-economice a țării.

■ *Îmbunătățirea diferitelor componente ale politicii sociale.*

■ Punerea actualului sistem de pensii pe baze sustenabile: creșterea nivelului ocupării forței de muncă, creșterea proporției populației vizate, creșterea vârstei de pensionare și creșterea salariilor. Sistemul de asigurări sociale trebuie, în timp, să ofere un sprijin social la nivelul unui trai decent, prevenind totodată riscul scăderii substanțiale a comprehensivității sale.

■ Asigurarea unei protecții sociale crescute pentru copii și, în mod special, pentru cei abandonati în instituții sau în stradă, pentru copiii neglijați și supuși maltratării în propriile familii. Asigurarea unei alimentații corespunzătoare și a unor servicii de sănătate de calitate pentru femeile însărcinate și copii.

■ Finanțarea la un nivel corespunzător a programelor sociale destinate persoanelor cu incapacități și integrării lor profesionale, acolo unde este posibil.

■ Investiția în servicii de sănătate și educație pe termen lung, astfel încât să se evite pierderi viitoare de productivitate datorate morbidității / mortalității, pierderi de investiții și eficiența scăzută care urmează firesc calificărilor necorespunzătoare (capitalul uman face parte din infrastructura necesară pentru atragerea investițiilor străine directe), pierderi ale forței de muncă calificate prin emigrări, antrenate de lipsa locurilor de muncă corespunzătoare pe piața internă și nivelurile de salarizare neadecvate.

■ Introducerea venitului minim garantat, cu o bugetare sigură, în locul sistemului falimentar al ajutorului social, trebuie să se realizeze cât mai rapid posibil. Metodologia de implementare, care a creat probleme grave și vechiului sistem, este necesar să fie pusă la punct din timp.

■ Oportunitatea unei politici demografice trebuie evaluată cu toată grija. Este necesară susținerea creșterii fertilității, cu o atenție specială acordată calității tinerei generații. Pe de altă parte, sunt urgente măsuri de

scădere a mortalității și morbidității evitabile, concomitent cu ridicarea standardului de calitate a vieții.

■ Un sistem național de servicii de asistență socială, ca o formă de intervenție activă de dezvoltare a capacităților individuale și colective deteriorate, trebuie rapid implementat, el fiind mult întârziat. Ținând seama mai ales de condițiile țării noastre, dar și de tendința mondială, asistența socială trebuie să-și dezvolte capacitatea de a asista nu numai persoanele și familiile în dificultate, dar și comunitățile, devenind factori activi ai promovării programelor de dezvoltare comunitară.

5. Societatea românească dispune de importante **resurse non-economice** pentru creșterea bunăstării, pentru absorbția și prevenirea sărăciei. Acestea - moralul colectiv, securitatea socială, încrederea în propriile capacități și ale celorlalți - sunt la rândul lor factori esențiali ai relansării economice. În lipsa unui mediu social mai transparent, mai previzibil și mai susținător, o relansare economică este inevitabil înceată și implică eforturi ridicate. Refacerea încrederii interpersonale și a celei în instituțiile statului, ca și reconstruirea optimismului reprezintă obiective importante ale unei strategii anti-sărăcie. Stabilitatea ordinii sociale, asigurată de o conducere politică coerentă, calificată și responsabilă, completată de coerența legislației și asigurarea respectării ei ferme sunt elemente cruciale. Instrumentul esențial al unei asemenea abordări este transparența procesului politic și fundamentarea sa fermă pe principiul parteneriatului social.

6. Un instrument eficient de reducere și prevenire a sărăciei este **protecția populației de exploatarea prin mecanismele birocrăției corupte și / sau de criminalitate**. Aceste mecanisme sunt surse importante ale creșterii artificiale a inegalității social-economice, cu toate efectele perverse ale acesteia. O birocrăție excesivă încarcă intolerabil nota de plată pentru serviciile publice, amplificată adesea de contribuțiile suplimentare impuse pentru obținerea unui plus de bunăvoință.

Pentru creșterea calității serviciilor publice, este importantă creșterea treptată a salariilor în domeniul educației, al serviciilor de sănătate și de asistență socială, în poliție și în administrația publică, pentru a atrage și păstra pe cei calificați corespunzător. Totodată, este necesară introducerea unui sistem punitiv strict pentru cei care acceptă mita, "micile

cadouri” etc., însoțit de pierderea imediată a locului de muncă.

Ineficiența metodelor de soluționare a problemelor curente ale cetățeanului impune recursul la o justiție greoaie, nu de puține ori neglijentă și coruptă, care absoarbe părți semnificative din resursele și așa limitate ale populației. Un mecanism mai corect și mai ieftin de distribuire a justiției este un instrument eficient de reducere a riscului sărăciei și de creștere a bunăstării.

Nivelul crescut al criminalității este o sursă continuă de împingere / menținere în sărăcie a unor segmente importante ale colectivității. Un control mai eficace al criminalității este de natură a crește nu numai securitatea, dar și bunăstarea. Controlul sever al modalităților criminale, speculative, ilegale, contraproductive economic de obținere a veniturilor, simplificarea birocrăției, combaterea eficientă a corupției și a criminalității sunt modalități de a scădea presiunile de sărăcire și de a crește atât standardul de viață, cât și moralul colectivității.

**7. O nouă abordare a sărăciei extreme, complementar cu consolidarea sistemului de securitate socială existent.** O reechilibrare a sistemului de protecție socială existent este vitală. Segmentele sociale confruntate cu o sărăcie extremă, aflate în proces rapid de dezorganizare socială și marginalizare, primesc o atenție insuficientă. Fără a neglija masa mare a celor care trăiesc la limita sărăciei, o atenție deosebită trebuie acordată celor mai săraci dintre săraci, printr-o combinație de sprijin financiar cu programe de incluziune socială. Este necesară formularea unor programe mai coerente în legătură cu problemele sociale cele mai grave: segmente ale colectivității aflate într-o sărăcie extremă, inclusiv majoritatea populației de romi care se confruntă cu probleme social-economice grave, copii abandonați, inclusiv copiii străzii, copii neglijați și / sau victime ale exploatării și violenței, persoane fără locuință.

Diminuarea până la eliminare a mecanismelor de finanțare bugetară a ineficienței economice trebuie considerată a fi principala sursă de creștere a finanțării unor programe anti-sărăcie neglijate în mod cronic.

Întrucât sărăcia nu înseamnă numai deficit de venituri, este necesar a se acorda o atenție specială prevenirii marginalizării și excluziunii sociale. Complementar, trebuie ca programe speciale de promovare a incluziunii

**În martie 2001 s-a constituit, prin decizia Primului Ministru, Comisia Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale.** Comisia are următoarele funcții:

**a.** Monitorizarea dinamicii fenomenului sărăciei, cu o atenție specială acordată zonelor de sărăcie extremă, caracterizate prin importante tendințe de excluziune și dezorganizare socială.

**b.** Evaluarea, din punctul de vedere al impactului asupra sărăciei, a tuturor măsurilor politice, mai ales de politică socială, care urmează a fi luate. Monitorizarea efectelor anti-sărăcie ale politicilor existente.

**c.** Elaborarea unui plan de acțiune anti-sărăcie și implementarea acestuia. Dată fiind urgența unor probleme, este necesar ca, în mod complementar cu politica socială globală, să se elaboreze un program / strategie anti-sărăcie, compus din măsuri speciale, de urgență și de termen lung.

sociale să devină axul strategiei anti-sărăcie. Legea prevenirii marginalizării și excluziunii sociale, a cărei formă preliminară este elaborată deja de către Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, trebuie să parcurgă rapid traseul legislativ.

Promovarea incluziunii sociale presupune, în mod vital, responsabilizarea beneficiarilor de sprijin social. Activizarea acestora prin angrenarea lor la programe de interes public, inclusiv prin stimularea lor de a-și asuma responsabilități comunitare, este singura modalitate eficientă de evitare a marginalizării și a excluziunii sociale.

**8.** Procesul de integrare în Uniunea Europeană implică nu doar armonizarea legislației și creșterea economică, dar și soluționarea problemelor sociale grave, apropiind astfel nivelul de trai de standardul european, corespunzător aspirațiilor populațiilor.

**9.** Țelul suprem al strategiei anti-sărăcie trebuie să fie o societate demnă, democratică și activă, cu un moral ridicat, din care să fie eliminate formele extreme de sărăcie și excluziunea socială.

## BIBLIOGRAFIE

1. Agenția Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului, 2000, **Raport intern asupra situației copiilor în dificultate din România.**
  2. Centrul de Sociologie Urbană și Regională, **Barometru de opinie publică** (Nov. 1999, Nov. 2000).
  3. Dan Adrian-Nicolae, 1999, **România și politica ei de locuire în contextul Europei de Est și al Uniunii Europene**, în Zamfir C. (coord.), **Politici sociale în România: 1990-1998**, Edit. Expert, București.
  4. Economic Commission for Europe, 2000, **Economic Survey of Europe**, No.2.
  5. European Commission, 2000, **Recent Fiscal Developments in the Candidate Countries**, the Directorate General for Economic and Financial Affairs.
  6. European Commission, 2000, **The Social Situation in the European Union**, EUROSTAT.
  7. GALLUP – România, August 2000, **Barometrul de Gen.**
  8. Guvernul României, 2000, **Strategia economică pe termen mediu a României.**
  9. Guvernul României, 2001, **Cartea albă a preluării guvernării în luna decembrie 2000**, București.
  10. Institutul de Cercetare a Calității Vieții, 1992-1999, **Diagnoza calității vieții**, coordonator Ioan Mărginean (cercetare anuală, bazele de date).
  11. Institutul de Cercetare a Calității Vieții, 1998, **Situația social-economică a romilor**, coordonatori Cătălin Zamfir și Marian Preda (baza de date).
  12. Institutul Național pentru Statistică, 1999, **Ancheta AMIGO** trim. IV '99.
  13. Institutul Național pentru Statistică, **Anuarele statistice 1990-1998.**
  14. Institutul Național pentru Statistică, **Buletinele Statistice Lunare 1999-2001.**
  15. International Labour Organisation, 2000, **The Social Situation in the European Union**, EUROSTAT, European Communities.
  16. Metro-Media Transilvania, **Barometru de opinie publică** (Mai 2000).
  17. PNUD, 1998, **Raportul Național al Dezvoltării Umane**, România 1998, Edit. Expert, București.
  18. PNUD, 1999, **Raportul Național al Dezvoltării Umane**, România 1999, Edit. Expert, București.
  19. Pop Luana, 1999, **Evaluarea sistemului românesc de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor**, în Zamfir C. (coord.), **Politici sociale în România: 1990-1998**, Edit. Expert, București.
  20. Pop Lucian, Voicu Bogdan, 2000, **Grupuri de risc și cauze ale neparticipării școlare**, în Mihaela Jigău (coordonator), **Învățământul rural din România: condiții, probleme și strategii de dezvoltare**, Institutul de Științe ale Educației, Ministerul Educației Naționale și Fundația pentru o Societate Deschisă, București.
  21. Sen Amartya, 1976, **Poverty: An Ordinal Approach to Measurement**, în *Econometrica*, vol. 44,2.
  22. Stănculescu Manuela, 2001, **Winners and Losers in the Process of European Integration. The Case of Romania**, în Daniel Dăianu (coord.), București, Romanian Centre for Economic Policy (în curs de publicare).
  23. Teșliuc Emil Daniel, Pop Lucian, Teșliuc Cornelia Mihaela (2001), **Sărăcia și sistemul de protecție socială**, Polirom, Iași.
  24. UNDP, 2000, **Human Development Report 2000**, Oxford University Press.
  25. UNICEF, 1995, Regional Monitoring Report No. 3, **Children and Policy: Responses for a Brighter Future**, International Child Development Centre, Florence, Italy.
  26. UNICEF, 1997, Regional Monitoring Report No. 4, **Children at Risk in Central and Eastern Europe: Perils and Promises**, International Child Development Centre, Florence, Italy.
  27. UNICEF, 1999, Regional Monitoring Report No. 6, **Women in Transition**, International Child Development Centre, Florence, Italy.
  28. Voicu Bogdan & Nolta Ruxandra, 2000, **Nevoia de locuințe în România**, Comunicare prezentată la Seminarul "Institutul de Cercetare a Calității Vieții – 10 ani de activitate" (material în curs de publicare).
  29. World Bank, 1997, **Romania - Poverty and Social Policy.**
  30. World Bank, 2000a, **Diagnostic Surveys of Corruption in Romania.**
  31. World Bank, 2000b, **Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia.**
  32. Zamfir Cătălin (coord.), 1995, **Dimensiuni ale sărăciei în România**, Edit. Expert, București.
  33. Zamfir Cătălin (coord.), 1999, **Politici sociale în România: 1990-1998**, Edit. Expert, București.
  34. Zamfir Cătălin, 2000, **Elemente pentru o strategie anti-sărăcie în România**, în Zamfir Elena (coord.), **Strategii anti-sărăcie și dezvoltare comunitară**, Edit. Expert, București.
  35. Zamfir Cătălin, 2000, **Politica socială în România în tranziție**, în Zamfir Cătălin, Zamfir Elena, Bădescu Ilie, (coord.), **Starea societății românești după 10 ani de tranziție**, Edit. Expert, București.
  36. Zamfir Cătălin, Zamfir Elena (coord.), 1997, **Pentru o societate centrată pe copil**, Alternative, București.
- \*\*\* Raport preliminar al Comisiei Interministeriale pentru analiza posibilităților de îmbunătățire a condițiilor economice și sociale în Valea Jiului, martie 2001

## SĂRĂCIA — REPERE ÎN CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ ROMÂNEASCĂ A ULTIMULUI DECENIU

Construcția socialistă a României viza crearea unei societăți relativ omogene, cu un nivel de prosperitate ridicat, în care întreaga populație să se poată bucura de un nivel decent de viață. În acest context, în anii '70 au fost făcute o serie de încercări de stabilire a unui coș de produse și servicii, care urma să stea la baza definirii minimului decent de viață.

Preocupările legate de alimentația rațională au fost o altă modalitate de abordare a problemelor legate de nivelul de trai. În perioada post-revoluționară, rezultate ale cercetărilor pe această temă au stat la baza determinării consumului minim necesar, utilizat de metoda normativă de determinare a fenomenului sărăciei.

Un prim calcul al unui prag de sărăcie absolută, estimat pe baza metodei normative, apare în 1992 în Revista "Calitatea Vieții" (15)<sup>17</sup>. Autorul determină, pe baza normelor de consum (alimentar și nealimentar), elaborate de specialiști în nutriție, locuire și mediu, igienă și sănătate publică, pragul minim de trai pentru două gospodării tip: familia de 4 persoane, cu doi adulți activi, un bărbat și o femeie, având în întreținere 2 copii sub 14 ani, și familia de 2 pensionari - diferențiat în raport cu mediul de rezidență. Același număr al publicației cuprinde o întreagă serie de lucrări pe această temă<sup>18</sup>, punctând doar câteva dintre valențele fenomenului.

În 1991 Institutul de Cercetare a Calității Vieții lansează un program de cercetare a sărăciei și a politicilor anti-sărăcie. Datorită datelor empirice reprezentative, ICCV organizează în 1991, 1992 și 1994 trei cercetări pe eșantioane reprezentative la nivel național, privind standardul de viață al populației, care au oferit informații asupra distribuției veniturilor, a consumului, ca și a bunăstării / sărăciei subiective.

Sub coordonarea Prof. C. Zamfir, apare în 1995 prima lucrare amplă (2) dedicată fenomenului sărăciei, sinteză a activității de până în acel moment a unui colectiv de cercetători ai Institutului de Cercetare a Calității Vieții. Analiza, oferind o imagine complexă asupra fenomenului - intensitate și extindere, definiție obiectivă și subiectivă, grupuri de risc - s-a construit pe baza pragurilor de

sărăcie elaborate de ICCV. Lucrarea face distincție între minimul de subsistență și minimul decent de trai.

Metoda normativă sau metoda coșului și a bugetului minim de consum a fost abordată, în variante diferite, și de către cercetători ai Institutului de Economie Națională (21) și ai Institutului Național de Cercetare Științifică pentru Muncă și Protecție Socială<sup>19</sup>.

Anul 1995 este un moment important pentru analizele legate de fenomenul sărăciei; începând din acel an Institutul Național pentru Statistică organizează Ancheta Integrată în Gospodării (AIG), cercetare realizată anual, pe un eșantion larg de gospodării, care permite studierea condițiilor de viață ale populației, ca și evaluarea intensității și extinderii fenomenului sărăciei. Această cercetare fundamentează multe din cercetările ce au urmat. AIG a înlocuit cercetarea statistică "Bugete de familie", introdusă după 1950, care prin opțiunile sale metodologice nu oferea o imagine reprezentativă pentru întreaga populație.

În 1996, experți ai Băncii Mondiale realizează o analiză a sărăciei în România (3), utilizând o metodologie diferită de calcul al pragului de sărăcie. Pragul minim de trai este construit pornind de la structura concretă de consum a celor mai sărace 20% dintre gospodării, așa cum rezultă acesta din datele AIG.

În același an, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare a inițiat un amplu proiect de cercetare, vizând să sprijine efortul științific în vederea stabilirii unui prag oficial de sărăcie în România. Proiectul de prevenire și combatere a sărăciei s-a desfășurat pe mai mulți ani, conjugând eforturile cercetărilor din diferite instituții interesate și implicate în studiul sărăciei în societatea românească.

O primă fază s-a concretizat în publicarea unei evaluări (25) a rezultatelor diferitelor metode și tehnici de evaluare a sărăciei aplicate până la acel moment în România.

Cea de-a doua fază a proiectului s-a finalizat în 1999, prin apariția a două volume (5,6), care conțin analize

<sup>17</sup> Vezi lista de Cărți, studii și rapoarte care abordează problematica sărăciei și a politicilor sociale în România.

<sup>18</sup> Dimensiunea sărăciei în România, Fuziak, H., Dimensiuni subiective ale fenomenului sărăciei în România, Gheorghiu, V., Scurtă analiză privind sărăcia pe grupe de vârstă, în mediul urban, Ghimpu, V., Somaș-sărăcie: o relație cauză-efect? Zecheru, M.

<sup>19</sup> Minimul de trai, punct central de referință pentru orientarea și fundamentarea politicii și protecției sociale, Răboacă, G., Bati, I., Părciog, S., material prezentat la Seminarul româno-german pe probleme de asistență socială, Polana Brașov, 1994.

ale echipei de specialiști referitoare la caracteristicile individuale și comunitare ale fenomenului sărăciei în România, precum și schițarea unei posibile strategii de combatere a acestuia.

În 1997, Banca Mondială își îndreaptă atenția spre caracteristicile mediului rural, inițind o serie de cercetări pe această temă.

Un studiu (24) publicat în 1998 prezintă rezultatele primelor preocupări, concretizate în elaborarea unei hărți a sărăciei rurale, la nivel de comună. În 1999, experți ai Băncii Mondiale și ai INS au pus în evidență existența (30), la nivelul mediului rural, a unei puternice relații statistice între consumul gospodăriei și nivelul de dezvoltare al comunei în care aceasta este situată. În anul 2000, un nou studiu (24) al Băncii Mondiale a avut ca rezultat elaborarea unei noi hărți a sărăciei rurale, mergând de această dată până la nivel de sat, acoperind practic toate satele cu peste 20 de locuitori, nearondate administrativ unei zone urbane.

În 2001, o complexă lucrare (7) se adaugă eforturilor de măsurare a fenomenului sărăciei. Lucrarea reprezintă un studiu amplu, bazat pe datele furnizate de AIG și metoda relativă, privind caracteristicile sărăciei și ale săracilor din România, dinamica fenomenului, ca și o analiză a sistemului românesc de protecție socială la sfârșit de secol XX.

În afara acestor lucrări de referință în aria cercetărilor legate de sărăcie, o serie de studii sectoriale, pe grupe de populație, au întregit imaginea fenomenului sărăciei în România.

Simultan cu studiile asupra fenomenului sărăciei, începând cu 1992, ICCV în colaborare cu Facultatea de Sociologie și Asistență Socială a Universității București lansează un program de analiză a politicilor sociale, cu o atenție specială acordată politicii anti-sărăcie (52, 59, 62, 63).

#### Cărți, studii și rapoarte care abordează problematica sărăciei și a politicilor sociale în România

##### Studii globale privind sărăcia în România

1. Barbu Gh., Gheorghe V., Puwak H. - *Dimensiunea sărăciei în România*, Raport Seria Politici Sociale, Nr. 2/1992, CIDE, București, 1992.
2. PNUD - *Strategia națională de prevenire și combatere a sărăciei. Recomandări și soluții alternative*, București, 1998.
3. Stănculescu, M. (ed.) - *Sărăcia în România. 1995-1998, Vol.1: Coordonate ale sărăciei. Dimensiuni și factori*, București, 1999.
4. Stănculescu, M. (ed.) - *Sărăcia în România. 1995-1998, Vol. 2: Politici de prevenire și reducere a sărăciei*, București, 1999.
5. Teșliuc C. M., Pop L., Teșliuc E. D. - *Sărăcia și sistemul de protecție socială*, Polirom, București, 2001.
6. World Bank, Romania - *Poverty and Social Policy*, 1997, raport nepublicat și nedifuzat.
7. Zamfir C., (coord.) - *Dimensiuni ale sărăciei*, Editura Expert, București, 1995.

##### Studii metodologice privind sărăcia în România

8. Barbu Gh. - *Nivelul de trai sub presiunea schimbărilor*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr. 2-3/1993.
9. Barbu Gh. - *Nivelul minim de trai - concept și instrument operațional în realitatea românească*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr. 3-4/1992, Academia Română, București.
10. Barbu Gh. - *Probleme referitoare la evoluția nevoilor de consum ale populației din România*, în "Calitatea Vieții" Revista, Nr. 3-4/1991, Academia Română, București.
11. Barbu Gh., Novak, A., și alții - *Minimul de trai - instrument util pentru determinarea dimensiunilor sărăciei și pentru o politică socială adaptată la realități*, în "Probleme economice", Nr. 31-32/1993, INCE, București.
12. Călin D. - *Aspecte conceptual-metodologice privind sărăcia*, în "Probleme economice", Nr. 38/1991, INCE, București.
13. Călin D., Zecheriu M. - *Pragul de sărăcie într-o abordare structurală*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr. 3-4/1991, București.
14. Dămbean-Creța O. - *Nivelul de trai între calitatea vieții și resurse*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr. 3-4/1991, București.
15. Gheorghe V. - *Conceptul de sărăcie, caracteristici și praguri ale sărăciei în diferite țări*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr. 3-4/1991, București.
16. Mărginean I. - *Schiță de indicatori ai calității vieții*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr. 3-4/1991, București.
17. Molnar M. - *Măsurarea sărăciei*, în "Probleme economice", Nr. 18-19/1998, INCE, București.



18. Molnar M., Poenaru M. - *Estimări ale necesarului minim de trai în România, în anii 1990 și 1995*, Rev. Studii și Cercetări Economice, 4/1996.
19. Molnar M., Poenaru M. - *Minimul de trai (pragul de sărăcie) în România*, CIDE, București, 1992.
20. Puwak H. - *Scalele de echivalență în măsurarea sărăciei*, în "Probleme economice", Nr.38/1991, INCE, București.
21. Sandu D. (coord.), 1998 - *Rural Community Poverty in Romania. Targets for Poverty Alleviation by Romanian Social Development Fund*, World Bank.
22. Sandu D. (coord.), 2000 - *The Villages of Romania: Development, Poverty and Social Capital. Updating Targeting for Romanian Social Development Fund*.
23. Ștefănescu P. - *Studiul conceptului de sărăcie subiectivă în contextul actual al societății românești*, în Revista de Cercetări Sociale, Nr.1-1997, IMAS-SA, București.
24. UNDP - *Methods and Instruments for Poverty Measurement*, București, 1998.
25. Wagner P., Chirca C., Zamfir C., Molnar M., Părciog S. (coord.) - *Metode și tehnici de evaluare a sărăciei*, Editura Expert, București, 1998.
26. \* \* \* *Sărăcia - Premise, percepție și cuantificări / Prelucrarea unui extras din "Documentul de lucru al Băncii Mondiale" februarie 1996, cu titlul "Comparații privind sărăcia. Concepte și metode."*, în "Probleme economice", Nr. 15/1997, INCE, București.

#### Studii generale privind sărăcia în România

27. Chirca D., Teșliuc, E.D. - *De la sărăcie la dezvoltare rurală*, Institutul Național pentru Statistică, București, 1999.
28. PNUD - *Coordonate ale sărăciei în România. Dimensiuni și factori*, București, 1998.
29. PNUD - *Raportul Național al Dezvoltării Umane - România*, Editura Expert, 1996-1999.
30. PNUD - *Sărăcia și drepturile omului*, București, 1998.
31. Teșliuc C., Pop L. - *Sărăcie, inegalitate și protecție socială*, în *Tranziția economică în România. Trecut, prezent și viitor*, Editura Arta Grafică, București, 2000.
32. World Bank - *Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*, 2000.

#### Studii privind sărăcia și excluziunea unor grupuri sociale:

##### a. Familii sărace

33. Barbu Gh. - *Condiții de viață ale familiilor sărace cu copii*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr.1/2 - 1997, Academia Română, București.
34. Căce S. - *Aspirații limitate - una din caracteristicile familiilor sărace*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr.1/2 - 1997, Academia Română, București.
35. Teodorescu M. - *Fenomenul abandonului școlar în familiile sărace*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr.1/2 - 1997, Academia Română, București.

##### b. Bătrâni / Pensionari

36. Barbu Gh., Mihăilescu A., Prisăcaru C. - *Bătrânii - segment al populației defavorizate*, în "Probleme economice", Nr. 4/ 1999, INCE, București.
37. Barbu Gh., Mihăilescu A., Prisăcaru C. - *Condiții de trai ale pensionarilor din România*, în "Probleme economice", Nr. 11/ 2000, INCE, București.

##### c. Romii

38. Bălășescu A. - *Romii - construcție identitară. Cazul comunei Cristian, județul Sibiu*, în Revista de Cercetări Sociale, Nr. 3/1997, IMAS-SA, București.
39. Burtea V. - *Marginalizare istorică și cooperare socială în cazul populației de romi*, Revista de Cercetări Sociale, Nr. 3/1996, IMAS-SA, București.
40. Burtea V. - *Șansele populației de romi*, în Revista de Cercetări Sociale, Nr. 3/1997, IMAS-SA, București.
41. Preda M., Rughiniș C. - *Zăbrăuți: diferențe și divergențe într-o comunitate urbană*, în Revista de Cercetări Sociale, Nr. 3-4/1998, IMAS-SA, București.
42. Roth A. - *O minoritate marginală: romii din România*, în Revista de Cercetări Sociale, Nr. 3-4/1998, IMAS-SA, București.
43. *Situația socială a romilor din județul Buzău*, în Revista de Cercetări Sociale, Nr. 3-4/1998, IMAS-SA, București.
44. Zamfir E., Zamfir C. (coord.) - *Țigani. Între ignorare și îngrijorare*, Editura Alternative, București, 1993.

**d. Tineri**

45. Barbu Gh. - *Sărăcia și impactul său asupra generațiilor tinere*, în Revista "Calitatea Vieții", Nr. 1/2 - 1996, Academia Română, București.
46. Mărginean I. (coord.) - *Tineretul deceniului 1. Provocările anilor '90*, Editura Expert, București, 1996.
47. Zamfir, C., Doru, M., Socol Gh. (coord.), 1992 - *Atitudini, valori și condiții de viață în mediul studențesc*, CIDE, București.

**Publicații în domeniul politicilor sociale și al politicilor anti-sărăcie**

48. Mărginean I. - *Economia politicilor sociale*, Editura Ars Docendi, București, 2000.
49. Mărginean I. - *Politica socială și economia de piață în România*, CIDE, București, 1994.
50. UNICEF - *Asistența socială în România și Marea Britanie. Studiu comparativ*, 2001.
51. UNICEF - *Un deceniu de tranziție. Situația copilului și a familiei*, 2001.
52. UNICEF, Comitetul Național pentru Protecția Copilului - *Situația copilului și a familiei în România*, Editura Alternative, București, 1995.
53. Zamfir C. (coord.) - *Liniamente ale politicii de protecție socială pentru România anilor '90*, CIDE, București, 1992.
54. Zamfir C. - *Politici de prevenire și combatere a sărăciei în România, Schița unei strategii, Raport pentru Comisia Națională de Combatere a Sărăciei*, 1998.
55. Zamfir C. (coord.) - *Politici sociale în România: 1990-1998*, Editura Expert, 1999.
56. Zamfir C. (coord.) - *Situația social-economică a copilului în România: propunerea unui program prioritar de urgență de protecție*, Raport Seria Politici Sociale, Nr. 9/1993, CIDE, București, 1993.
57. Zamfir C. - *Social Policy and Poverty in Romania*, Consiliul Europei, Seria „Social Exclusion and poverty in Europe”, 1998.
58. Zamfir C. - *Social Policy in Transition*, Raport pentru UNDP, nepublicat, New York, 1998.
59. Zamfir C., Pop M. A., Zamfir E. - *România '89-93. Dinamica bunăstării și protecția socială*, Raport național nr.1, Editura Expert, București, 1994.
60. Zamfir C., Vlăsceanu L. - *Politici sociale în România. Evaluarea situației actuale*, CIDE, București, 1995.
61. Zamfir C., Zamfir E. (coord.) - *Pentru o societate centrată pe copil*, Alternative, București, 1997.
62. Zamfir E. (coord.) - *Strategii anti-sărăcie și dezvoltare comunitară*, Editura Expert, București, 2000.
63. Zamfir E., Bădescu I., Zamfir C. (coord.) - *Starea societății românești după 10 ani de tranziție*, Editura Expert, București, 2000.
64. Zamfir E., Preda M. (coord.) - *Diagnoza problemelor sociale comunitare*, Editura Expert, București, 2000.
65. Zamfir E., Zamfir C. (coord.) - *Politici Sociale. România în context european*, Editura Alternative, București, 1995.

**Regional Monitoring Reports – UNICEF**

66. No. 1 - *Public Policy and Social Conditions*, 1993.
67. No. 2 - *Crisis in Mortality, Health and Nutrition*, 1994.
68. No. 3 - *Poverty, Children and Policy: Responses for a Brighter Future*, 1995.
69. No. 4 - *Children at Risk in Central and Eastern Europe: Perils and Promises*, 1997.
70. No. 5 - *Education for All?*, 1998.
71. No. 6 - *Women in Transition*, 1999.

Această lucrare inițiază o serie de rapoarte ce vor fi elaborate în cadrul "Comisiei Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale". Doar primele două documente din această serie au fost finanțate și avizate de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

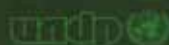


Comisia Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale



INSTITUTUL DE CERCETARE A CALITĂȚII VIEȚII

Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 76117, București, România, tel.: +(401) 411 4800, fax: +(401) 411 4805, office@iccv.ro, www.iccv.ro



PROGRAMUL NAȚIUNILOR UNITE PENTRU DEZVOLTARE - ROMÂNIA

str. Aurel Vlaicu, nr. 16, sector 2, 79362, București, România, tel.: +(401) 211 8855, fax: +(401) 211 3494, office@undp.ro, www.undp.ro