

# Spre o nouă arhitectură a inegalității sociale

**Nicole Adrian Dan**

Institutul de Cercetare a Calității Vieții

*Articolul de față analizează gradul de fezabilitate al obiectivelor și soluțiilor propuse în Planul Național Antisărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale din 2002 și în ce măsură acest plan reprezintă un pas înainte față de inițiativele similare anterioare, prin evidențierea analizei inegalității sociale dintr-o nouă perspectivă: depășirea fazei statice de analiză clasică a 'sărăciei' (ca stare) și punerea accentului pe analiza 'excluziunii sociale' (ca proces) și promovarea incluziunii sociale ca o componentă fundamentală a principiului 'cetățeniei sociale'.*

Atât în discursul public cât și în literatura științifică, subiectul „sărăcie” a acaparat în ultimele decenii un volum din ce în ce mai semnificativ de oameni constituind pentru multe societăți dacă nu inamicul public numărul unu, cel puțin o preocupare centrală și constantă în programele sociale, economice și politice. Explozia industrializării și urbanizării înregistrată îndeosebi începând cu secolul XIX a adus cu sine o amplificare fără precedent a problemelor sociale, de o natură nouă, și a condus la necesitatea înlocuirii elementelor filantropice - conjuncturale, arbitrare - de protecție a celor în nevoie cu structuri înalt stabile, coerente, cuprinzătoare bazate pe ceea ce Marshall a denumit principiul „cetățeniei sociale”. Cristalizarea primelor măsuri de politică socială în Germania lui Bismark la sfârșitul secolului XIX, a consfințit recunoașterea importanței implicării statului în protecția cetățenilor săi, și imperativitatea transformării acestuia din „stat spectator” în „stat providență” (Dogan & Pelassy, 1992). Crizele economice, sociale și politice din prima jumătate a secolului XX au condus oarecum în mod inevitabil la apariția, dezvoltarea și creșterea „statului bunăstării” - în esență un sistem de reglementări, drepturi și obligații care urmărește, în ultimă instanță, asigurarea și respectarea demnității fiecărui individ prin ceea ce se

denumeste participare la viața socială sau „funcționare socială normală”.

Dacă în urmă cu 40 de ani conceptul „sărăcie” era dominant în discursuri și acțiuni, începând cu anii 1970-'80 accentul începe să cadă pe „inegalitate”, pentru ca începând cu aii '90 să se adauge o nouă dimensiune sărăciei și să vorbim mai degrabă de „excluziune socială”, iar eforturile să fie îndreptate în mod necesar nu spre „diminuarea sărăciei” ci spre „incluziune socială”.

Pare destul de evident că în spatele conceptelor „sărăcie”, „excluziune socială” și „marginalizare” se află *inegalitatea socială*. Cred că indiferent de perspectiva de abordare a inegalității (fie ea conflictualistă, structuralist-funcționalistă sau interacționistă) ceea ce se urmărește, pas cu pas, de către majoritatea societăților lumii este nu idealul utopic de eliminare a inegalităților, ci mai degrabă diminuarea acestora pentru asigurarea unei funcționări adecvate, stabile și de durată a sistemului social respectiv, printr-o redistribuție mai judicioasă a puterii și resurselor rare, și o comunicare și cooperare mai bună între elita puterii și societatea de masă. Inegalitatea este deci inevitabilă deoarece ea „este țesută în fabricile tuturor societăților printr-un sistem înalt structurat de *stratificări sociale*” (Newman, 2000) - și deci funcție de puterea și resursele deținute, un individ, un

grup, sau chiar o comunitate ocupă o anumită nișă în cadrul sistemului de clase sociale (sau de caste dacă ne raportăm de exemplu la societățile din India și din Africa de Sud). Mobilitatea socială - posibilitatea indivizilor îndeosebi de a urca pe „scara socială” - este înalt dependentă de permisivitatea mediului economic, social, cultural și politic, de crearea de oportunități, structura oportunităților și accesul nediscriminativ al membrilor societății la aceste oportunități.

În noua eră a post-modernismului lupta împotriva inegalității capătă noi valențe prin încercările de construire a unor sisteme instituționale de luptă împotriva sărăciei, a marginalizării și discriminărilor de orice natură, a excluderii sociale deci, și o accentuare a eforturilor de protecție socială nu doar a celor în nevoie ci și a celor în situație de risc prin dezvoltarea unor ample și complexe programe de incluziune socială.

Dezvoltarea în țările capitaliste a unor variate sisteme instituționale articulate în diferite modele ale statului capitalist al bunăstării, a fost însoțită de o dezvoltare paralelă a unor sisteme instituționale cu o similitudine crescută în cadrul statului socialist al bunăstării.

În România protecția socială în perioada socialistă a fost strâns legată de participarea în munca salarială a individului, rezultând un sistem de protecție care oscila între acoperire satisfăcătoare pe anumite componente (îndeosebi în ceea ce privește asigurările sociale) și între negare și neglijare completă a unor domenii fundamentale precum asistența socială (Zamfir, 1999). Atenția acordată sărăciei în timpul perioadei socialiste a fost una neglijabilă, deoarece se considera că aceasta va fi resorbită în mod automat ca urmare a dezvoltării economice și sociale controlate prin sistemul centralizat al statului, în timp ce sistemul de protecție socială va fi unul secundar și va face doar corecții ușoare. Criza economică accentuată începută în anii '70 și manifestarea ei deplină din anii '80 a condus atât la creșterea vulne-

rabilității populației dependentă de munca salarială, cât și la slăbirea și dezorganizarea sistemului socialist de protecție socială, astfel că momentul 1989 a surprins societatea românească într-o situație extrem de delicată: o economie în cădere liberă și un sistem de protecție socială complet inadecvat în a asigura protecția populației pe timpul tranziției la economia de piață.

Degringolada economică și socială din primii 10 ani ai tranziției a fost puternic alimentată de întârzierea reformelor economice, o lipsă clară de concepție în ceea ce privește privatizarea, experimentări punctuale ale unor programe sociale fără posibilitatea de asigurare a replicabilității la scară (însă mari consumatoare de resurse care și așa erau puține), o terapie de șoc fără nici un orizont, lansată în 1996 de guvernarea Victor Ciorbea, și nu în ultimul rând impunerile arbitrate, experimentale, făcute de către FMI, Banca Mondială și ulterior de Comunitatea Europeană (J. Stiglitz, 1999) care temându-se de o resurgență a statului socialist au contribuit masiv la slăbirea *statului*, încercând timid să compenseze printr-o infuzie de capital, uneori haotică, îndreptată spre dezvoltarea economiei private și spre dezvoltarea societății civile, care în fapt nu s-au realizat pe măsura așteptărilor și a investițiilor făcute. Această degradingoladă economică și socială a contribuit masiv la explozia sărăciei și la accentuarea proceselor de excludere socială. Mai mult decât atât, în primii ani ai tranziției problema sărăciei a fost ignorată de toate guvernările, ca urmare a ideii că o accentuare a sărăciei și o creștere a inegalității vor fi inevitabile cel puțin în prima parte a tranziției. Se considera că punerea accentului pe dezvoltare (mai degrabă economică și mai puțin socială) - îndeosebi prin restructurare și privatizare ca elemente ce preced atragerea de investiții - va fi de natură a crea în timp (relativ scurt) structurile și mecanismele necesare realizării auto-suficienței pentru cea mai mare parte a populației (îndeosebi a salariaților).

Înjumătățirea numărului de salariați, creșterea raportului de dependență economică dintre persoanele inactice și neocupate și cele active/ ocupate (1 : 1,5) (RNDU, 1999), creșterea șomajului (10%), a numărului celor aflați în șomaj cronic și a persoanelor fără ocupație, inversarea trendului migrator clasic dinspre rural către urban și procentul mare al celor ocupați într-o agricultură de subzistență, creșterea dramatică a costului utilităților publice în mediul urban - sunt doar câteva din aspectele negative ale tranziției care au dus la creșterea sărăciei și excluziunii sociale. La sfârșitul anului 1999 sărăcia în România atinsese o rată de 41,2%, și o rată a sărăciei extreme de 16,6% (C. Zamfir, 2001). Alegerile parlamentare din 2000 au găsit așadar România într-o situație disperată. În acest context, noua Guvernare, fie că a dorit sau nu, a trebuit să recunoască, din punct de vedere politic, problema sărăciei. La această recunoaștere au contribuit și o serie de organisme internaționale, îndeosebi UNDP, dar și Banca Mondială, FMI, Comunitatea Europeană, care au operat o schimbare majoră de optică și care și-au dat seama că sărăcia și excluziunea socială nu trebuie doar să revină pe agenda politică, dar, mai mult, trebuie să constituie o țintă prioritară în cadrul programelor sociale.

Deși la începutul anilor 2000 cadrul macro de desfășurare a politicilor sociale era relativ cuprinzător, totuși o serie de programe sociale s-au dovedit a fi mai puțin coerente, în sensul că fie se suprapuneau, fie nu se completau reciproc, fie nu era foarte clar în responsabilitatea cărei instituții se află. Putem afirma că lupta împotriva sărăciei extreme se baza pe un singur pilon - programul „Ajutorul social”, un program bazat pe testarea mijloacelor lansat în 1996 și care a fost puțin eficient (Luana Pop, 1999), astfel că la nivelul anului 2000 dintre cei eligibili mai era acoperită doar o mică parte. Analiza programelor sociale destinate săracilor a scos în evidență un fapt puțin realizat chiar și de către specialiștii în domeniul sărăciei: indiferent de creșterea sau scăderea ratei sărăciei în perioada tranziției,

există o populație constantă de circa 1 milion de persoane, „insensibilă” la programele sociale anti-sărăcie, pe care i-am putea denumi „săraci cronici” care cumulează multiple deprivări (nu doar de ordin material-economic, ci și de ordin social) și care se confruntă deci cu un puternic proces de *marginalizare* și *excluziune socială*.

Pe fondul acestei situații devenise din ce în ce mai clar că se impunea elaborarea unei strategii anti-sărăcie și asumarea acesteia de către Guvern. Un prim pas în această direcție este făcut de UNDP și ICCV care în primele luni ale anului 2001, în cadrul proiectului „*Strategies to Overcome Poverty*”, realizează atât o diagnoză a sărăciei și o evaluare a programelor sociale (C. Zamfir & K. Postill, coord., 2001a), cât și o analiză a unui fenomen strâns legat de excluziunea socială - economia informală/ subterană (C. Zamfir & K. Postill, et al., 2001b). În aprilie 2001 este constituită Comisia Guvernamentală Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (CASPIIS) aflată sub directa coordonare a Primului Ministru.

Primul produs de anvergură al CASPIIS îl reprezintă *Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale* (PNAinc) adoptat de Guvernul României în iulie 2002. Elaborarea PNAinc a presupus nu doar analiza contextului național, ci și luarea în considerare a contextului internațional și mai ales a celui european în perspectiva integrării României în Uniunea Europeană. În acest sens, elaborarea PNAinc nu putea să nu țină cont de cele patru obiective-direcții de acțiune stabilite de către Consiliul European la Conferința de la Nisa (Franța, 2000). Aceste patru obiective au reprezentat infrastructura PNAinc. Pe baza acestei infrastructuri comune au fost stabilite două mari categorii de obiective:

- o serie de 11 obiective subsumate unor direcții strategice prioritare pe termen mediu/lung: 2002-2012
- o serie de 14 obiective care se constituie drept priorități pentru guvernarea 2002-2004.

O mare parte din rapoartele de analiză asupra sărăciei optează fie pentru analiza acesteia din perspectiva categoriilor de probleme subsumate, fie din perspectiva grupurilor afectate. Mai precis poate fi analizat de exemplu fenomenul excluziunii de la locuire, unde putem regăsi familiile tinere, cei cu salarii foarte mici, familiile numeroase, o serie de grupuri etnice etc., sau poate fi analizată situația unui grup social în situație de risc - de exemplu romii care sunt parțial excluși de la locuire, piața muncii, sau din sistemul legal. PNAinc-ul nu a făcut o opțiune explicită în analiza sărăciei, marginalizării și a excluziunii sociale pentru o analiză dintr-o direcție sau alta, ci a încercat o îmbinare a lor, astfel că sunt identificate atât o serie de grupuri care cumulează multiple depriveri și sunt excluse dintr-o serie de sfere ale vieții sociale și economice (îndeosebi), cât și cele mai grave probleme și tipuri de excluziune care „traversează” mai multe grupuri sociale.

Desigur că punerea în practică a oricăror obiective cu puternic impact la nivel social trebuie să țină cont de o serie de principii care să vizeze, în ultimă instanță, „*construirea unei societăți prospere și incluzive*” (PNAinc, p.12) O analiză atentă a celor 19 principii pe care se fundează PNAinc, arată că privirea nu este îndreptată doar către prezent, ci mai ales către viitor, unde un rol important îl constituie construirea unor mecanisme de prevenție prin activizarea celor în dificultate/ situație de risc, responsabilizare, abordarea integrată a sistemului de protecție socială, investiție în dezvoltarea socială și umană și nu în ultimul rând prin promovarea parteneriatului în procesul de proiectare a politicilor sociale. Probabil că în această fază a tranziției unul dintre cele mai importante principii îl constituie „*promovarea unei culturi a eficienței în politica socială*”, deoarece așa cum se arată într-o lucrare recentă (I. Mărginean, coord., 2002), deși finanțarea politicilor sociale în România este mult sub țările UE și chiar și sub celelalte țări ex-

socialiste din ECE, o mare parte a resurselor este inefficient administrată. Mesajul implicit și explicit al acestor principii subliniază că, în societatea secolului 21, arhitectura inegalității sociale trebuie modificată substanțial, iar principiul general și fundamental ce ar trebui să ne ghideze este acela al unei societăți construită pe principiul incluziunii sociale.

Un alt element esențial care a stat la baza formulării obiectivelor PNAinc îl constituie *contextul economic și factorii de risc*. De foarte multe ori diferența și distanța dintre posibil și imposibil, utopie și realitate - mai ales în domeniul programelor sociale de anvergură care vizează dezvoltarea socială sustenabilă - este făcută de o analiză obiectivă a contextului economic ca și cadru macro și determinant principal al dezvoltării sociale. Cu alte cuvinte în lipsa relansării economiei, chiar cu respectarea condiției de folosire judicioasă a resurselor pentru politica socială, orice reformă în acest sector este mai mult sau mai puțin utopie, deoarece programele sociale vor continua doar să *trateze* (și din ce în ce mai rezidual) și nu să *prevină*. Absorbția sărăciei și rezidualizarea unor tipuri de excluziune socială se bazează pe relansarea economiei, care trebuie să vizeze: „*sprijinul dezvoltării industriei*”, „*restructurarea și eficientizarea utilităților publice*” și „*relansarea agriculturii*” (PNAinc, p.21).

Punerea în aplicare a PNAinc trebuie să țină cont de resursele existente cât și de posibilitatea de a atrage noi resurse. Este foarte clar că în momentul actual nivelul resurselor alocate este insuficient. România înregistrează o pondere mult mai mică a cheltuielilor sociale publice în comparație cu țările UE, dar și în comparație cu Bulgaria, Ungaria sau Cehia de exemplu. Este și motivul pentru care se consideră că pe termen mediu/ lung este necesar „*să atingem un nivel al cheltuielilor sociale publice de 25% din PIB*” (PNAinc, p.24). Pe de altă parte, creșterea ponderii cheltuielilor sociale publice fără o creștere a PIB-ului, nu este nici

posibilă și poate nici de dorit. Deși PNAinc pune accentul în creșterea PIB îndeosebi pe creșterea și dezvoltarea economică, o altă modalitate importantă de creștere a PIB o constituie mărirea bazei de impozitare (a segmentului impozitat) și o mai bună colectare a taxelor și contribuțiilor sociale, cu alte cuvinte reducerea drastică a evaziunii fiscale și a economiei subterane. Aceasta ar presupune atât crearea de facilități pentru cei angrenați în economia subterană, de a trece în economia formală, dar și sporirea controlului și înăsprirea sancțiunilor pentru cei angrenați în activități economice ilegale. La aceasta ar trebui adăugată necesitatea creșterii eficienței utilizării resurselor actuale, precum și „îmbunătățirea rapidă și decisivă a capacităților instituționale, culturale și profesionale ale sectorului social” (PNAinc, p. 24).

Dacă creșterea economică reprezintă determinantul principal, fundamentul dezvoltării sociale, *creșterea eficienței sectorului social* se constituie nu doar ca o resursă, dar și ca element esențial în combaterea excluziunii sociale și creșterea incluziunii sociale. Formularea în PNAinc a unui asemenea obiectiv, distinct și prioritar, arată că cel puțin în intenții, Guvernul urmărește o dezvoltare socială uniformă și sustenabilă, bazată pe incluziunea socială a tuturor cetățenilor, în special a celor aparținând grupurilor sociale defavorizate, urmărindu-se îndeosebi:

1. *Creșterea ponderii programelor active de promovare a ocupării*. Facilitarea ocupării în economia formală determină atât o slăbire a presiunii asupra programelor sociale cât și responsabilizarea indivizilor față de ei înșiși și auto-suficiența. Ceea ce se impune însă este eficientizarea acestor măsuri active, eficientizare exprimată și într-unul din obiectivele PNAinc care prevede ca începând cu 2002 ponderea acestora în totalul cheltuielilor să fie anual de cca. 23% (PNAinc, p.55). Strâns legat de promovarea măsurilor active de combatere a șomajului/ neocupării este legată și necesitatea „extinderii economiei sociale” care presupune:

a. Stimularea unor „*activități economice care, în secundar, și cu condiția menținerii performanțelor economice, includ obiective de tip social*”.

b. „*Lansarea de largi programe de amenajări teritoriale și de infrastructură, inclusiv de mediu*”.

2. „*Eliminarea progresivă a fragmentării programelor sociale*.” Acest obiectiv care vizează utilizarea mai eficientă a resurselor urmărește a) descentralizarea activităților de suport social; b) constituirea Comisiei Interministeriale de asistență socială; c) constituirea Comisiilor județene anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale. Dacă ultimele două măsuri vizează o mai bună concertare a programelor de suport pentru cei în dificultate/ situație de risc, respectiv preluarea managementului unor programe sociale, în ceea ce privește descentralizarea, în ciuda bunelor intenții, este din ce în ce mai clar că în anumite sectoare ea s-a produs destul de haotic, creând o serie de probleme în loc de a rezolva (în sectoare precum cel al sănătății, educației, venitul minim garantat - VMG).

3. „*Creșterea calității tuturor serviciilor, inclusiv prin elaborarea de standarde minime de calitate, și dezvoltarea unui sistem de monitorizare a calității*”. Un asemenea obiectiv pare însă greu realizabil în absența unor măsuri concertate și susținute care să vizeze eliminarea diferitelor forme de corupție din sistemul de furnizare a bunăstării - evaziunea fiscală și menținerea și angajarea de nespecialiști, lipsiți de competența necesară, în sistemul de furnizare a bunăstării.

4. „*Reducerea drastică a programelor [sociale] excesiv de scumpe în raport cu rezultatele*”. O caracteristică importantă a primilor 13 ani de tranziție a constituit-o finanțarea unor programe sociale-pilot - de multe ori din bani publici - a căror șansă de supraviețuire și/ sau grad de replicabilitate erau extrem de reduse, fie datorită nivelului excesiv de mare al resurselor implicate (vezi programele vizând copiii străzii și eficiența extrem de redusă a acestora), fie datorită

inexistenței unui cadru instituțional propice și a unor structuri organizaționale care să le preia (de exemplu o serie de programe de formare de personal).

Depășirea planului „intențional” și trecerea în planul „acțional” este însă una destul de dificilă, dincolo de voința politică. Ea se bazează atât pe soliditatea și completitudinea sistemului (de protecție socială) cât și pe experiența anterioară acumulată la diferitele nivele din sistem (atât decizionale cât și executive). Din aceste ultime două puncte de vedere este oarecum de așteptat ca programul de implementare a PNAinc să sufere o serie de transformări și reajustări față de intențiile inițiale.

*Programul de implementare a PNAinc* are la bază 5 obiective strategice cărora le sunt subsumate alte 49 de sub-obiective. Deși numărul acestor sub-obiective este unul relativ mare, o parte semnificativă dintre acestea sunt inter-relaționate și interdependente, atingerea unora depinzând de atingerea în paralel a altora. Pe de altă parte, cele 49 de sub-obiective acoperă intervalul 2002-2012, fiind ierarhizate și eșalonate funcție de situația actuală, importanța atingerii lor într-un timp cât mai scurt, și nu în ultimul rând resursele solicitate.

Toate cele *cinci obiective strategice* vizează nu doar reducerea drastică a sărăciei, dar mai ales reducerea inegalităților sociale și creșterea oportunităților de dezvoltare a fiecărui individ prin eliminarea tuturor formelor de excludere socială și prin promovarea incluziunii sociale. Deși o ierarhizare a acestor obiective strategice este dificil de realizat, ele se înscriu pe un continuu - de la eliminarea sărăciei extreme (ca și condiție de bază pentru asigurarea integrării sociale și dezvoltării personale) până la promovarea coeziunii și dezvoltării sociale și accesul tuturor la oportunitățile de dezvoltare.

Eliminarea sărăciei extreme vizează îndeosebi două direcții de acțiune:

– *Garantarea unui venit minim pentru fiecare cetățean.* În condițiile falimentului sistemului de ajutor social (1996-2001),

programul 'Venitul Minim Garantat' (VMG) ar fi de natură să-l înlocuiască pe cel precedent. Lansarea VMG la începutul anului trecut a fost însoțită însă de o serie de probleme de implementare și sustenabilitate financiară (în acest moment Ministerul Muncii și Solidarității Sociale realizează o evaluare a implementării VMG, urmând ca rezultatele să fie făcute publice foarte curând).

– *Asigurarea de adăposturi temporare pentru persoanele/famiiliile fără locuință* și oferirea de condiții decente de locuire pentru cei ce locuiesc în condiții inumane/degradante. Un asemenea program presupune o implicare masivă a autorităților locale și județene, care însă până în prezent nu au reușit să se mobilizeze pentru punerea în aplicare a unor măsuri în această direcție, în ciuda unei estimări optimiste că până la sfârșitul anului 2002 fiecare județ va construi un număr de aproximativ 80 de locuințe de necesitate/temporare.

Eliminarea situațiilor de excludere socială severă se consideră că poate fi realizată prin atingerea a o serie de sub-obiective care vizează:

– *Îmbunătățirea accesului tuturor cetățenilor cel puțin la un pachet minimal de servicii de asistență medicală;* Căile de atingere a acestui sub-obiectiv sunt însă oarecum contradictorii. Pe de o parte se fac o serie de investiții în aparatură medicală de înaltă tehnologie, de care beneficiază spitalele din marile centre urbane, iar pe de altă parte reforma în domeniul sanitar urmărește reducerea numărului de spitale și a numărului de paturi *tocmai în zonele rurale și cele sărace*, limitând drastic în acest fel accesul celor vulnerabili chiar și la un pachet minimal de servicii de calitate. De asemenea, criza medicamentelor compensate lovește tot categoriile sărace vulnerabile, accentuând excluderea socială a acestora. Trecerea Casei Naționale de Asigurări de Sănătate în subordinea Ministerului Sănătății și Familiei (MSF) a stârnit multe controverse relativ la oportunitatea unei asemenea inițiative, în

urma căreia fondul asiguraților (care este excedentar) este administrat de către Ministerul Finanțelor, iar o parte din bani sunt utilizați în alte programe sociale.

- *Asigurarea accesului universal la educația primară și gimnazială* reprezintă probabil una dintre cele mai importante investiții, conducând la dezvoltarea capitalului uman, cu efecte benefice în viitor în planul autonomiei și auto-suficienței indivizilor, reducerii dependenței și scăderii excluziunii sociale. Punerea în practică a unei asemenea măsuri este înalt dependentă de o serie de factori printre care as enumera: sprijinirea economică accentuată a celor în risc (programe precum condiționarea primirii alocației pentru copii de participarea școlară, sau „cornul și laptele” sunt bune, necesare, dar nu și suficiente); perceperea de către cei săraci a unui „raport echitabil” între „investiție” (cheltuielile asociate cu participarea școlară a copiilor) și „beneficii” (amortizarea acestor investiții) consecutiv cu acordarea sistemului de învățământ la structurile și cerințele pieței, pentru ca finalitatea participării școlare să fie transpusă în șanse crescute de inserție pe piața muncii;

- *Asigurarea accesului la serviciile de Asistență socială a tuturor celor aflați în situație de dificultate.* Cadru legal creat prin Legea privind Sistemul Național de Asistență Socială (L. 704/ 03.XII.2001) trebuie dublat de un cadru instituțional coerent și funcțional, dar mai ales de sporirea resurselor necesare sistemului: financiare, dar și umane (fie stimularea absolvenților de asistență socială de a intra/ rămâne în sistem, fie profesionalizarea - acolo unde se consideră că este oportun - personalului din cadrul Administrațiilor Publice Locale.

- O serie de grupuri-țintă, înalt vulnerabile la excluziune socială și, mai mult decât atât, rezistente (prin natura problemelor cu care se confruntă) la programele ce vizează incluziunea socială: cei fără acte de identitate, copiii străzii, copii abuzați și exploatați, persoanele cu handicap, persoanele traficate etc. recuperarea acestor persoane și reinsertația

lor socială, deși dificilă, poate fi realizată dincolo de mijloacele clasice prin sporirea controlului comunitar și a responsabilității comunității asupra membrilor ei. O asemenea modalitate de acțiune poate avea un rol hotărâtor în prevenirea apariției de noi cazuri de copii ai străzii sau copii fără acte de identitate, de exemplu.

Studiile asupra sărăciei și excluziunii sociale realizate în ultimii ani au arătat că natura cauzelor acestora este una structurală, nefiind însă excluse cauzele de ordin individual (acestea fiind însă reziduale sau în mare măsură determinate de cele structurale). Cu alte cuvinte atingerea unor obiective în această sferă (a sărăciei extreme) este înalt dependentă de realizarea reformei economice dar și a celei sociale, cu un deosebit accent pe capabilizarea actorilor locali de a reacționa adecvat la problemele cu care se confruntă (stimularea capacității de a dezvolta programe locale).

În lipsa însă a unor politici complementare, care să prevină intrarea în sărăcie extremă a unor noi grupuri sociale, sau a unei noi mase mari de indivizi, asemenea măsuri nu ar putea decât - metaforic vorbind - să amelioreze ușor starea unui pacient a cărui boală nu este stopată ci doar încetinită.

Tocmai în întâmpinarea unei asemenea eventualități este formulat un alt obiectiv strategic care prevede *absorbția treptată a sărăciei persoanelor economic active și a pensionarilor.* În fapt un asemenea obiectiv are în vedere scoaterea din sărăcie a cca. 2 milioane de persoane active, cca. 1,3 milioane de pensionari, cca. 0,8 milioane șomeri și cca. 1,3 milioane agricultori (Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001). Resursele care trebuie angajate pentru atingerea unui astfel de obiectiv sunt extrem de complexe și de mari. Este clar că asemenea resurse nu există în momentul de față, însă ele pot fi auto-produse printr-o serie de acțiuni care să vizeze în special creșterea numărului de locuri de muncă, diminuarea semnificativă a economiei subterane prin exercitarea unui control mai atent și sancționarea drastică a celor ce

încalcă legea, dar probabil și printr-o politică a salariului minim adecvată la situația actuală și consecutiv scăderea presiunii fiscale asupra populației ceea ce ar duce foarte probabil și la mărirea bazei de taxare. Dacă este foarte evident că absorbția sărăciei pensionarilor se poate face prin mărirea pensiilor (în acord cu inflația) sau corectarea dezechilibrelor în vederea recorelării pensiilor, absorbția sărăciei persoanelor economic active este înalt dependentă nu doar de creșterea numărului de locuri de muncă ci și de distribuția teritorială a acestora. Este foarte clar că zonele defavorizate (Valea Jiului, Moldova etc.) în ciuda facilităților economice create, vor absorbi mai greu forța de muncă activă. „*Drenarea surplusului de populație activă și orientarea ei spre zonele în dezvoltare*” (PNAinc, p.40) nu este foarte ușor de realizat în condițiile unei crize a locuințelor care limitează sever mobilitatea pe piața muncii.

Cel de-al patrulea obiectiv strategic pune accent pe *promovarea coeziunii și a dezvoltării sociale*, o direcție de acțiune mai 'soft' promovată intens începând cu anii '70-'80, ținându-se cont atât de realitatea faptului că dezvoltarea economică nu a adus și nu aduce cu sine în mod automat și dezvoltarea socială, precum și de necesitatea cooperării tuturor forțelor sociale active pentru detensionarea vieții sociale și participarea activă a comunităților la dezvoltarea socială în condițiile de limitare severă a posibilităților statului bunăstării și economiei de piață de a face față cu succes atât problemelor tradiționale, cât și noilor probleme generate de 'globalizare' și 'post-modernism'. Prevenirea oricăror forme de discriminare funcție de etnie sex, vârstă etc., egalizarea șanselor educaționale, suport pentru întemeierea unei familii, creșterea accesului la utilitățile publice, îmbunătățirea infrastructurii etc., sunt doar câteva dintre obiectivele care în viziunea PNAinc ar contribui semnificativ și deci decisiv la dezvoltare socială și coeziune socială prin *incluziune socială*. Pentru atingerea unora dintre aceste obiective au fost deja dezvoltate programe și elaborate o serie

de măsuri a căror implementare arată că angajarea fermă într-o asemenea direcție aduce cu sine rezultate pozitive cu un înalt grad de replicabilitate.

În fine, ultimul obiectiv strategic se referă explicit la unul dintre cele mai vulnerabile grupuri sociale - *copiii* - a căror situație nu s-a ameliorat semnificativ în perioada de tranziție. Datele statistice arată că la nivelul anului 1998 aproximativ 27,4% din totalul săracilor erau copii cu vârsta cuprinsă între 0 și 15 ani, copiii înregistrând de departe cea mai mare rată a sărăciei în cadrul grupurilor lor (Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001). Carențele din sistemul de suport a familiei cu copii și din sistemul instituțional de ocrotire au făcut ca numărul copiilor aflați în sărăcie să crească de la an la an, în ciuda unor semnale de alarmă trase încă din primii ani ai tranziției.

Unul dintre elementele importante ale acestui proces de construcție instituțională este *sistemul de monitorizare și evaluare*. Acest sistem urmărește pe de o parte stabilirea unor seturi de indicatori ce trebuie monitorizați atât la nivel național cât și la nivel județean/local, iar pe de altă parte corectarea actualelor deficiențe din sistemul național de colectare a datelor primare (care stau la baza respectivilor indicatori).

## Concluzii

Este cert că designul unei Strategii cum este PNAinc-ul presupune luarea în calcul a condițiilor, legitimității, așteptărilor populației și a resurselor disponibile, dar mai ales asumarea responsabilității pentru implementarea strategiei și monitorizarea atingerii obiectivelor. În fapt PNAinc-ul urmărește un amplu proces de construcție instituțională în cadrul unei perspective de lung termen de dezvoltare socială. Construcția instituțională vizează atât capabilizarea diferitelor instituții responsabile de la diferite niveluri, cât și o mai bună cooperare atât pe orizontală cât și pe verticală. Construcția instituțională trebuie să vizeze crearea capacității de a lua decizii în special la nivel local, PNAinc-ul oferind

(mai mult sau mai puțin) un cadru macro, în interiorul căruia pot fi dezvoltate de către autoritățile județene/ locale, elemente subsecvente care cadrează cu concepția generală a sistemului dar care în același timp, vizează aspectele particulare ale sub-sistemului respectiv. Materializarea unui asemenea proces de *local empowerment* (un proces de abilitare/ împuternicire a actorilor sociali locali) va trebui să se regăsească în planurile județene anti-sărăcie care au fost sau urmează a fi elaborate până la jumătatea lui 2003. Procesul de *empowerment* la nivel local este puternic condiționat și de trecerea de la structurile rigid ierarhice tradiționale spre ceea ce în literatura anilor '90 a fost denumit guvernare/ administrare locală (*local governance*) strâns legat (poate chiar identificabil) cu procesul de descentralizare. Cu alte cuvinte se impune un nou tip de guvernare în care activitatea guvernului central se deplasează de la o structură rigidă de tip ierarhic către o structură flexibilă de tip rețea (Brugue Q., Jarque M., 2002), care aduce cu sine atât o funcționalitate mai mare (cel puțin în termenii analizei cost-beneficiu) cât și o legitimitate crescută (în comparație cu modelul clasic/ tradițional). Procesul de descentralizare în România este însă abia la începuturile sale și până în prezent asistăm mai mult la o descentralizare a responsabilităților, fără suport financiar și de *know-how* din partea autorităților centrale, suport extrem de necesar într-un asemenea moment.

Succesul PNAinc depinde în mare măsură de adoptarea unei noi filosofii a descentralizării, de o reformă economică bazată pe filozofia disciplinează-și-încurajează decât pe filozofia protejează-și-descurajează (World Bank, 2002) și nu în ultimul rând - diminuarea corupției, care îi afectează îndeosebi pe cei săraci. Creșterea inegalității sociale, deși inevitabilă, a adus cu sine o sporire dramatică a numărului de săraci și a ratei sărăciei în anumite grupuri sociale. O asemenea creștere a inegalității nu poate fi pusă doar pe seama reformelor și a libera-lizării și privatizării. Inegalitatea a crescut în toate țările ex-

socialiste aflate în tranziție, însă cu variații semnificative: țările cel mai avansate din punct de vedere al realizării reformelor economice și sociale au o egalitate mult mai crescută în comparație cu țările mai puțin avansate din acest punct de vedere, unde inegalitatea a crescut dramatic. Deși ar putea exista tentația de a explica creșterea inegalității în mare măsură prin nivelul capitalului educațional și consecutiv prin dispersia salariilor, o asemenea ipoteză nu poate singură să susțină acest proces. Într-un studiu al Băncii Mondiale (World Bank, 2002) se arată că diferențele de venituri legate de capitalul educațional în cazul Rusiei și al Moldovei (țări mai puțin avansate din punct de vedere al realizării reformelor economice și sociale) explică doar 5% din inegalitatea veniturilor, în timp ce în cazul Sloveniei, pe de o parte, și Ungariei și Poloniei pe de altă parte (țări avansate din punct de vedere al realizării reformelor economice și sociale) creșterea capitalului educațional explică 20% și respectiv 15% din variația inegalității. Același studiu relevă că creșterea accentuată a inegalității este strâns legată de prevalența și răspândirea corupției, de 'capturarea statului' (parțială) de către o mână de oameni care-și promovează propriile interese înguste, care au modificat politicile în propriul avantaj și care au limitat competiția și au generat costuri sociale uriașe suportate de către cei săraci. Drept urmare s-a înregistrat un colaps al salariilor formale și al oportunităților de câștig, o diminuare semnificativă a veniturilor de înlocuire, care a afectat îndeosebi pe cei săraci. Cred că succesul la nivel național dar și local al PNAinc-ului depinde în mare măsură și de accentuarea luptei împotriva corupției, mai precis atingerea integrală și cât mai de grabă a unor obiective precum *Reduce-rea energică a criminalității și corupției* (Obiectiv 3.7), *Controlul asupra factorilor care afectează advers costul vieții* (Obiectiv 3.5).

Este cert că în acest moment se creionează o nouă arhitectură a programelor de protecție socială. Arhitectura inegalității sociale tinde

să se modifice semnificativ: de la o abordare minimală și pasivă spre o abordare complexă, activă, în care accentul nu cade doar pe

diminuarea sărăciei sau micșorarea inegalităților, ci pe un proces amplu de incluziune socială a tuturor grupurilor defavorizate.

## Bibliografie

- Brugué, Quim și Jarque, Marina. (2002). Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica. În Blanco Ismael & Gomà Ricard, (coord.), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Dogan, Mattei și Pelassy, Dominique. (1992). *Economia mixtă: jumătate capitalistă, jumătate socialistă*, București: Editura Alternative.
- Mărginean, Ioan. (coord.), (2002). *Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale: România - Țări în tranziție - Țări UE*, Raport Nr. 1, CASPIS.
- Newman, David, M. (2000). *Sociology. The Architecture of Everyday Life*. Pine Forge Press.
- Pop, Luana. (1999). Evaluarea sistemului românesc de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor, în Zamfir Cătălin, coord., *Politici sociale în România: 1990-1998*. București: Editura Expert.
- Preda, Marian, (2002), *Politica socială românească - între sărăcie și globalizare*. Iași: Editura Polirom.
- Stănculescu, Manuela. (2003). *Sărăcia extremă: tranziția trăită la groapa de gunoi*. Iași: Editura Polirom (în curs de publicare).
- Stiglitz, Joseph, April. (1999). *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, paper presented at the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics.
- Teșliuc, Daniel, Pop, Lucian și Teșliuc, Cornelia. (2001). *Sărăcia și sistemul de protecție socială*. Iași: Editura Polirom.
- Zamfir, Cătălin. (coord.), (1995). *Dimensiuni ale sărăciei*. București: Editura Expert.
- Zamfir, Cătălin. (coord.), (1999). *Politici sociale în România: 1990-1998*. București: Editura Expert.
- Zamfir, Cătălin și Kyoko, Postill, coord., (2001a). *Situația sărăciei în România*. București: Editura Creative ID.
- Zamfir, Cătălin, Kyoko, Postill, Stănculescu, Manuela și Ilie, Simona. (2001b). *Economia informală în România*. București: Editura Creative ID.
- \*\*\* Guvernul României. (2002). *Planul Național Antisărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale*
- \*\*\* UNDP & Academia Română. (1999). *Raportul Național al Dezvoltării Umane - România 1999*. București: Editura Expert.
- \*\*\* World Bank. (2002). *Transition. The first ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.

## Note

1. Vezi programul Președintelui SUA Lyndon Johnson "Război împotriva sărăciei" lansat în 1964.
2. Pentru o descriere amănunțită a modelelor de state ale bunăstării capitaliste, vezi Marian Preda, 2002, *Politica Socială în România - între sărăcie și globalizare*, Iași, Ed. Polirom
3. Consecutiv, criza economică a generat și o criză socială și politică a regimului socialist.
4. Vezi și C. Zamfir & E. Zamfir, 1999, *Dinamica bunăstării în societatea românească socialistă: Moștenirea din 1989*, în C. Zamfir (coord.), *Politici sociale în România: 1990-1998*, Bucureștii, Ed. Expert,
5. Vezi succesul extrem de limitat al programului de privatizare inițiat de guvernarea Nicolae Văcăroiu în intervalul 1992-1996.
6. În anul 2000 numărul de salariați reprezenta 55,7% comparativ cu 1989. (C. Zamfir, coord., 2001a)
7. Rata medie a șomajului în intervalul 1992-2001 a fost de 9,8% (C. Zamfir, coord., 2001a)

8. Rata de ocupare în agricultură a crescut de la 28,6% în 1989 la 37,4% în 1998, însă contribuția agriculturii la formarea PIB a rămas modestă, nedepășind 20% (C. Zamfir, coord., 2001a)
9. Acest program viza circa 10% din populație, cu alte cuvinte pe cei mai săraci, incluși în prima decilă. Vezi și cercetarea realizată de Institutul de Cercetare a Calității Vieții (1996-1998) "România 10% - segmentul cel mai sărac al colectivității", coordonată de Cătălin Zamfir.
10. În 1998 a fost constituită o Comisie de Prevenire și Combatere a Sărăciei sub patronajul Președinției României, care a realizat o Strategie de prevenire și combatere a sărăciei, însă aceasta nu a fost asumată de către Guvernul de atunci.
11. În Comisie sunt reprezentate toate Ministerele și Agențiile guvernamentale, Instituții internaționale, Sindicate, Universități și Institute de cercetare. Partea executivă a Comisiei este asigurată de un Secretariat tehnic coordonat de Consilierul Primului Ministru pentru Afaceri Sociale, Profesorul Cătălin Zamfir.
12. Summit-ul Mileniului privind Rolul ONU în secolul 21, din septembrie 2000, unde a fost formulat ca un obiectiv special "eradicarea sărăciei".
13. Cele patru obiective globale sunt:
1. Facilitarea ocupării și accesul tuturor la resurse, drepturi, bunuri și servicii.
  2. Prevenirea riscului de excludere.
  3. Ajutorarea celor mai vulnerabili.
  4. Mobilizarea tuturor instituțiilor relevante.
14. În 1999 ponderea cheltuielilor sociale publice a fost: România-18,2%, Bulgaria-21,2%, Ungaria-23,5%, Republica Cehă (1997)-24,8%; media țărilor UE-27,6%.
15. PIB-ul a înregistrat un declin considerabil și constant începând cu 1990. Considerând ca etalon PIB-ul din 1989 (1989=100), în 2000 valoarea PIB era de doar 77,4% din valoarea lui din 1989. După trei ani consecutivi de scădere a PIB (1997 - cu 6,1%, 1998 - cu 4,8%, 1999 - 2,3%) (C. Zamfir, 2001a), în ultimii doi ani (pentru care există date) s-a înregistrat o creștere a PIB: 2000 - cu 1,4%, 2001 - cu 5,3%, fiind prevăzut ca în perioada 2001-2005 PIB-ul să crească anual cu o medie de 5,1% (PNAinc, p.21).
16. Am selectat doar patru din cele 9 direcții exprimate, considerând că acestea oferă o imagine suficient de relevantă pentru intențiile Guvernului în această direcție.
17. Într-un studiu recent (C. Zamfir, 2001a), se arată următoarele:
- "Protecția pasivă a șomerilor, prin beneficii monetare, a reprezentat între 60% și 90% din cheltuielile efectuate din Fondul de Șomaj (excedentar până în 1997), în timp ce programele de tip activ (incluzând aici cursuri de calificare/ recalificare, subvenționarea angajării și credite în vederea inițierii unei activități aducătoare 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 3% din totalul cheltuielilor efectuate din Fondul de Șomaj în perioada 1991-1997. 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 ce au participat în aceste programe, în totalul participanților, a scăzut de la 82% (1992) la 38% în 1997. Numărul participanților la asemenea cursuri reprezenta 2% din totalul șomerilor în 1997. Ponderea celor ce s-au angajat ca urmare a încheierii acestor tipuri de cursuri (aici intrând nu numai șomerii, dar și participanții ce aveau inițial un loc de muncă) a scăzut continuu ajungând, 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."
18. Într-o cercetare realizată de Institutul de Cercetare a Calității Vieții în octombrie - decembrie 2001 (coordonator Manuela Stănculescu) asupra sărăciei extreme (M. Stănculescu, 2003) s-a evidențiat faptul că pentru familiile sărace copiii școlari mai mari de 10 ani sunt 'transformați' din "consumatori de resurse" primare (economice) în "aducători de resurse". Cu alte cuvinte, datorită sărăciei, există familii care nu-și mai lasă copiii la școală, aceștia fiind utilizați la diferite munci în gospodărie sau activități economice în afara gospodăriei, contribuind astfel la creșterea veniturilor familiei.
19. Conform datelor MMSS, cheltuielile publice pentru asistență socială ca % din PIB au fost în 1998 de 0,3%, pe parcursul tranziției nedepășind 0,4% (1991) (C. Zamfir, 2001a).

20. Cca. 1,8 milioane salariați și cca. 200.000 de întreprinzători pe cont propriu.
21. Ponderele săracilor în categoriile respective este: salariați-29,65%; întreprinzător pe cont propriu-53,92%; agricultori-57,36%; șomeri-59,78%; pensionari-25,61%. Datele se referă la 1998, și sunt calculate funcție de un prag de sărăcie reprezentând 60% din cheltuiala de consum medie a gospodăriei pe adult echivalent în 1995.
22. Salariul minim pe economie, reprezenta în ianuarie 2001, 36,5% din salariul mediu pe economie. Pe de altă parte ajutorul de șomaj a fost în perioada 1997-2000 mai mare decât salariul minim pe economie cu o medie de cca. 23,1% (C. Zamfir, 2001a), ceea ce a dus la o demotivare a angajării, cel puțin în economia formală. Pe de altă parte creșterea salariului minim la 2,4 milioane lei a făcut ca o parte dintre agenții economici mici să fie în imposibilitatea de a plăti chiar și acest salariu, ceea ce a sporit angajarea în economia subterană.
23. Ne referim atât la numărul mic de locuințe construite în ultimii ani (în special din fondurile publice - 4,4% în 2000), cât și la faptul că zonele cu potențial economic de dezvoltare sunt marile orașe unde prețul închirierii unei locuințe se apropie de salariul mediu pe economie.
24. Vezi de exemplu programul Fondului Român de Dezvoltare Socială (FRDS - <http://www.frds.ro>) și reușitele acestuia, dar și dificultățile întâmpinate (vezi și studiul "Assesing the causes of diparities în RSDF Application", 2002, autori A. Dan, M. Șerban, B. Voicu, M. Voicu).
25. Rata sărăciei în rândul copiilor sub 7 ani era în 1998 de 37,7%, iar în rândul copiilor cu vârsta cuprinsă între 1-15 ani era de 48,7% (prag de sărăcie reprezentând 60% din cheltuiala de consum medie a gospodăriei pe adult echivalent în 1995)
26. Într-un studiu realizat în 1994 de ICCV (C. Zamfir, coord., 1995) se arată că familiile cu mai mult de 2 copii în îngrijire se plasau (în 1994) sub Minimul de Subzistență calculat de ICCV, în condițiile unor venituri formate dintr-un salariu mediu, un salariu minim și două alocații pentru copii (vezi grafic 5.2, p.74). Datele furnizate de INS pentru anul 2001 (Ancheta Bugetelor de Familie, 2001) arată că 51,6% din familiile formate din doi adulți și 3 sau mai mulți copii se află în sărăcie.
27. O măsură standard a inegalității este Coeficientul Gini. România înregistra în 1989 un coeficient Gini egal cu 0,21, ajungând în 1998 la 0,30.
28. În 1998 structura veniturilor populației era următoarea: salarii-39,5%, transferuri sociale-27,0%, alte venituri ne-salariale-33,5% (C. Zamfir, 2001a, tabel 10).
29. Câteva exemple (raportate la salariul mediu; date valabile pentru anul 2000): Pensia pentru limită de vârstă cu vechime completă: 45,1%; Pensia medie: 34,3%; Ajutorul de șomaj: 31,3%; Alocația de sprijin: 12,9%.
30. Structura veniturilor pentru gospodăriile din decila 1 (cei mai săraci 10%) era la nivelul anului 1998 următoarea: Salarii-19,6%; Transferuri sociale-45,9%; alte venituri ne-salariale-34,5% (foarte probabil aceste venituri ne-salariale provin din agricultură, zilierat și activități informale non-criminale). În același timp, structura veniturilor pentru gospodăriile din decila 10 (cei mai bogați 10%) era: Salarii-49,8%; Transferuri sociale-9,6%; alte venituri ne-salariale-40,6% % (foarte probabil aceste venituri ne-salariale provin în majoritatea lor din chirii, dividende, dobânzi și alte tipuri de investiții de capital).

## Abstract

*The article is analyzing the feasibility degree of objectives and solutions contained in the 2002 Governmental National Anti-poverty and Social Inclusion Plan, and in what extent this Plan represents a step forward in comparison with previous similar initiatives, by emphasizing the analysis of social inequality from a new perspective: to overtake the static phase of classic analysis of "poverty" (as state) and moving the accent through analysis of "social exclusion" (as process) and social inclusion as a main element of "social citizenship".*