

REFORMA ȘI POLITICA SOCIALĂ

dr. Maria Poenaru

1. Caracteristici ale contextului actual.

În procesul de reformă, inițiat în 1990, accentul a fost pus pe aspectele economice legate de construcția pieței: descentralizarea în conducere, liberalizarea pârghiilor pieței (prețuri, salarii, comerț etc.), privatizare etc. Schimbările în politica socială au fost mai puțin spectaculoase, deși consecințele sociale ale reformei pot fi caracterizate ca extrem de dure. Într-o anumită măsură, această orientare reflectă nevoia prioritărilor de schimbare a sistemului economic, de soluționare a problemelor acumulate în sfera economică, devenită neperformantă.

Acțiunile întreprinse în procesul de ansamblu al reformei în sfera economică și în cea socială care au atins condiția socială a individului în această perioadă, pot fi rezumate astfel:

a) s-a procedat la eliminarea componentelor sociale încorporate în sistemul economic, ce contravin, în general, unei funcționări eficiente a pieței: ocuparea deplină (în sensul cunoscut în vechiul sistem), caracterul egalitarist al remunerării muncii, subvenționarea prețurilor de consum. Aceste măsuri au fost concordante cu ideea înlocuirii intervenției directe, administrative a statului în economie. Stabilizarea macroeconomică, reducerea deficitului bugetar au fost principalele obiective care au direcționat acțiunile guvernelor. Utilizarea pârghiilor economice, în special, de ordin financiar, monetar n-a condus însă la absorbția naturală a dezechilibrelor din economie și, odată cu aceasta, la rezolvarea multiplelor probleme sociale. Dimpotrivă, derularea reformei, prin efectele ei - în principal șomaj și inflație - a condus la deteriorarea condițiilor de existență ale mării majorități a popu-

lației, pe fondul accentuării tendințelor de polarizare a populației după nivelul de trai;

b) ocuparea, salariile și subvențiile au suferit modificări radicale. Șomajul a crescut rapid. S-au luat măsuri de protecție socială a șomerilor, inițial pentru perioade relativ scurte, prelungite ulterior, ca urmare a creșterii șomajului de lungă durată. Salariile au înregistrat, comparativ cu perioada economiei centralizate, evoluții generate în mică măsură de forțele pieței; ele se formează prin negocieri tripartite și prin forța grupurilor de presiune. A fost introdus salariul minim care, în prezent este prevăzut a fi garantat la plată. Politica de ocupare și salarială au astfel o contribuție importantă la diferențierile și stratificarea puternică a populației după nivelul veniturilor. Mai mult, o politică pasivă față de activizarea pieței muncii în condițiile unui șomaj ridicat și accesul puternic diferențiat la resurse de existență sunt premise pentru accentuarea în continuare a inegalităților sociale;

c) în scopul contracarării efectelor negative ale reformei economice în plan social, pe lângă sistemul de protecție a șomerilor s-au luat măsuri de aplicare a unor forme de compensare-indexare a salariilor, pensiilor și altor prestații sociale; un sistem aplicat cu ocazia eliminării subvențiilor sau pentru corectarea creșterii mai rapide a inflației, în comparație cu anticipările pe baza prognozelor. Compensarea-indexarea acoperă doar o parte din creșterile de prețuri. Drept urmare, în octombrie 1994, puterea de cumpărare a salariului mediu era apreciată la 48,73%, față de cea din octombrie 1990. Menționăm, că aceste evoluții au avut loc în con-

dițiile în care nivelul de trai al populației României era în 1989 dintre cele mai scăzute din Europa. Din punctul de vedere al politicii sociale este important de subliniat că scăderea veniturilor medii spune foarte puțin în legătură cu difuzarea în rândul populației a pierderilor de resurse pentru trai. De regulă, pierderile cele mai mari se înregistrează de către păturile sărace, înregistrându-se o scurgere subterană a puterii de cumpărare dinspre păturile sărace spre cele mai bogate;

d) componentele majore ale politicii sociale n-au suferit modificări de fond. Unele inițiative reformatoare se înregistrează în domenii ca: sănătate, învățământ, asistență socială. Alte domenii au fost complet abandonate. Este cazul locuințelor, domeniu în care în afara măsurilor de vânzare către chiriași, la prețuri avantajoase, a apartamentelor construite din fondurile statului în vechiul regim, practic nu s-a mai întreprins nimic. "Piata" locuințelor s-a format în condiții de mare dezechilibru între cerere și ofertă. Nevoia de locuințe, în special în mediul urban, este mare și în continuă creștere. Sănătatea, învățământul, locuințele, serviciile de asistență socială etc. sunt domenii sociale puternic afectate de declinul veniturilor bugetare și respectiv, al cheltuielilor guvernamentale, precum și de un comportament de așteptare;

e) sistemului securității sociale care a funcționat și până în 1989, i s-au adus unele corecturi impuse, în principal, de: diminuarea și apoi epuizarea resurselor unor fonduri de asigurare, motiv pentru care, fie au fost înglobate în fondul asigurărilor sociale de stat (cel al Uniunii Artiștilor Plastici, Bisericii Ortodoxe Române, al cooperăției meșteșugărești etc.), fie au fost găsite soluții temporare de finanțare (cazul fondului de asigurări sociale a agricultorilor). De asemenea, s-a aprobat o lege care prevede accesul universal la alocații pentru copii. Alte schimbări în configurația sistemului de prestații de securitate

socială sunt rezultatul unor modificări fragmentare ale unor drepturi de asistență pentru categorii speciale de populație.

Cele de mai sus evidențiază, pe de o parte, derularea unor politici sociale în structurile de bază moștenite la care au fost aduse unele ajustări impuse, mai degrabă, de lipsa resurselor decât de racordarea mecanismelor acestor politici la noile condiții. Pe de altă parte, se constată întrepreri de funcționalitate a unor segmente de politică socială. Măsurile de reformă economică s-au dovedit astfel, în practică, adevărate capcane pentru sectorul social. Între factorii care au contribuit la acest rezultat și care țin, în general, de managementul reformei amintim: absența quasi-totală a unor studii de impact social al măsurilor de reformă și o racordare slabă a măsurilor în plan social la gravitatea problematicii sociale reale; o conlucrare instituțională defectuoasă, aproape un dezinteres pentru soluționarea problemelor sociale grave; acceptarea și aplicarea unor rețete oferite de sfătuitoari care cunosc prea puțin realitățile indigene; existența unui slab sistem informațional care să permită diagnoze rapide și corecte în domeniul social; lipsa de preocupare pentru evitarea risipei, indiferența față de cheltuirea cu eficiență a banului public.

Deși protecția socială a fost declarată subiect de interes în programul de guvernare și în programele partidelor politice, în prezent nu pare conturată o poziție clară legată de modul de soluționare a problemelor sociale grave ale României în următorii ani. Această apreciere se fondează pe două observații prilejuite de analiza derulării măsurilor de reformă și a efectelor acestora.

Prima se referă la faptul că, dată fiind preocuparea pentru punerea rapidă în funcțiune a instrumentelor și instituțiilor pieței (cel puțin în perioada de început a tranziției), orientarea politică în această perioadă pare de tip neoliberal. Ea s-a manifestat în planul managementului econo-

mico-social, ca o reacție puternică, o contrapondere la vechiul sistem de planificare centralizată, o consecință a libertăților de natură politică, o transpunere eronată a unor principii privind democratizarea societății în plan economic și social. Realitatea arată însă, că reforma a condus la agravarea problemelor sociale și la creșterea presiunii socialului asupra economicului. În prezent, reforma este nevoită să ia în considerare mai multe probleme sociale și mult mai complexe decât se anunța inițial.

Cea de a doua observație se referă la faptul că nu s-a reușit să se găsească o cale de trecere de la funcționarea centralizată a sistemului economico-social, de la un comportament colectivist-egalitarist spre un sistem eficient din punct de vedere economic și mai puțin dureros (de dorit benefic), din punct de vedere social, pentru fiecare individ. Aceasta este de natură să creeze o lipsă de încredere a populației în

virtuțile economiei de piață, în capacitatea pieței de a redresa economia și, prin aceasta, de a ameliora condițiile de viață.

Categoriile mari de populație, în special tinerii care vor să intre pentru prima dată pe piața muncii, persoanele vârstnice care au lucrat și au contribuit la asigurarea pentru bătrânețe sunt dezarmate în confruntarea cu șomajul și inflația. Economiiile, veniturile din salarii și pensii sunt puternic erodate, creșterea șomajului micșorează sfera celor care se pot autoproteja. Veniturile din proprietatea privată sunt încă nesemnificative sau nu se cunosc.

Trăsătura esențială a contextului social actual este astfel, așa-numitul paradox al standardelor duble, suprapunerea dintre caracteristicile dominante ale vechiului sistem de politici sociale cu cele ale noului cadru creat, utilizarea de noi strategii/măsuri în condiții și situații esențialmente neschimbate.

2. Reforma politicii sociale. Un punct de vedere

Experiența celor cinci ani de tranziție arată că procesul de reformă în domeniul social are numeroase restricții. În primul rând, cele de ordin economic, dată fiind scăderea puternică a rezultatelor economice și, respectiv, a resurselor politicii sociale. În al doilea rând, cele de natură politică, voința politică fiind absolut necesară pentru reforma în domeniul social, ca și în economie. În al treilea rând, există dileme de ordin social și comportamental. În legătură cu acest ultim aspect, s-a dovedit că oamenii, în mod firesc, doresc să-și conserve drepturile sociale câștigate. Conflictul de interese este o restricție în remodelarea politicilor sociale.

Astfel de restricții accentuează necesitatea schimbărilor în politica socială. În continuare prezentăm unele elemente de reflecție pentru demersul practic legat de reformă în acest domeniu.

2.1. Politica socială pe termen lung.

Principii

Problema clasică a politicii sociale în țările dezvoltate, cu tradiție în economia de piață a fost și a rămas raportul (echilibrul) între echitate și eficiență. Pentru România, angajată în construcția economiei de piață, acești termeni trebuie să capete o altă configurație, comparativ cu perioada economiei centralizate. Definierea și luarea în considerare a acestui raport, cu semnificație de principiu, înseamnă că ideal, pe termen lung, prin politica socială să se tindă spre un set de obiective care să asigure concomitent: a) egalitatea șanselor tuturor cetățenilor, de integrare în cerințele pieței, să facă față riscurilor ei. Egalitatea șanselor se realizează prin urmărirea satisfacerii la un nivel adecvat a nevoilor umane recunoscute ca fiind fundamentale: instruire, sănătate, locuință, etc. Realizarea unui astfel de obiectiv

iv permite individului să fie bine pregătit pentru piață, să se autoprotejeze și să facă față exigențelor și riscurilor pieței; b) **compatibilitatea instrumentelor politicii sociale** (ne referim la instrumentele cu caracter preponderent economic) cu **principiile de funcționare eficientă a pieței**; resursele pe care le absoarbe realizarea programelor sociale să nu restricționeze procesul dezvoltării economice - singura sursă și premisă hotărâtoare a progresului social, să constituie un factor stimulator al dezvoltării.

Articularea principiului teoretic mai sus menționat, cu acțiunile practice vizează pe de o parte, întreaga problematică de formare și utilizare a capitalului uman și, pe de altă parte, pe cea a bunăstării individuale.

Un al doilea grup de probleme principiale este legat de **raportul dintre partenerii sociali**. Toți membrii societății și agenții economici trebuie să participe la realizarea politicii sociale. În acest cadru este importantă stabilirea sarcinilor, a responsabilităților ce revin indivizilor, întreprinderilor (instituțiilor) și statului, ca și a limitelor intervenției statului.

Structurarea acestor responsabilități trebuie realizată pe trei paliere. Primul palier este cel a responsabilității fiecărui individ pentru propria sa existență (auto-protecția). De aici, derivă importanța pe care o are ocuparea unui loc de muncă și asigurarea de câștiguri din această sursă. Cel de al doilea, este cel al parteneriatului între cetățeni, întreprindere (instituții) și stat; opțiunea și responsabilitatea privind gradul de participare sunt ale individului și, pentru unele riscuri, ale întreprinderii (cazul sistemelor de asigurare), iar responsabilitatea pentru crearea cadrului favorabil funcționării și gestionării resurselor, revine statului. Cel de al treilea palier este cel al responsabilităților statului în legătură cu crearea posibilităților de acces al tuturor cetățenilor la servicii de învățământ, sănătate, locuință etc., precum și cu alte

măsuri de garantare a asigurării, pentru toți cetățenii, a unui nivel de trai decent (cadru solidarității pentru cei care au nevoie de sprijin, prin politici de susținere a familiilor și de asistență socială).

Cea de a treia grupă de principii ar putea consta în: a) **deschideri noi pentru inițiativa particulară și ajutorul voluntar**, ce se pot concretiza în permisivitatea inițiativelor private în servicii sociale, în special, în extinderea serviciilor de asistență socială și b) **punerea în valoare a tradițiilor de întrajutorare familială**, de tip paternalist - trăsătură caracteristică poporului român.

În fine, o ultimă grupă de principii se referă la **descentralizarea serviciilor și bugetelor**, la lărgirea autonomiei locale în inițierea, finanțarea și administrarea serviciilor sociale.

2.2. *Ajustări în politica socială pe termen scurt și mediu*

Punctul de plecare în ajustările politicii sociale pe termen scurt și mediu îl constituie starea actuală în societatea românească. În primii ani ai tranziției s-a înregistrat o degradare a condițiilor de viață ale populației. S-a produs o stratificare puternică a populației, după resursele de trai, în sensul că cea mai mare parte a populației suportă consecințele crizei; aceasta în condițiile în care România se situează, după indicatorii nivelului de trai între ultimele locuri din Europa.

Principala preocupare, în perioada următoare ar trebui să fie menținerea standardului actual, prin măsuri care să prevină degradarea în continuare a nivelului de trai, a condiției sociale a individului. Acest modest obiectiv nu este ușor de realizat, având în vedere pe de o parte, că deși au apărut unele semne, stoparea căderii producției și relansarea creșterii economice sunt încă incerte și, pe de altă parte, efectele previzibile în plan social pe care le induce restructurarea, (și special în industrie), măsurile legate de eliminarea sub-

vențiilor, liberalizarea adaosului comercial și introducerea taxei pe valoarea adăugată, devalorizarea continuă a monedei naționale etc.

O altă preocupare ar fi în legătură cu ajustarea în continuare a politicilor sociale în funcțiune, în toate dimensiunile lor: juridice, instituționale, financiare, administrative. Unele corecturi s-au realizat; ele sunt însă departe de a se încadra în ceea ce desemnează aserțiunea: reforma politicii sociale. În continuare ne referim la unele direcții de luat în discuție pentru o reformă a politicii sociale, în perioada următoare.

a. Politica referitoare la ocupare ar trebui radical schimbată. Accentul trebuie mutat pe ocupare; în prezent politica se concentrează în special pe aspectele legate de protecția socială a șomerilor. În cadrul negocierilor tripartite (sindicate, patronat, stat), statul ar trebui să se retragă treptat, astfel încât probleme ca: durata săptămânii de lucru, condițiile de muncă, nivelul salariului minim să fie (dincolo de limitele sale obligatorii) rodul negocierilor patronat-sindicate.

b. În domeniul sănătății s-au făcut pași foarte mici în ceea ce privește reforma. Funcționarea vechiului sistem de ocrotire a sănătății în care se manifestă dezinteresul față de pacient, calitatea slabă a actului medical, eficiența utilizării resurselor, impune grăbirea introducerii asigurării publice de sănătate, ca sistem de finanțare și funcționare. Soluția ar putea consta în parte în transferarea unei părți din cota de impozit pe salarii plătită de salariați și vărsată la bugetul statului (din veniturile căruia se finanțează asistența medicală) la un fond de asigurare pentru sănătate, care să aibă responsabilități legate de finanțare, de punerea de acord a cererii cu oferta de servicii medicale, fluidizarea fluxurilor serviciilor medicale. Utilizarea eficientă a resurselor și creșterea calității actului medical ar putea constitui principalul obiectiv al ajustărilor în perioada următoare.

c. Modificările politicii în domeniul învățământului ar trebui orientate pe de o parte spre: corectarea unor evoluții negative înregistrate în ultimii patru ani referitoare în special la abandonul în învățământul primar și gimnazial. Acest fenomen atenționează asupra pericolului inegalității șanselor pentru adulții de mâine de a face față cerințelor pieței, competitivității și deopotrivă, asupra germeilor unei puternice stratificări a populației, generată de deficiențele induse în posibilitățile de câștig și de autoprotecție. Pe de altă parte, sunt necesare măsuri de adaptare a procesului de învățare în școală și în scopul unei mai bune racordări a acestuia la cerințele formării unei forțe de muncă competitive în plan profesional.

d. Politica în domeniul locuințelor și amenajării urbane a fost, în ultimii ani, abandonată. Se ridică întrebarea dacă problema locuinței trebuie lăsată să fie rezolvată de instrumentele actuale ale pieței. Această problemă comportă o discuție mai atentă. După opinia noastră responsabilitatea statului în soluționarea problemei locuințelor trebuie adusă în actualitate. Sunt posibile două direcții principale de acțiune. Pe de o parte, prin măsuri ale statului de impulsivitate a activității de construcții de locuințe prin facilități acordate societăților de profil, în special private, în scopul formării unei piețe reale a locuințelor. Pe de altă parte, promovarea de către stat a unor programe de construcții de locuințe sociale și de susținere financiară a familiilor sărace.

e. În procesul de perfecționare a sistemului securității sociale, în special a prestațiilor bănești - principalul instrument de redistribuire a veniturilor - ar putea fi luate în considerare următoarele:

- majoritatea prestațiilor bănești din vechiul sistem trebuie menținute;
- se impune îmbunătățirea condițiilor de acces la prestații. În legătură cu aceasta, o problemă de principiu care se cere discutată se referă la opțiunea între un sistem de

securitate socială care să pună accent pe garantarea unor venituri de bază, în care operează criteriul selectivității sau un sistem fundamentat pe conceptul de universalizare a prestațiilor. Având în vedere pe de o parte, problematica deosebită pe care o ridică fenomenul sărăciei, slaba dezvoltare a serviciilor și prestațiilor bănești de asistență socială, în general siguranța existenței, și pe de altă parte, restricțiile de ordin economic, se impune o manieră flexibilă de ajustare a parametrilor de bază pentru fiecare din schemele sistemului de prestații bănești de securitate socială.

Astfel, în cazul pensiilor, de exemplu, o reformă ar putea avea în vedere universalizarea dreptului pensiei de bătrânețe, respectiv o pensie minimă de bază, garantată de stat și calculată în raport cu minimumul de trai sau pragul de sărăcie. Următoarea componentă ar fi cea legată de asigurarea obligatorie, pe principii ocupaționale, a tuturor cetățenilor. Nivelul acestei componente a pensiei poate fi în funcție de contribuția plătită, nivelul salariului și numărul anilor de muncă. Al treilea nivel l-ar putea constitui asigurarea suplimentară plătită de patronat pentru locurile de muncă ce prezintă riscuri pentru sănătatea salariaților, și/sau asigurarea privată și voluntară. În legătură cu vârsta care deschide dreptul la pensie, o creștere treptată a acesteia pare iminentă. Între argumente se înscrie, în primul rând, presiunea financiară exercitată asupra bugetelor de asigurare de fenomene ca îmbătrânirea demografică și creșterea șomajului care modifică substanțial rata de dependență. În al doilea rând, în România vârsta de pensionare este între cele mai joase din Europa. Ea a fost și mai mult redusă în ultima perioadă, fiind utilizată ca pârghie pentru relaxarea pieței muncii. Efectul așteptat în această direcție a fost nesemnificativ. În schimb, s-a îngustat baza finanțării asigurărilor sociale.

În cazul alocațiilor pentru copii, în septembrie 1993 a intrat în vigoare o lege care

prevede accesul universal și nediferențiat la alocațiile pentru copii. Deși măsura este recentă și retragerea sau limitarea accesului la un drept social este o problemă dificilă, având în vedere condițiile caracteristice perioadei de criză și, în consecință, de austeritate bugetară ar putea fi luată în discuție modificarea unor parametri de acces la aceste prestații potrivit unui criteriu de selectivitate, definit în funcție de nivelul veniturilor care revin pe o persoană din familie, și (eventual), numărul de copii. În situații speciale (de exemplu, familii monoparentale sau familii cu mulți copii și cu un singur aducător de venit, sau de șomeri) s-ar putea acorda un supliment de alocație, ce ar avea un caracter de prestație de asistență socială, dreptul la această alocație devenind real numai pe baza unui sistem de verificare a veniturilor și în raport cu un parametru legat de nivelul minim de trai.

O altă problemă de principiu, se referă la perfecționarea formulelor de calcul al diferitelor prestații. Este vorba, între altele, de găsirea unor soluții tehnice de corelare a nivelului unor prestații cu salariile de exemplu, (raportul: pensie/salariu, alocație pentru copii/salariul mediu); de asemenea, de corelația între diferite venituri, la nivel minim.

Probleme speciale ridică revalorizarea prestațiilor de securitate socială în condițiile inflației. Aceasta presupune, între altele, clarificarea unor aspecte de principiu referitoare la indexarea automată sau negociată, la diferite momente, marja de acoperire a creșterii prețurilor de consum, condițiile de modificare a formulelor de indexare etc.

Problemele principale și practice de ajustare a politicilor sociale sunt mult mai numeroase. Important este însă ca acest demers să fie subsumat pe de o parte, asigurării continuității în funcționalitate, în contextul mai larg și de durată al schimbărilor necesare și, pe de altă parte, realizării, în timp, a unei consistențe în funcționalitatea și coerența politicilor sociale, a unei bune cuplări cu evoluțiile din economie.