

# Elemente ale strategiei de combatere a sărăciei

Maria Molnar

## 1. Repere istorice

Sărăcia este o boală a societății. Ea produce suferință celor aflați sub incidența ei, deranjează, prin manifestările ei, întreaga societate, afectează capacitatea de dezvoltare a corpului social și funcționarea economiei. Combaterea ei este dictată de considerente de ordin umanitar, de justiție socială, dar și din rațiuni de eficiență economică și liniște socială.

1.1. Preocupările în acest sens datează de multă vreme. În plan teoretic, ele sunt prezente încă din lucrările clasilor: la Malthus, care analizează legile pentru ocrotirea săracilor, alături de alte sisteme și mijloace care au fost propuse sau aplicate în societate pentru înlăturarea răului care izvorește din legea populației; la Ricardo, în fundamentarea, pe teoria subzistenței, a "legii de fier" a salariilor. De-a lungul timpului, dezbatările teoretice privind combaterea sărăciei au seccordat formarea sistemelor de protecție socială și s-au cantonat, în principal, în sfera repartiției, în legătură cu inegalitatea veniturilor și justiția socială; ele au vizat în special rolul redistribuirii veniturilor, consecințele acesteia asupra funcționării economiei, precum și importanța investiției în capitalul uman. În ultimele două-trei decenii, în contextul crizei sistemelor de securitate socială, demersul teoretic a căpătat o direcție mai pragmatică, orientându-se

cu precădere spre aspecte de ordin tehnic: evaluarea și funcționarea instrumentelor și politicilor de combatere a sărăciei, a modalităților și gradului de implicare a statului în acest proces, a raportului între protecția socială și autoprotecție etc. O coordonată de bază a dezbatерii o constituie raportul între echitate și eficiență în concepția și funcționarea sistemelor de protecție împotriva sărăciei.

În planul acțiunii sociale, preocupările de combatere a sărăciei au ținut la început de milostenia creștină, apoi, treptat, au intrat în sfera de activitate a societăților de ajutor mutual și a statului, context în care s-au amplificat și diversificat, s-au generalizat și s-au instituționalizat. Între primele intervenții notabile ale puterii publice trebuie remarcate legile privind protecția săracilor în Anglia<sup>1</sup>. Un moment important în evoluția sistemelor de protecție l-a constituit crearea în Germania, în perioada 1883-1889, sub conducerea lui Bismarck, a unui larg sistem de asigurări sociale. După modelui acestuia, rând pe rând, înainte de primul război mondial și în perioada interbelică, au fost legiferate măsuri de protecție a bătrânilor, șomerilor, copiilor, bolnavilor etc., în toate țările europene, în America, Australia și Noua Zeelandă, formându-se primele sisteme de securitate socială. Treptat a fost legiferat și salariul

<sup>1</sup> Poor Law Act 1388, Poor Relief Act 1576, Poor Law Act 1601 și Poor Law Amendment Act 1834. Legea din 1601 prevedea ca săracii bătrâni și bolnavi să fie îngrijiti în aziluri, cei apăi de muncă să primească de lucru, iar vagabonii care refuză să muncească să fie internați în case de corecție. Legea din 1834 prevedea acordarea de ajutor în condiții deosebit de restrictive și stigmatizante (internarea în aziluri de muncă în care condițiile de viață erau foarte proaste, iar familiile erau despărțite). O prezentare din perspectiva istorică a evoluției sistemelor de protecție a săracilor în Regatul Unit și SUA a făcut Nicholas Barr în lucrarea: "The Economics of the Welfare State (Weidenfeld and Nicolson, London, 1987).

miinim<sup>2</sup>. În România, instituirea sistemului de asigurări sociale a fost legalizată în anul 1912 (Legea Nențescu) în Vechiul Regat, în 1907 în Ardeal (Legea maghiară a asigurărilor sociale) și în 1887, 1888 și 1909 în Bucovina. Unificarea regimurilor de asigurări sociale a avut loc în anul 1913<sup>3</sup>.

Un alt moment crucial în istoria combaterii sărăciei a fost marcat de Raportul Beveridge (1942), care a pus bazele sistemului modern de securitate socială. Aceasta a propus o strategie coerentă privind asigurările sociale, alocațiile familiale, asistența publică și serviciile naționale de sănătate, în condițiile asigurărilor unui grad înalt de ocupare. Sub influența lui și în condițiile creșterii economice din perioada postbelică, sistemele de securitate so-

cială din țările vest-europene au cunoscut o dezvoltare explozivă, depășind mult, prin obiective, accesibilitate și nivel al prestațiilor, cadrul luptei împotriva sărăciei. Împlinirea puternică a statului în crearea și susținerea unor sisteme de securitate socială și asigurarea pe această cale a unui nivel înalt de protecție socială a dat naștere la ceea ce s-a numit "Stat al Bunăstării" sau "Stat Protector". Și sistemele de securitate socială din țările est-europene au înregistrat o dezvoltare remarcabilă și, chiar dacă nu a constituit un obiectiv explicit, lupta împotriva sărăciei s-a realizat, în mare parte, implicit, prin dezvoltarea diferitelor componente ale securității sociale, ca și prin garantarea locului de muncă, în contextul dezvoltării economiilor naționale.

## 2. Actualitatea și ampioarea problemei

În prezent lupta împotriva sărăciei se desfășoară pe mai multe fronturi, cu dimensiuni, probleme, condiții și dificultăți, obiective, strategii și șanse de reușită diferite. Este vorba în primul rând, de combaterea sărăciei în țările bogate<sup>4</sup>. Aceasta vizează o parte, relativ restrânsă în general, din populația acestor țări, categorii compacte ale acesteia sau situații punctuale, izolate, familii sau persoane care, dintr-un motiv sau altul, sunt lipsite de mijloace suficiente pentru o viață considerată decentă. Economile acestor țări dispun de resursele materiale și financiare necesare eradicării sărăciei. Disponibilizarea lor nu necesită eforturi economice deosebite; ea

ridică, în principal, probleme de eficiență și echilibru. În ultimii ani, preocupările din acest domeniu au în vedere, cu prioritate, dezvoltarea și perfecționarea sistemelor de protecție pentru orientarea mai precisă spre cei săraci a resurselor alocate și pentru acoperirea situațiilor noi de sărăcie, generate de evoluțiile pieței muncii și ale structurilor familiale. Este de remarcat, totodată, preocuparea pentru promovarea la nivelul Uniunii Europene a unei strategii de convergență a politicilor de protecție socială, în contextul căreia lupta împotriva sărăciei și a excluziunii sociale, în principal prin instituirea unui venit minim garantat, constituie o prioritate<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Informații referitoare la primele reglementări legislative privind principalele componente ale securității sociale în țările Comunității Europene se află în lucrarea de sinteză: "Social Protection in the Member States of the Community" (Commission of the European Communities, MISSOC, 1990 și 1992); un scurt istoric al reglementării salariului minim este cuprins în lucrarea "La fixation des salaires minimaux" (Gerald Starr, BIT, Geneva, 1982).

<sup>3</sup> Vergiliu Jordache, *Asigurările sociale și asistența socială în perioada interbelică în România* (manuscris). Institutul de Economie Națională, 1994.

<sup>4</sup> O abordare amplă și complexă a problematicii combaterii sărăciei în țările bogate aparține lui Lionel Stoleru ("Vaincre la pauvreté dans les pays riches", Flammarion, 1974).

<sup>5</sup> Instituirea venitului minim garantat este recomandată în: Rezoluția Parlamentului European privind lupta împotriva sărăciei în Comunitatea Europeană (1988); Avizul Comitetului Economic și Social asupra sărăciei (1989);

Al doilea front, desfășurat pe coordonate compiere diferite de cele existente în țările bogate, a fost declanșat de conștientizarea (cu câteva decenii în urmă) a neexistenței reducerii sărăciei și mizeriei din țările slab dezvoltate și în curs de dezvoltare. Este o luptă de dimensiuni deosebit de ample, de mare dificultate și gravitate și are o pronunțată componentă globală mondială. Ea vizează ameliorarea situației a peste un miliard de oameni care trăiesc în sărăcie absolută, în condițiile în care veniturile celei mai sărace cincimi din populația lumii sunt de 150 ori mai mici decât ale celei mai bogate cincimi. Este vorba de regiuni și țări în care marea majoritate a populației este săracă, o sărăcie care nici nu poate fi comparată cu cea din țările bogate. Sunt dimensiuni ale sărăciei care derivă din nivelul scăzut al dezvoltării economice a țărilor respective. Combaterea ei ține, în primul rând, de dezvoltarea economică și dezvoltarea umană; redistribuirea veniturilor, inclusiv cea susținută prin ajutorare din partea țărilor bogate, poate juca numai un rol secundar. Ea a impus largirea și îmbogățirea arsenaliului de politici și instrumente, adecvarea acestora la condițiile specifice fiecărei țări și presupune implicarea activă în diferite forme și modalități, a comunității internaționale. În virtutea acestui imperativ, există o preocupare constantă a ONU și a organismelor sale specializate (Organizația Internațională a Muncii, Organizația Mondială a Sănătății, UNESCO, UNICEF, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare), de susținere a eforturilor de

dezvoltare a țărilor și de inițiere a unor acțiuni proprii, cu deosebire a unor de ordin umanitar, cu caracter de urgență. Este de remarcat, de asemenea, implicația, pe alt plan, cu alte instrumente și exigențe, a organismelor financiare internaționale, cu deosebire a Băncii Mondiale<sup>6</sup>. Sărăcia și combaterea ei au reprezentat una din axele centrale și subiect de maxim interes la Conferința la nivel înalt pe problemele dezvoltării sociale, care a avut loc în martie 1995 la Copenhaga. Dezbaterile au relevat necesitatea implicării active a comunității internaționale în combaterea sărăciei la nivel planetar, ca o condiție a păcii, a stabilității și dezvoltării economiei mondiale, a umanității în întregul ei; faptul că fără susținere din partea țărilor bogate și a organismelor internaționale, susținere constând deopotrivă în ajutor finanțiar și asistență în derularea unor programe de dezvoltare economică și socială, șansa locuitorilor din țările slab dezvoltate de a scăpa de sărăcie este nulă.

În fine, un alt front, cu caracteristici aparte, a fost generat de căderea nivelului de trai și amplificarea sărăciei în țările est-europene aflate în tranziție. Este vorba de sărăcirea unor mase de oameni care atinseseeră anterior un anumit standard de viață (mai înalt în unele țări, mai scăzut în altele), în condițiile în care aspirațiile lor erau legate de realizarea într-o perioadă cât mai scurtă, prin tranziția la economia de piață, a unor condiții similare celor existente în țările occidentale. Situația se asemănă întrucâtva cu cea existentă în țările sud-americane și est-asiatice supuse, în

(continuare din pagina anterioară)

Rezoluția Consiliului Comunității Europene privind lupta împotriva excluziunii sociale (1988), Carta comunitară asupra drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor (1989); Recomandarea Consiliului Comunității Europene privind criteriile comune referitoare la resursele și prestațiile suficiente în sistemele de protecție socială (1992); Recomandarea Consiliului Comunității Europene privind convergența obiectivelor și politicilor de protecție socială (1992).

<sup>6</sup> The World Bank, *World Development Report*, 1980 și 1990 (Raportul pe 1990 este consacrat în întregime sărăciei, cel din 1980 îi consacră o parte); UNDP, *Human Development Report*, 1993 și 1994 (New York, Oxford, Oxford University Press, 1993 și 1994); Keith Griffin, *International Inequality and National Poverty*, The MacMillan Press Ltd., London and Basingstoke, 1978.

anii '80, unui proces dur de restructurare a economiei. Contextul social-cultural și politic diferă însă destul de mult. Lupta împotriva sărăciei impune aici căutarea unei strategii adecvate, de gestionare, pe termen scurt, a scăderii nivelului de trai al diferitelor categorii de populație, pentru a nu permite căderea nici uneia în mizerie, iar pe termen lung de construire a unui

sistem nou, modern și eficient de protecție socială; un sistem de protecție orientat după standardele Uniunii Europene. Prioritatea numărul unu a reformei sistemelor de securitate socială în aceste țări este instituirea schemelor de protecție a săracilor și orientarea mai precisă spre aceștia a resurselor posibil de alocat pentru protecția socială.

### 3. Politici și instrumente de combatere a sărăciei

În practica luptei împotriva sărăciei s-a conturat un set de politici, mai mult sau mai puțin diferite de la o țară la alta, de la o perioadă la alta. Alegerea și combinarea lor este, în mod evident, determinată de situația economică, de amploarea și profundiul sărăciei, de filozofia care domină politica economică și gândirea asupra sărăciei, în fiecare țară și în fiecare perioadă. Politicile diferă între ele prin modul de abordare și evaluare a sărăciei, prin obiectivele operaționale concrete, perspectiva temporală, zona de impact și direcția din care se acționează, precum și prin instrumentele folosite; acestea, la rândul lor, foarte diferite: de la credite ieftine și subvenții la servicii gratuite și ajutoare bănești.

Politicele de combatere a sărăciei pot fi încadrare în trei mari categorii: una tratează, în principal, simptomele sărăciei; două tratează, în zone diferite, cauzele sărăciei. Menționăm că încadrarea într-o categorie sau alta nu este foarte precisă și rigidă: sunt politici care se adresează deopotrivă simptomelor și cauzelor, evident cu accent pe

unul sau altul din cele două aspecte; de asemenea, în practică se utilizează un mix de politici, complementare sau nu, asociate sau nu, care asigură o abordare complexă, multidimensională a sărăciei.<sup>7</sup>

#### 3.1. Distribuția veniturilor și combaterea sărăciei

Prima categorie cuprinde politici care țin de repartitia veniturilor și constau în esență în utilizarea transferurilor (bănești și în natură) pentru susținerea veniturilor familiilor/persoanelor aflate sub incidența riscului sărăciei. În general, sunt politici cu efect direct, imediat, dar pe termen scurt. Ele nu vindecă sărăcia; îi tratează doar simptomele și pot favoriza cronicizarea ei. Sunt criticate de economiștii liberali, chiar vehement contestate de libertarieni. Astfel de politici au luat o deosebită amploare în țările bogate. Aici ele acționează cu mai multă eficiență, întrucât sărăcia are o ampliere și profunzime relativ mică în raport cu standardul general de trai și există posibilitatea disponibilizării resurselor finan-

<sup>7</sup> Lionel Stoleru evidențiază cinci strategii sociale aplicabile în țările bogate pentru combaterea sărăciei: o strategie macroeconomică, o strategie a prevederii (asigurării), o strategie bazată pe servicii, o strategie bazată pe ajutoare în natură și o strategie bazată pe venituri (Lionel Stoleru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1974, cap. 10, *Les strategies possibles*, pp. 237-255). Politici și instrumente de combatere a sărăciei sunt prezentate și în: P. Samuelson, *Economics*, Eleventh Edition, McGraw-Hill Book Company, 1980 (Cap. 40, *The Quality of Life: Poverty and Inequality, Ecology and Growth, Love and Justice*, pp. 742-765); E. Dolan, D. Lindsey, *Economics*, Fifth Edition, The Dryden Press, 1988 (cap. 31, *The Problem of Poverty*, p. 764-784); J. Goodman, E. Dolan, *Economics of Public Policy*, Third Edition, St. Paul, Minnesota West, 1985; P. Wonnacott, R. Wonnacott, *Economics*, Third Edition, McGraw-Hill Book Company, 1986 (cap. 37 *Government Policies to Reduce Inequality: Can We Solve the Poverty Problem?*, pp. 752-772); *Poverty*, World Development Report 1990, The World Bank, Oxford University Press, 1990.

ciare necesare combaterii ei. În țările slab dezvoltate sau în curs de dezvoltare, unde proporția săracilor este mare și gradul de sărăcie este ridicat, eficiența unor politici bazate pe redistribuirea veniturilor este scăzută; ele pot avea numai un rol complementar.

Combaterea sărăciei prin intermediul veniturilor se realizează în două zone ale distribuției. Una este cea a repartiției primare. În acest cadru politicile de combatere a sărăciei pot acționa în direcția creșterii veniturilor salariale, cu accent pe cele situate în partea inferioară a ierarhiei salariailor. Principalul instrument îl constituie salariul minim, stabilirea și garantarea acestuia. Se poate interveni, de asemenea, în stabilirea proporțiilor indexării salariailor sau, în anumite limite, în negocierile privind creșterea veniturilor salariale. A doua zonă este redistribuirea veniturilor prin intermediul sistemelor de securitate socială, cunoscut fiind că indivizii sau familiile aflate sub incidența riscului sărăciei obțin venituri din alocații sociale (pensii, indemnizații de boală, ajutoare de șomaj, alocații familiale, ajutoare sociale etc.). precum și faptul că au fost instituite instrumente și modalități prin care securitatea socială răspunde obiectivului combaterii sărăciei (stabilirea unor niveluri minime ale prestațiilor, selectivitatea în acordarea unor prestații și utilizarea, în acest cadru, a controlului resurselor beneficiarului, instituirea venitului minim garantat etc.). Menționăm că, într-un cadru mai larg, redistribuirea veniturilor este implicată în combaterea sărăciei și prin intermediul subvențiilor (care nu țin de securitatea socială), atât a celor destinate menținerii la un nivel scăzut a prețurilor la bunuri și servicii care intră în cantități mari în consumul familiilor sărace, cât și a celor utilizate pentru susținerea ocupării, prin programe publice de ocupare sau prin plata unei părți din salariile șomerilor angajați de firme; de asemenea, că, în afara alocațiilor bănești prin intermediul securi-

tății sociale are loc finanțarea unor servicii sociale, de ocrotire a sănătății și de asistență socială, de reorientare profesională, recalificare și reintegrare socială, care, direct sau indirect, contribuie la diminuarea sărăciei, la prevenirea acesteia sau la ameliorarea situației celor aflați în sărăcie.

În arsenalul politicilor și instrumentelor de combatere a sărăciei, cele care acționează în procesul distribuției veniturilor ocupă un loc aparte; prin modul direct și efectele imediate ale acțiunii lor, prin faptul că sunt cele mai vechi, cele mai cunoscute și cele mai frecvent și larg utilizate în țările dezvoltate; prin dezbatările și controversele generate de utilizarea lor, în planul teoriei și al politicii economice; prin faptul că sunt cele mai elaborate din punct de vedere teoretic și rafinate sub aspect operațional și tehnic. Si chiar dacă în prezent, în țara noastră, forța lor de acțiune este relativ scăzută, datorită amploarei sărăciei și deficitului de resurse, utilizarea lor în strategia de combatere a sărăciei este foarte importantă: în prezent, pentru soluționarea situațiilor critice; în viitor, pe măsură îmbogățirii societății, ca principal instrument de protecție a grupurilor defavorizate și plasă de siguranță pentru fiecare individ confruntat cu riscurile economice, sociale și naturale inerente vieții oricărei societăți.

### *3.2. Investiția în capitalul uman și combaterea sărăciei*

A doua categorie de politici, care se adresează în principal cauzelor sărăciei, dar într-o anumită măsură și manifestărilor sau efectelor ei, se cantonează în domeniul investiției în capitalul uman, al formării și întreținerii capacitații oamenilor de a participa eficient la activitatea economică și la viața socială. Nivelul scăzut de educație, starea proastă a sănătății și nutriției, ca și nivelul înalt de fertilitate (concretizat în dimensiunea mare a familiilor) sunt frecvent asociate cu sărăcia, reprezentând, deopotrivă cauze și efecte

ale acestia la nivel individual, dar și național. Ridicarea nivelului de instruire și pregătire profesională și asigurarea unei bune stări de sănătate măresc șansele indivizilor de a obține venituri mai mari; celor proveniți din categoriile defavorizate ale populației le oferă șansa realizării unor venituri suficiente pentru susținerea cel puțin a unui trai decent pentru ei și familiile lor, șansa de a scăpa din mecanismul autoreproducerii sărăciei.

Politicele orientate spre investiția în capitalul uman răspund necesității de asigurare a egalității șanselor, expresie, în spirit liberal, a principiului justiției sociale. Din acest motiv și sub impactul dezvoltării teoriei capitalului uman, politicele orientate spre dezvoltare umană s-au bucurat de interes și susținere; ele au fost tratate drept componente cheie ale strategiei, pe termen lung, de combaterea sărăciei în țările bogate, ca și ale programelor de susținere a dezvoltării și luptă împotriva sărăciei la scară mondială, promovate de diferitele organizații și organisme internaționale.

**3.2.1. Combaterea sărăciei prin intermediul dezvoltării umane** presupune aplicarea simultană sau alternativă a unor întregi game de politici, al căror spectru de acțiune vizează mai multe aspecte ale investiției în capitalul uman<sup>8</sup>. Ea cuprinde, în primul rând, politicele de dezvoltare a serviciilor sociale, în special a celor de educație și ocrotire a sănătății; sunt politici de investiții în infrastructură, de pregătire a personalului de specialitate, de asigurare a finanțării instituțiilor presta-

toare, de organizare a sistemului instituțional și a activităților cuprinse în sfera serviciilor sociale, de susținere a funcționării eficiente a acestor servicii. În al doilea rând, sunt politicele de asigurare a accesului întregii populații, inclusiv al categoriilor sărace, la serviciile respective, prin orientarea investițiilor spre zonele în care locuiește populația mai săracă, prin dezvoltarea serviciilor publice, a sistemelor de asigurări de sănătate și prin susținerea cuprinderii categoriilor defavorizate ale populației în sfera acestor asigurări, prin acordarea de burse, ajutoare și credite pentru instruire, prin alocarea cu prioritate a fondurilor publice spre nivelurile de bază ale educației și asistenței medicale, spre asigurarea așa-numitelor "bunuri publice" (măsuri de igienă publică și protecția mediului), spre servicii de planificare familială. În al treilea rând, sunt politicele de stimulare a celor săraci în direcția utilizării serviciilor sociale, prin informarea acestora asupra posibilităților și avantajelor utilizării serviciilor sociale, prin obligativitatea utilizării unora dintre aceste servicii (vaccinări, de pildă) sau prin condiționarea accesului la alte forme de ajutor de utilizarea serviciilor etc. În al patrulea rând, în situațiile în care malnutriția apare ca una din formele de manifestare a sărăciei, este oportună promovarea unor programe speciale de nutriție și garantare a securității alimentare. Acestea răspund necesității de a asigura una din componentele biologice elementare ale capitalului uman. În practică ele se realizează sub forma unor transferuri nemonetare, în mai multe modalități: distribuirea

<sup>8</sup> Poverty and human development, in *World Development Report, 1980* (The World Bank, Washington D.C. 1980, pp. 33-82); Delivering social services to the poor, in *World Development Report 1990* (The World Bank, Oxford University Press, 1990, pp. 74-89); Tarsicio Castaneda, *Combating Poverty. Innovative Social Reforms in Chile during the 1980s*, ICS Press, San Francisco, 1992; Guy P. Pfefferman, Charles C. Griffin, *Nutrition and Health Programs in Latin America. Targeting Social Expenditures*, The World Bank, Washington D.C., 1989; Dreze Jean, Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press, 1990; Alan Berg, *Malnutrition: What Can Be Done?* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987; George Psacharopoulos, *Returns to Education: A Further International Update and Implications*, *Journal of Human Resources*, 20, 1985.

de alimente gratuite sau cu prețuri subvenționate, prin centre de nutriție sau de sănătate (în special pentru copii și mame care alăpteză sau femei gravide); mese gratuite în școli, subvenționarea generală a prețurilor la unul sau mai multe din alimentele principale sau pentru cantități raționate de alimente; bonuri alimentare acordate categoriilor de populație cu nevoi alimentare speciale, persoanelor vârstnice sau handicapate, familiilor foarte sărace (cu ajutorul acestor bonuri pot fi cumpărate alimente); mese gratuite la cantine de ajutor social (supa săracilor) etc. În al cincilea rând, există programele îndreptate spre asigurarea locuinței pentru familiile defavorizate. Înrudite cu programele de nutriție prin faptul că răspund unei alte nevoi umane fundamentale, ele vizează construcția și întreținerea unor locuințe ieftine, a-șa-numitelor "locuințe sociale", acordarea unor ajutoare sau credite cu dobânzi preferențiale la construcția sau cumpărarea de locuințe, subvenționarea chiriilor sau plata unor ajutoare pentru acoperirea cheltuielilor cu chiria și întreținerea locuinței. În fine, un capitol important al politicilor de combatere a sărăciei, în evidență conexiune cu anumite aspecte ale formării capitalului uman, îl constituie dezvoltarea serviciilor de planificare familială, care pot ajuta familiile în prevenirea sărăciei datorate unui număr mare de copii în întreținere.

**3.2.2. Politicile de combatere a sărăciei din perspectiva investiției în capitalul uman sunt de actualitate și în țara noastră, iar importanța lor crește. Este adevărat că serviciile social-culturale, îndeosebi cele de învățământ sunt relativ dezvoltate, că nivelul de pregătire profesională, de educație și cultură al populației este înalt, iar accesul la învățământ și asistență medicală este asigurat tuturor cetățenilor; de asemenea, că până nu demult nici accesul la o locuință nu ridică probleme deosebite, iar familiile defavorizate erau avantajate**

de politica de distribuire a spațiului locativ. Situația moștenită de la vechiul regim în domeniul capitalului uman nu are acente de gravitate capabile să inducă sărăcia; poate cu excepția familiilor din unele zone mai sărace ale țării sau a celor aparținând etniei romilor, la care relația între sărăcie, dimensiunea familiei și gradul de instruire este mai pregnantă. Probleme au existat, desigur. Amintim aici pe cele de sănătate determinate de starea alimentației, condițiile de locuit și cele de mediu; problemele legate de calitatea învățământului din mediul rural; discriminarea creată de condițiile informale de acces la servicii de sănătate (prin sistemul de cadouri oferite personalului medical în schimbul unor servicii preferențiale) și de admitere în învățământul liceal și superior (prin sistemul de meditații). Însă nu acestea au generat sărăcia; sărăcie care a existat, fără îndoială. Au afectat, însă, mai puternic pe cei săraci.

În ultimii ani, au început să se acumuleze noi probleme, legate de funcționarea serviciilor și, mai ales, de accesul familiilor sărace la aceste servicii. Astfel, imposibilitatea susținerii cheltuielilor ce revin familiiei în legătură cu echiparea copiilor pentru școală (nu numai cu cărți și rechizite, ci și cu îmbrăcăminte și încălțăminte) constituie o cauză frecventă a abandonului școlar la nivelul învățământului primar și gimnazial, ca să nu mai vorbim de faptul că pentru tot mai multe familii devine imposibil să-și susțină copiii să frecventeze liceul sau facultatea în alte localități decât cele de domiciliu. Bunurile și serviciile de uz cultural s-au scumpit foarte mult (unele devenind prohibite pentru familiile care dispun de resurse materiale modeste), iar partea din buget pe care familiile o pot aloca acestei destinații s-a restrâns foarte mult. În schimb, volumul și ponderea cheltuielilor efectuate de familiile pentru medicamente și servicii medicale a crescut, în special în cazul familiilor de pensionari, datorită creșterii prețurilor la medicamen-

te (numai în parte atenuată de compensarea plății medicamentelor). Starea de nutriție a numeroase familii, cele mai multe cu copii, s-a înrăutățit. Obținerea unei locuințe a devenit imposibilă pentru familiile cu venituri modeste, iar pentru familiile cu venituri situate în zona medie (chiar până la dublul acesteia) este foarte grea și presupune sacrificii mari pe alte planuri ale nivelului de trai; pe acestea din urmă, obligativitatea cumpărării unei locuințe sau a plății chiriei (la nivelul prețurilor pieței) le poate aduce sub incidență riscului sărăciei.

Pentru ca acumularea și suprapunerea unor astfel de probleme să nu contribuie la cronicizarea sărăciei, care s-a instalat în ultimii ani în viața tot mai multor familii, este necesar ca, în contextul gândirii unor programe pe termen lung de combatere a sărăciei, să se aibă în vedere și politici speciale, orientate spre asigurarea accesului categoriilor defavorizate ale populației la serviciile de învățământ, cultură și ocrotire a sănătății, precum și programe direcționate spre satisfacerea unora dintre nevoile de bază (alimentație și locuință în special) ale familiilor aflate în sărăcie sau sub amenințarea acesteia. Este, de asemenea, deosebit de important să se adopte măsurile necesare pentru ca reforma în domeniul sănătății și învățământului (de altfel, necesară pentru creșterea eficienței și îmbunătățirea calității acestor activități să nu periclitizeze accesul familiilor sărace la serviciile respective. Pentru aceasta este necesar ca: nivelul contribuțiilor la asigurările pentru sănătate să nu fie împovăratator pentru familiile sărăce; gama serviciilor medicale acoperite prin asigurările obligatorii să nu fie restrânsă, astfel încât să se impună plata unor servicii importante și foarte costisitoare sau apelul la asigurări facultative în proporții mari; familiile sărăce să disponă de ajutorare speciale (sau să fie exonerate) în cazul în care se pune problema plății parțiale a serviciilor medicale (practicată în unele țări pentru a evita utili-

zarea abuzivă a serviciilor) sau a instituirii taxelor școlare în învățământul liceal și superior etc.

Cu orientare preventivă în unele domenii și corectivă în altele, vizând deopotrivă educația noilor generații și asanarea morală a societății, asigurarea unui nivel înalt de pregătire profesională și însușirea deprinderilor și cunoștințelor necesare vieții și activității în noiile condiții (generate de instituirea democrației și funcționarea economiei de piață), a valorilor civilizației universale și a celor izvorăte din experiența și credința poporului nostru, garantarea satisfacerii unor nevoi fundamentale de ordin fiziologic (sănătate, alimentație, locuință), dar și a unora de ordin spiritual (de educație și cultură, de liniște și siguranță etc.), investiția în capitalul uman reprezentă, totodată, una din condițiile și componentele esențiale ale dezvoltării economiei și societății românești, ale depășirii condiției de țară săracă și ale înscrerii standardului de viață al populației pe coordonate europene. În realizarea acestor deziderate, rolul hotărâtor revine instituțiilor de învățământ și cultură, de ocrotire a sănătății, precum și bisericii; se amplifică rolul organizațiilor obștești, neguvernamentale. Activitatea acestora trebuie susținută, trebuie să facă obiectul unor politici active, a unor programe corente, pe termen lung, care să cuprindă atât măsuri vizând susținerea materială financiară, cât și măsuri de ordin legislativ, de organizare a activității și îmbunătățire a conținutului și eficienței acesteia.

### 3.3. Ocuparea și combaterea sărăciei

A treia categorie a politicilor de combatere a sărăciei le cuprinde pe cele orientate spre susținerea participării categoriilor sărăce ale populației la activitatea economică și, pe această cale, asigurarea unor venituri din muncă. Sunt politici care se adresează cauzelor sărăciei, mai precis, unor cauze de ordin economic, care afecteză populația aptă de muncă: șomajul,

productivitatea scăzută în unele ramuri, dificultățile accesului pe piață al micilor producători și ale funcționării firmelor mici etc. Instrumentele utilizate sunt, de asemenea, de natură economică, ținând în principal de politica economică. Este vorba, în esență, de orientarea politicilor economice în direcția realizării unui model de creștere economică bazată pe utilizarea eficientă a întregii forțe de muncă și generatoare de ocupare. Aceasta servește, deopotrivă, dezvoltarea economică și dezvoltarea umană, îmbinarea eficienței pieței cu justiția socială.

3.3.1. Politicile orientate spre reducerea sărăciei prin valorificarea forței de muncă au un spectru larg de acțiune. Se detășează, în primul rând, cele care acționează în contextul politicilor economice, vizând creșterea nivelului general al ocupării ca obiectiv fundamental al politicii macroeconomice. Pot fi cuprinse aici politicile de creștere economică, fiind cunoscut că, în general, aceasta este însoțită de crearea de noi locuri de muncă. Întrucât însă experiența a dovedit că nu întotdeauna creșterea economică aduce cu sine creșterea ocupării (dimpotrivă, ea poate conduce la creșterea șomajului), în acest context, accentul cade pe politicile menite să realizeze o creștere, care să asigure și un nivel final al ocupării. Aceasta înseamnă că, paralel cu preocupările pentru dezvoltarea ramurilor capital-intensive, de înaltă tehnicitate și productivitate, sunt necesare politici de stimulare a dezvoltării ramurilor mari consumatoare de forță de muncă

(serviciile, agricultura și unele ramuri ale industriei), cu deosebire în zonele în care aceasta se află în exces, precum și politici de stimulare a investițiilor în tehnologii bazate pe utilizarea unui volum mai mare de muncă (muncă-intensive). Un rol aparte în ocuparea unei părți a forței de muncă disponibile revine politicilor de facilitare a intrării pe piață și de susținere a micilor producători, de stimulare a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii<sup>9</sup>. Acestea presupun asigurarea accesului la credite (eventual prin crearea unor instituții de credit speciale), stimulente de ordin fiscal, facilitarea investițiilor și a achiziționării de tehnologii adecvate, a accesului pe piață internă și externă pentru aprovizionarea și desfacerea producției, crearea infrastructurii și constituirea sistemului instituțional necesar sprijinirii activității acestor agenți economici; pentru populația rurală este important accesul la pământ și mijloacele necesare exploatarii acestuia. Astfel de politici active de susținere a micilor producători asigură nu numai ocuparea unei părți a forței de muncă, ci și creșterea veniturilor realizate din aceste activități, implicit reducerea incidenței sărăciei în segmentele mai labile ale pieței muncii.

În al doilea rând, pot fi identificate politici care vizează mai direct piata muncii și au o tentă socială mai pronuntată. Aici se încadrează politiciile menite să susțină reintegrarea în muncă a șomerilor, prin stimularea angajării lor de către unitățile economice<sup>10</sup>, prin programele de reorientare profesională și recalificare, prin faci-

<sup>9</sup> Un exemplu interesant îl oferă reforma din China. Paralel cu reforma agrară a fost promovată o politică de dezvoltare a unor întreprinderi rurale (cele mai multe industriale), care s-au constituit într-unul din cele mai dinamice secioare ale economiei chineze. În 1992-1993 ele ocupau peste 20% din forța de muncă și realizau o treime din producția industrială, asigurau 19,3% din veniturile statului provenite din impozite și 47% din mărfurile achiziționate pentru export. De asemenea, 52% din creșterea netă a produsului social total și 62% din creșterea veniturilor șomerilor aveau drept sursă întreprinderile rurale. (15 Years of Economic Reform in China 1978-1992, Compiled by Beijing Review, New Star Publishers, Beijing, 1994, p. 27-35).

<sup>10</sup> Una din căile de susținere a ocupării șomerilor o constituie subvențiile acordate firmelor în acest scop, finanțate din fondurile constituite pentru ajutoarele de șomaj (Haveman, R., H., Palmer, J., L. eds., Jobs for disadvantaged workers, Washington, D.C.: Brookings Institution 1982; Layard R., Nickell S., Jackman R., Unemployment, Oxford, Oxford University Press, 1991; (urmarea în pagina următoare)

litarea mobilității geografice a forței de muncă. O direcție relativ nouă de acțiune în domeniul pieței muncii, a cărei realizare impune promovarea unei politici active, este flexibilizarea ocupării, prin reconsiderarea normelor privind timpul și regimul de muncă și stimularea utilizării și prestării muncii în timp parțial, pentru a da mai multor persoane posibilitatea de a beneficia de oportunitățile de ocupare existente și pentru a oferi posibilitatea de a munci și persoanelor care nu pot fi angajate în timp complet datorită stării sănătății sau obligațiilor familiale. În fine, în situațiile în care piața muncii este deosebit de tensio-nată, în perioadele cu șomaj masiv, sunt aplicate programe publice de ocupare<sup>11</sup>. Acestea constau în inițierea și finanțarea din fondurile publice a unor investiții (de regulă în infrastructură) sau altor lucrări care implică un consum mare de forță de muncă și se realizează, în principal, în două forme: cea a schemelor tradiționale de ocupare în lucrări publice și cea în care guvernul finanțează proiecte publice execute de antreprenori privați. Coloratura acestor programe este în primul rând socială, ele reprezentând un gen deosebit de (urmarea din pagina anterioară)

Edmund S. Phelps, *Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State; Jean-Paul Fitoussi, Wage Distribution and Unemployment: The French Experience; Dennis J. Snower, Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies; Assar Lindbeck, The Welfare State and the Employment Problem, The American Economic Review, May 1994.*

<sup>11</sup> Programele publice de ocupare sunt frecvent utilizate în țările dezvoltate, în special în perioadele de criză. Pările asupra oportunității lor sunt însă împărțite: de la susținerea necesității extinderii lor (până la punctul în care ele pot reprezenta o soluție de ultimă instanță de angajare pentru toți cei care nu găsesc o altă posibilitate de ocupare) la contestarea lor ca ineficiente. Diferite variante ale unor astfel de programe au fost aplicate și în țările sărace din Asia și Africa, unele în formula "alimente pentru muncă". Programele publice de ocupare au fost utilizate în anii '80 pentru atenuarea șocului produs de măsurile de stabilizare-restructurare în Chile, Peru, Bolivia. Astfel, în 1983, anul de vîrf al aplicării lor, programele din Chile au asigurat locuri de muncă pentru 13% din forța de muncă și au costat numai 1,4% din PNB.

<sup>12</sup> Pentru această dublă strategie completată, în subsidiar, cu programe de transferuri sociale pentru cei mai puțini afectați de sărăcie, pledează Raportul Băncii Mondiale pe anul 1990, pornind de la faptul că țările care au aplicat ambele componente ale strategiei au înregistrat progrese notabile în combaterea sărăciei și apreciind că această strategie poate beneficia de susținerea politică (The World Bank, *World Development Report 1990. Poverty*, Oxford University Press, 1990, p. 2-3). Este important de menționat, de asemenea, că elementele care concură la realizarea unei astfel de strategii complexe reprezintă condiții și că de orientare mai pregnantă spre oameni a economiei de piață, de transformare a acesteia în economie centrală pe oameni (people-friendly market). (urmarea în pagina următoare)

transferuri sociale. Aceasta pentru că scopul lor principal este să asigure unui număr cât mai mare de persoane aflate în șomaj locuri de muncă și venituri; venituri care în cadrul unora dintre programele de mare amploare sunt mai mici decât salariile care pot fi realizate în condițiile normale ale pieței, dar mai mari decât alocațiile de șomaj.

Sustinerea ocupării forței de muncă, a folosirii productive și remunerative a celei mai abundente resurse de care dispune populația săracă, crearea oportunităților de ocupare și căștig și a condițiilor de valorificare a acestor oportunități, pe de o parte, și dezvoltarea serviciilor sociale, menite să asigure celor săraci capacitatea de a participa la activitatea economică, pe de altă parte, reprezintă cele două componente de bază, sinergice și la fel de importante, ale acelei strategii de combatere a sărăciei, care răspunde cel mai bine particularităților sărăciei și resurselor care pot fi mobilizate pentru combaterea ei în țările slab dezvoltate sau situate la un nivel mediu de dezvoltare<sup>12</sup>. Și strategiile de luptă împotriva sărăciei în țările dezvoltate cuprind aceste două componente; evident, în

forme și combinații specifice și cu accente diferite, locul central în aceste strategii fiind deținut de programele de susținere a veniturilor.

**3.3.2.** În țara noastră, politicele orientate spre ocupare și creșterea veniturilor din muncă se impun, după părerea noastră, pe primul plan al unei strategii de combatere a sărăcicii prin amploarea incidenței lor și prin eficiență. Avem în vedere importanța restrângerii șomajului, cu deosebire a celui de lungă durată, a creșterii nivelului general al salariilor și a veniturilor din agricultură pentru scoaterea din zona sărăciei a unui număr mare de familii. Realizarea acestor obiective este legată, în primul rând, de relansarea economiei, de reluarea procesului de creștere economică la parametri calitativi-structurali adecvați noilor condiții și exigențe și în proporții semnificative, suficient de mari pentru anihilarea, într-un termen rezonabil, a efectelor căderii producției și de înscrierea clară pe coordonatele dezvoltării economice. Aceasta este condiția fundamentală a asigurării unui înalt nivel de ocupare, a creșterii veniturilor din muncă și a creerii resurselor necesare unui sistem de securi-

tate socială adecvat cerințelor protecției împotriva sărăciei, a resurselor necesare transferurilor sociale impuse de programele specifice de combatere a sărăciei. Relansarea creșterii economice presupune însă promovarea în acest scop a unei politici active (orientate, între altele, spre accelerarea procesului de restructurare, cu accent pe latura constructivă a acesteia, pe susținerea dezvoltării activităților eficiente). Pe acest fond, sunt necesare, în al doilea rând, politici de resorbție a șomajului și funcționare eficientă a pieței muncii<sup>13</sup>, de asigurare a creșterii veniturilor salariale pe măsura creșterii producției (cu deosebire prin intermediul salariului minim), de susținere a dezvoltării producției agricole și a creșterii veniturilor din agricultură. Importantă este, după părerea noastră, și promovarea unor politici rezonabile și flexibile de susținere și protejare a producției naționale de bunuri de consum și de control al formării prețurilor la bunurile și serviciile care grevează în proporții mari bugetul de consum al familiilor sărace. Acestea pot avea o influență benefică asupra ocupării și veniturilor reale ale populației.

#### 4. Exigențe privind strategia combaterii sărăciei

Combaterea sărăciei se dovedește, astfel, în primul rând, o problemă a politicii economice; în al doilea rând, a politicii sociale (prin componente sale care viziază orientarea socială a dezvoltării economice) și, în al treilea rând, a unor programe speciale îndreptate în sprijinul celor aflați sub incidența riscului sărăciei. Prin urmare, combaterea sărăciei nu este deloc simplă și ușoară. Ea nu poate fi rea-

lizată dintr-o dată, printr-o măsură de politică socială, oricât de generoasă și radicală ar fi aceasta. La proporțiile și profunzimea care caracterizează în prezent săracia în țara noastră, instituirea unor ajutoare bănești și în natură nu este suficientă decât pentru o ameliorare a situației celor foarte săraci, iar creșterea masivă a veniturilor mici sau translatarea spre niveluri suficiente de înalte a întregii scări a veniturilor

(urmarea din pagina anterioară)

care asigură cât mai multor oameni șansa de a beneficia de avantajele pe care le oferă piața; reprezintă direcții de realizare a dezvoltării umane ca "dezvoltare a oamenilor, pentru oameni și prin oameni" (UNDP, *Human Development Report 1993*, Oxford University Press, New York, Oxford, 1993, p. 1-5)

<sup>13</sup> Posibilitățile și limitele diminuării proporțiilor șomajului sunt analizate în lucrarea "Piața muncii în România în perioada de tranzitie. Mecanisme și politici de ocupare a forței de muncă și combatere a șomajului", elaborată, sub coordonarea dr. Steliană Perț, de colectivul sectorului Economia resurselor umane din Institutul de Economie Națională (CIDE, București, 1992).

sunt imposibile, chiar dacă la prima vedere ar putca să pară soluții la îndemână, dependente doar de voința politică necesară adoptării lor. Combaterea sărăciei face necesară o strategie complexă, întemeiată pe un mix de politici care acționează asupra întregului lanț de cauze și forme de manifestare ale sărăciei, cuprinzând atât politici orientate direct spre cei săraci, cât și politici care ţin de diferite niveluri și domenii ale politicii sociale și ale politicii economice; o strategie gândită pe termen lung, în care se îmbină elemente cu acțiune imediată cu altele care au bătaie lungă, componente corrective cu altele preventive, o strategie în care diferitele componente capătă o importanță variabilă în timp și spațiu, în funcție de proporțiile, profilul și cauzele sărăciei, de situația resurselor care pot fi mobilizate pentru combaterea ei. Din păcate, o asemenea strategie integratoare, care să fie operaționalizată prin programe concrete de acțiune în plan social și care să-și pună amprenta asupra direcțiilor restructurării și reformei în plan economic, nu este elaborată. Deși combaterea sărăciei - ca obiectiv și direcție a unor măsuri concrete - este prezentă în politica socială promovată în țara noastră în ultimii ani, deși au fost adoptate o serie de măsuri orientate în mod expres spre ameliorarea situației celor săraci, iar numeroase componente ale politicii sociale acționează implicit în aceeași direcție, nu se poate vorbi, nici pe deosebire, de existența unei strategii de luptă împotriva sărăciei. Elaborarea unei strategii de combatere a sărăciei este însă tot atât de dificilă pe cât este de necesară; mai ales în condițiile noastre, marcate încă de instabilitate economică și socială, de insuficientă maturitate în spațiul politic. Este dificilă, dar nu imposibilă și nici lipsită de șanse de realizare.

Fundamentarea strategiei de combatere a sărăciei este în mare măsură o problemă de cunoaștere. Este vorba, în principal, de cunoașterea: dimensiunilor, profilului și cauzelor sărăciei; a sistemelor de pro-

tecție socială existente și a posibilităților de perfecționare a acestora, a reformelor preconizate în acest domeniu; a coordonatorilor nivelului de trai al populației; a caracteristicilor și particularităților comportamentului diferitelor categorii de populație în consum, față de muncă, a comportamentului demografic, civic și social etc; a valorilor, obiceiurilor și mentalităților care generează acest comportament și a cauzelor care determină modificarea lui; a stării economiei și a capacitatii acesteia de a crea și disponibiliza resursele necesare îmbunătățirii condițiilor de viață ale populației; a perspectivelor evoluției economiei; a posibilelor efecte - pozitive și negative - în plan social ale transformărilor structurale din economie și ale măsurilor de politică economică. De luarea în considerare a tuturor acestor elemente depinde realismul și eficiența strategiei de combatere a sărăciei.

Elaborarea acestei strategii are și o importantă componentă politică, în sensul că implică decizia politică în soluționarea unor probleme de ordin principal și chiar tehnic, de alegere a instrumentelor potrivite, soluționare care ține de armonizarea intereselor care se întâlnesc și se confruntă în diferite puncte ale strategiei. O astfel de problemă o reprezintă definirea oficială a pragului sărăciei, respectiv a nivelului minim de trai pe care puterea publică își propune să-l asigure pentru toți cetățenii prin programele de combatere a sărăciei. Este o decizie importantă, întrucât sunt puse în cumpănă, pe de o parte, imperativul satisfacerii nevoilor fundamentale la un standard suficient pentru asigurarea unui trai decent și respectarea demnitatei umane și, pe de altă parte, posibilitatea asigurării resurselor necesare fără a periclită echilibrul economic și cerințele realizării funcției stimulative a distribuției veniturilor, ale eficienței economice, în general. Deciziile politice implicate în elaborarea strategiei de combatere a sărăciei presupun o alegere privind prioritatea unor

obiective, cerințe, sau interese contradictorii, mai degrabă găsirea compromisului optim între acestea. În ultimă instanță, se pune problema opțiunii între justiție socială și eficiență economică, între prevenirea extinderii sărăciei și accelerarea reformei și restructurării economice, între reducerea sărăciei și creșterea economică, între interesele săracilor și ale celor non-

săraci. Abordarea corectă a acestei alegeri și adoptarea unor decizii politice de pe poziții de echilibru asigură premisele rezolvării de fond și de lungă perspectivă a problemelor combaterii sărăciei, ale consistenței și acceptabilității strategiei și, în același timp, ale diminuării costului social și politic al programului de restructurare economică.