

STATUL BUNĂSTĂRII DIN ROMÂNIA, ÎN CĂUTAREA IDENTITĂȚII

FLORIN LAZĂR

ARGUMENT

La aproape doisprezece ani de la Revoluția din decembrie 1989, România se află încă într-o perioadă de tranziție.

Domeniul politicilor sociale se află și el într-o perioadă de căutări și redefiniri, chiar dacă literatura de specialitate a început să fie tot mai prezentă. Conceptele specifice politicilor sociale încep să fie și ele cunoscute.

Unul dintre aceste concepte este cel de „stat al bunăstării” (*welfare state*). Apărut în literatura de specialitate în limba engleză în preajma celui de-al doilea război mondial, la noi a fost împrumutat abia după 1989. Încercări de clarificare conceptuală au existat. Conceptul nu era însă folosit, chiar dacă, înainte de 1989, în România a existat o variantă de stat al bunăstării, socialist.

În secolul XX s-au afirmat două modele de stat al bunăstării: modelul statului socialist al bunăstării, fundat pe economia socialistă și modelul statului capitalist al bunăstării, fundat pe economia de piață.

Primul dintre modele (cel care a existat și la noi) este, din punct de vedere istoric, depășit (cu câteva excepții). Tocmai de aceea, în lucrarea de față nu ne propunem să prezentăm ambele modele.

Revoluția din 1989 a produs o serie de schimbări în societatea românească. O dată cu căderea regimului comunist, opțiunea noii puteri a fost pentru trecerea spre o economie de piață. Vechiul sistem nu mai era dorit. Statul bunăstării socialist nu mai avea bază, o dată cu înlocuirea economiei socialiste prin cea de piață.

În acest context, orientarea politicilor sociale s-a schimbat și ea. Astfel că anii care au urmat s-au constituit într-o perioadă de căutări și redefiniri, cu urcușuri și coborâșuri.

Se poate spune fără a exagera că *statul bunăstării din România se află în căutarea identității*.

Studiul de față își propune ca, prin prezentarea unei analize comparative între statul bunăstării „românesc” și principalele modele de state ale bunăstării dezvoltate în țările cu o economie de piață, să ofere o bază pentru stabilirea unor posibile opțiuni. Aceasta nu în sensul ca România să urmeze un model sau altul de stat al bunăstării. Dar, înainte de a stabili încotro mergem, este util să știm ce s-a

făcut până acum în alte state și, folosind experiența acestora și ținând cont de realitățile și specificitățile românești, să putem opta pentru o variantă potrivită.

Dificultățile nu sunt puține, tranziția fiind un proces dureros și de durată. Despre cum a fost această perioadă de tranziție, din punctul de vedere al politicilor sociale, vom vorbi în continuare.

DEFINIREA CONCEPTULUI DE „STAT AL BUNĂSTĂRII” ȘI EXPLICAȚIILE APARIȚIEI ACESTUIA

Conceptul de „stat al bunăstării” are o istorie recentă. În literatura de specialitate se consideră că acesta a apărut în preajma celui de-al doilea război mondial. În Marea Britanie, Flora și Heidenheimer (1995) afirmă că acesta a început să fie folosit abia după publicarea în 1942 a Raportului Beveridge¹.

Noului concept s-a încercat a i se găsi corespondentul în realitate. „Spus simplu, «statul bunăstării» se referea la procesul început încă de la sfârșitul secolului XIX, prin care statul își asuma funcții în asigurarea bunăstării colective. Practic, se poate spune că este vorba despre etatizarea protecției sociale” (Zamfir E. și Zamfir C., 1995).

În literatura de specialitate se constată o lipsă a unei definiții clare a conceptului de „stat al bunăstării”. Olsson (1993) identifica o dualitate a conceptului, acesta cuprinzând, pe de o parte, o componentă redistributivă având drept scop, dar și drept rezultate, bunăstarea socială, iar pe de altă parte, un aspect instituțional (statul), cu referire la *input*-urile și *output*-urile legate de implementare.

În același timp, se poate spune că acest concept are mai multe fațete, cu diferite componente. Astfel, se poate identifica o componentă politică (ca o manifestare a unei comunități politice), una socială (ca expresie a solidarității sociale) și una economică (promovând creșterea economică, securitatea și bunăstarea economică și eliminând sărăcia).

În sens larg, Briggs (1961)² definea statul bunăstării ca fiind puterea organizată folosită (prin intermediul politicii și administrației) în scopul de a modifica forțele pieței în trei direcții:

- garantarea unui venit minim;
- reducerea gradului de insecuritate (e.g.) în caz de boală, bătrânețe și șomaj;
- oferirea celor mai bune standarde pentru un număr stabilit de servicii sociale (mai degrabă a unui optim decât a unui minim) tuturor cetățenilor.

În sens restrâns, Esping-Andersen (1990) definea statul bunăstării ca implicând responsabilitatea statului pentru asigurarea unui nivel de bază al

¹ Ulterior, Lordul Beveridge a preferat să nu mai folosească această sintagmă, înlocuind-o cu cea de „stat al serviciilor sociale” (*social service state*).

² În Flora și Heidenheimer, 1995.

bunăstării pentru toți cetățenii săi (sănătate, educație, locuință, venit de întreținere și servicii sociale). Într-o definiție de rang mediu, Esping-Andersen afirma că statul bunăstării este „un stat în care guvernul promovează bunăstarea socială prin colectarea resurselor și distribuția bunurilor și serviciilor către cetățenii săi” (1990:19).

Trecând de la definiții la explicațiile privind apariția statului bunăstării, în literatura de specialitate pot fi găsite mai multe explicații. Christopher Pierson (1991:13-14) realizează o sinteză a principalelor caracteristici ale acestor explicații.

În *logica industrializării*, statul bunăstării a apărut ca un răspuns la fenomenul de industrializare, punându-se accent pe factorii socio-economici.

Astfel, apariția producției pe scară largă a condus la:

- declinul, pe termen lung, al numărului celor angajați în agricultură și al populației rurale în general;
- urbanizare extensivă, dezvoltarea marilor orașe și a unor stiluri de viață urbane (specifice);
- crearea unei clase muncitoare urbane, care nu deținea pământ în proprietate, concentrată în sectoare economice specifice.

Acestea au dus mai departe la:

- cerere pentru o forță de muncă (parțial) calificată, educată și de încredere;
- recunoașterea șomajului ca o condiție în care muncitorii erau *involuntar* puși în situația de a nu își găsi loc de muncă;
- creșterea numărului „gulerelor albe” și a clasei de mijloc;
- crearea unor societăți având o avuție fără precedent, din punct de vedere istoric, (oricât de inegal ar fi aceasta distribuită) și o dezvoltare economică susținută și de termen lung.

În același timp, se produc și schimbări demografice importante:

- schimbarea modelelor de viață în familie și în comunitate;
- o separare tot mai accentuată a muncii „acasă” de cea de la locul de muncă, ca și a populației angajate de cea neangajată;
- apariția, în cadrul forței de muncă, a unei părți care era susținută public, deși nu mai muncea (datorită bătrâneții, în caz de boală, handicap, pentru creșterea și îngrijirea copiilor, implicarea în continuarea educației).

Pe de altă parte, s-a produs o creștere a numărului statelor națiune în cadrul cărora se și produsese procesul de industrializare. Acesta era asociat cu procese de pacificare internă, de centralizare a puterilor guvernamentale, de dezvoltare a unor armate „profesioniste” de funcționari de stat, birocratice.

La toate acestea se adaugă creșterea democrației politice și constituirea „cetățeniei politice” cu extinderea cetățeniei legale, a drepturilor cetățenești, a partidelor social democrate, ca și tot mai crescuta importanță a „problemei sociale” sau a problemei politice a clasei muncitoare. Astfel că în anii '50 și '60 teza dominantă era cea a industrialismului, conform căreia statul bunăstării era un produs al nevoilor generate de dezvoltarea societăților industriale.

Așa cum arată și Pierson, această explicație în „logica industrializării” este valabilă pentru începuturile statului bunăstării, în sensul că procesul de industrializare și cel de creștere economică explică doar parțial apariția statului bunăstării, nefiind singura explicație posibilă. Între țări cu un nivel de dezvoltare similar, variațiile la nivelul dezvoltării economice explică mai puțin adecvat apariția și dezvoltarea statului bunăstării. De aici se deschide drumul spre studierea formelor particulare ale statului bunăstării, care s-au conturat în statele capitaliste dezvoltate³.

Teza modernizării pare a fi o variantă politizată a tezei industrialismului. Lumea modernă (inclusiv statul bunăstării) este văzută ca fiind produsul a două schimbări revoluționare – nu numai „revoluția industrială”, ci și cea politică, ce a transformat membrii societății din subiecți în cetățeni⁴. Apariția statului bunăstării este văzută ca un aspect al unui proces mult mai larg de modernizare, fiind asociat din punct de vedere istoric cu extinderea cetățeniei politice, și în special, cu rapida răspândire a sufragiului universal, și prin urmare, dezvoltarea partidelor politice de masă. Această poziție se regăsește în teza lui T.H. Marshall privind cetățenia. Acesta, bazându-se pe experiența britanică, caracterizează procesul de modernizare din ultimele trei secole ca fiind unul al unei continue expansiuni a cetățeniei, a drepturilor cetățenilor și a celor îndreptățiți la statutul de cetățean. Astfel, după Marshall (1963:70-74)⁵, se pot identifica *drepturile civile* (care au caracterizat secolul XVIII, având drept principiu definitoriu libertatea individuală, și care se refereau la libertatea cuvântului, gândirii și credinței), *drepturile politice* (caracteristice secolului XIX, definite fiind prin libertatea politică, și în special, prin dreptul de vot) și *drepturile sociale* (caracteristice secolului XX, ghidate de principiul bunăstării sociale și cuprinzând măsuri precum educație gratuită, pensii, îngrijire medicală, măsuri asociate cu apariția statului bunăstării).

Astfel că apariția statului bunăstării este văzută ca fiind produsul succesului mobilizării politice de a obține cetățenia deplină, în contextul industrializării.

Cele două teorii trecute în revistă până acum, cea a industrializării și cea a modernizării, pun apariția statului bunăstării pe seama unor factori interni. Pe lângă aceste teorii care accentuează factorii interni există unele care pun accentul pe factorii externi.

Astfel, se consideră că statele bunăstării au apărut datorită sistemului mondial, a ordinii economice nou create, care a dus la un proces de interdependență între diferitele sisteme.

Un alt rol important în apariția statelor bunăstării este atribuit politicii mondiale și schimburilor interculturale, accentuându-se pe factorii politici și culturali.

³ Următoarea secțiune va trata pe larg diferitele variante de state ale bunăstării.

⁴ Procesul, mai explicit în Franța și SUA, s-a desăvârșit prin larga răspândire a drepturilor cetățenești la începutul secolului XX.

⁵ Vezi Pierson (1991:23).

O dezvoltare teoretică recentă care încearcă să explice apariția statului bunăstării este „modelul resurselor de putere” (*power resources model*). Cu o puternică orientare neo-marxistă, aceasta reușește să fie mai cuprinzătoare, folosindu-se de explicațiile anterioare (Pierson, 1991). Resursele de putere care pot fi mobilizate și folosite în societate sunt legate de clasele sociale. Luptele de putere instituționalizate în țările capitaliste pot fi înțelese în termenii luptei între „logica pieței” și „logica politicii”, iar această luptă se reflectă în dezvoltarea cetățeniei sociale și a statului bunăstării. Pe lângă factori de natură economică, un rol important în formarea statelor bunăstării au avut forțele politice de stânga, care s-au implicat în lupta pentru puterea politică (Esping-Andersen, 1990). Susținătorii acestei abordări afirmă că procesele de transformare care au creat lumea modernă sunt simultan industriale/ tehnologice și politice (Pierson, 1991). Importante, de asemenea, sunt extinderea drepturilor cetățenești și a democrației.

Obiecțiile care se pot aduce ar fi legate de faptul că dobândirea de drepturi politice de către clasa muncitoare nu conduce neapărat la guvernare de stânga. În același timp, primele măsuri caracteristice unui stat al bunăstării au fost introduse de către elitele liberale/ conservatoare, și nu de către reprezentanții muncitorilor. Pe de altă parte, statul poate avea propriile interese în creșterea gradului de bunăstare a cetățenilor săi (spre exemplu, pentru a avea o populație sănătoasă și educată, care să-i permită să se dezvolte).

Așa cum am văzut, diferențe există între statele bunăstării, iar explicațiile acestor variații nu sunt exclusiv de natură economică. La aceste variații și a diferitelor tipologii dezvoltate ne vom referi în continuare.

CLASIFICĂRI ALE STATELOR BUNĂSTĂRII

Căutându-se explicații ale apariției statului bunăstării, s-a constatat că există diferențe între țări, în ceea ce privește efortul de asigurare a bunăstării. Dacă între țări cu niveluri de dezvoltare economică mult diferită (ca de exemplu, între țările capitaliste dezvoltate și cele ale lumii a treia) diferențele erau explicabile relativ ușor, între cele cu niveluri apropiate de dezvoltare, lucrurile erau mai complicate. Primele analize puneau diferențele pe seama proporției cheltuielilor sociale ca procent din PIB. Depășindu-se aceste analize de suprafață, s-a ajuns treptat la unele care au încercat să surprindă diferențele de structură existente. Astfel, s-au alcătuit primele tipologii ale statului bunăstării.

Una dintre primele astfel de încercări, și care a avut un impact important în dezbaterile de idei în domeniu, este cea realizată de Richard Titmuss. Acesta se bazează pe ideologii și modele teoretice distincte și încearcă să surprindă diferențe de strategie, și nu de grad, în abordarea bunăstării colective (Zamfir, E. și Zamfir, C., 1995:330 și urm.).

Modelul statului rezidual (minimal) al bunăstării se caracterizează prin aceea ca își asumă responsabilitatea pentru un grup delimitat al colectivității, al

celor în nevoie (cei mai săraci). Premisa acestui model este că nevoile de bază ale unui individ pot fi satisfăcute pe deplin prin intermediul a două canale „naturale”, acestea fiind economia de piață și familia. Numai când acestea dispar sau eșuează, pot acționa mecanismele instituționalizate de protecție socială, dar și atunci numai temporar. Așadar, politica socială nu are ca obiectiv întreaga colectivitate, ci doar un segment al ei, marginal. Pot fi identificate câteva caracteristici ale acestui tip de stat al bunăstării:

- impozite pe venituri scăzute și cheltuieli publice sociale reduse;
- transferuri sociale limitate doar la segmentul cel mai sărac al colectivității, nefiind orientate către reducerea inegalităților sociale.

Nu are ca obiectiv asigurarea unui nivel de bunăstare socială optim la nivelul întregii colectivități, ci doar asigurarea unui nivel minim, de subzistență, celor mai săraci dintre săraci. Astfel că pragurile de sărăcie utilizate tind spre nivelul sărăciei absolute.

Este centrat pe un sistem de asistență socială bazată pe testarea mijloacelor materiale ale persoanei. Considerându-se că economia de piață poate satisface necesitățile mării majorități a populației, asistența socială urmează să intervină unde economia de piață eșuează și să acorde un ajutor focalizat. Formele univesale de sprijin sunt slab reprezentate în cadrul acestui model. Prin calificarea pentru asistența socială bazată pe testarea mijloacelor se acordă și o serie de alte servicii ca forme de sprijin (ca de exemplu, asistență medicală, ajutor pentru locuință etc.).

Serviciile sociale de tip rezidual sunt oferite doar populației sărace.

Abandonarea încercării de a menține ocuparea „totală” a forței de muncă, șomajul fiind lăsat să evolueze în funcție de mecanismele pieței, intervențiile statului fiind considerate contraproductive.

Acest tip de stat al bunăstării poate fi regăsit în special în țările în care liberalismul este tradițional: SUA, Canada, Australia, Marea Britanie.

Modelul statului industrial de atingere a performanțelor este fondat pe rolul important pe care instituțiile bunăstării sociale îl au în sprijinirea economiei. Se încearcă satisfacerea nevoilor sociale în funcție de merit, performanță a muncii și productivitate, bunăstarea socială fiind subordonată structurii economice. Aici se poate identifica o destul de bună dezvoltare a drepturilor sociale, dar accentuându-se menținerea diferențelor. Principiul subsidiarității este dominant în asigurarea bunăstării, cu o puternică influență a bisericii catolice. Statul se implică într-o mică măsură în socializarea bunăstării familiei⁶, descurajând femeile cu copii să se angajeze pe piața muncii. Exemplul cel mai clar pentru acest model este reprezentat de Germania.

Modelul statului instituțional redistributiv al bunăstării (universalist) este orientat spre asigurarea de servicii universale în afara pieței, pe principiul necesităților, privind bunăstarea socială ca o instituție majoră, integrată în

⁶ În sensul că sunt subdezvoltate servicii de genul centrelor de zi pentru copii sau ajutor acasă.

societate. Universalitatea se referă, pe de o parte, la faptul că întreaga colectivitate este vizată de politicile de bunăstare, iar pe de altă parte, la faptul că toate sferele vieții umane sunt puse sub semnul bunăstării. Pot fi menționate următoarele caracteristici:

- orientarea spre reducerea inegalităților sociale, în special prin intermediul transferurilor sociale;
- suport financiar extins la întreaga populație, în cazul în care apare o nevoie specială;
- universalizarea serviciilor sociale (educație, îngrijire medicală etc.);
- implicarea statului în crearea de locuri de muncă, tinzându-se spre ocuparea deplină a forței de muncă;
- egalitate între clase sociale, bazată pe standarde înalte, avându-se ca obiectiv eliminarea sărăciei relative și nu doar a celei absolute;
- asistența socială bazată pe testarea mijloacelor este prezentă la un nivel marginal, acționând doar în cazul în care formele de sprijin universal sunt insuficiente;
- statul este principalul responsabil în asigurarea bunăstării sociale, și pentru aceasta, fiscalitatea este ridicată, ca și cheltuielile publice sociale.

Exemplele tipice pentru acest tip de stat al bunăstării sunt Țările Scandinave (Suedia, Norvegia, Danemarca), Olanda, Austria.

Aceste modele teoretice sunt utilizate adesea pentru a sprijini părerile privind evoluția statului bunăstării pornind de la modelul rezidual, trecând printr-unul industrial, al atingerii performanțelor, către unul de tip instituțional. Realitatea statelor bunăstării actuale arată existența unor combinații de elemente ale celor trei modele, neputându-se vorbi de cazuri „pure”. Așa cum vom vedea mai departe, această situație nu este valabilă doar în clasificarea lui Titmuss.

Gøsta Esping-Andersen realizează o tipologie a statelor bunăstării, organizată în „grupări de regimuri” de state ale bunăstării. El consideră că, pe de o parte, statele capitaliste sunt state ale bunăstării, iar, pe de altă parte, că nivelul cheltuielilor sociale nu este un indicator de încredere pentru caracterizarea unui stat al bunăstării și pentru stabilirea diferențelor care există între acestea. De aceea, Esping-Andersen propune o grilă de analiză care ia în considerare caracteristici de natură structurală ale statului bunăstării, precum: gradul de acces universal la beneficii, gradul de diferențiere a beneficiilor sociale pentru diferitele grupuri, raportul dintre sistemul de pensii privat și cel public. Rezultatul este alcătuirea a trei grupări de state ale bunăstării: liberal, conservator și socialist (tabelul nr. 1).

Tabelul nr. 1

Gruparea statelor bunăstării în funcție de atribute ale regimurilor: liberale, conservatoare și socialiste

Puternic liberale	Puternic conservatoare	Puternic socialiste
Australia	Austria	Danemarca
Canada	Belgia	Finlanda
Japonia	Franța	Olanda

Elveția SUA	Germania (Federală) Italia	Norvegia Suedia
----------------	---------------------------------	--------------------

Sursa: Esping-Andersen, 1990:74, Tabelul 3. 3.

Statul bunăstării liberal este dominat de logica pieței (Esping-Andersen, 1990:26-29, Zamfir și Zamfir, 1995, Pierson, 1991:167). Asistența socială bazată pe testarea mijloacelor, adesea stigmatizantă, beneficiile modeste – atât transferurile universaliste cât și cele contributorii (asigurările sociale) – sunt predominante. Beneficiile se adresează mai ales celor cu venituri mici, în special muncitori, și care depind de stat. Și aceasta, pentru ca prin acordarea de beneficii generoase să nu fie încurajată ieșirea de pe piața muncii. Regulile pentru a beneficia de aceste drepturi sunt stricte, iar statul încurajează sistemele private de asigurare a bunăstării (spre exemplu, prin subvenții acordate agenților privați).

Consecința este că acest tip de regim minimizează efectele *de-comodificării*⁷/*de-mărfizării*, restrânge domeniul drepturilor sociale și realizează o stratificare ce combină o relativă egalitate în sărăcie între cei care sunt beneficiari ai statului bunăstării, o bunăstare diferențiată de piață la nivelul majorității populației și un dualism de clasă și politic între cele două „straturi” (Esping-Andersen, 1990). Dar mobilizarea politică este relativ redusă, atât de stânga cât și de dreapta.

Statul bunăstării conservator/ „corporatist” păstrează moștenirea „corporatist-etatistă” și în structurile de clasă post-industriale. Astfel că problema drepturilor sociale nu a trezit dispute aprinse ca în modelul liberal. A predominat menținerea diferențelor de statut social și de clasă. Asigurările sociale private sunt slab dezvoltate, fiind mai degrabă marginale. Pe de altă parte, redistribuția veniturilor este „neglijabilă”, statul dorind menținerea diferențelor existente. Un rol important în aceste state este jucat de biserică, astfel că sunt orientate spre păstrarea familiei tradiționale. Asigurările sociale exclud femeile casnice, iar beneficiile acordate familiei încurajează femeile să stea acasă și să aibă grijă de copii și de soț. Serviciile care se adresează familiei, ca de exemplu centre de zi pentru copii, sunt puțin dezvoltate. Principiul „subsidiarității” este predominant, astfel că statul intervine pentru a asigura acele forme de bunăstare pe care alte instituții intermediare (cum ar fi biserica și familia) nu le pot satisface.

Statul bunăstării social-democrat (sau socialist) este prezent în acele țări în care „principiile universalismului și de-comodificării drepturilor sociale au fost extinse și la noile «clase de mijloc»”(Esping-Andersen, 1990:27). În aceste state, social-democrația a fost forța dominantă în reformele sociale realizate. Statul bunăstării social-democrat promovează o egalitate la cele mai înalte standarde, mai degrabă decât o egalitate a nevoilor minime, așa cum este cazul în modelul rezidual. Aceasta a implicat, pe de o parte, ca serviciile și beneficiile să urmeze

⁷ „De-comodificarea apare atunci când un serviciu este prestat ca un drept și când o persoană poate trăi decent fără a depinde de piața muncii” (Esping-Andersen, 1990:22) („commodity” înseamnă „marfă” în limba engleză (n.red.)).

cursul ascendent (în ce privește calitatea și cantitatea) al cererilor clasei de mijloc, și pe de altă parte, ca egalitatea să fie furnizată garantându-se muncitorilor că au dreptul la aceleași servicii și beneficii ca și cei înstăriți. Beneficiile sunt acordate în raport cu câștigurile, însă aceasta este o cale de garantare a suportului universal de participare printr-un sistem de asigurare universal. „Toți beneficiază; toți sunt dependenți; și toți se vor simți probabil obligați să plătească” (Esping-Andersen:1990: 28). Spre deosebire de cazul altor regimuri, aici statul nu este privit ca un resort secund sau ultim, ci ca un mijloc principal de respectare a drepturilor sociale ale tuturor cetățenilor săi. Idealul nu este de maximizare a dependenței de familie, ci a capacităților indivizilor de a trăi independent. În acest sens, acest model este o combinație specială de liberalism și socialism, după cum precizează Esping-Andersen. Consecvența legată de idealul de creștere a independenței individuale se manifestă și prin faptul că femeile sunt încurajate să lucreze, în loc să se îngrijească de gospodărie, spre deosebire de regimul conservator. De altfel, regimul social-democrat se bazează în foarte mare măsură pe angajarea deplină a forței de muncă, depinzând de atingerea acestui obiectiv. Și aceasta, deoarece costurile menținerii unui stat al bunăstării solidar, universalist, generos, sunt mari și pot fi optimizate numai prin implicarea în muncă a majorității populației, existând cât mai puține posibilități de trai în afara transferurilor sociale. Statul întreprinde măsuri active de ocupare a forței de muncă, spre deosebire de modelul rezidual în care statul nu se implică, lăsând piața să regleze cererea și oferta de forță de muncă.

Esping-Andersen precizează că „nu există nici un caz pur” de stat al bunăstării, neputându-se vorbi decât de predominanța unuia sau altuia dintre modele, fiecare împrumutând elemente de la celelalte.

El sugerează că cei mai importanți factori care explică diferențele între cele trei grupări de state ale bunăstării sunt: mobilizarea politică a clasei muncitoare (prin intermediul partidelor social-democrate care au guvernat), tradiția istorică catolică și dimensiunea statului autoritar.

Concluzia ar fi că, mai importanți decât nivelul de dezvoltare economică sunt factorii de natură politică și social-culturală specifici.

Plecând de la clasificările realizate de Richard Titmuss și mai apoi de Gøsta Esping-Andersen, Stephan Leibfried identifică patru tipuri de state ale bunăstării. În tabelul 3 sunt prezentate pe scurt cele patru tipuri. Astfel, se poate observa că statul bunăstării social-democrat corespunde țărilor Scandinave, cel conservator, așa-numitului tip „Bismarck-ian”, iar cel rezidual se regăsește în țările anglo-saxone. Un element nou adus este tipul latin sau sudic de stat al bunăstării. Asupra acestuia ne vom îndrepta atenția în cele ce urmează. Aici Leibfried include Spania, Portugalia, Grecia, într-o oarecare măsură Italia (de Sud) și cel mai puțin, Franța, asupra căreia are rețineri afirmând că Franța formează un regim diferit, special, de stat al bunăstării. Așadar, excluzând Franța, aceste state sunt similare țărilor anglo-saxone prin accentul pus pe rezidualism și intrarea „forțată” pe piața muncii, dar în

același timp există și o tradiție a bunăstării legată de biserica catolică, ce nu se regăsește nici în țările anglo-saxone, nici în cele nordice. Unele programe de protecție socială servesc drept măsuri pentru un venit de bază, minimal, deși nu au fost create în acest scop (spre exemplu, pensiile de invaliditate în sudul Italiei⁸). Pe de altă parte, structura pieței forței de muncă este puternic înclinată spre agricultură, combinată cu o economie „de subzistență” care asigură un alt fel de stat „al bunăstării”. În același timp, angajarea spre ocuparea deplină a forței de muncă, prezentă în Țările Scandinave, lipsește, și în special una care să se refere în special la femei.

Deși în Constituțiile lor există prevederi care să încurajeze crearea unui stat al bunăstării „modern”, problemele apar la implementarea lor la nivel legal, instituțional și social. De aceea, Leibfried numește acest tip de stat al bunăstării al „promisiunii instituționalizate”.

Plecând de la clasificarea realizată de Leibfried, Maurizio Ferrera (1996) analizează mai în detaliu ceea ce el numește „modelul sudic” de bunăstare. Principalele trăsături identificate sunt:

- un sistem de menținere a veniturilor înalt fragmentat și „corporatist”, care conduce la o marcată polarizare internă. Pe de o parte sunt cei supra-protejați (angajații din sectorul public și „gulerele albe” din întreprinderi private mari și mijlocii), iar pe de altă parte cei sub-protejați (șomerii și cei prost plătiți);
- pornirea de la tradiții corporatiste în domeniul îngrijirii medicale și stabilirea unor servicii naționale de îngrijire a sănătății bazate pe principii universale;
- un grad redus de penetrare a statului în sfera bunăstării și o îmbinare între instituții și actori publici și non-publici (familie/ biserică/ organizații caritabile);
- persistența clientelismului și formarea unor adevărate „mașinării patronale” (de favoritisme) în distribuirea subvențiilor către grupuri-client. Clientelismul politic este cel mai răspândit, și aceasta și pentru că sistemul de vot, fără prag electoral (din Italia spre exemplu, până nu demult) permite accesul multor partide mici în Parlament (Colomer, 1996). Ceea ce se schimbă sunt beneficii (de genul oportunități de locuri de muncă în sectorul public sau pensii de invaliditate sau boală) contra voturi.

Ca factori explicativi ai acestor particularități ale modelului sudic, Ferrera identifică:

- tradiția unui stat „slab”, cu un rol redus;
- preeminența partidelor politice ca principali actori în susținerea intereselor diferitelor grupuri;
- polarizarea de natură ideologică, și în special prezența unei stângi puternic divizate și radicale⁹.

⁸ După Leibfried, 1993.

⁹ Spre exemplu, în Italia, Partidul Comunist Italian a fost exclus „a priori” de la guvernare de către Partidul Creștin-Democrat și celelalte partide, considerându-se că ar reprezenta un pericol pentru Italia venirea lor la guvernare (Colomer, 1996).

În cadrul țărilor dezvoltate cu economie de piață se particularizează, de asemenea, modelul japonez/ confucian, de tip paternalist. Este un model care se bazează pe combinarea elementelor tradiționale de întraajutorare în mediul familial, cu intervenția statului și antrenarea substanțială a patronatului și a marilor corporații în soluționarea problemelor sociale (Jones, 1993, Poenaru, 1998). Dar datorită marilor diferențe social-culturale și de tradiție istorică nu vom insista asupra acestui model.

Tabelul nr. 2

Tipuri de state europene ale bunăstării

	Scandinave	Bismarck-iene	Anglo-saxone	Latine
Tipul de regim al bunăstării	Modern	Instituțional	Rezidual	Rudimentar
Caracteristici	Angajare deplină; statul bunăstării acționează ca angajator de prim resort și compensator de ultim resort.	Creștere deplină; statul bunăstării este compensator de prim resort și angajator de ultim resort.	Creștere deplină; statul bunăstării este compensator de ultim resort.	În formare; statul bunăstării este o „promisiune instituționalizată”.
Dreptul la:	Muncă	Securitate socială. Susținut de un concept instituționalizat al cetățeniei.	Venituri din transferuri. Fără o asemenea susținere.	Muncă și bunăstare proclamate, implementate doar parțial.

Susa: Leibfried, 1993, Tabelul 7. 3.

Tabelul nr. 3

Modele ale statului bunăstării – tipologie a țărilor capitaliste

Caracteristici	Modelul statului rezidual al bunăstării	Modelul Sudic/Latin	Modelul statului industrial de atingere a performanțelor	Modelul statului instituțional redistributiv al bunăstării
Ideologie	Liberal (de piață). Rolul statului este minimal (conceptul cetățeniei sociale nu este prezent). Sistemele private sunt considerate a maximiza libertatea alegerii și eficiența (individualism). Acordarea de beneficii nu trebuie să submineze înclinația de a munci. Efecte non-redistributive.	Corporatist/rezidual. Statul are un rol redus; conceptul de cetățenie socială este doar parțial dezvoltat.	Conservator/corporatist. Asigurările private și ocupaționale sunt minimale (statul este compensator de prim resort). Drepturi sociale, (cetățenie socială) dar cu accent pe menținerea diferențelor de clasă și status social. Parteneriat între diferite sectoare. Efecte redistributive neglijabile.	Social-democratic. Statul este principalul mijloc de realizare a drepturilor sociale pentru toți cetățenii (cetățenia socială). Piața este eliminată. Efecte redistributive.

Drepturile sociale	Limitate, bazate pe testarea mijloacelor și stigmatizante. Înalt focalizate și adresate grupurilor etichetate „sărace”. Statul asigură o „plasă de siguranță” pentru cei cu adevărat săraci, drepturile fiind acordate în funcție de nevoi demonstrabile.	Fragmentate : - supra-protecție (cei din sectorul public, „gulerele albe” din întreprinderile mari și mijlocii private); - sub-protecție (șomerii și cei prost plătiți).	Generoase (pensii, indemnizații de boală, șomaj etc.). Meritocrație: asigurările sociale legate de muncă, beneficiile în funcție de venitul din muncă. Incluziune a clasei de mijloc.	Extensive. Universalism și egalitate. Egalitate între clase, bazată pe standarde ridicate. Angajament puternic pentru clasa de mijloc.
---------------------------	---	--	--	--

Folosind clasificările realizate de Titmuss (1974), Esping-Andersen (1990) și Leibfried (1993), la care se adaugă precizările lui Ferrera legate de modelul latin/sudic, vom prezenta în tabelul 4 principalele modele în funcție de câteva caracteristici¹⁰, și anume:

Ideologia¹¹ – datorită importanței sale în opțiunile de politică socială existente într-un stat. Politicile sociale se întemeiază și pe ceea ce actorii politici consideră dezirabil pentru societate, dar ținând cont și de opțiunile valorice predominante la nivelul respectivei societăți.

Drepturile sociale¹² – ca element de bază ale statului bunăstării, cu cât garantarea lor fiind mai ridicată, cu atât gradul de dezvoltare a statului bunăstării fiind mai ridicat.

Sistemul primar de furnizare a bunăstării – ca indicator al implicării diferitelor instituții de furnizare a bunăstării: statul/ sectorul privat/ familia.

Angajamentul pentru: a) ocuparea deplină a forței de muncă, și aici avem în vedere măsuri active de combatere a șomajului; b) angajarea femeilor pe piața muncii – ca element important al emancipării femeilor, în sensul creșterii gradului de independență individuală pentru acestea.

Statul ca angajator – care se leagă de angajamentul pentru ocuparea deplină a forței de muncă și ne poate arăta gradul de implicare a statului în economie.

Poziția femeilor – importantă, de asemenea, pentru a identifica gradul de independență pe care femeile îl pot avea în societate. Drepturile sociale – garantate de către stat prin lege.

Tabelul realizat va fi de folos când vom trece la analiza situației statului bunăstării din România, din perspectiva clasificărilor deja existente.

¹⁰ După Hudson, C.(1997) – „Welfare state in a period of challenge and change”, Seminar la Universitatea din Umea, Suedia.

¹¹ După Măgureanu (1997:299) „o ideologie este un sistem structurat de reprezentări colective (credețe, simboluri, cunoștințe etc.), comune unui grup, prin care se afirmă o ierarhie a valorilor” oferind motivațiile acțiunii politice și justificarea acestora prin idei.

¹² Aici cu sensul de *social entitlements*.

Tabelul nr. 4

Modele ale statului bunăstării – tipologie a țărilor capitaliste (continuare)

Caracteristici	Modelul statului rezidual al bunăstării	Modelul sudic/latin	Modelul statului industrial de atingere a performanțelor	Modelul statului instituțional redistributiv al bunăstării
Sistemul primar de furnizare a bunăstării	- familia, - sectorul voluntar, - piața liberă. Statul intervine doar după ce familia și piața au eșuat (compensator de ultim resort).	Mixtură între actorii și instituțiile publice și non-publice în furnizarea bunăstării. (familia/ biserica/ organizațiile caritabile). Clientelism extins și distribuția beneficiilor unor grupuri-client.	Principiul subsidiarității: asigurarea bunăstării revine celor mai mici unități posibile, de la individ, prin familie și sectorul voluntar, până la diferitele niveluri ale statului. Sub influența bisericii catolice serviciile oferite familiei sunt subdezvoltate.	Statul este furnizorul principal al serviciilor de asigurare a bunăstării. Se îngrijește și socializează multe responsabilități ale familiei tradiționale (îngrijirea copiilor, vârstnicilor, a celor neajutorați). Sectoarele voluntar și privat au roluri minimale.
Angajament pentru a) ocupare deplină b) angajarea femeilor	Redus Redus	Redus Redus	Redus Redus	Ridicat Ridicat
Statul ca angajator	Sprrijină munca pe piață.	Suportă intrarea „forțată” pe piața muncii.	Angajator de ultim resort .	Angajator de prim resort (în special pentru femei).
Poziția femeii	Prevederi minimale ale statului pentru servicii de îngrijire (ex.: centre de zi pentru copii). Modelul bărbatului „capul” gospodăriei care muncește pentru soție și copii, iar soția are datoria de a se îngriji de soț și de copii.	Lipsește tradiția ca femeile să lucreze.	Asigurările sociale exclud soțiile care nu lucrează. Intrarea femeilor pe piața muncii este descurajată. Beneficiile familiale tind să încurajeze femeile să stea acasă.	Încurajează independența individuală, în special pentru femeile care aleg să lucreze. Angajamentul pentru servicii sociale extinse permite femeilor să lucreze.
Dreptul la:	Venituri din transferuri	Muncă și bunăstare proclamate	Securitate socială	Muncă
Exemple	SUA, Canada, Australia, Noua Zeelandă (și într-o oarecare măsură Marea Britanie).	Spania, Portugalia, Grecia (și într-o oarecare măsură Sudul Italiei).	Germania, Austria, Italia (și într-o oarecare măsură Franța).	Suedia, Danemarca, Norvegia, Finlanda.

Sursa: Titmuss (1974), Esping-Andersen (1990), Leibfried (1993), Ferrera (1996).

STATUL BUNĂSTĂRII DIN ROMÂNIA ȘI RAPORTAREA LA TIPOLOGII

După această prezentare pe larg a principalelor modele de state ale bunăstării conturate în disputele de idei occidentale, vom încerca în cele ce urmează să plasăm România într-un context mai larg, prin raportarea situației de la noi la aceste modele.

Trebuie să precizăm că suntem conștienți de limitele pe care o asemenea întreprindere le are. Problemele legate de comparabilitate sunt legate, pe de o parte, de faptul că există diferențe numeroase între România și statele vest-europene, iar pe de altă parte, de faptul că modelele sunt mai degrabă tipuri „ideale”, teoretice, în timp ce, în realitate, nici una dintre țările date ca exemplu nu se conformează în totalitate vreunui model.

Astfel că ne putem aștepta ca nici România să nu facă excepție de la regulă, și să găsim, mai degrabă, elemente din toate cele patru modele propuse, și poate cel mult unul dintre modele să fie mai aproape de situația din România.

România vine după o perioadă de peste patru decenii de comunism, cu o economie socialistă, de comandă, iar acum se află într-o perioadă de tranziție spre economia de piață. Statul bunăstării socialist a fost diferit de cel „capitalist”, bazat pe economia de piață. Nu vom aminti acum decât câteva caracteristici ale statului socialist al bunăstării (Zamfir, 1999: 24 și urm.):

- politica de folosire integrală a forței de muncă, chiar și prin instituirea obligativității legale de a munci;
- asigurarea unei bunăstări colective relativ omogene prin eliminarea sărăciei și folosirea redistribuției veniturilor pentru compensarea inegalităților rezultate din salarii (care oricum reprezentau principala sursă de venit și, adesea, chiar singura); la acestea trebuie adăugat că beneficiile erau legate de muncă, iar întreprinderile jucau un rol important în furnizarea bunăstării;
- un sistem de asigurări sociale larg cuprinzător (mai puțin asigurări de șomaj, din moment ce acesta nici nu era admis ca existând) și servicii sociale gratuite (educație și sănătate) sau bunuri și servicii puternic subvenționate preferate transferurilor în bani;
- lipsa unui sistem de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor (considerându-se că toată lumea trebuie să muncească și deci nu are nevoie de ajutor social);
- atenție specială acordată copiilor, combinată cu politica pronatalistă (agresivă chiar) adoptată după 1966;
- tratament nediscriminatoriu aplicat „grupurilor tradițional discriminate” (minorități etnice, religioase, femei).

Pe lângă aceste elemente de orientare generală, în anii '80 standardul de viață a scăzut în România. Veniturile reale au scăzut, penuria de bunuri și alimente de bază a crescut, sistemul inițial generos de securitate socială s-a erodat. Pe lângă

acestea, Zamfir mai vorbește de apariția șomajului nerecunoscut oficial și a unui segment de populație cu un nivel de trai foarte scăzut, la limita sărăciei.

Având aceste elemente în minte, să trecem acum la analiza comparativă propriu-zisă.

În termeni de **ideologie**, despre statul bunăstării din România se putea spune, până nu demult, că este mai aproape de modelul statului instituțional redistributiv al bunăstării, și aceasta pentru că, înainte de Revoluție, statul era principalul mijloc de realizare a drepturilor sociale pentru toți cetățenii. Prin controlul pe care îl exercita asupra economiei și, practic, asupra tuturor formelor de venit, statul deținea pârghiile care îi permiteau un înalt grad de redistribuție a veniturilor. Piața era practic eliminată. Și nu pentru că economia era de tip keynesian, ci pentru că era „de comandă”. Tendința era de a include toată populația într-o formă sau alta de protecție. În primul rând, oamenii erau obligați prin lege să-și găsească un loc de muncă, munca fiind obligatorie. În același timp, locul de muncă era, practic, garantat de către stat și dreptul la un venit era stabilit ca un drept pe baza cetățeniei (Deacon, 1994). Întreprinderile erau obligate să „găsească” locuri de muncă în schemele lor de personal pentru cei care nu aveau încă un loc de muncă, iar transferul muncitorilor de la o întreprindere la alta era un mod de a ascunde șomajul existent. Adesea se spunea „noi pretindem că muncim, ei pretind că ne plătesc”. Nu de puține ori, locurile de muncă erau artificial create.

Totuși, prin această legare a acordării drepturilor de muncă găsim elemente caracteristice modelului statului industrial de atingere a performanțelor (conservator). Se poate spune că această opțiune pentru corelarea acordării de beneficii de muncă era susținută și de mentalitatea colectivă, oamenii considerând adesea că trebuie să muncești pentru a primi ceva. De altfel, spre exemplu se considera că dreptul la pensie provine din faptul că pentru o anumită perioadă de timp ai muncit, dimensiunea salariului sau cât anume reprezintă pensia din salariu nefiind luate în considerare. Această situație pare a se fi menținut și după 1989. Totuși, putem menționa faptul că politiciile de omogenizare a bunăstării promovate de regimul comunist i se opuneau tendințe spre diferențiere și stratificare socială în funcție de prestigiul poziției socioprofesionale, Zamfir (1999) vorbind de o „ideologie a meritocrației”. Astfel, se considera că performanța trebuie stimulată și recompensată. După Revoluție, treptat, statul s-a retras (nu total) din funcția sa de asigurare a bunăstării. Această tendință a statului nu este o caracteristică prezentă doar în România, ea fiind larg răspândită (Ferge, 1997) și în alte state. Astfel, Vic George (1998) considera că, în ultima decadă, guvernele europene au luat măsuri similare, prin aceea că ele conduc la reducerea și redefinirea statului bunăstării, iar presiunile globalizării economice au dus la înlocuirea modelului social-democratic dominant cu modelul „neo-liberal contracționist”. Totuși, nu se poate spune că statul s-a retras complet din funcțiile sale de furnizare a bunăstării individuale.

Examinând dinamica cheltuielilor sociale ca procent din PIB în România observăm o ușoară creștere în anii ce au urmat căderii comunismului (tabelul nr. 5).

Este adevărat că această creștere pornește, pe de o parte, de la un nivel foarte redus al cheltuielilor sociale în comparație cu celelalte țări est-europene, iar, pe de altă parte, creșterea este mult mai mică decât în acestea. Până și țările fostei Uniuni Sovietice, care au pornit de la un nivel mai scăzut al cheltuielilor sociale, și-au sporit efortul de compensare a pierderilor suferite în timpul tranziției, mai mult decât România. Un factor explicativ al acestei situații este reprezentat și de opțiunile de politică socială ale decidenților politici.

Tabelul nr. 5

Dinamica cheltuielilor sociale publice ca procent din PIB. Media țărilor în tranziție (MTT)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
MTT	16,7	17,7	20,6	21,3	21,2					
România	14,2	16,6	17,0	16,5	15,2	15,5	16,0	15,7	15,9	16,6
Media țărilor europene în tranziție	20,4	21,4	25,9	28,1	26,5	27,0				
Media țărilor CSI	13,6	14,8	16,5	16,6	18,0	19,6				
Rep. Cehă	21,5	23,0	24,2	22,9	25,9	25,5				
Slovacia	24,4	25,5	27,3	28,4	26,0					
Polonia	-	20,2	27,0	30,5	29,4					
Ungaria	22,5	22,7	29,6	31,9	31,3	32,9				
Slovenia	-	-	-	28,1	29,9	28,6	29,5			
Bulgaria	20,3	21,2	24,5	27,0	22,8	21,0	18,3			
Estonia	-	-	-	-	23,7	25,0	27,0			
Letonia	18,0	16,6	18,7	19,3	25,2	26,2	26,7			
Lituania	14,8	15,5	18,7	18,6	17,5	19,3				

Sursa: Zamfir, 1999, Tabelul 5. 1

Dacă analizăm cifrele referitoare la PIB în termeni absoluți (tabelul nr. 6) observăm o scădere în valoare reală a PIB față de 1989 și aceasta se poate explica (cel puțin în cazul României) și prin scăderea PIB după 1989 (tabelul nr. 7).

Tabelul nr. 6

Dinamica PIB-ului real ca procent din anul 1989

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Țările central-europene	96,3	87,2	83,5	82,7	85,1	88,4	92,3	
Țările balcanice *	89,7	73,5	69,9	72,0	75,0	80,1	83,1	
România	94,4	82,2	75,0	76,1	79,1	84,8	88,1	82,3

*Bulgaria, România, Albania.

Sursa: Zamfir, 1999, tabelul 5. 2.

Tabelul nr. 7

Ratele creșterii PIB (schimbări anuale, %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rep. Cehă	2,4	-1,2	-11,5	-3,3	0,6	2,7	5,9	4,1	1,0
Ungaria	0,4	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,0	3,0
Polonia	0,2	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	5,5
Slovacia	1,1	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,8	6,9	4,5
Albania	11,7	-10,0	-27,7	-7,2	9,6	9,4	8,9	8,2	-15
Bulgaria	-0,3	-9,1	-11,7	-7,3	-2,4	1,8	2,1	-10,9	-7,0
România	-5,8	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,6

În 1998, în România PIB a scăzut cu 7,3 % față de 1997, conform CNS. În 1999, scăderea a fost de aproximativ 5%, iar în 2000 s-a constatat o creștere cu aproximativ 1,2%, conform estimărilor Guvernului.

Sursa: Zamfir, 1999, Tabelul A. 1., Mihuț (1999).

Aceste cifre ne indică faptul că toate țările est-europene au trecut prin perioade mai grele, reușind ulterior să se redreseze. În România, după un ușor revirement economic între 1993 și 1996, situația economică s-a înrăutățit din nou.

Dincolo de aceste date statistice, în termeni de ideologie, tendința statului bunăstării românesc pare a se orienta spre modelul sudic, cu un rol redus al statului, în timp ce conceptul cetățeniei sociale pare a se eroda. Totuși, în această privință trebuie să spunem că moștenirea regimului socialist pare a încuraja menținerea unui nivel ridicat de dezvoltare a conceptului de cetățenie socială. În acest sens mai poate acționa și presiunea exercitată de o posibilă integrare în Uniunea Europeană.

Analizând situația protecției sociale din țările central și est-europene, Standing (1996) afirmă că factorii de decizie în domeniul politicilor sociale din cele mai multe dintre aceste țări au fost „încurajați” să introducă măsuri care sunt apropiate de „modelul rezidual de stat al bunăstării” în sensul celui identificat de Titmuss, „bazat pe o îmbinare a asigurărilor sociale și a asistenței sociale, și o parțială privatizare a politicilor sociale” (1996: 225).

Importante în acest sens au fost influențele exercitate de organismele financiare internaționale, și anume, Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială. Numai că, așa cum spunea și Deacon (1994: 72), „ironia este că aceste recomandări de politică socială individualistă demodate completează cu economiștii adepți ai unui *laissez-faire* extrem din primele ministere de finanțe post-comuniste pentru a distruge dreptul la un venit pe bază de cetățenie, tocmai în momentul în care factorii de decizie din țările vest-europene realizează că, deoarece pe viitor piața forței de muncă nu va putea suporta o rată a șomajului redusă, devine necesară trecerea de la acordarea unui venit de bază în funcție de muncă, la acordarea acestuia ca un drept al cetățeniei”. Tocmai de aceea afirmam că, dacă România va dori în continuare să fie admisă în UE, va trebui să se supună

condițiilor și regulilor impuse de aceasta nu numai în domeniul economic, ci și social.

Astfel că, în ciuda unor presiuni spre o reducere a redistribuției și o tendință de accentuare a beneficiilor sociale focalizate, de constituire a unei „plase de siguranță”, presiuni care vin din partea organismelor financiare internaționale, atât nevoile cât și atitudinea majorității populației par a încuraja o menținere a unui grad însemnat de redistribuție. Dacă ne referim la atitudinea populației, trebuie să spunem că, spre exemplu, ajutorul de șomaj ca și cel social par a avea valori reduse și datorită faptului că se consideră că este mai bine să se opteze pentru un loc de muncă, în loc de a beneficia de ajutoarele oferite de stat. Sau cu alte cuvinte, beneficiile nu trebuie să creeze dependență, ci să îndemne oamenii să-și caute de lucru, prin această caracteristică apropiindu-ne de modelul statului rezidual al bunăstării.

În ceea ce privește **drepturile sociale**, cadrul lor legal este destul de bine elaborat, în bună măsură fiind o moștenire a regimului socialist. Datorită faptului că în regimul comunist forma predominantă de protecție socială era atât universalistă cât și legată de muncă (Standing, 1996), se poate spune că în acest domeniu România se plasa între modelul instituțional redistributiv și cel industrial de atingere a performanțelor. Ceea ce se încerca era egalizarea dar, spre deosebire de statul social-democrat, nu la standarde ridicate, ci la unele minimale, de subzistență chiar. Prin politica de subvenționare a prețurilor bunurilor de consum care menținea costurile vieții la un nivel destul de scăzut, mai mult sau mai puțin, toată populația câștiga. În anii '80, în condițiile în care prețurile erau strict controlate și destul de reduse, puterea de cumpărare a populației a depășit cu mult oferta de bunuri, și astfel, lipsa de bunuri era tot mai accentuată.

Din punct de vedere ideologic, inegalitățile și diferențierile trebuiau să fie reduse. Se stabilea ca obiectiv fundamental „realizarea unei societăți înalt prospere, cu un grad ridicat de omogenitate. Nu neapărat egalitară, dar cu inegalități moderate” (Zamfir, 1999: 21).

Pentru realizarea acestor obiective, transferurile sociale au ocupat un loc central în politica socială. Era vorba, în primul rând, de transferurile universale, care aveau drept rațiune de a fi considerente sociale (locuri de muncă, educație, subvenționarea unor bunuri considerente a fi importante). Acestora li se adăugau transferurile legate de contribuția prin muncă, diferențiate prin sistemul asigurărilor sociale. Așa cum spuneam, prin intermediul acestora se încerca menținerea unei oarecare stratificări sociale. Alte transferuri sociale erau „focalizate”, în funcție de nevoi, dar erau condiționate de existența unui loc de muncă. Este cazul alocațiilor pentru copii, al biletelor gratuite pentru tratament sau pentru concediu etc. Pe lângă aceste transferuri condiționate, mai existau și altele necondiționate, dar acordate numai celor în nevoie și bazate pe „testarea mijloacelor” (spre exemplu, se acordau burse pentru elevi și studenți doar în funcție de venit, apoi mai existau azile pentru bătrâni, instituții pentru persoanele cu handicap). Nu se poate spune că era vorba

efectiv de un sistem de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor. Un asemenea sistem s-ar putea spune că exista, dar numai dacă luăm în considerare prevederea legală conform căreia se putea acorda un mic suport o dată la cel mult trei luni, numai că acest suport nu era constant pentru a asigura un minim de viață.

Legat de tendința spre egalizare, putem menționa că în România, prin lege, raportul dintre salariul minim și cel maxim era de 5,5, ceea ce ne indică angajarea pentru păstrarea unei egalități relative. Iar acest lucru era posibil și pentru că inițiativa privată, în afara sistemului era practic inexistentă. În ultimii ani ai regimului comunist, când sistemul intrase într-o criză economică profundă, salariile au fost tot mai mult reduse și depreciate, astfel că diferențierile salariale au fost reduse, regimul ducând „o politică de accentuare a egalitarismului” după cum se exprimă Zamfir (1999: 36). Sistemul de protecție socială, destul de generos anterior, s-a deteriorat progresiv, pe măsură ce criza economică se accentua, contribuind astfel la degradarea standardului de viață a mării majorități a populației. Calitatea serviciilor sociale a scăzut, inclusiv a celor fundamentale – educația și sănătatea –, și aceasta pe fondul înrăutățirii calității vieții.

Plecând de la această situație, după 1989 cheltuielile alocate educației și sănătății au crescut, mai accentuat în domeniul învățământului (tabelul nr. 8). Această creștere, deși mare în raport cu datele anterioare, plasează România la un nivel destul de redus al cheltuielilor sociale pentru sănătate și învățământ comparativ cu țările din zonă.

Tabelul nr. 8

**Dinamica cheltuielilor pentru serviciile sociale fundamentale: sănătate și învățământ
(% din PIB).**

*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Învățământ										
Total țări în tranziție	5,1	5,3	5,5	5,3	4,9					
România	2,2	3,0	3,6	3,6	3,2	3,1	3,4	3,6	3,3	3,6
Țări europene în tranziție	4,7	4,8	5,4	5,4	5,2	5,0				
Țări CSI	5,5	5,3	5,4	5,4	4,6					
Sănătate										
Total țări în tranziție	3,1	3,4	3,8	4,4	3,9					
România	2,5	2,9	3,3	3,3	2,7	3,1	2,9	2,8	2,6	3,1
Țări europene în tranziție	3,9	4,6	5,0	5,4	5,0	5,6				
Țări CSI	2,6	2,8	3,0	3,4	3,1					

*Media țărilor în tranziție cu date disponibile în anul respectiv (între 14 și 16); media țărilor europene în tranziție (Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Ungaria, Bulgaria, media țărilor CSI și România).

Sursa: Zamfir, 1999, tabelul 5. 6.

Există câțiva factori explicativi ai acestei creșteri. Printre aceștia, putem aminti nevoia efectivă de creștere a cheltuielilor pentru a ține în funcțiune sistemele, în contextul în care PIB a scăzut. Spre exemplu, învățământul este considerat prioritate națională, prin Legea Învățământului având prevăzut un buget minim de 4% din PIB (deși această prevedere nu a fost respectată până acum). Și în termeni reali aceste cheltuieli au crescut.

Tabelul nr. 9

Dinamica cheltuielilor publice reale pentru Învățământ și Sănătate ca procent din 1989

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Învățământ	138,5	154,2	136,9	113,4	116,2	140,2	159,2	133,0	162,6
Sănătate	121,2	129,3	113,1	87,9	104,0	108,1	112,6	96,0	126,8

*Plan

Sursa : Baza de date a ICCV, după Zamfir, 1999, tabelul 5. 7.

Deși aceste creșteri sunt departe de proporțiile cheltuite în aceste domenii în țările din zonă și în țările dezvoltate, ele denotă un grad de angajare sporit în ultimii ani pentru îmbunătățirea acestor servicii.

Tabelul nr. 10

Evoluția cheltuielilor pentru Sănătate în câteva țări OECD

	1960	1975	1980	1984
RFG	4,7	7,8	7,9	8,1
Suedia	4,7	8,0	9,5	9,4
Marea Britanie	3,9	5,6	5,6	5,9
SUA	5,3	8,6	9,5	10,7
Media OECD	4,2	7,0	7,2	7,5

Sursa: OECD, 1987, după Ginsburg, 1992, tabelul A. 20.

Dacă cheltuielile pentru învățământ și sănătate au crescut, nu același lucru se poate spune despre efortul pentru protecția socială. Deși dificultățile tranziției reclamau o sporire a gradului de protecție socială, politica socială s-a orientat spre o creștere moderată a cheltuielilor sociale, mai redusă decât media celorlalte țări din zonă. Transferurile directe, în bani, au tins să scadă, raportat la 1989.

Tabelul nr. 11

Evoluția cheltuielilor sociale publice ca procent din PIB în România.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Servicii sociale	125,4	146,8	146,8	125,5	131,9	134,0	136,2	125,5
Total	116,9	119,7	116,2	107,0	109,2	112,7	110,6	112,0
Transfer direct în bani	112,6	106,3	101,1	97,9	97,9	102,1	97,9	105,3

Sursa: Zamfir, 1999, Graficul 5. 4.

Tabelul nr. 12

**Dinamica transferurilor sociale în bani: media tuturor țărilor în tranziție,
media țărilor europene, CSI și România**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total țări în tranziție	8,5	9,0	11,3	10,6	11,1			
Țări europene în tranziție	11,6	12,1	14,7	15,7	15,2			
Țări CSI	6,2	7,0	9,1	7,5	7,7			
România*	9,5	10,7	10,1	9,6	9,3	9,3	9,7	9,3

* În 1997 a fost 10,0, iar în 1998, 9,9.

Sursa: Zamfir, 1999, tabelul 5. 8.

Datorită acestui fapt, devine parțial explicabilă adevărata explozie a sărăciei în primii ani ai tranziției. Dar să vedem cum stau lucrurile pe componente.

Asigurările sociale erau înalt cuprinzătoare, acoperind aproape toate riscurile de pierdere a veniturilor (mai puțin șomajul). Totuși, exista, așa cum am mai spus, un grad de fragmentare indus de sistem, prin aceea că angajații în economia de stat erau favorizați față de țărani cooperatori și de lucrătorii pe cont propriu. Pensiile țăranilor erau foarte mici, iar situația nu s-a schimbat.

Imediat după Revoluție pensionarea a fost folosită ca un instrument de amortizare a impactului social al restructurării economiei. Astfel, s-a introdus posibilitatea pensionării anticipate ca alternativă la șomaj. Numărul pensionarilor a crescut, iar în 1997 a depășit cu 400 000 numărul de salariați, și aceasta datorită, pe de o parte, scăderii numărului de salariați, iar pe de altă parte, reorientării multora dintre aceștia spre inițiativa privată. La aceasta se adaugă șomajul. Prin legea pensiilor (19/2000, intrată în vigoare la 1 aprilie 2001) s-a decis creșterea treptată a vârstei de pensionare de la 62 la 65 de ani pentru bărbați și de la 57 la 60 ani pentru femei. Vechimea necesară este de 32 de ani pentru femei și de 35 de ani pentru bărbați. De asemenea, se prevede un sistem pe puncte care să ia în considerare întreaga perioadă de contribuție. Cuantumul pensiei este legat mai vizibil de nivelul salariului avut (Mărginean, 1999: 194). Prin aceste măsuri, pensiile vor scădea și se vor egaliza. De altfel, această tendință de scădere a pensiilor s-a manifestat și până acum în aproape toate țările în tranziție.

Tabelul nr. 13

Sistemul de pensii în România comparativ cu alte țări în tranziție

	Pensionarii ca % din totalul populației '87-'88	'92 - '93	Pensia medie reală (1987=100) '92-'93	Cheltuieli reale totale pentru pensii (1987=100) '92-'93
Țările baltice	22,0	24,4	56	56
Țările Europei Centrale	22,8	26,9	80	101
România	14,7	19,7	54,9	99,3

Sursa: Zamfir, 1999, Tabelul 5. 10.

Tabelul nr. 14

Raportul pensie medie/ salariu mediu

	1989	1995	Anul cu raportul pensie medie/ salariu mediu cel mai mic
Țările central și est-europene	58,6	55,6	
România	47,1	41,7	39,4 (1996)
Țările CSI	37,3	34,8	

Sursa: Zamfir, 1999, Tabelul 5. 11.

Scăderea nivelului pensiilor este mai accentuată decât cea a salariilor. Aceasta s-a produs pe fondul creșterii cheltuielilor cu pensiile, dar acest fapt este explicabil prin aceea că și numărul pensionarilor a crescut. Totuși, pensiile s-au erodat mai puțin decât alte venituri provenite din transferuri sociale, putându-se afirma că pensionarii au fost mai puțin afectați de sărăcie decât alte categorii sociale. Dar iată în tabelul nr. 15 cum au evoluat cheltuielile și pentru alte tipuri de transferuri.

Tabelul nr. 15

Dinamica diferitelor transferuri sociale monetare ca procent din PIB în România

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Pensii	5,2	6,5	6,0	6,4	6,5	6,5	6,9	6,9	6,9
Suport pentru copii	3,1	3,8	2,2	1,9	1,8	1,7	2,0	1,7	1,9
Ajutor șomaj și asistență socială	1,2	0,4	1,9	3,0	1,0	1,1	0,8	0,7	1,2

Sursa: Zamfir, 1999, Graficul 5. 5.

În condițiile dificile ale tranziției, suportul pentru familiile cu copii s-a redus simțitor. Avantajele de care beneficiau familiile cu copii (diferitele gratuități și subvenții) aproape au dispărut. Spre exemplu, alocația pentru copii reprezenta în 1996 20% din valoarea ei reală din 1989, astfel că cei mai afectați de sărăcie au fost copiii.

Tabelul nr. 16

Dinamica persoanelor aflate în sărăcie ca procent din respectivele grupuri

	1995	1996
Total populație	25,2	23,3
Vârșnici	10,9	9,1
Copii	34,7	32,7

Sursa: Zamfir, 1999, Tabelul 5. 22.

Astfel se poate explica și scăderea ratei natalității după 1989 (Raportul național al dezvoltării umane, 1998). Un copil reprezintă o sursă în plus de cheltuieli din veniturile unei familii, și cum aceste transferuri care să ajute familiile cu copii au scăzut, tendința natalității a fost de scădere. Un alt element care a afectat familiile tinere a fost criza de locuințe și șomajul.

Ajutorul de șomaj a fost introdus în România la începutul lui 1991. Dacă la început se acorda pe o perioadă de 6 luni, ulterior s-a extins la 9 luni. După această perioadă se acordă o alocație de sprijin fixă, indiferent de salariul inițial, pe termen de 18 luni. Apoi nu mai există nici un sistem de protecție. Valoarea ajutorului de șomaj s-a dorit a fi suficient de redusă pentru a-l determina pe individ să-și caute un loc de muncă.

În 1997, pentru a evita tensiunile sociale, guvernul a acordat celor concediați în urma restructurării marilor întreprinderi, compensații în valoare de 6-12 salarii medii pe economie, în funcție de vechimea în muncă, pe lângă drepturile de ajutor de șomaj (OU 9/1997 și ulterior OU 22/1997). Mulți dintre cei astfel disponibilizați au consumat aceste venituri, deși intenția era de a-i impulsiona spre inițiativa privată.

O ultimă măsură de protecție socială bazată pe transferurile în bani este cea a ajutorului social bazat pe testarea mijloacelor. Acest tip de ajutor foarte prezent în modelul statului rezidual al bunăstării este destul de puțin dezvoltat la noi. Legea ajutorului social a apărut abia în 1995 și se dorea a se adresa celor mai săraci. El se plătește din bugetele locale, și de multe ori, deși îndreptățite, multe persoane nu-l primesc din lipsă de fonduri. Cheltuielile cu ajutorul social și asistența socială nu au depășit 1,6% din PIB în 1997 – anul de vârf.

Standing (1997) afirmă necesitatea instituirii unei forme de suport cât mai extinse, o „plasă de siguranță” care să atenueze dificultățile provocate de procesul de tranziție în țările est-europene. Aceasta ar putea fi utilă pentru sprijinirea celor care se află în sărăcie.

Ca urmare a tuturor acestor probleme, sărăcia a crescut în anii tranziției. Aceasta spune multe despre eficiența politicii sociale. Și aceasta deoarece reducerea sărăciei este un criteriu important de evaluare a politicilor sociale ale unei țări.

Tabela nr. 17

Dinamica coeficientului Gini și a proporției săracilor în populație

	Coeficientul Gini		Proporția săracilor în populație	
	'87-'88	'93-'94	'87-'88	'93-'94
Polonia	26	31	6	20
Bulgaria	23	31	2	17
România	23	33	6	32
Ungaria	23	28	<1	2
Rep.Cehă	19	27	0	<1

Slovenia	24	29	0	0
SUA	34 (*86)	36 (*94)		
Marea Britanie	30 (*86)	34 (*95)		
Norvegia	23 (*86)	24 (*95)		

Sursa: Zamfir, 1999, Tabel 5. 21 și Luxembourg Income Survey .

Aceste cifre ne indică și o creștere a diferențelor, a inegalităților sociale, nu numai în România, ci și în țări puternic dezvoltate.

În concluzie, putem spune că, în ceea ce privește drepturile sociale, România se află undeva între modelul statului industrial de atingere a performanțelor (prin accentul puternic pe asigurările sociale și prin aceea că beneficiile sociale nelegate de muncă tind să se deprecieze mai rapid decât celelalte) și cel sudic (datorită fragmentării pe care pare să o inducă factorul muncă).

Deocamdată cel puțin, importanța sistemului de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor – o caracteristică a modelului rezidual – este redusă.

În ceea ce privește **sistemul primar de furnizare a bunăstării**, se poate spune că încă este reprezentat de stat, aceasta fiind în mare parte o moștenire a regimului comunist. Am vorbit deja despre mecanismele prin care statul asigura bunăstarea indivizilor. Este vorba de transferurile preponderent în servicii. Educația și îngrijirea sănătății erau gratuite. Accesul în căminele de bătrâni era, de asemenea, gratuit. La toate acestea se adăugau subvențiile importante ale unor bunuri și alimente. Copiii beneficiau și ei de o atenție specială.

Această situație s-a schimbat destul de mult în perioada de tranziție. Astfel, așa cum am arătat deja, copiii au fost, poate, cei mai afectați. Cheltuielile pentru multe beneficii sociale s-au redus (mai puțin pentru învățământ și sănătate). Astfel, o serie de ONG-uri au început să se implice în domeniul serviciilor sociale, acesta fiind în continuare un domeniu de explorat. Ceea ce s-a produs este un proces de privatizare a unor servicii sociale, iar acest proces este larg răspândit (și în creștere) în majoritatea statelor bunăstării (Rhodes, 1997).

Se poate spune că, astfel, ne-am apropiat de modelul sudic, în care atât instituțiile publice cât și cele nonpublice se implică în furnizarea bunăstării. Un alt element care ne apropie de acest model este clientelismul. Pentru a exemplifica putem aminti aici corupția care există în unele instituții publice. Nu de puține ori, cadre medicale (contra unor sume de bani sau servicii) au eliberat certificate pentru pensionarea anticipată datorită „bolii”. Tot aici putem aminti condiționarea accesului în unele funcții de conducere, de apartenența la un anumit partid politic (PDSRizare/ CDRizare). Cedarea în fața minerilor și acordarea unui regim special acestora prin cele 12-20 salarii medii pe ramură minieră (și nu pe economie, în minerit salariile fiind mult mai mari) drept compensație pentru concediere este

un alt asemenea exemplu de clientelism. Astfel, se poate spune că asemănarea statului românesc cu modelul sudic de stat al bunăstării este destul de evidentă.

În ceea ce privește **angajamentul pentru ocuparea deplină** a forței de muncă, acesta a fost înalt în timpul regimului comunist. Practic, ocuparea deplină era elementul central al politicii sociale. Șomajul nu era recunoscut și nici acceptat. Rata de ocupare era relativ înaltă, în anii '80 fiind în jurul a 47% (Poenaru, 1998). Și rata de ocupare a femeii era crescută, pe de o parte, ca urmare a promovării drepturilor egale între femei și bărbați cu privire la accesul și ocuparea unui loc de muncă, iar pe de altă parte, ca urmare a nivelului de trai foarte scăzut, ceea ce făceau insuficiente veniturile provenite dintr-un singur salariu. Femeile au reprezentat aproximativ 45% din totalul forței de muncă. De altfel, existau reglementări care sprijineau accesul femeilor în funcții de conducere.

Prin urmare, se poate spune că **angajamentul pentru** ocuparea deplină ca și cel pentru **angajarea femeilor** erau înalte înainte de Revoluție. Această situație s-a schimbat în ultimii ani. În primul rând, angajamentul pentru ocupare deplină a forței de muncă s-a redus. Dacă la sfârșitul lui 1991 rata șomajului abia atingea 3%, un an mai târziu ajungea la 8,4% (Zamfir, 1995).

Până acum, măsuri active de combatere a șomajului au fost puține. S-a mers pe acordarea ajutorului de șomaj și pe cursuri de recalificare, dar care au avut un impact redus. La acestea s-au adăugat compensațiile acordate în urma restructurării marilor întreprinderi. Practic, șomerii au fost lăsați să-și caute singuri un nou loc de muncă. Nu de puține ori acesta era în „economia subterană”, cu salarii mici și fără carte de muncă care să le dea dreptul la vreo formă de protecție socială. Practic, guvernării au acceptat acest mod de ocolire a plății impozitelor și munca „la negru” fără contribuții la sistemele de asigurări. Și aceasta prin simplul fapt că nu au luat nici o măsură concretă de combatere a acestor practici.

Multe slujbe prost plătite sunt ocupate de femei. Prin urmare se poate spune că angajamentul pentru ocuparea femeilor s-a redus și el. Șomajul în rândul femeilor a fost mai ridicat decât în rândul bărbaților (RNDU, 1998) – 54% în 1996, între timp situația inversându-se. Cele mai afectate sunt femeile tinere și cu un nivel scăzut de educație. Discriminarea femeilor în raport cu bărbații la angajare, deși interzisă prin lege, există în fapt. Practic, acum a fost lăsată piața să reglementeze acest lucru.

Pe timpul regimului comunist, **statul** era principalul **angajator**, atât pentru femei cât și pentru bărbați. Așa cum am mai spus, munca era obligatorie și toată lumea trebuia să muncească. Este adevărat că femeile puteau să nu o facă, dar numai dacă aveau grijă de copii. Acum se poate spune că statul nu mai este angajator de prim resort. Într-un fel, piața este lăsată să decidă. Numai că există și măsuri de sprijinire a intrării „forțate” pe piața muncii, ca în modelul sudic. Spre exemplu, prin OU 35/1997 „persoanele fizice sau juridice care încadrează absolvenți cu contract individual de muncă pe durată nedeterminată, primesc pe o perioadă de 12 luni pentru fiecare absolvent o sumă lunară reprezentând 70% din

salariul de bază net stabilit la data angajării” (art.2, alin. 1). Această măsură se vrea a veni în întâmpinarea problemei reprezentate de șomajul în rândul tinerilor. Astfel, în 1996 ponderea tinerilor în totalul șomerilor era de 50,9% (RNDU, 1998), iar rata șomajului în rândul tinerilor sub 25 de ani este în jur de 20%.

În timp ce realitatea pare a fi undeva între modelul sudic și cel rezidual, atitudinile populației par a favoriza intervenția statului în asigurarea unui loc de muncă, și aceasta este o rămășiță a regimului trecut. În regimul trecut, femeia beneficia de drepturi egale cu ale bărbatului. Totuși, independența femeii nu era încurajată, ci mai degrabă căsătoria. Este adevărat că de cele mai multe ori femeile lucrau, dar aceasta se întâmpla nu pentru a-i asigura acesteia independența, ci pentru a spori veniturile familiei și, prin urmare, și bunăstarea ei. Existența creșelor și grădinițelor pentru copii le încuraja pe femei să lucreze. În ultimii ani, proporția acestor instituții a scăzut, ca și proporția copiilor care le frecventează (Preda, 1997). În 1997, prin legea 120/1997 se prevedea acordarea concediului plătit pentru îngrijirea copiilor în vârstă de până la doi ani, unuia dintre părinți. Așadar, ei pot decide, deși, de cele mai multe ori, femeile sunt cele care rămân acasă pentru a se îngriji de copil, numai că femeile trebuie să fie asigurate într-unul din sistemele de asigurări. Astfel, se poate spune că în acest domeniu situația de la noi este similară cu cea caracteristică modelului statului industrial de atingere a performanțelor, chiar dacă intrarea femeilor pe piața muncii nu este descurajată (ca în cazul acestui model). În mediul rural unde familia tradițională s-a mai menținut, este posibil ca modelul bărbatului „capul” gospodăriei să mai fie încă prezent.

În ceea ce privește ultima caracteristică, în Constituția României, articolul 38 afirmă că „**dreptul la muncă** nu poate fi îngrădit”, iar la articolul 43 se spune: „statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială de natură să asigure cetățenilor un **nivel de trai decent**”. Putem astfel spune că, precum în modelul sudic, dreptul la muncă și bunăstare sunt proclamate. Ferrera afirmă că în statele care pot fi incluse în modelul sudic există reglementări care nu sunt implementate. S-ar putea spune că intențiile sunt bune, aplicarea lor fiind problematică. Un asemenea mecanism pare a exista și la noi. Spre exemplu, ajutorul social se acordă, conform legii, dar datorită faptului că este plătit din bugetele autorităților locale, nu de puține ori nu se mai plătește, din lipsă de fonduri.

După această analiză comparativă a statului bunăstării din România cu modelele vestice de state ale bunăstării, observăm o combinație unică de elemente aparținând tuturor celor patru modele. În același timp, datorită moștenirii statului socialist al bunăstării, remarcăm și caracteristici specifice României. Procesul de tranziție generează multe disfuncționalități și la nivelul politicilor sociale. Lipsa unei strategii și incoerența unor măsuri de politică socială par a fi elemente foarte importante. Măsurile care s-au luat au fost preponderent punctuale, în situații de criză. Problemele sociale s-au acumulat, iar problemele de legitimitate ale actorilor politici au început să apară. Nu de puține ori aceștia au fost acuzați că se supun

unor factori externi, și în special organismelor internaționale (financiare). Este adevărat că pentru a obține împrumuturi necesare relansării economice, guvernele României au fost nevoite să îndeplinească unele condiții impuse de asemenea organisme. Deacon (1994) afirma că au fost cazuri în care recomandările acestor organisme erau contradictorii, ceea ce a creat confuzie la nivelul decidenților politici. Desigur că și acești factori pot fi considerați, dar nu numai. Astfel, Zamfir (1999: 98 și urm.) consideră că pe lângă starea economiei (mai precis, declinul acesteia) mai pot fi identificați ca factori explicativi: strategia adoptată de relansare economică (care vedea protecția socială ca o frână), politica de echilibrare macroeconomică, scăderea bugetului corelată cu o structurare diferită a acestuia, subvenționarea unor sectoare economice nerentabile de către populație, ca și atitudinea contradictorie a acesteia față de susținerea socială a celor în nevoie. Astfel, „rezultatul primilor ani de tranziție a fost un stat social minimal și un stat economic maximal, lipsit de coerență și transparență” (Zamfir, 1999:108).

Într-o analiză a politicilor sociale în Europa de Est, Deacon (1993) numea statul bunăstării din România „post-comunist conservator-corporatist”. El spunea că limbajul socialismului și egalitarismului nu a dispărut, tradiția democratică este modestă, iar statul are un prestigiu ridicat în ceea ce privește implicarea în economie. El lua în calcul elemente precum dezvoltarea economică (scăzută pentru România), mobilizarea clasei muncitoare (pe care el o considera ridicată), influența catolică în politică (mică; în acest caz Deacon face o greșeală pentru că România este majoritar ortodoxă, dar putem accepta acest factor ca referindu-se la influența bisericii în genere), moștenirea absolutistă și autoritară (ridicată), caracterul procesului revoluționar (de masă), impactul transnațional (măsurat prin datoria externă către țările vestice – este considerat redus, numai că acest mod de a măsura este inadecvat, după cum ne arată experiența, FMI-ul jucând un rol important în România cel puțin în ultimii ani). Aceeași etichetă este pusă și pentru Bulgaria, Polonia, Serbia și țările CSI.

Așa cum reiese și din acest ultim exemplu, încercările de a caracteriza statul bunăstării în țările în tranziție se lovesc de o serie de dificultăți legate de particularitățile acestor țări. Nici România nu face excepție de la regulă. Identificarea de tipologii este cu atât mai dificilă cu cât, cel puțin deocamdată, conturarea opțiunilor este în derulare. Încercarea pe care am făcut-o aici a fost de a identifica asemănări și deosebiri cu modelele vestice de state ale bunăstării. Ceea ce se remarcă este că, în ciuda multor diferențe, la nivel de structură există similitudini.

CONCLUZII

Această lucrare și-a propus să realizeze o analiză a statului bunăstării din România într-o perspectivă comparativă.

Pentru aceasta, am început cu definirea conceptului de stat al bunăstării și am examinat câteva definiții posibile. Ca orice concept din științele sociale, și acesta beneficiază de o varietate de definiții. Dincolo de aceste definiții, putem identifica unele elemente de bază:

- statul bunăstării presupune existența unor mecanisme de distribuție – redistribuție; aceste mecanisme acționează în funcție de scopurile care se doresc a fi atinse, de rezultatele care se vor îndeplini. Putem accepta faptul că prin aceste mecanisme se dorește a se asigura bunăstarea membrilor societății respective. Rămâne de văzut dacă această bunăstare se asigură la un nivel minimal, optimal, sau la unul general acceptat.

Pentru aceasta, există o serie de mecanisme instituționalizate legal, care trebuie numai puse în mișcare de către stat, și nu numai. Statul este cel care administrează această redistribuție. Astfel, se presupune existența unui „contract social” menit să reglementeze atribuțiile statului.

Pentru a înțelege mai bine statul bunăstării este necesar să știm cum a apărut. Două teorii principale am luat în considerare în explicarea apariției statului bunăstării.

Pe de o parte, se consideră că statul bunăstării a apărut ca urmare a procesului de industrializare și a schimbărilor sociale produse de societatea industrială. Schimbările sociale asociate procesului de industrializare au generat noi nevoi în societate. Pentru satisfacerea acestor nevoi a fost necesară creșterea eforturilor statului de asigurare a bunăstării pentru cetățenii săi (prin creșterea cheltuielilor sociale publice).

Pe de altă parte, teoria modernizării afirmă că, pe fondul procesului de industrializare și a eforturilor de atingere a cetățeniei depline (a drepturilor sociale), dinamica democrației a permis accesul maselor la puterea politică prin intermediul partidelor social-democrate, ceea ce a permis formarea statelor bunăstării.

Atât teza industrialismului cât și cea a modernizării par a vedea evoluția spre statul bunăstării ca ireversibilă, ca necesară. Diferențele între statele bunăstării sunt explicate prin nivelul de dezvoltare economică al diferitelor țări.

Eroarea care pare a se ivi în aceste raționamente este că, pe de o parte, nu se iau în considerare actorii acestor schimbări (cum este cazul în „logica industrialismului”), iar pe de altă parte, nu se ține cont de condițiile interne ale fiecărei țări (istorice, sociale, culturale, geografice), care au dus la respectivele dezvoltări ale tipului de stat al bunăstării.

În același timp, așa cum s-a constatat ulterior, nivelul de dezvoltare economică nu este singurul factor explicativ al variațiilor. Este important, în sensul că este o precondiție pentru dezvoltarea unui stat al bunăstării, dar nu este și suficient.

Dezvoltări teoretice ulterioare au identificat variații structurale între diferitele state ale bunăstării.

Dacă primele clasificări luau în considerare doar nivelul cheltuielilor sociale în PIB, Titmuss realizează una dintre primele și cele mai importante tipologizări. El identifică trei tipologii de state ale bunăstării:

Statul rezidual al bunăstării puternic orientat spre piață, se bazează preponderent pe un sistem de asistență socială bazată pe testarea mijloacelor în asigurarea bunăstării membrilor săi.

Statul industrial de atingere a performanțelor – încorporează un rol semnificativ al instituțiilor bunăstării sociale ca ajutoare economiei.

Statul instituțional redistributiv al bunăstării – orientat spre asigurarea de servicii sociale universale prin implicarea puternică a statului și în scopul reducerii inegalităților sociale.

O altă clasificare importantă a fost realizată de Esping-Andersen. Acesta identifică trei „grupări de regimuri” ale statelor bunăstării, care în linii mari corespund (în ceea ce privește caracteristicile de bază) cu cele trei modele identificate de Titmuss. Astfel, modelele care au rezultat sunt:

Modelul statului liberal – care se înscrie în tipul „rezidual” al lui Titmuss prin dominanța logicii pieței.

Modelul statului conservator/ „corporatist” al bunăstării – care îl aproximează pe cel „industrial de atingere a performanțelor” prin organizarea corporatist-etatistă.

Modelul statului social-democrat al bunăstării (socialist) – similar celui „instituțional redistributiv” prin universalism și tendința spre egalitate socială.

La aceste trei tipuri, Leibfried adaugă un al patrulea: modelul sudic/ latin de stat al bunăstării, situat undeva între cel liberal și cel conservator, dar având caracteristici specifice (rudimentar, puternic impregnat de clientelism, cu probleme de implementare a măsurilor care să asigure bunăstarea).

Folosind aceste tipologizări am încercat să plasăm statul bunăstării „românesc” într-un context mai larg, printr-un demers comparativ. Din analiza realizată pe mai multe dimensiuni (ideologie, gradul de dezvoltare a drepturilor sociale în acordarea de beneficii, sistemul primar de furnizare a bunăstării, angajamentul pentru ocuparea deplină și pentru angajarea femeilor în muncă, statul ca angajator, poziția femeii și drepturile sociale garantate prin lege) au rezultat multe similarități cu cele patru modele. În același timp, „tabloul” rezultat conține elemente din toate modelele amintite.

În analiza noastră am făcut referire adesea la situația existentă în timpul regimului comunist când în România exista un stat socialist al bunăstării bazat pe economia socialistă și nu pe cea de piață, precum cel social-democrat. Așa cum era de așteptat, am identificat multe asemănări între situația dinainte de 1989 din România și unele caracteristici ale modelului statului „instituțional redistributiv” al bunăstării (sau social-democrat). În ceea ce privește orientările actuale, am remarcat o asemănare cu modelul sudic/ latin de stat al bunăstării (prin prezența clientelismului, a problemelor de implementare, prin implicarea statului pentru

intrarea „forțată” pe piața muncii), dar și cu cel „conservator” („industrial de atingere a performanțelor”) (spre exemplu, în ceea ce privește sistemul de asigurări care tinde spre menținerea diferențierilor de status și clasă socială) și „rezidual” (în termeni de posibile tendințe).

Toate acestea ne relevă faptul că este foarte dificil, dacă nu chiar imposibil, de a încerca să aplici tipologiile vestice la realități diferite și la contexte diferite. Nu se poate încadra o realitate, ca aceea românească, în vreun model sau altul, ca într-un „pat al lui Procust”. Ceea ce am încercat eu a fost o tentativă de plasare a statului bunăstării „românesc” într-un context mai larg, în termeni oarecum comparabili și care să nu distorsioneze realitatea. De aceea am și preferat ca statisticile prezentate să includă țări apropiate României.

Analiza realizată relevă faptul că statul bunăstării în România este puternic zdruncinat de problemele sociale, economice, dar și politice cu care țara se confruntă. Statisticile arată că, per ansamblu, efortul pentru asigurarea unui nivel de trai decent pentru populație (bunăstare ar fi prea mult spus) a crescut moderat, în timp ce necesitățile au crescut rapid. În același timp, la nivelul populației se manifestă o neîncredere crescută în direcția spre care ne îndreptăm, după cum arată barometrele de opinie publică. Sărăcia, creșterea inegalităților și a polarizării sociale, criza morală care este prezentă în societatea noastră – toate acestea pun sub semnul întrebării existența statului bunăstării în România. În ce măsură se poate vorbi de un stat al bunăstării când sărăcia este în creștere, iar beneficiile acordate sunt foarte modeste?

După părerea mea, în România există un stat al bunăstării numai în termeni de structuri și mai puțin în termeni de rezultate, și am în vedere furnizarea unui nivel de trai decent pentru populație. Folosind o metaforă am putea spune că este vorba de vechea problemă a „forme fără fond”. Problema pare a se afla la nivelul punerii în practică a principiilor, după care părem a ne orienta; concordanța dintre atitudini, valori și acțiuni.

Pasti (1997) afirma că în România se constituie o „societate de supraviețuire”. Zamfir (1999) afirma că avem a opta între o politică a bunăstării și o politică socială de supraviețuire. A opta între constituirea unei societăți a bunăstării (ghidată de principiul coresponsabilității între colectivitate și individ, prin investiția în capitalul uman și o politică socială accentuată) sau a uneia de supraviețuire (printr-o politică socială centrată pe reducerea sărăciei). Mărginean (1994) pleda pentru constituirea unui stat al bunăstării „moderat”.

După părerea mea, punctul nevralgic al politicilor sociale din România ultimilor ani este reprezentat de lipsa lor de coordonare, de luarea unor măsuri *ad hoc*.

De aceea, se impune mai întâi analiza posibilelor orientări, și apoi, folosind experiența altor țări în domeniul politicilor sociale, formularea unei opțiuni generale clare. Nu argumentez pentru preluarea unui model de stat al bunăstării din cele deja constituite. Numai că, în conturarea propriei identități, mai întâi observi

modelele deja existente. De altfel, nici nu este posibilă preluarea/ imitarea unui model. Acest lucru nu este posibil, datorită faptului că România este **diferită** (ca istorie, cultură, tradiții etc.), are particularitățile ei (ca, de altfel, orice altă țară). Opțiunile trebuie să fie adaptate la realitatea românească.

Lucrarea de față a dorit să facă un prim pas pentru constituirea opțiunilor, și anume analiza, comparativă cu principalele modele de stat al bunăstării.

BIBLIOGRAFIE

1. Colomer, J., *Political institutions in Europe*, London, Routledge, 1996.
2. Deacon, B., *Developments in East European Social Policy*, în Jones, C., *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London, Routledge, 1993.
3. Deacon, B., *Global Social Policy Actors and the Shaping of Post-Communist Social Policy*, în Swaan, A., *Social Policy Beyond Borders*, Amsterdam, University Press, 1994.
4. Deacon, B., *Global and Regional Agencies and the Making of Post-Communist Social Policy in Eastern Europe*, în Rhodes, M., Meny, Y., *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, Macmillan Press Ltd., 1998.
5. Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1990.
6. Ferge, Z., *The Perils of the Welfare State Withdraw*, în „Social Research”, vol.64, 1997, no.4.
7. Ferrera, M., *The “Southern Model” of Welfare in Social Europe*, în „Journal of European Social Policy”, vol.6, 1996, no. 1.
8. Flora, P., Heidenheimer, A., *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transactions Publishers, 1995.
9. George, V., *Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures in Europe*, în „Journal of Social Policy”, vol. 27, 1998, part 1.
10. Ginsburg, N., *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, London, Sage, 1992.
11. Jones, C., *The Pacific Challenge*, în Jones, C., *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London, Routledge, 1993.
12. Leibfried, S., *Towards an European Welfare State?*, în Jones, C., *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London, Routledge, 1993.
13. Măgureanu, V., *Studii de sociologie politică*, București, Editura Albatros, 1997.
14. Mărginean, I., *Politica socială și economia de piață în România*, București, CIDE, 1994.
15. Mărginean, I., *Tendențe în evoluția asigurărilor sociale*, în Zamfir, C., (coord.), *Politici sociale în România: 1990-1998*, București, Editura Expert, 1999.
16. Mișuț, L., *Politica socială a țărilor Europei Centrale și de Est*, în Mișuț, L. și Lauritzen, B., *Modele de politici sociale. Models of Social Policy*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1999.
17. Mishra, R., *The Welfare State in Capitalist Society*, Harvester Wheatsheaf, 1990.
18. Olsson, S., *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund, Arkiv, 1993.
19. Pasti, V. și alții, *România – Starea de fapt. Volumul I, Societatea*, București, Nemira, 1997.
20. Pierson, C., *Beyond the Welfare State?*, Oxford, Polity Press, 1991.
21. Poenaru, M., *Politica socială și indicatori sociali*, București, All, 1998.
22. Preda, M., *Educația copilului*, în Zamfir, E., Zamfir, C., *Pentru o societate centrată pe copil*, București, Alternative, 1997.
23. Rhodes, M., *The Welfare State: Internal Challenges, External Constraints*, în Rhodes, M., Heywood, P., Wright, V., (eds.), *Developments in West European Politics*, Hampshire, Macmillan, Houndmills, 1997.

24. Standing, G., *The Folly of Social Safety Nets: Why basic income is needed in Eastern Europe*, în „Social Research”, vol.64, 1997, no.4.
25. Standing, G., *Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets*, în Esping-Andersen, G., *The Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, in association with United Nations Research Institute for Social Development, 1996.
26. Titmuss, R., M., *Social Policy*, London: Allen & Unwin, 1974.
27. Zamfir, C., Vlăsceanu, L., *Dicționar de sociologie*, București, Editura Babel, 1993.
28. Zamfir, E., Zamfir, C., *Politici sociale. România în context european*, București, Editura Alternative, 1995.
29. Zamfir, C., (coord.), *Politici Sociale în România: 1990-1998*, București, Expert, 1999.
30. *** *Constituția României*.
31. *** *Raportul național al dezvoltării umane*, România – 1997, 1998.

Surse Internet:

Barometrul de opinie publică, Fundația Soros pentru o Societate Deschisă:
<http://www.sfos.ro/pob>.
Superlex – Biblioteca Ministerului Justiției : <http://domino2.kappa/mj/superlex.nsf>