

OBSERVAȚII ȘI SUGESTII LA UN PROIECT DE LEGE A ASIGURĂRILOR SOCIALE

GHEORGHE SOCOL

Cu toate progresele realizate prin trecerea de la societatea tradițională la civilizația industrială și, mai recent, la societatea postindustrială, omul, lăsat singur, nu reușește să se pună pe deplin la adăpost împotriva riscurilor care țin de destinul său în lume: bolile și alte evenimente individuale nefericite, oscilațiile conjuncturii economico-sociale, bătrânețea ș.a. S-ar putea spune chiar că, în epoca contemporană, datorită slăbirii legăturilor comunitare, vulnerabilitatea individului lăsat singur la agresiunile mediului natural și social este într-un fel și mai mare.

Răspunsul social la aceste provocări existențiale a fost crearea unei instituții menite să-i asigure individului o protecție adecvată față de împrejurările nefavorabile de viață, de care aproape nimeni nu este scutit: asigurările sociale.

Asigurările sociale sunt în lumea de azi parte componentă indispensabilă a sistemului social global, la fel de importantă ca învățământul sau asistența medicală bunăoară. Ca parte a sistemului social, caracteristicile fundamentale ale acestuia își pun pecetea lor indelebilă asupra fizionomiei asigurărilor sociale. Ca urmare, asigurările sociale dintr-o societate liberală și democratică se vor deosebi profund de acelea dintr-o societate totalitară cu economia etatizată. De asemenea, instituția asigurărilor sociale dintr-o societate prosperă va fi cu totul diferită de aceea care funcționează într-o societate săracă.

Întrucât România trece de câțiva ani printr-un proces de restructurare profundă al cărei rezultat final va fi o societate complet diferită de aceea care a existat până în 1989, este inevitabil ca și asigurările sociale din țara noastră să-și schimbe înfățișarea pentru a se pune de acord cu restul sistemului societal care se edifică în prezent. Cu alte cuvinte, reformei prin care trec celelalte domenii ale societății îi corespunde, ca proces necesar, reforma asigurărilor sociale¹.

Crearea sistemului nou de asigurări sociale, care poate fi concepută și ca un proces concomitent de inovație legislativă și instituțională pe de o parte și de amendare și perfecționare a structurilor corespunzătoare care au funcționat în perioada vechiului regim, pe de altă parte, este o acțiune de durată. La această

¹, Proiectul *Legii privind pensiile și alte drepturi de asigurări sociale*, București, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, 1996.

acțiune sunt invitate să participe, fiecare conform atribuțiilor sale, legislativul, executivul, cercetarea științifică, societatea civilă.

Asigurarea securității sociale, care reprezintă idealul asumat al instituției de care ne ocupăm, se realizează în mod specific pentru fiecare din formele de risc social. Așa de exemplu, protecția socială împotriva dificultăților inerente vârstei înaintate se face prin intermediul asigurărilor sociale de bătrânețe.

Componenta principală a acestor asigurări, care determină cum sunt organizate și cum funcționează acestea, care stabilesc obligațiile și drepturile asiguraților, este legea pensiilor.

În condițiile trecerii la economia de piață, care se caracterizează printr-o mai mare diversitate a domeniilor de activitate economică și socială și, corespunzător, a situațiilor individuale, prin creșterea posibilităților de risc, se simte în mod stringent necesitatea unei legi a pensiilor care să ia în considerare complexitatea contextului socio-economic actual și de perspectivă, cerințele firești de protecție socială a persoanelor vârstnice.

Dând expresie dezideratului de mai sus, Ministerul Muncii și Protecției Sociale (M.M.P.S.) a elaborat nu de mult *Legea privind pensiile și alte drepturi de asigurări sociale* (proiect).

Întrucât prin legea pensiilor se statuează cadrul normativ, structura organizatorică și regulile de funcționare ale unei instituții care, într-un fel sau altul, privește pe toți membrii societății este bine ca în configurarea ei finală să se regăsească și contribuția altor persoane avizate precum experții, liderii sindicali și chiar contribuția simplilor cetățeni.

Pornind de la aceste considerente, în cele ce urmează aș dori să supun unei scurte analize proiectul sus-zisei legi și mai ales să fac unele sugestii care, după părerea mea, ar face ca legea să corespundă mai bine situației existente și obiectivului vizat, respectiv mai buna protecție socială a asiguraților.

Pornind de la analiza atentă a legii pensiilor în vigoare în prezent, de la realitățile sociale actuale și în devenire în țara noastră, de la practica existentă în domeniu în țările cu un sistem de securitate socială performant, inițiatorul propune o lege care, după părerea mea, marchează o etapă nouă în politica de protecție socială a persoanelor în vârstă. Între prevederile care conferă proiectului discutat această calitate aș menționa: generalizarea asigurărilor de bătrânețe și obligativitatea acestora, preocuparea de a trata în mod adecvat grupurile socioprofesionale cu situație aparte (țărani, liber profesioniști etc.), delimitarea explicită a diferitelor surse de formare a resurselor asigurărilor sociale (respectiv cotizația individuală, patronală și alocațiile de stat), eliminarea tendințelor egalitariste existente în prezent și dimensionarea pensiilor, corelarea cuantumului pensiei cu veniturile întregii perioade active, nu doar cu câștigul ultimilor cinci sau cinci din ultimii zece ani, o mai judicioasă tratare a drepturilor colateralilor (soț, alți urmași), realizarea unei structuri organizatorice unice a asigurărilor sociale și deci eliminarea paralelismelor existente în prezent.

Dacă în ceea ce privește orientarea de ansamblu privind pensiile proiectul M.M.P.S. este corect, unele din rezolvările sau soluțiile sale particulare pot face

obiectul reflecției care, eventual, s-ar putea finaliza cu formularea unor sugestii alternative.

O problemă care nu ar trebui neglijată este aceea a tranziției treptate de la sistemul actual de asigurări sociale la cel preconizat. Este drept că proiectul are în vedere o astfel de trecere graduală de la vârsta actuală de pensionare la limitele crescute ce vor fi stabilite prin noua lege a pensiilor. Consider însă că principiul tranziției progresive trebuie aplicat în toate privințele: de exemplu în ceea ce privește condițiile de vechime în muncă, acolo unde acestea sunt un criteriu pentru acordarea unor drepturi, în ceea ce privește alte drepturi acordate de actuala lege a pensiilor, ca de exemplu pensia suplimentară, în privința raportului dintre venituri și pensie etc. Dintre generațiile aflate în plină activitate în prezent, persoanele care au depășit treizeci de ani au lucrat, de regulă, cel puțin 5 până la 40 de ani în regimul vechii legislații și ar fi inechitabil ca, în momentul pensionării, să li se aplice noua legislație și, eventual, să piardă, unele din drepturile acordate de reglementările anterioare.

Între schimbările operate de inițiatorul proiectului, în raport cu legislația actuală, se află și ridicarea treptată a vârstei standard de pensionare la 65 de ani pentru bărbați și 62 de ani pentru femei. Față de limita existentă în prezent, vârsta de pensionare ar urma să crească cu 5 (respectiv 3 ani în cazul pensionării la cerere) în cazul bărbaților și cu 7 (respectiv 5) ani pentru femei.

Preocupările autorităților române de mărire a vârstei de pensionare nu sunt singulare, inițiative similare existând în toate țările occidentale unde vârsta de ieșire la pensie a fost mai mică de 65 de ani pentru bărbați și 60 de ani pentru femei. La baza acestei hotărâri, atât la noi cât și în celelalte țări în care vârsta de pensionare este sau va fi ridicată, se află micșorarea raportului persoane active-pensionari datorită creșterii longevității și reducerii natalității și ca urmare, diminuarea resurselor financiare de care dispun societățile de asigurări. În cazul țării noastre, disfuncționalitatea sistemului de asigurări este accentuată și de pensionările anticipate efectuate după 1989 și încercările de îmbunătățire a situației pensionarilor proveniți dintre foștii țărani cooperatori.

Argumentele financiar-economice invocate de M.M.P.S. în favoarea propunerii de ridicare a limitei de vârstă pentru pensionare sunt indiscutabile. Se pune însă întrebarea dacă ele trebuie să fie singurele care să conteze sau, mai precis, dacă nu ar trebui puse în balanță și argumentele cu impact opus, respectiv condițiile de muncă și de viață ale salariaților din România comunistă și postcomunistă și influența lor asupra stării de sănătate, în general a calității vieții românului, care nu s-a comparat și nu se compară cu a semenului său din țările dezvoltate. Dacă luăm în considerare și aceste aspecte cu siguranță că va trebui să privim cu rezerve în anii care vin capacitatea de muncă a persoanelor de 65 de ani și în special a femeilor de 62 de ani pe umerii cărora s-a aflat, în cea mai mare parte, povara gospodăriei. Iar când vorbim de povara gospodăriei, nu trebuie să uităm ce fel de servicii există în ajutorul gospodinei occidentale (dacă nu cumva termenul însuși este inexplicabil în acest context) și ce servicii a avut și va mai avea mult timp la dispoziția sa gospodina în țara noastră.

Iată de ce cred că legiuitorul trebuie să privească cu mai multă prudență problema creșterii vârstei de pensionare. Perioada de tranziție de la prevederile legislației actuale privind vârsta de pensionare la noile limite de vârstă propuse în proiect, de până în 2011, în cazul bărbaților, și 2016, în cazul femeilor, nu este suficientă pentru că nu este de așteptat ca, până atunci, condițiile tehnologice și ecologice de muncă, ca și calitatea vieții din țara noastră, să devină comparabile cu cele din occident. Probabil că ar fi mai potrivit ca perioada de introducere progresivă a noilor reglementări privind vârsta de pensionare să fie prelungită până în anul 2015 pentru bărbați și 2020 pentru femei, și numai în cazul în care condițiile de viață, starea de sănătate și longevitatea populației ar avea o curbă ascendentă.

Un caz aparte în legislația asigurărilor sociale este acela al țăranilor. După modelul rezolvărilor din legislația altor țări, proiectul de lege al Ministerului Muncii și Protecției Sociale urmărește o soluționare completă și echitabilă a problemei pensiilor celor ce își desfășoară activitatea în agricultură în calitate de țărani. Pentru materializarea obiectivului său privind protecția socială a țăranilor ajunși la vârsta pensionării, proiectul de lege al M.M.P.S. mizează în special, pe două principii: principiul obligativității contribuției pentru asigurările de bătrânețe din partea țăranilor, care are ca rezultat caracterul general al prestației la atingerea vârstei respective, și principiul apartenenței țăranilor contributori la aceeași Casă a pensiilor cu restul asiguraților.

Între categoriile socioprofesionale din țara noastră țăranii dețin o pondere importantă (peste 20%) și vor continua să fie bine reprezentați cel puțin câteva decenii de acum încolo. Ca atare nu va putea fi vorba de o lege modernă de asigurări sociale fără tratarea cu toată luarea-aminte a situației lor specifice determinată pe de o parte, de încadrarea lor, până de curând, în cooperativele agricole de producție și de particularitățile economice ale gospodăriei țărănești, așa cum se prezintă ea în momentul de față și cum se va prezenta o bună bucată de timp de acum încolo, pe de altă parte. Or, se știe că regimul comunist și-a dat față de țărani întreaga măsură a cinismului ce-i era propriu. După ce l-a deposedat de avutul său și i-a exploatat munca, l-a lăsat la bătrânețe practic fără pensie, să se descurce cum o putea. Este drept că, în perioada de după 1989, au fost aduse unele corecturi privind pensiile foștilor țărani cooperatori. Nu se poate însă spune că nu mai este nimic de făcut. În fond, datorită modului cum au fost tratați de regimul comunist în cei patruzeci și cinci de ani de existență, țăranii au în aceeași măsură ca alte categorii socioocupaționale dreptul de a fi recompensați de societate, la bătrânețe, cu o pensie omenească. Pentru a fi mai explicit, cred că pensia lor nu ar trebui să fie mai mică decât pensia minimă de asigurări sociale de stat. Iar dacă un oponent potențial al acestei sugestii va invoca faptul că, după aplicarea Legii 18/1991, țăranii au dobândit pământ, vom arăta că pământ au în prezent mulți pensionari de stat și nimeni nu s-a gândit să le diminueze pensia pe considerentul că au și această sursă de venit. Iată de ce viitoarea lege a asigurărilor sociale are obligația să pună capăt discriminării la care sunt supuși țăranii în vârstă de legislația actuală, inclusiv în ceea ce privește mărimea pensiei.

Proiectul de lege în discuție este deficitar și în altă privință, și anume în ceea ce privește modul cum vor fi tratați foștii țărani cooperatori care vor împlini vârsta de pensionare după intrarea în vigoare a noilor reglementări privind asigurările sociale. Într-adevăr, în cazul țărănilor, care și-au schimbat complet statutul după 1991, este mai evidentă decât pentru alte categorii socioprofesionale necesitatea unei perioade mai îndelungate de tranziție de la vechea legislație de asigurări sociale la cea nouă. Cât de lungă să fie această perioadă? Probabil nu ar trebui să fie mai scurtă decât perioada minimă de cotizare de 15 ani, prevăzută de noua lege. În această perioadă de tranziție drepturile foștilor țărani cooperatori ajunși la vârsta pensionării vor fi stabilite invocând atât prevederile vechii legislații cât și ale celei noi.

Pomind de la repartizarea inegală de-a lungul anului a veniturilor agricole, autorii proiectului propun calcularea lunar a contribuției agricultorilor iar plata să se facă semestrial. Admițând că venitul agricultorilor fluctuează pe parcursul anului, inițiatorii presupun totuși că aceștia au lună de lună un venit oarecare. Presupunerea este însă inexactă. Nu numai că există luni în care agricultorii particulari nu au nici un venit dar și atunci când au, mărimea exactă a acestuia este greu de stabilit din cauză că țărăni nu obișnuiesc să-și contabilizeze sistematic câștigul.

De aceea și din motive de simplificare, consider că, în cazul agricultorilor particulari ar fi mai potrivit un sistem de cotizare cu trei niveluri: maxim, mijlociu și minim, cărora, evident, le corespund pensii diferențiate. În funcție de preferință și de posibilități, asigurații țărani vor opta pentru unul din aceste tipuri de cotizație. Totodată, cred că plata contribuției ar fi mai bine să se facă trimestrial, pentru a nu se aduna o sumă prea mare.

Legea asigurărilor sociale care va fi adoptată trebuie să permită realizarea a două obiective majore. Unul este acela de a oferi protecție socială tuturor persoanelor, în toate situațiile de risc. Obiectivul acesta este atins prin cuprinderea tuturor membrilor societății, indiferent de statutul socio ocupațional, în sistemul asigurărilor sociale, pe de o parte, și prin oferirea unor prestații în toate situațiile în care individul nu poate face față, prin mijloacele proprii, dificultăților existențiale, pe de altă parte.

Al doilea obiectiv este eliminarea inechității și promovarea principiului dreptei evaluări și recompensări a fiecăruia în funcție de contribuția sa la bunăstarea comunității. De aici rezultă obligația noii legi a asigurărilor sociale de a nu mai permite existența privilegiilor nejustificate de care se bucură în prezent unele categorii socio ocupaționale care au pensia medie de circa trei ori mai mare decât pensia medie a celorlalți salariați și de a nu admite ca la astfel de avantaje să ajungă pe viitor, nemotivat, alte grupuri profesionale. De aceea, sugestia inițiatorului de a scuti Casa Națională de Asigurări Sociale și pe salariații ei de plata contribuției de asigurări sociale este neavenită.

În procesul trecerii la economia de piață și creării societății bunăstării (numită impropriu în perioada confruntării capitalism-socialism, din considerente ideologice, *statul* bunăstării) fizionomia organismului societal în ansamblu și a instituțiilor sale în particular se modifică radical. În acest proces de restructurare, suprapunerile și paralelisme sunt eliminate, se realizează unificarea și simplificarea ei legislativă și

instituțională. Crearea sistemului securității sociale nu trebuie să facă excepție de la această regulă. În consecință, pivotul juridic al sistemului securității sociale trebuie să fie *Legea asigurărilor sociale*, în care să fie incluse, ca parte componentă, toate reglementările speciale, de la prevederile privind pensiile și până la cele referitoare la alocațiile familiale și ajutorul social. Din această perspectivă, titlul sub care se prezintă proiectul avansat de M.M.P.S., de *Legea privind pensiile și alte drepturi de asigurări sociale* este inadecvat, pune partea înaintea întregului.

Legea Asigurărilor Sociale are, după Constituție, probabil cel mai general impact asupra societății. De aceea cred că ar fi de dorit ca, în urma preluării unora din sugestiile pertinente formulate cu ocazia dezbaterii proiectului inițial, să se elaboreze un al doilea proiect care să fie iarăși supus discuției experților și publicului. Numai după aceea, și numai după ce a fost revizuit a doua oară, în lumina noii dezbateri, să fie trimis Camerelor spre adoptare.