

SĂRĂCIE ȘI EXCLUZIUNE SOCIALĂ. INCLUZIUNEA SOCIALĂ CA OBIECTIV AL SISTEMULUI DE PROTECȚIE SOCIALĂ¹

SIMONA ILIE

Societatea românească nu este în mod tradițional săracă. Ea este o societate sărăcită în urma lansării într-un ambițios proces de industrializare rapidă, urmat de o dezorganizare funcțională – rezultat al schimbării regulilor de funcționare economică și socială. Spre deosebire de țările occidentale, sărăcia în România nu este rezultatul marginal negativ al unei economii prospere, ci rezultatul crizei globale a economiei.

În vremuri în care mare parte a populației trăiește în sărăcie, recunoașterea acesteia nu este suficientă. Relansarea economică are rolul său în combaterea fenomenului sărăciei, dar nu răspunde tuturor tipurilor de probleme asociate stării de sărăcie. **Sărăcia nu poate fi contracarată pe termen scurt și nu este eficientă nici chiar formularea sa ca obiectiv prioritar la nivel social.** Modalitatea de contracarare a acestei probleme sociale majore vizează reducerea excluziunii sociale, prin focalizarea intervenției pe formele sale specifice, respectiv pe cauzele și mecanismele favorizante. Pe de altă parte, **absorbția formelor extreme de dezorganizare, dezagregare și excluziune socială necesită o strategie globală de reconstrucție socială**, simultan cu focalizarea politicilor de suport spre segmente marginale.

SĂRĂCIE ȘI EXCLUZIUNE SOCIALĂ – CONTEXT INTERNAȚIONAL

Fenomenul sărăciei nu este străin nici unei societăți. Elementele care diferă sunt dimensiunea sărăciei și reperul în funcție de care se apreciază extinderea și intensitatea fenomenului. Definiția conceptului a suferit schimbări în timp, în raport cu ceea ce societatea definea și recunoștea a fi „nevoi de bază” sau „minim de subzistență”. De la nevoi minimale privind alimentația și îmbrăcămintea s-a trecut, treptat, la un minim de locuire, educație și sănătate, de care orice individ trebuie să beneficieze, în calitate de membru al unei societăți. Aceste minime nu

¹ Articolul reprezintă o formă revizuită a raportului final de cercetare, realizat în cadrul proiectului „Interacțiunea sărăcie–excluziune socială”, finanțat de MMSSF și BM. Autoarea mulțumește, pe această cale, prof. dr. C. Zamfir, pentru sugestiile și comentariile făcute.

variază doar în timp, ci și de la o țară la alta. Modalitățile specifice de măsurare a dimensiunii sărăciei reprezintă subiectul unor continue și ample dezbateri științifice, din motive între care se pot aminti:

- caracterul relativ al fenomenului sărăciei;
- diferitele modalități de măsurare, fiecare cu avantajele și dezavantajele sale, în raport cu obiectivele specifice/contextuale ale programelor de combatere a sărăciei;
- ideologia care fundamentează sistemele naționale de protecție socială;
- procesele și tendințele internaționale.

Scopul măsurilor de combatere a sărăciei este, în fapt, canalizarea eforturilor sociale spre reducerea riscului de permanentizare/cronicizare a stării de sărăcie și a celui de marginalizare și excluziune socială.

Conceptul de excluziune socială este de dată mai recentă în sfera cercetării sociale. El a avut o evoluție independentă de consacratul termen de „sărăcie”, fiind legat de ideea de drepturi ce decurg din calitatea de cetățean al unei țări. Dacă sărăcia a fost definită, inițial, în raport cu venitul, excluziunea socială a fost definită în raport cu drepturile sociale, cum este dreptul la muncă, la locuire, la servicii de sănătate, la educație. Unii autori consideră sărăcia un efect al proceselor de excluziune socială, și nu excluziunea ca punct-terminus al procesului de sărăcire. Oricum, relația dintre cele două concepte este de intercondiționare.

În prezent, conceptul de **excluziune socială** este tot mai frecvent preferat clasicului termen de „sărăcie”, asemenea sintagmei „promovarea incluziunii sociale”, care o înlocuiește treptat pe cea de „măsuri de combatere a sărăciei”. Această, aparent, simplă schimbare de termeni este rezultatul a mai bine de un secol de cercetări și dezbateri privind fenomenul sărăciei. Sub presiunea procesului globalizării, acestea sunt forțate să convergă spre indicatori și măsuri transparente, ușor de transformat în obiective ale programelor de guvernare. Preferința pentru termenul de excluziune socială este, în acest context, evidentă.

O definiție care clarifică, cred eu, reperetele excluziunii sociale aparține lui Bergham (Room, ed., 1996). Acesta pornește de la raportul „Poverty 3” al Uniunii Europene și arată că excluziunea poate fi definită în termeni de incapacitate/eșec a cel puțin unuia dintre următoarele patru sisteme (M. Preda, 2002):

- sistemul democratic și legal, care presupune integrarea civică;
- piața muncii, care promovează integrarea economică;
- sistemul statului bunăstării, care promovează ceea ce poate fi numită integrarea socială;
- sistemul familiei și comunității, care promovează integrarea interpersonală.

Luând în considerare respectarea generală a drepturilor omului, sărăcia și excluziunea socială pot fi interpretate ca încălcări ale drepturilor sociale fundamentale ale omului. Eficiența politicilor naționale de a asigura accesul populației la drepturile fundamentale depinde de acuratețea identificării și înlăturării mecanismelor care împiedică indivizii să se bucure de aceste drepturi sociale.

În anii '80, statele industrializate reformau sistemele naționale de protecție socială, prin restrângerea cheltuielilor sociale publice, cu prețul restricționării accesului la beneficiile sociale și al activizării responsabilității individului pentru propria bunăstare. Aceasta a făcut să se vorbească despre revirimentul liberalismului. Începutul anilor '90 a fost marcat de o nouă schimbare, reflectată în documentele Uniunii Europene, care militau pentru „o Europă a solidarității”, al cărui obiectiv central urma să fie rezolvarea și găsirea unor soluții pe termen lung, în ceea ce privește problematica excluziunii sociale (CEC, 1993).

Pe fundalul revigorării societății civile, „a treia cale” propusă de Giddens (Giddens, 2001) numără între valorile sale protecția celor vulnerabili și – în egală măsură – leagă acordarea drepturilor sociale de responsabilitățile ce revin fiecărui individ. Egalitatea se numără și ea printre valorile specifice, dar este văzută în sensul incluziunii, ca oportunitatea de a fi activ în cadrul comunității. Se face, astfel, referire atât la drepturile indivizilor și participarea acestora pe piața muncii, cât și la o atitudine activă a individului *vis-à-vis* de propria viață. Statul bunăstării trebuie, prin urmare, să susțină și să promoveze formarea capitalului uman (Kurtz, www.logosonline.home.igc.org). În afară de a evita capcana dependenței, aceasta implică formarea aptitudinilor și motivației individului de a se autoadapta la o piață a muncii în schimbare. Incluziunea socială este însă, în egală măsură, responsabilitatea societății și a individului. O societate incluzivă presupune un echilibru între drepturile și obligațiile individuale, dar și creșterea coeziunii sociale.

Parte a strategiei sociale la nivelul Uniunii Europene, **incluziunea socială** a fost recunoscută ca obiectiv comun al statelor-membre la *summit*-ul de la Lisabona, 2000. Odată cu *summit*-ul din decembrie al aceluiași an, care a avut loc la Nisa, obiectivul incluziunii sociale a devenit parte integrantă a planurilor naționale antisărăcie. Obiectivele comune, statuate² în planurile naționale de luptă împotriva excluziunii sociale și a sărăciei sunt:

1. promovarea participării la muncă și accesul la toate resursele, drepturile, bunurile și serviciile;
2. prevenirea riscului excluziunii sociale;
3. inițiative pentru grupurile cele mai vulnerabile;
4. mobilizarea tuturor actorilor.

În ultimul deceniu, Uniunea Europeană a accentuat obiectivul, stabilit de comun acord de către toate statele-membre, de dezvoltare rapidă a unei economii europene competitive. Construcția unei noi societăți de tip european este, de asemenea, avută în vedere. Din acest motiv, Uniunea Europeană este în curs de a dezvolta, accelerat, programe sociale europene, de a asigura o dezvoltare în forme noi a societății europene.

² Raport privind fundamentarea teoretică a conceptelor de sărăcie și excluziune socială, realizat în cadrul proiectului „Interacțiunea sărăcie – excluziune socială”, finanțat de MMSSF și BM.

Cadrul de analiză și soluționare a problemei sărăciei și a excluziunii sociale în România capătă o nouă dimensiune, datorită opțiunii de integrare europeană. Prin urmare, problema care se pune nu se rezumă la a rezolva problemele sărăciei și excluziunii sociale, ci vizează și înscrierea României, alături de alte societăți europene, într-un proces de dezvoltare socială durabilă, de succes.

ROMÂNIA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII: PROMOVAREA INCLUZIUNII SOCIALE

România, ca țară candidată la Uniunea Europeană, a înregistrat un remarcabil progres în negocierea procesului de aderare, prin elaborarea Planului Național Anti-Sărăcie și de Promovare a Incluziunii Sociale (PNAinc). A fost, astfel, atins obiectivul trasat țărilor candidate în cadrul *summit*-urilor de la Copenhaga și Göteborg, care recomandă includerea inițiativelor comune adoptate de către statele-membre în strategiile naționale ale țărilor candidate. Implementarea PNAinc în România este supervizată de Comisia Anti-Sărăcie și Promovarea Incluziunii Sociale (CASPIIS).

SĂRĂCIE ȘI EXCLUZIUNE ÎN SOCIETATEA ROMÂNEASCĂ

Societatea românească a traversat, în ultimii 30 de ani, o perioadă de criză prelungită, în care sărăcia s-a agravat, pe măsura trecerii timpului. Șocul resimțit o dată cu debutul tranziției, în primii ani după '90, a accentuat procesele de dezagregare socială conturate în anii '80, paralel cu expunerea populației la noi riscuri sociale și economice. Faptul că anii '90 au fost marcați de două valuri de sărăcire accelerată a populației (1991–1993, respectiv 1997–1999) a făcut ca segmente de populație, relativ largi, să piardă mijloacele individuale de depășire a stării de sărăcie.

Criza pe care a traversat-o societatea românească este rezultatul slăbirii structurilor tradiționale, dublată de dezagregarea socială. Segmente importante de populație, aflate în proces de adaptare la noile structuri, au fost respinse la marginea societății, pierzându-și locul care începuse să se cristalizeze în cadrul socioeconomic premergător debutului tranziției.

Pierderea locurilor de muncă

Sărăcirea populației n-a fost doar rezultatul scăderii veniturilor primare, ci și al pierderii locurilor de muncă. Ea este, de asemenea, rezultatul unor crize sectoriale. Prăbușirea unor ramuri ale industriei, sub presiunea competiției internaționale și nu numai, a dus la pierderea masivă a locurilor de muncă. De-a lungul a 10 ani, numărul salariaților s-a înjumătățit, fără ca cei rămași fără loc de muncă să poate alege între opțiuni viabile. Cu toate acestea, comparativ cu alte țări

în tranziție, procesul de restructurare economică din România a fost mai lent și oscilant, conducând la riscuri mai mici de șomaj.

În zone industriale dezvoltate rapid în jurul unei singure unități economice, în care populația a fost atrasă de mirajul urban, întreaga economie locală a dispărut, după '89, fără ca locuitorilor ei să li se ofere o alternativă.

Dincolo de opțiunea firească pentru refacerea proprietății asupra pământului, reforma agricolă a dezorganizat sistemul cooperatist și a distrus multe dintre acumulările tehnice (un binecunoscut exemplu este distrugerea, aproape în întregime, a sistemului de irigații, dar și deteriorarea dotărilor agricole și zootehnice). Ceea ce a părut reparația morală a unei reforme încă neuitată de cei vârstnici s-a dovedit a fi o „capcană a sărăciei”. „Volatilizarea” resurselor populației, ca urmare a inflației, lipsa forței de muncă, lipsa competențelor profesionale în acest domeniu au făcut ca munca în agricultură să permită, cel mult, supraviețuirea, pentru cea mai mare parte a populației rurale.

Sectorul particular oferă cu greu, după mai bine de 10 ani de tranziție, o alternativă viabilă la pierderea veniturilor salariale. Instabilitatea mediului economic, dar și lipsa de pregătire managerială au îngrădit inițiativa antreprenorială. Deși numărul unităților economice private înregistrate a cunoscut o explozie în anii 1991–1994, producția sectorului privat a depășit jumătate din PIB-ul total abia în anul 1997. Investițiile străine au asigurat o relativă stabilitate financiară salariaților lor, spre deosebire de inițiativa particulară în activități independente, care – deși reglementată imediat după 1989 – a rămas puțin eficientă ca alternativă a veniturilor salariale. Mai aproape de conceptul de activitate antreprenorială, întreprinderile micro și mici, ca primă formă de agregare a capitalului și investiție, pe baza unui plan de afaceri predominant autohton, au reprezentat un punct nevralgic în politica veniturilor și a ocupării.

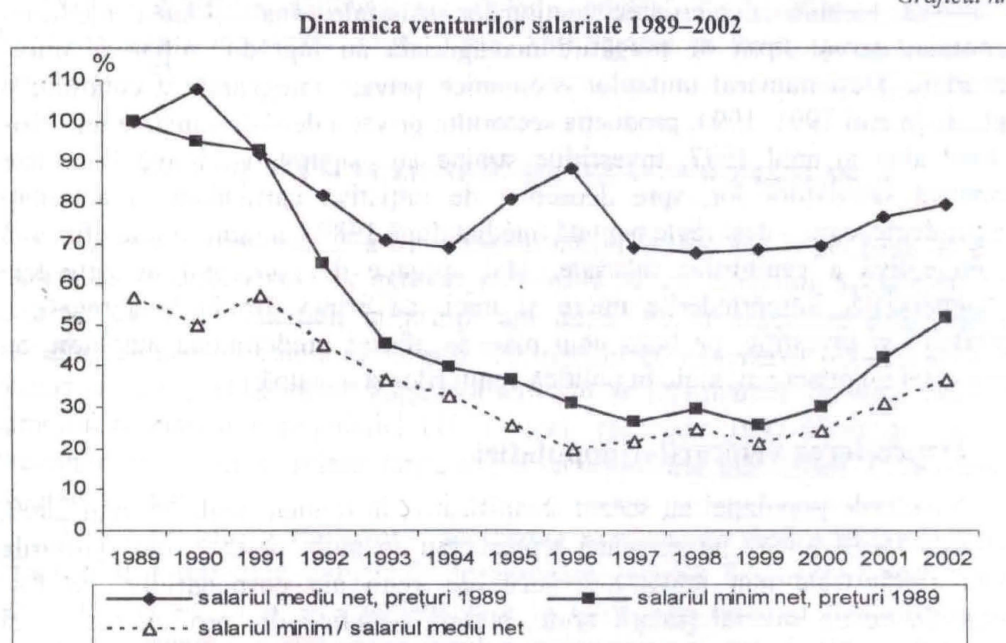
Deprecierea veniturilor populației

Veniturile populației au scăzut semnificativ, în termeni reali; în anul 2000, veniturile medii lunare pe persoană reprezentau cu puțin peste $\frac{3}{4}$ din veniturile anului 1995. Cele mai importante surse de venit ale gospodăriilor³ au fost câștigurile de tip salarial (salarii brute, premii, beneficii, din profitul net, ca și contravaloarea prestațiilor în natură primite pentru munca depusă) care acopereau 31,8% din bugetul mediu lunar. Alături de acestea, veniturile reprezentând contravaloarea consumului de produse agroalimentare din resurse proprii (26,7%) și transferurile sociale (17,3%) acopereau $\frac{3}{4}$ din bugetul mediu lunar al gospodăriilor. Deși aceste tipuri de venituri au dominat constant bugetele gospodăriilor, ponderea lor în totalul veniturilor fiind majoritară și în 1995 (70,3%), structura bugetelor a variat sensibil în timp, reflectând schimbările de pe piața muncii.

³ Prefecrările autorului după date INSSE.

Tendința descrescătoare a numărului de salariați din economie se regăsește în scăderea contribuției *câștigurilor salariale* la constituirea bugetelor lunare. O schimbare în sens invers a înregistrat *contravaloarea consumului din resurse proprii*, a cărei contribuție la formarea veniturilor lunare a crescut cu aproximativ opt procente. Dacă luăm în considerare faptul că vânzările de produse de tip agricol au avut mai degrabă o tendință de scădere, creșterea consumului din resurse proprii devine un indicator al scăderii nivelului de trai și al orientării spre o agricultură autarhică, ca soluție a supraviețuirii. Veniturile din activitățile independente au înregistrat, la rândul lor, un trend descrescător. Rata de sărăcie a gospodăriilor celor implicați în astfel de activități a fost sensibil mai mare decât cea a gospodăriilor de salariați. Alături de consumul din resurse proprii, singurul tip de venit cu tendință crescătoare a fost reprezentat de veniturile din transferuri sociale, mai exact, pensiile.

Graficul nr. 1



Sursa: prelucrări ale autorului după date INSSE.

Statutul de salariat nu este un garant al depășirii stării de sărăcie. La scăderea nivelului real al veniturilor salariale (în anul 2000, mai puțin de 60% din valoarea anului 1990) se adaugă o creștere a inegalității veniturilor. Între 1993 și 2000, ponderea salariilor mai mici decât salariul mediu a crescut de la 60 la 65%. Trebuie, de asemenea, menționată proporția celor 22% (1997), respectiv 26% (2000) dintre salariați ale căror salarii erau mai mici de jumătate din salariul mediu pe economie.

Față de momentul de debut al tranziției, salariul minim a înregistrat una dintre cele mai accentuate deprecieri, în termeni reali. După o scădere abruptă în prima jumătate a tranziției (în 1994, 40% din valoarea sa în 1989), în a doua jumătate a anilor '90 acesta a continuat să se deprecieze, atingând cel mai redus nivel al său – 26% din valoarea anului 1989, respectiv 20% din salariul mediu. În această perioadă, salariul minim nu a acoperit decât aproximativ 50% din ceea ce se considera a fi un nivel minim de subzistență⁴.

Guvernarea începută în 2000 și-a propus plasarea salariului minim în centrul politicii de protecție socială. Intervenția statului în acest domeniu este pe cât de sensibilă pe atât de necesară. Salariul minim este o primă ancoră pentru ieșirea din sărăcie. Accesul la un salariu este pașaportul individului pentru integrarea economică și socială. Pentru majoritatea celor aflați în sărăcie, cu deosebire cea extremă, salariul pe care-l pot găsi la intrarea pe piața muncii este, cel mai adesea, cel minim.

Protecția socială, după 1990

Performanțele economice scăzute nu justifică expedierea problemelor sociale pe o poziție de interes secundar, considerând că ele se vor rezolva, în timp, de la sine. Neintervenția socială în direcția rezolvării problemelor sociale atrage, cu timpul, acutizarea lor și declanșarea unor efecte secundare complexe. Permanentizarea sărăciei nu este însoțită doar de insecuritate economică și financiară, ci și de deteriorări ale stării de sănătate, lacune severe în „zestrea” de educație a indivizilor, scăderea nivelului calității vieții lor și al condițiilor de locuit. Efectele cumulate ale cronicizării sărăciei conduc la diminuarea resurselor individuale, utilizabile în asigurarea bunăstării individuale și, implicit, la excluziune socială. Susținerea financiară a celor afectați de sărăcie cronică este, pe departe, insuficientă și prea puțin eficientă.

Politica socială românească de după 1990, care a moștenit un sistem de protecție socială incomplet (cu o componentă de asistență socială subdezvoltată), nu a fost capabilă să stopeze procesul de dezagregare socială. Un studiu realizat în anul 2001 (Zamfir, 2001) menționează existența unei sărăcii redistributive, rezultat al însuși sistemului de protecție socială. Deși, pe ansamblu, reglementările legislative și instituționale au urmat un model modern, în acord cu tendințele pe plan internațional, acesta nu s-a dezvoltat într-un cadru unitar și coerent, care să-i ofere eficiență pe termen lung. Insuficiența resurselor și nivelul general scăzut al economiei românești a fost argumentul cel mai des invocat în justificarea limitării intervențiilor sociale. Comparativ, efortul financiar cu scop social, pe care România l-a făcut de-a lungul acestor ani, exprimat procentual prin raportul dintre cheltuielile sociale și PIB, este inferior atât celui din țările membre UE, cât și celui înregistrat de statele vecine aflate în tranziție (Mărginean, 2002).

⁴ Conform metodologiei ICCV, bazate pe normative de consum.

Sistemul de suport contributiv

Deși locurile de muncă salariate s-au înjumătățit, sistemul contributiv a continuat să fie centrat, în mare parte, pe protecția salariaților, atingând doar marginal alte forme de ocupare. Recentele schimbări legislative în domeniu „sting” caracterul asiguratoriu al beneficiilor cuvenite în acest sistem, atât timp cât ele sunt limitate maximal (șomaj, pensii). Nivelul ridicat al fiscalității, inclusiv al celei cu scop social, a estompat funcția sa socială – aceea de a colecta resurse pentru protecția socială. Acest lucru a fost favorizat și de reducerea continuă a bazei de impunere a veniturilor din muncă, simultan cu existența unui dezechilibru între nivelul impunerii veniturilor din muncă și a celor din capital, în favoarea ultimelor. Nivelul general scăzut al veniturilor populației, insuficiența locurilor de muncă stabile și lipsa de perspectivă au indus un comportament prezenteist, atât în rândul angajaților, cât și al angajatorilor. Propensitatea spre economisire a scăzut și, odată cu ea, și valorizarea „asigurării” în caz de risc social.

Tabelul nr. 1

Efectul fiscalității asupra câștigurilor salariale

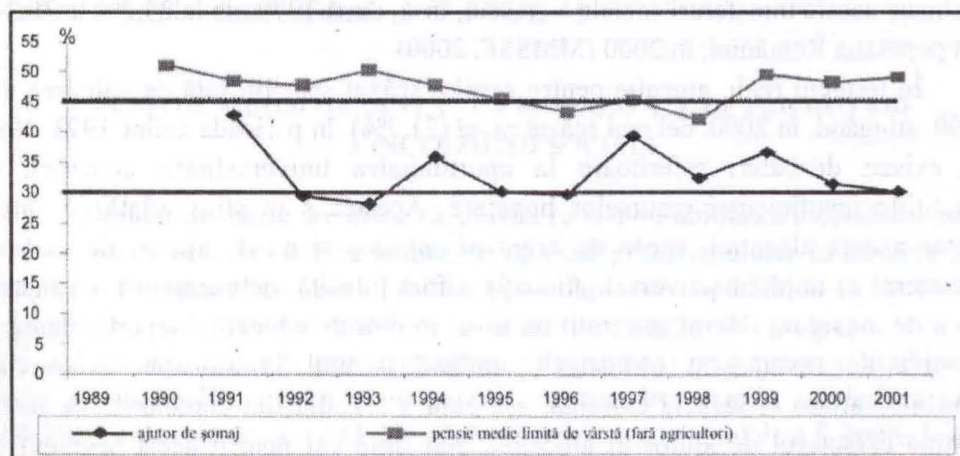
Salariul mediu net, ca % din salariul mediu brut													
1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
86,6	84,3	81,0	79,5	76,2	78,1	75,1	75,3	74,7	79,0	79,4	75,6	71,3	71,2

Sursa: prelucrările autorului după date INSSE și MMSSF.

Rata medie a șomajului pe țară nu a înregistrat, de-a lungul tranziției, valori mai mari de 12%, dar a variat sensibil între diferite arii geografice, atingând cote de 30% în unele zone. Cronicizarea șomajului a făcut ca înregistrarea ca șomer să nu mai ofere avantaje relative, astfel încât, la expirarea perioadei în care se plătesc beneficii de șomaj, persoanele fără loc de muncă au renunțat, în mare parte, la a mai fi în evidența Oficiilor de Muncă. În același timp, formele de ocupare atipice legale, de regulă temporare, au fost permise sub condiția renunțării la statutul de șomer. Angajarea cu forme legale crește mult costurile ocupării, datorită fiscalității cu scop social. Datele statistice indică o prezență în creștere a sectorului informal. Introducerea legii venitului minim garantat a fost însoțită de creșterea cotelor șomajului înregistrat, ca urmare a condiționării acordării VMG de înscrierea în evidențele Oficiilor de Muncă. Deși Fondul de Șomaj a fost excedentar, iar reglementările legislative privind măsurile active de combatere a șomajului, numeroase, rezultatele au fost mult sub speranțele legate de implementarea lor. După 1997, s-a înregistrat o intensificare a eforturilor de finanțare a inițiativelor antreprenoriale care antrenau persoane fără loc de muncă, dar s-a acordat o mult mai redusă atenție posibilităților de susținere a mobilității geografice a forței de muncă. De altfel, bursele locurilor de muncă interjudețene sunt de dată ulterioară anului 1997.

Graficul nr. 2

Rata medie de înlocuire, în raport cu salariul mediu net pe economie



Sursa: prelucrări ale autorului după date INSSE și MMSF.

Pensionarea a reprezentat, pentru o mare parte dintre cei aflați în vecinătatea vârstei de pensionare, soluția pentru o minimă stabilitate financiară. Asemenea ajutorului de șomaj, pensia, chiar dacă mică și accentuat depreciată, reprezenta un venit sigur pentru un segment de vârstă care, odată ieșit în șomaj, avea minime șanse de a găsi un alt loc de muncă. Numărul de pensionari a crescut de la 15,8% în totalul populației în 1990, la 28,6% în 2002. În 2000, fondul de pensii reprezenta 7,1% din PIB, ceea ce reflectă un efort bugetar inferior oricărei alte țări CEE în tranziție (CESTAT, 2001). Regimul pensiilor a fost, în repetate rânduri, reglementat, fără a oferi totuși un răspuns adecvat problemei pensiilor. Insatisfacțiile sociale legate de aceasta nu se referă doar la nivelul acestui tip de venituri, ci și la lipsa de transparență, la confuziile și chiar erorile din procesul de corecție și ajustare a măsurilor anterioare. O altă sursă majoră de nemulțumire pentru acest segment de populație este legată de serviciile de sănătate.

Sistemul de suport noncontributiv

Strâns legat de populația săracă, urmărind oferirea unui suport financiar celor care se confruntă cu dificultăți economice, și, astfel, susținerea eforturilor de incluziune socială a individului, sistemul de suport financiar noncontributiv a rămas, în esență, structural nemodificat de-a lungul tranziției. Cele mai multe și vizibile situații de intervenție din partea statului, subsumate acestui scop, au fost formele de asistență financiară destinate întreținerii copiilor minori (alocațiile pentru copii, ajutoare și alocații suplimentare pentru familiile cu mai mulți copii). La acestea se adaugă ajutoare sociale pentru cei cu venituri insuficiente, drepturi și

facilități pentru persoanele cu handicap, ajutoare de urgență, finanțate de la bugetele locale sau de la cel de stat. Segmentul de populație cărui i-au fost destinate aceste transferuri sociale a crescut, însă, după 1990, de la 25,2% la 30,3% din populația României, în 2000 (MMSSF, 2000).

În termeni reali, alocația pentru copii a scăzut sensibil față de valoarea din 1990, atingând, în 2000, cel mai scăzut nivel (21,7%). În perioada anilor 1993–1994 au existat dezbateri referitoare la oportunitatea universalității alocației, în condițiile insuficienței resurselor bugetare. Acestea s-au stins odată cu interpretarea dată alocației, aceea de *drept al copiilor* și nu de ajutor, de unde și caracterul ei implicit universal. Alocația a fost folosită, de asemenea, ca instrument de a asigura tinerei generații un nivel minim de educație, neparticiparea la formele de învățământ obligatorii anulând dreptul la alocație. Experiența familiilor aflate în sărăcie extremă, așa cum a rezultat din cercetările de teren, susține caracterul de ajutor al alocației, atât timp cât pentru acest segment de populație alocațiile pentru copii și celelalte drepturi asociate acestora sunt, dacă nu singurele venituri, cel puțin elementul central în bugetul gospodăriilor din care provin.

Deși alocația de întreținere pentru plasament familial nu este un element nou în sistemul de suport noncontributiv, urmare a atenției crescute acordate reintegrării sociale a copiilor abandonați sau maltratați în familiile de origine și a intensificării incluziunii prin reglementări legislative în acest sens, după 1990 numărul de beneficiari a crescut de peste 10 ori (de la 2 404 la 27 633 în 2000) (MMSSF, 2000). O creștere, de asemenea, exponențială, în mare parte datorată aceluiași fenomen de reinserție socială, a înregistrat numărul beneficiarilor de drepturi și facilități acordate persoanelor cu handicap, care a crescut de aproape 20 de ori (de la 31 800 persoane, în 1992, la 579 400 persoane, în 2000) (MMSSF, 2000). Cheltuielile suplimentare ocazionate de problemele de sănătate grevează sever bugetele acestor familii și le mențin într-o stare perpetuă de dificultăți financiare. Recenta criză a medicamentelor a adăugat un element suplimentar nemulțumirii acestei categorii de populație, ca, de altfel, și vârstnicilor. Eforturile de susținere directă a persoanelor cu handicap au fost dublate de prevederi legislative specifice, adresate agenților economici, menite să stimuleze integrarea acestor persoane pe piața muncii.

O dată cu cronicizarea șomajului, ca o recunoaștere a complexității efectelor conexe, asociate insuccesului în a găsi un loc de muncă, a fost introdus *ajutorul social*, respectiv venitul minim garantat, ca o formă de suport a celor *afecțati de sărăcie severă*. Apărut în 1995 ca soluție pentru a acoperi multiplele situații de risc social, în raport cu care formele tradiționale de suport social nu mai ofereau un răspuns adecvat, principiile de acordare și funcțiile ajutorului social a fost regândite

în anul 2001, prin legea care reglementează acordarea venitului minim garantat. Acesta din urmă are un incontestabil caracter de modernitate, în raport cu tendințele pe plan internațional.

VENITUL MINIM GARANTAT CA MODALITATE DE PROMOVARE A INCLUZIUNII SOCIALE

Schimbările aduse urmăresc să activeze responsabilitatea individului pentru propria bunăstare. Aceasta se realizează nu doar printr-un ajutor în sumă sensibil mai mică în raportul cu salariul minim și o relaționare explicită cu acesta (parte a obiectivului actualei guvernări de a accentua funcția de protecție socială a salariului minim), dar și prin impunerea obligativității de a presta o activitate în folosul comunității, pentru a nu permite ruperea ireversibilă a relațiilor dintre individ și comunitate. Această din urmă prevedere are meritul de a fi impus la nivel național o inițiativă locală. Abordată teoretic, această măsură are rolul de a oferi individului posibilitatea integrării în comunitate, iar autorităților locale, pe aceea de a „identifica resurse locale”.

Cercetările de teren⁵ au identificat atât situații de succes, cât și reversul. Atingerea acestor obiective depinde, în mare măsură, de antrenarea beneficiarilor de VMG în activități recunoscute ca necesare în comunitate, de păstrarea unei minime corespondențe între nivelul de calificare al beneficiarilor și muncile în care sunt antrenați și, nu în ultimul rând, de stigma asociată unora dintre aceste activități. În mare parte, activitățile derulate au fost legate de menținerea curățeniei în localitate (drumuri, parcuri etc.), mai puțin de renovarea unităților de învățământ, dispensarelor și a altor instituții publice și – în mult mai mică măsură – de alte tipuri de munci (ex., actualizarea evidențelor instituțiilor locale).

Acceptarea acestei condiții este, în multe cazuri, rezultatul unei analize simple cost-beneficiu făcute de beneficiari. Acesta nu se referă doar la relaționarea între nivelul de venit dobândit pe calea VMG (luând în calcul, inclusiv, ritmicitatea intrărilor) și *câștigurile* din eventualele activități ocazionale, ci și la aceea dintre nivelul de venit obținut ca VMG și *costurile* pe care trebuie să le suporte potențialii beneficiari pentru a-l dobândi. Dacă în primul caz este vorba de auto-excluziune, în cel de-al doilea este vorba de o excluziune de sistem, în care „victime” sunt, în primul rând, locuitorii din rural. Distanța dintre localitatea lor de domiciliu și cea mai apropiată localitate în care funcționează instituțiile pe care trebuie să le contacteze pentru a obține dreptul la VMG crește costurile pe care aceștia trebuie să le facă – în timp și bani – mult peste măsura eficienței. O altă formă de auto-excluziune este menționată de autoritățile locale intervievate, prin observarea

⁵ La realizarea acestei secțiuni au fost utilizate rezultate ale unui studiu calitativ realizat de către ICCV în 2002, în cadrul proiectului „Programul de acțiune antisărăcie și promovarea incluziunii sociale”, proiect CERES II, finanțat MEC.

fluctuației sezoniere a cererilor pentru VMG: acestea cresc în lunile de toamnă-iarnă, cu ofertă restrânsă de munci ocazionale, și scad în primăvară-vară.

Succesul VMG, ca modalitate de promovare a incluziunii sociale nu depinde doar de înțelegerea sa ca atare de către beneficiari, ci și de către comunitate. În unele localități (rural) autoritățile locale apreciau că muncile prestate de beneficiari nu au răspuns unei reale nevoi ale comunității, deoarece acele activități „s-ar fi realizat oricum”. În majoritatea localităților urbane însă, acestea au fost apreciate ca binevenite. De partea cealaltă, beneficiarii care au acceptat condiția muncii în folosul comunității au înțeles-o, mai degrabă, ca pe o obligație față de stat, în schimbul unui sprijin financiar, asemănător drepturilor și obligațiilor corespunzătoare unui loc de muncă, și nu ca o modalitate de a fi parte a comunității.

O altă condiție pentru succesul VMG, ca modalitate de promovare a incluziunii sociale, este legată de posibilitățile de ocupare pe care le oferă economia locală. Atât timp cât acestea nu există, pârghiile de motivare pe calea criteriilor VMG nu funcționează. Pe de altă parte, majorarea cu 15% a VMG este foarte rar întâlnită, dat fiind că un salariu duce familia, de regulă, peste pragul de venit care o face eligibilă pentru VMG.

În cadrul sistemului de asistență socială au fost, de asemenea, elaborate proiecte privind susținerea diferitelor segmente de populație înalt expuse riscului marginalizării – vârstnici, tineri care părăsesc instituții de ocrotire, copiii din familii sărace etc. –, posibilități de cooperare cu instituții ale societății civile, dar și proiecte care vizează cadrul de funcționare a sistemului național de servicii de asistență socială. Cu toate acestea, sistemul de asistență socială în România nu este acoperitor pentru toate segmentele defavorizate. Până în 2001, cheltuielile pentru asistență socială au fost mici, iar de atunci, ele sunt concentrate mai ales pe legea 416 și pe programul „cornul și laptele”. Ceea ce rămâne pentru servicii de asistență socială este insuficient, comparativ cu nevoile.

Un alt punct vulnerabil al sistemului este acela de a fi furnizat *servicii fragmentate* între diverse instituții, având ca destinatar individul, și nu familia. Pe de altă parte, aglomerarea serviciilor de asistență socială în marile orașe creează o sursă de excluziune a comunităților rurale. În contextul unei supraprezentări a susținerii financiare a celor în dificultate, este recunoscut faptul că serviciile în comunitate și familie sunt încă foarte puțin dezvoltate. Instituțiile de tip rezidențial, pe de altă parte, se confruntă cu uriașe presiuni financiare, reflectate nu doar în nivelul scăzut de salarizare a personalului, cât mai ales în condițiile materiale oferite rezidenților în aceste instituții.

Întregul sistem de asistență socială se confruntă cu o severă insuficiență a personalului calificat. În mediul rural, din cele 1 355 de comune care au personal angajat numai cu atribuții de asistență socială, 124 de comune (4,61%) au asistenți sociali cu studii superioare de specialitate, din care mai mult de jumătate se află în două județe: Vâlcea (25) și Vrancea (39). În 882 de comune (32,83%), secretarul consiliului local îndeplinește atribuțiile de asistență socială, iar în 444 de comune

(16,53%), referentul de stare civilă, bibliotecarul, inginerul agronom, agentul agricol sau casierul se substituie asistentului social. Conform datelor furnizate de ANPCA, doar o mică parte din personalul acestei instituții sunt asistenți sociali profesioniști (2%), sociologi (0,2%), psihologi sau pedagogi (1,4%), în schimb 40% sunt absolvenți de liceu și 33% absolvenți de școală generală⁶.

În pofida unei dezvoltări dinamice a cadrului legislativ și administrativ-instituțional specific, **sistemul de protecție socială de după 1990 nu a reușit să se contureze ca un întreg**, unitar. Mai mult, se consideră că **este prea mult înclinat pe susținerea financiară, sistemul de suport pe calea serviciilor sociale furnizate în familie și comunitate fiind cronic subdezvoltat**. O altă critică este legată de **caracterul reactiv al multora dintre măsurile de intervenție**, adesea sub presiuni externe, și **prea puțin subordonat unui obiectiv strategic**, parte a **unui proiect de reconstrucție socială**.

CARACTERISTICI ALE SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA

Dimensiunea fenomenului

Cercetările asupra sărăciei indică existența unui procent de 5% din populația României⁷ pentru care cheltuielile medii lunare **nu acoperă** ceea ce s-a determinat (de către cercetători ai INSSE, Banca Mondială, INE, ICCV și ai altor institute specializate) a fi **un minim necesar de consum alimentară**⁸. La aceștia se adaugă un segment, care a variat puțin în timp ca dimensiune, formând un grup de aproximativ 10–12% gospodării, aflate în **sărăcie severă**. Dacă acest *nucleu de sărăcie* a rămas relativ constant, segmentul celor afectați de sărăcie⁹ a crescut între 1995 și 2001, cu cel puțin 5 puncte procentuale, ajungând în jurul valorii de 30%.

Un studiu realizat în anul 2000 (Teșliuc, Pop, Teșliuc, 2001) pe date referitoare la anii 1995, 1996 și 1997 arăta că, dintr-un număr de 3000 de gospodării intervievate în fiecare din cei 3 ani, 36,4% fuseseră sărace în cel puțin doi ani. Cea mai mare incidență a sărăciei permanente s-a înregistrat în rândul gospodăriilor de „lucrător pe cont propriu”, între care 38,3% fuseseră în sărăcie în toți acești ani,

⁶ Raport privind serviciile sociale, realizat în cadrul proiectului „Interacțiunea sărăcie-excluziune socială”, finanțat de MMSSF și BM.

⁷ Date CASPIS, pe baza anchetelor de profil ale INSSE.

⁸ Situația în care cheltuielile de consum (mediu lunar) al gospodăriei nu permit acoperirea acestui minim de consum alimentară definește starea de sărăcie absolută.

⁹ În ultimii 4 ani, metodologia de măsurare a sărăciei a cunoscut schimbări repetate, subordonate imperativului identificării unei proceduri cât mai adecvate de identificare a segmentului celor aflați în dificultate. În prezent, metodologia de măsurare este supusă unei noi ajustări. Din acest motiv, datele privind dimensiunea sărăciei în România, asemenea diferitelor analize comparative realizate în ultimii ani, variază cu câteva procente. Caracteristicile generale ale celor afectați de sărăcie au fost relativ constante. Acesta este motivul pentru care raportul de față nu insistă pe date, decât pentru a puncta dificultatea relativă cu care se confruntă un segment sau altul de populație.

respectiv de „agricultor” – 31,8%. Sărăcia permanentă afecta gospodăriile de pensionari în proporție de doar 11,1%.

Această scurtă descriere a fenomenului sărăciei se exprimă în termeni nominali, astfel: începând cu 1995, numărul celor afectați de sărăcie a crescut cu 1,5 milioane persoane, ajungând la aproximativ 6,5 milioane locuitori, în 2001. De-a lungul acestei perioade a existat un nucleu de 1 milion de persoane ale căror cheltuieli medii curente nu acopereau un prag alimentar minim necesar¹⁰.

Sărăcia severă: caracteristici

Tabelul nr. 2

Dimensiunea sărăciei severe, în raport cu diferite caracteristici (%)

	1995	2001
Total	12,2	11,9
Urban	7,1	8,6
Rural	18,2	15,8
1 persoană	8,7	6,6
2 persoane	8,0	6,5
3 persoane	7,2	7,0
4 persoane	8,7	9,0
5 persoane	15,4	15,2
>6 persoane	27,6	31,8
Familii monoparentale	7,7	8,6
2 părinți cu mai mult de 3 copii	17,0	25,1

Sursa: date CASPIS, metodologie BM și INSSE, 1999.

Deși pe ansamblu, dimensiunea sărăciei severe nu a variat, riscul de a fi afectat de sărăcie severă a crescut pentru familiile numărând cel puțin 6 membri, familiile monoparentale, precum și pentru cele cu mai mult de 3 copii în întreținere. Din această sumară observație rezultă că grupul copiilor se numără între cele mai expuse riscului de sărăcie severă și – prin urmare – excluziunii sociale. Analize detaliate privind acest segment de vârstă arată că 1 din 3 copii trăiește în familii ale căror cheltuieli medii pe membru de familie nu permite acoperirea pragului alimentar minim.

¹⁰ O observație absolut necesară este legată de aria de acoperire a populației prin aceste anchete. Asemenea oricărei anchete desfășurate în gospodărie, și cele derulate de către INSSE pierd, cu mare probabilitate, populația fără adresă, locuind în condiții improvizate, populație al cărui risc de excluziune socială este incontestabil. Prin urmare, acest nucleu de aproximativ 1 milion de persoane trebuie considerat ca minim de către decidenții în domeniul politicilor de promovare a incluziunii sociale.

Tabelul nr. 3

Rata sărăciei la copii, comparativ cu adulți și total populație, în 2002 (%)

Nivel de sărăcie	Copii (0-16 ani)	Copii în familii cu 3 și mai mulți copii	Adulți (peste 16 ani)
Afectați de sărăcie	33	60	26
În sărăcie severă	13	29	8
În sărăcie absolută	7	17	4

Sursa: date CASPIS, după anchete INSSE, metodologie BM și INSSE, 2001.

De altfel, între persoanele afectate de sărăcie severă, peste jumătate au mai puțin de 30 de ani. Pentru a completa descrierea populației aflate în sărăcie severă mai poate fi amintit că aproape trei sferturi provin din mediu rural, peste trei sferturi au mai puțin de 8 clase, aproape o treime sunt persoane fără venit (fără a include elevii și studenții) sau au statut de „ajutor familial neremunerat”, iar aproximativ 17% sunt lucrători pe cont propriu în agricultură. Între persoanele care s-au autoidentificat de etnie rroma, aproximativ 3 din 4 se află în sărăcie severă.

Tabelul nr. 4

Rata de sărăcie (% , 2001) și distribuția beneficiarilor de VMG (2002)

	Rata de sărăcie severă	Rata de sărăcie absolută	%, beneficiari VMG în total populație a zonei
Nord – est	19,7	10,9	7,4
Sud – est	13,6	6,0	5,8
Sud	11,3	4,6	4,4
Sud – vest	13,7	4,9	6,1
Vest	8,6	4,2	3,4
Nord – vest	10,5	5,3	4,4
Centru	9,6	4,3	5,0
București	2,4	1,0	0,6
Total	11,8	5,6	5,4

Sursa: date CASPIS (metodologie 1999) și calcule ale autorilor, pe baza datelor INSSE, respectiv MMSSF.

Cunoscută ca o zonă tradițional săracă, regiunea de nord-est se caracterizează prin cea mai ridicată rată a sărăciei severe. Riscul ca o gospodărie rezidentă în această regiune să se confrunte cu situația de sărăcie absolută este dublu, comparativ cu media națională, și cu a oricărei alte regiuni, exceptând zona de sud-est. Faptul că eligibilitatea pentru a obține venitul minim garantat a fost recunoscută pentru o proporție atât de mare din populația locală (7,4% dintre rezidenții regiunii de nord-est) este un indicator al riscului de excluziune socială extrem de ridicat în această zonă.

Pentru populația care se află în sărăcie severă, riscul cronicizării acesteia este mare. O trăsătură generală a acestora este lipsa locului de muncă pe piața formală. Instabilitatea veniturilor, ca și nivelul lor redus, face ca bugetul acestor gospodării să nu poată rezista în fața neprevăzutului de orice natură – nașterea unui copil, înlocuirea obiectelor de îmbrăcăminte, noi cheltuieli de școlarizare, cheltuieli de întreținerea locuinței, îmbolnăviri, deces, căsătorie, pierderea unei surse de venit, deteriorarea unuia dintre obiectele de uz îndelungat etc. Nevoia pentru acest tip de cheltuieli nu face decât să diminueze un buget și așa insuficient, astfel încât cheltuiala în sine, fie este îndelungat amânată, fie înlocuiește o alta curentă. Comportamentul de consum prezenteist nu este atât o cauză a situației de deprivare multiplă, căreia îi fac față aceste familii, cât un efect al ei.

Pentru acest segment de populație, împrumutul de la o lună la alta este o strategie de supraviețuire, atât în urban cât și în rural. La nivel național, conform datelor INSSE, împrumutul nu este o practică frecvent întâlnită. În 2001, doar 4% dintre gospodării au împrumutat în ultima lună bani pentru acoperirea cheltuielilor de consum. Această strategie este accesibilă gospodăriilor în care există cel puțin o sursă sigură de venit, indiferent de quantumul său – alocația de copii, pensia, sau un salariu, deoarece neplata datoriei (de regulă pentru alimente) duce la anularea posibilităților viitoare de împrumut.

Un studiu de caz realizat la Iași¹¹, pe un lot de familii de salariați cu salarii mici, a regăsit împrumutul „până la salariu” între strategiile pe termen scurt de a face față dificultăților. Deși nu este o soluție foarte agreată, „fiindcă banii trebuie dați înapoi și nu este de unde”, este preferată vânzării de lucruri din casă. Cei în cauză au conștiința faptului că, la nivelul veniturilor lor, „pierderea” oricărui obiect face ca înlocuirea sa să fie, practic, imposibilă.

Posibilitatea amanetării este o formă de vânzare mascată, care păstrează aparența unei sărăcii temporare pe care o vor putea depăși, cândva. Într-unul dintre cartierele cele mai sărace ale Iașului există mai mult de 30 de case de amanet pe o suprafață mai mică, probabil, de 5 km pătrați. Siguranța intrării unui venit la o dată fixă face posibilă o planificare a împrumutului în regim de amanet. Sărăcia cu care se confruntă aceste familii nu este reflectată în faptul că amanetează bunuri, ci în acela că aceeași oameni amanetează aceleași bunuri pe care nu-și permit să le piardă, pentru că sunt ultima verigă de care se pot agăța pentru a rămâne „în rândul lumii”.

Sărăcia subiectivă

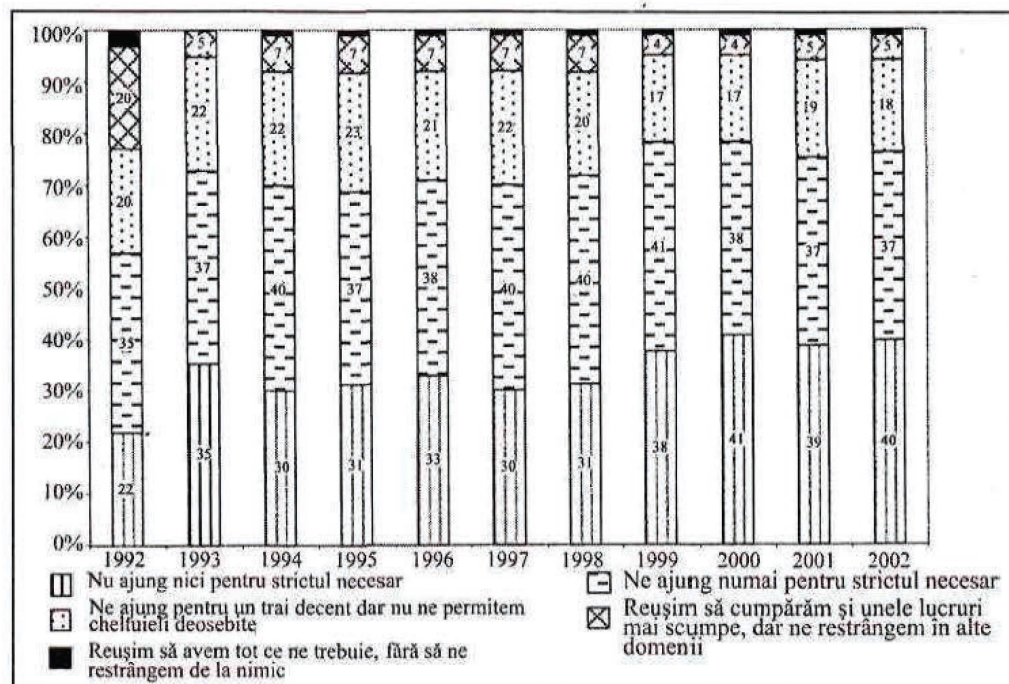
Tendința de extindere a fenomenului sărăciei se regăsește și în percepțiile subiective ale indivizilor, exprimate prin aprecierile făcute *vis-à-vis* de veniturile gospodăriei lor. Proporția celor care declară că veniturile câștigate nu le ajung nici

¹¹ De către Mihnea Preotesi, în cadrul proiectului „Interacțiunea sărăcie-excluziune socială”, finanțat de MMSSF și BM.

pentru strictul necesar a crescut cu 10 puncte procentuale de-a lungul a 11 ani (Grafic 3). Oscilațiile mari din perioada 1992–1993 corespund perioadei cu cea mai ridicată inflație.

Graficul nr. 3

Evaluarea veniturilor (standardul subiectiv de viață), 1992–2002



Sursa: 1992–1996 baza de date ICCV, 1997–2002 BOP/FSD.

FORME DE EXCLUZIUNE SOCIALĂ

Excluziune de la educație¹²

Educația nu este doar un drept fundamental, ci și un instrument de promovare a incluziunii sociale. Deși, din punct de vedere instituțional, reforma învățământului în România a dezvoltat un sistem educațional adaptat standardelor europene, domeniul educației a fost direct afectat, în ultimii ani, atât de menținerea unei subfinanțări cronice (procentul de 4% din PIB prevăzut pentru învățământ nefiind atins niciodată după Revoluție, cheltuielile publice pentru educație variind între 3–3,6%, dintr-un PIB în scădere), cât și de efectul unor fenomene sociale de dezorganizare. Consecințele subfinanțării se regăsesc în dotarea precară și nivelul scăzut de salarizare al cadrelor didactice, stadiul avansat de degradare al multor unități de învățământ, calitatea scăzută a procesului de învățământ.

¹² Raport privind serviciile de educație, realizat în cadrul proiectului „Interacțiunea sărăcie-excluziune socială”, finanțat de MMSSF și BM.

La nivelul performanțelor școlare, situația relevă o polarizare între o minoritate care obține rezultate de vârf în cadrul olimpiadelor interne și internaționale și nivelul performanțelor majorității, care este mult mai scăzut, cunoscând o diferențiere, în special după mediul de rezidență. Rezultatele examinării elevilor din clasele a 4-a în anul 2000 indică diferențe de performanță în funcție de mediul de rezidență, aceasta fiind o sursă de polarizare în educație, în privința calității instruirii și diferențelor de șansă școlară și profesională între absolvenții din mediul rural și cei din mediul urban. După 1990, inegalitățile între performanțele și nivelurile de educație ale copiilor din rural, comparativ cu cei din urban, s-au adâncit. Un exemplu în acest sens este procentul extrem de mic al copiilor din rural cuprinși în învățământul superior.

Pe de altă parte, proveniența dintr-o familie cu mulți copii sau cumulând diferite alte dificultăți are un efect determinant asupra nivelului de educație atins de copii. Cu cât copilul provine dintr-un mediu socioeconomic mai defavorizat, cu atât șansele sale de a accede la niveluri superioare de educație sunt mai scăzute. Mai mult, specialiștii atrag atenția și asupra unui aspect mai puțin vizibil: **schimbările instituționale și pedagogice** (prelungirea duratei obligatorii de școlarizare, dotarea tehnico-materială a instituțiilor de educație etc.) **rămân fără efect asupra rezultatelor școlare ale elevilor care provin din familii care trăiesc în sărăcie sau sub pragul de sărăcie.** Astfel, școala nu îndeplinește decât funcția de reproducere a structurii sociale existente. Totuși, ea nu poate fi considerată singura „responsabilă” de abandonul și eșecul școlar al copiilor defavorizați.

Pe niveluri de învățământ, comparativ cu situația existentă la nivelul învățământului superior, care a înregistrat o diversificare intensă după 1989, în acord cu cerințele actuale din societate, învățământul secundar a înregistrat un declin generat atât de cadrul socioeconomic al tranziției cât și de lipsa unei perspective pe piața muncii după absolvirea învățământului la acest nivel. Eforturile de adecvare a conținutului învățământului și a pregătirii profesionale dobândite în școală la cerințele economiei au fost estompate și de instabilitatea mediului economic și al pieței muncii. În situația cea mai gravă se găsesc absolvenții învățământului obligatoriu (primar și gimnazial) și cei ai învățământului secundar liceal sau profesional, în special cei din mediul rural. Dacă în 1990 procentul elevilor din școli secundare tehnice era de 85% din totalul elevilor din educația secundară, în anul 1999 ponderea acestora a scăzut la 62,3%, reflectând lipsa cererii de forță de muncă cu pregătire medie. Se prefigurează, astfel, riscul polarizării generației tinere în *două segmente*: cei care urmează și finalizează învățământul superior asigurându-și integrarea socială și profesională și cei care nu pot urma o formă de învățământ secundar, pe care să o finalizeze cu o specializare profesională, sau nu termină nici măcar învățământul primar și gimnazial.

La nivelul învățământului secundar (inclusiv cel profesional) rata de cuprindere a cunoscut scăderea cea mai accentuată dintre toate formele de

învățământ, cei mai defavorizați fiind elevii din mediul rural, care, din cauza costurilor educaționale prea ridicate pe care le-ar implica continuarea școlii – de multe ori, într-o altă localitate decât cea de proveniență – întrerup studiile după învățământul obligatoriu. Proportia tinerilor care nu reușesc să obțină o altă diplomă în afara celei de capacitate se plasează în jurul a 15–16 % dintr-o generație. Date la nivelul anului 2000¹³ arată că 16,8% (30,0% în rural) din generația de vârstă 19–25 ani au întrerupt studiile la terminarea celor 8 clase. Îngrijorător este faptul că aceste ponderi au crescut față de situația specifică generației 26–35 ani, în rândul căreia au încheiat procesul educațional la terminarea clasei a 8-a doar 7,3% la nivel național (respectiv 11,5%, în rural).

Excluziunea ocupațională

Perspectivile pe piața muncii pentru acești tineri sunt sumbre. Ei sunt primii expuși excluziunii de pe piața formală a muncii, dat fiind că „oferta” lor de calificare, de fapt, nu există.

În lipsa unui loc de muncă pe piața formală, activitățile din economia subterană, în țară sau în afara ei, fie și pe termen scurt, asigură o sursă de venit sau un supliment de venit unei părți importante a populației active, chiar dacă lasă neacoperite riscuri, precum cel al incapacității de muncă, și restricționează accesul la o serie de servicii publice.

Descurajarea și retragerea de pe piața formală a muncii, în urma eșecurilor repetate, sunt frecvente în rândul celor cu calificări minime sau în dezacord cu cererea economiei locale, ca și a celor depășind 45 de ani. Descurajarea, deși la cote de aproximativ 2% din populația activă, reprezintă un fenomen grav, de abandonare a oricăror încercări de a depăși „barierele” care stau în calea obținerii unui loc de muncă. Persoanele descurajate reprezintă categoria cel mai puternic afectată de excluziune. Faptul că două treimi dintre persoanele descurajate sunt rezidente în urban susține această ipoteză, acestea neavând acces la diferitele activități ocazionale ale ruralului, rezultate, pe de-o parte, din specificul activității economice al zonei, cât și din flexibilitatea mai mare a pieței muncii (rezultat al unei semnificativ mai reduse instituționalizări și al relațiilor sociale mai puternice).

În țările occidentale, ocuparea cu timp parțial ca și angajarea temporară sunt o soluție pentru persoane care, din motive personale, nu doresc ocuparea cu timp integral. Analizând motivele pentru care un număr de 177 190 salariați din România lucrează cu regim de lucru temporar, în anul 2001¹⁴, se constată că aproape 70% se află în această situație datorită faptului că „nu a găsit un loc de muncă permanent”.

¹³ FSD, Barometru de Opinie Publică *Mod de viață și structură socială*, 2000. Prelucrări, M. Stănculescu în D. Dăianu (coord.), 2001, citat în *Economia informală în România*, M. Stănculescu, S. Ilie.

¹⁴ Ancheta AMIGO, INSSE.

Zona rurală¹⁵ se plasează, și în acest context, într-o situație defavorabilă. Piața muncii în rural a parcurs transformări structurale importante, cum ar fi: desființarea CAP-urilor (1990), desființarea sau privatizarea IAS-urilor, reducerea industriei energetice, restrângerea industriei, în general (primii concediați fiind navetiștii), reorientarea CENTROCOM-ului și a UCECOM-ului. Cu toate acestea, rata de ocupare în rural este ridicată. Explicația rezidă în modul de contabilizare statistică, care ascunde, astfel, o parte importantă a celor aflați în căutarea unui loc de muncă.

Condiția de a munci „cel puțin o oră în scopul obținerii de venituri sub formă de salarii, plată în natură sau alte beneficii” include aproape automat toate persoanele peste 15 ani care locuiesc în rural și maschează, de fapt, lipsa locurilor de muncă, neocuparea reală sau subocuparea zilnică și ocuparea sezonieră a majorității populației active. Sunt, astfel, pe picior de egalitate zilierul, care muncește când și cum, pentru produse, „pentru câte o bucată de slănină pentru copiii”, lucrătorul familial neremunerat, lucrătorul pe cont propriu și angajatul cu carte de muncă și salariu lunar. Salariații din rural reprezintă doar 24% din totalul salariaților la nivel național.

Condiția de 1 oră de muncă este foarte restrictivă, în sine. Conform datelor INSSE, la nivelul anului 2001, doar 3,1% dintre indivizii cu vârste cuprinse între 16 și 60 ani declarau că săptămâna trecută nu au lucrat nici o oră (chiar și pentru o activitate neremunerată, ajutând un membru al familiei etc.), au căutat săptămâna trecută un loc de muncă și ar începe munca în următoarele 15 zile.

Excluziunea de la locuire

Criza societății românești este o criză a locurilor de muncă, dar și o criză a infrastructurii și a serviciilor publice. Calitatea sistemelor de transport este o problemă acută, dar se adaugă celei a structurii lor. Legăturile de transport urban-rural sunt, în mare măsură, deteriorate, iar localitățile aflate la mare distanță de zone tradițional urbane sunt, în bună măsură, autarhice. Implicațiile sunt deosebit de grave. Ele nu se referă doar la eficiența economiei locale și nivelul de trai scăzut al localnicilor, ci, mai ales, la perspectivele pe care le are tânăra generație în aceste localități, al cărui acces la educație este limitat. Ignorată în proiectul de dezvoltare comunist, dezvoltarea rurală a făcut pași mărunți după 1990, fiind adesea invocată lipsa de fonduri. Serviciile de utilități publice sunt absente în multe localități rurale, iar construcția/repararea locuinței a rămas o sarcină individuală, în condițiile în care, după 1990, fluxul migratoriu spre rural s-a intensificat. De asemenea, accesul la servicii publice, inclusiv cele fundamentale, precum sănătatea și educația, este sever limitat în cazul rezidenților din rural. 17%, respectiv 42,2% dintre gospodării

¹⁵ Raport privind excluziunea ocupațională, în cadrul proiectului „Interacțiunea sărăcie-excluziune socială”, finanțat de MMSSF și BM.

declarau, în 2001¹⁶ că nu au în localitate unitate sanitară, respectiv farmacie. Calitatea locuirii este, de asemenea, o problemă a ruralului. Accesul la apă curentă se detașează, în mod deosebit, în cadrul calității locuirii.

Tabelul nr. 5

Gospodării fără diferite servicii/facilități în localitate, după mediul de rezidență, %, 2001

	urban	rural	total
Fără oficiu poștal în localitate	0	19,5	8,5
Fără unitate sanitară în localitate	0	17,0	7,4
Fără farmacie în localitate	0,4	42,2	18,6
Fără școală generală în localitate	0	1,8	0,8
Fără secție de poliție în localitate	0,8	25,7	11,7
Fără cinema, teatru, cămin cultural	3	28,9	14,3
Fără loc de joacă special amenajat	8,6	87,8	43

Sursa: prelucrări CASPIS, după anchete de profil ale INSSE, 2001.

Tabelul nr. 6

Accesul la diferite servicii de utilități, % gospodării pe medii de rezidență, 2001

	urban	rural	total
Fără instalație de apă caldă	16,8	87,8	47,6
Fără canalizare	9	84,3	41,7
Fără bucătărie	0,9	7,4	3,7
Fără baie/duș	11,8	85,2	43,7

Sursa: prelucrări CASPIS, după anchete de profil ale INSSE, 2001.

Poate cu mai multă acuitate, zona urbană a resimțit, la rândul ei, criza infrastructurii și a utilităților publice. Problema locuințelor a explodat, simultan cu problema serviciilor de utilități publice. Creșterea accentuată a tarifelor pentru aceste servicii s-a adăugat problemelor legate de deteriorarea infrastructurii lor, iar pierderile „din sistem” au revenit la plată beneficiarului. Costul aferent acestor servicii a împovărat bugetul gospodăriilor, uneori cu mult peste limita suportabilității și a expus segmente relativ largi de populație riscului excluziunii sociale. Rigiditatea sistemelor de furnizare a utilităților a făcut imposibilă o soluție ca aceea pe care rezidentul din rural o are: restrângerea consumului individual. Astfel, cei aflați în imposibilitate de plată au avut de ales între a vinde locuințele (în situația fericită) și a nu plăti cheltuielile de întreținere, caz în care „penalitățile” s-au transferat asupra întregii comunități a blocului. Evacuările, permise de sistemul legislativ, nu au fost o experiență pe scară largă, dar procedura este, prin natura sa, exclusivă. Nici „cazul fericit” al vinderii locuinței nu oferă problemei o soluție, atât timp cât „Vindem apartamentul ..., din trei în două, din două în una, garsoniera o dăm pe o găscă și rămânem pe stradă” (muncitor calificat, 56 de ani, Iași).

¹⁶ Prelucrări CASPIS, după anchete de profil ale INSSE, 2001.

Tabelul nr. 7

Gospodăriile care în ultimele 12 luni nu au putut plăti, în mod repetat, cheltuielile pentru întreținerea locuinței, după mediul de rezidență, %, 2001

	urban	rural	total
Gospodăriile fără copii	30,7	4,5	19,2
Gospodăriile cu un copil	32,4	7,0	23,6
Gospodăriile cu doi copii	40,1	7,1	24,0
Gospodăriile cu trei copii	34,3	8,9	16,0
Gospodăriile cu 4 și peste 4 copii	57,4	15,2	29,1
Total	32,6	5,8	20,9

Sursa: prelucrări CASPIS, după anchete de profil ale INSSE, 2001.

Fostele cămine de nefamiliști, rămase neocupate odată cu falimentul întreprinderilor care le susțineau, asemenea caselor naționalizate rămase fără locatari, sau a celor ce urmau să fie demolate nu au intrat în proprietatea administrațiilor locale, ci au fost ocupate de cei rămași fără locuință, cei care nu au avut niciodată o casă sau cei pe care lipsa de perspectivă în localitățile de domiciliu i-a adus în zona marilor orașe, în speranța că vor găsi un loc muncă fie și ocazional sau pe piața neagră. Autoritățile locale au pierdut, astfel, oportunitatea de a deține spații pentru locuințe sociale sau locuințe de închiriat. Situația financiară precară a noilor locatari a făcut ca, la scurt timp, aceștia să nu poată plăti întreținerea locuinței, astfel că au pierdut dreptul la serviciile de utilități publice. Cu timpul, acest fond locativ s-a degradat, astfel că locuirea în asemenea „complexe”, ca și locuirea în vecinătatea gropilor de gunoi sau în barăci și containere aflate în șantier dezafectate este o formă mascată de locuire „în stradă” și – mai ales – o amenințare constantă la adresa sănătății rezidenților, cu efecte ireversibile pentru generația tânără. Abandonul școlar al copiilor care locuiesc în astfel de condiții este frecvent.

Locuirea este un domeniu în care politicile sociale au fost prea mult amânate. Un program care să faciliteze obținerea unei locuințe de către tineri a fost proiectat doar în ultimii ani, asemenea celui menit să ofere o locuință temporară unor segmente, precum femei/copii-victime ale abuzului și violenței domestice, sau persoane care rămân fără adăpost, ca urmare a acțiunii diferitor factori de risc. Un program privind construcția unor locuințe sociale (35 000 locuințe în diferite zone ale țării) a fost de curând dezvoltat de ministerul de resort. Un program special, destinat creării unei rețele de locuințe de necesitate încă nu a fost demarat. În domeniul adăposturilor de noapte și al celor temporare sunt încă multe de făcut.

EXCLUZIUNEA DE LA SERVICIILE DE SĂNĂTATE¹⁷

Evaluări recente relevă tendința de înrăutățire a sănătății populației, în anii tranziției. De-a lungul acestei perioade, resursele alocate sănătății publice au variat

¹⁷ Raport privind serviciile de sănătate, „Interacțiunea sărăcie-excluziune socială”, finanțat de MMSSF și BM.

între 2,8 și 3,8 % din PIB, adică echivalentul a 28–58 USD *per capita*. Adăugând și cca 0,7–0,8% din PIB – resursele sectorului privat de sănătate, se atinge un procent general de 4,6% din PIB, ceea ce situează România spre finalul topului privind bugetul alocat sănătății publice. Conform bazei de date a OMS, acest nivel de finanțare reprezintă mai puțin de jumătate din cel al țărilor candidate UE, respectiv aproape de patru ori mai puțin față de media din UE.

Aceasta are loc pe fondul creșterii costurilor actului medical și al diminuării accesului la asistența medicală pentru unele categorii de populație. Asistența medicală primară, secundară și terțiară se face pe baza calității de asigurat. Acoperirea riscului medical prin asigurări de sănătate ridică numeroase probleme, într-o economie în care structurile salariale și-au restrâns substanțial dimensiunile. În absența calității de asigurat, serviciul medical gratuit se acordă doar pentru un pachet minimal de urgență. Ca urmare a presiunilor foarte mari din sistem, fondurile existente se alocă cu predilecție furnizorilor de servicii medicale, astfel încât programele de prevenție sunt, cronic, subfinanțate.

Date recente privind înscrierea populației la medici de familie indică existența unui număr de aproximativ 1,2 milioane persoane neasigurate. Grupurile neasigurate cele mai consistente sunt persoanele neîncadrate pe piața formală a muncii, persoanele antrenate în activități independente (cu deosebire din rural), familiile sărace care nu au dreptul de a primi ajutor social și o mare parte a populației de romi. Costurile colaterale actului medical, inclusiv contravaloarea medicamentelor sau costurile deplasării la cea mai apropiată unitate sanitară, sunt un alt obstacol în calea accesului la servicii de sănătate. Criza medicamentelor, recent traversată, a diminuat accesul la serviciul medical al familiilor sărace, al populației vârstnice, chiar și în ceea ce privește tratamente vitale obligatorii. Calitatea dotărilor și numărul unităților sanitare este, de asemenea, o problemă majoră a serviciilor de sănătate.

În peisajul european, România se caracterizează prin cele mai înalte valori ale incidenței unor boli ale aparatului circulator, TBC și alte boli infecțioase sau parazitare, boli asociate stării de sărăcie. Lipsa unei politici globale de ameliorare a calității unităților medicale publice și a creșterii accesului categoriilor defavorizate la serviciile de sănătate publică, ca și implicarea extrem de redusă a bugetului public, în inițierea unor programe sociale de sănătate publică și în finanțarea adecvată a reformei din domeniu, se numără între cauzele creșterii riscului de excluziune socială, în acest domeniu. Deși beneficiază de resurse suplimentare, procesul de reformă al acestuia a generat insatisfacții sociale majore, pentru un segment larg de populație.

Grupuri cu risc ridicat de sărăcie

Distribuția inegală a beneficiilor creșterii economice, dublată de inadecvata acoperire oferită de sistemul de protecție socială au dus la apariția unor segmente

înalt expuse riscului de marginalizare și excluziune socială. O succintă descriere a lor este prezentată în continuare.

Copiii (în familiile sărace, în instituții, sau „copii străzii”) continuă să fie un grup cu risc ridicat de excluziune socială. Situațiile grave, de tipul *copilului abandonat* și – parțial – *copilului cu handicap*, au beneficiat de atenția factorilor de decizie. Aflate mai puțin în sfera de interes a Occidentului, nașterile nedorite și/sau insuficient asumate, respectiv mortalitatea infantilă mult peste nivelurile europene au făcut, în mult prea mică măsură, scopul direcțiilor de intervenție în programele sociale. Copiii trăind în familii aflate în situații de deprivare financiară și socială cumulate (de tipul: locuințe mizere, părinți fără loc de muncă, părinți cu handicap sever) sunt expuși proceselor de dezagregare familială, neglijării grave, violențelor și chiar abuzurilor în cadrul familial și în afara lui. Dacă munca în agricultură lasă copiilor din rural mai puțin timp pentru studiul acasă, cei care locuiesc în condiții improprii, în locuințe dezafectate sau improvizate, chiar dacă în familia de origine, nu dispun de un spațiu minimal adecvat în acest scop. Supraaglomerarea, multifuncționalitatea unui spațiu oricum insuficient, lipsa utilităților publice și dezagregarea familială, cauzată de lipsa de perspectivă sau comportamente deviante sunt obstacole majore, care demotivează participarea și performanțele școlare. Efectele unei alimentații cronic inadecvate se adaugă celorlalte „deficite” ale copiilor provenind din astfel de familii, reflectându-se atât în privința participării școlare reduse, cât mai ales în diminuarea șanselor viitoare de integrare.

Reforma sistemului de protecție a copilului¹⁸ a fost inițiată târziu (în 1997), și până în anul 2000 a fost lipsită de o concepție de ansamblu. Măsurile alternative la instituționalizare, în special plasamentul, dar și adopția națională, funcționează încă dificil. Deși cheltuielile publice sunt mult mai mari în cazul instituționalizării, soluția este încă larg răspândită. Calitatea locuirii în aceste instituții este, deseori, necorepunzătoare, din motive între care se regăsesc supraaglomerarea, lipsa de acces la un spațiu individualizat și obiecte personale, abuzul psihologic, emoțional sau fizic din partea personalului de îngrijire, în scopul disciplinării, sau al copiilor mai mari.

Grupul cu cel mai mare risc social, dar și cel mai vizibil și mediatizat este cel al „copiilor străzii”, aflat complet în afara sistemului de supraveghere și suport al comunității. Aceștia sunt un segment de populație extrem de eterogen, subsumându-i atât pe cei ale căror legături cu familia sunt inexistente, cât și pe cei ale căror relații cu aceasta sunt fragile sau temporare.

Fenomenul „copii străzii” este foarte controversat, dat fiind dificultățile de estimare a dimensiunilor sale. Cercetările aproximează un număr de 3 000 potențiali „copii ai străzii”, mulți fiind numai temporar pe stradă. Numărul celor aflați, efectiv, în stradă este estimat la sub 1 000. Problematika a fost impusă opiniei

¹⁸ Raport privind „Strategii antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale”, proiect Ceres II, finanțat MEC.

publice prin activitatea organizațiilor nonguvernamentale, considerându-se, uneori, că problema este amplificată nejustificat. Interviu realizat cu autorități locale¹⁹ tind să susțină această ipoteză, prin aceea că aceștia nu aminteau problematica copiilor străzi ca fiind un „fenomen” sau o „problemă”. Acesta pare să fie, mai degrabă, cazul în aglomerările urbane mari, cu un nivel de trai relativ mai ridicat, unde cerșitul, furtul sau micile activități „de ocazie” pot furniza resurse pentru supraviețuirea de pe o zi pe alta. Ignorarea problemei din cauza dimensiunii sale duce la, ceea ce a devenit deja realitate, crearea unor focare cu potențial social exploziv (copii cu stare de sănătate precară, risc crescut de boli transmisibile, expuși abuzului sexual, analfabetism, consum de drog, delincvență, apariția cuplurilor care trăiesc „în stradă”).

Intrarea pe piața muncii informale a copiilor străzii, a copiilor din familii sărace sau chiar din instituții are loc la vârste relativ mici (10 ani), fie pentru a spori bugetul familiei, fie pentru bani de buzunar. Formele cele mai puțin grave (Cace (coord.), 2002), de tipul ajutorului dat părinților în muncile ocazionale (zilierat casnic, în agricultură, la piață) se alătură muncilor ocazionale identificate de ei înșiși (încărcător-descărcător la piață, la magazinul din vecinătate, în construcții, în agricultură), sau muncii la negru – după 14 ani. Acestea pot fi urmate de implicarea/antrenarea în activități ilegale, de tipul cerșetoriei (în rețea organizată sau nu), prostituției, sau altor forme de delincvență. Intrarea pe piața informală a muncii este, adesea, însoțită de abandonul școlar sau chiar de părăsirea domiciliului.

Tinerii sunt un segment de populație multiplu afectat. O primă discuție este legată de tipul de educație dobândit și de oportunitățile reale de inserție pe piața forței de muncă. În rural, agricultura și domeniile conexe reprezintă cvasi-totalitatea oportunităților de muncă. Principala problemă care se pune este legată de asigurările sociale pe care, cel mai adesea, nu le au. În lipsa unui loc de muncă, cel puțin stabil, nivelul de trai al generației tinere depinde de cel dobândit de către părinți. Posibilitățile de a avea o locuință nouă (proprie) sunt minime, pentru o mare parte a generației tinere.

Tinerii care părăsesc instituțiile sunt categoria cea mai direct expusă riscului de excluziune socială. Numărul acestora este de aproximativ 4 500 pe an. Multe instituții practică menținerea lor (ilegală) și după împlinirea vârstei, pentru că aceștia nu au unde să plece. Adesea, ei nu știu să practice o meserie și, mai grav, au un puternic deficit de socializare, nu știu să se relaționeze cu cei din jur, să ia decizii, să ducă o viață socială normală, independentă.

În unele localități²⁰, Primăriile acordă spații de locuit pentru tinerii care părăsesc instituțiile rezidențiale. Aceste facilități pot fi combinate cu serviciile oferite de organizații non-guvernamentale, prin programe finanțate de organizații

¹⁹ În cadrul proiectului „Programe de acțiune antisărăcie și promovare a incluziunii sociale”, MEC/IFA, proiect Ceres II.

²⁰ Interviu realizat de membrii echipei de cercetare în cadrul proiectului „Programe de acțiune antisărăcie și promovarea incluziunii sociale”, proiect MEC/IFA, Ceres II.

internaționale. De regulă, serviciile oferite de aceste ONG sunt un program complex: asigurarea de spațiu de locuit (în construcții proprii, sau asigurând plata chiriei pe o perioadă determinată), asigurarea unui minim necesar de consum alimentar și nealimentar, serviciile de consiliere profesională și chiar locuri de muncă, în bună parte, în cadrul programelor de dezvoltare locală. Eficiența acestor programe este, adesea, pusă în discuție. Fiind vorba despre un segment de populație atât de vulnerabil, este considerat că succesul dobândit în oricât de mică proporție merită efortul. Moralmente, acesta este un argument, dar criteriile de eficiență, asemenea rolului și efortului făcut de Stat, nu trebuie marginalizate.

Vârstnicii sunt, în prezent, o categorie socială cu complexe probleme specifice, care se accentuează, în condițiile lipsei serviciilor specializate de asistență. Deși rata de sărăcie în rândul pensionarilor nu este dintre cele mai ridicate, proporția lor printre săraci este mare, datorită numărului mare de pensionari la nivelul întregii populații. Reducerea veniturilor pentru pensionari a condus, treptat, la incapacitatea acoperirii cheltuielilor zilnice, generând dependența de serviciile sociale și medicale. O mare parte a acestora nu dispun de resurse suficiente pentru o viață decentă, pentru a participa activ la viața publică socială și culturală, pentru a avea libertatea de decizie asupra propriei vieți și pentru a dispune de serviciile sociale de îngrijire în funcție de nevoile individuale. Cheltuielile de locuire, de sănătate și alimente sunt dominantele cheltuielilor vârstnicilor din urban. Riscul marginalizării sociale este alarmant de ridicat, în cazul vârstnicilor locuind singuri.

Persoanele fără locuință sunt un segment de populație trăind, de regulă, la periferia localităților. Situațiile contrare sunt constituite de cei locuind în foste cămine de nefamiliști sau foste case naționalizate, părăsite și dezafectate în timp. Accesul la astfel spații de locuit este, de regulă, „liber”, dar se întâlnesc situații în care acesta este controlat de structuri de tip mafiot. Lipsa actelor de proprietate asupra spațiului ocupat și, adesea, a celor de identitate le anulează minima posibilitate de a se integra în comunitate, oferită de posibilitatea de recunoaștere a unei identități. Persoanele ocupând astfel de spații au acces, cel mult, pe piața informală a muncii. Unul dintre riscurile majore la care aceștia sunt expuși este degradarea stării de sănătate, ca urmare a condițiilor improprie de locuit și/sau a accidentelor de muncă, care se adaugă veniturilor, pe departe, insuficiente. Accesul la servicii medicale și medicație este, cel mai adesea, blocat de lipsa asigurărilor de sănătate.

Rromii. Probabil că situația rromilor este exemplul cel mai sugestiv pentru înțelegerea mecanismelor care au generat sărăcia extremă. Criza severă a societății socialiste, în anii '80, și apoi a tranziției, a avut efectele negative cele mai accentuate, în cazul populației rrome. Încercarea regimului comunist de a integra populația rromă în formele moderne de viață, în sistemul școlar și economic, dincolo de abuzurile politice generale, a avut efecte și asupra oportunităților de integrare socială. Fragila adaptare la modernitate, posibilă ca urmare a integrării lor

pe piața muncii, s-a spulberat, odată cu excluderea masivă din sistemul economiei formale. Pierderea locurilor de muncă nu a fost însoțită doar de pierderea unor venituri constante, ci și de beneficiile sociale asociate, insecuritate economică și scăderea participării școlare. Sărăcia și marginalizarea socială au fost accentuate de mentalitatea sensibil diferită în segmentul de romi. Procesul de renunțare la meseriile tradiționale a fost stopat, odată cu debutul tranziției, când – din lipsa unor venituri constante – o parte a populației romi a revenit la îndeletnicirile tradiționale. Șansele de reușită a unor astfel de inițiative au fost diminuate de schimbarea preferințelor generale de consum, spre produse de factură occidentală.

Într-un studiu apărut în 2003 (Zamfir, Preda (coord), 2003) se subliniază orientarea rapidă a romilor spre comerțul cu astfel de produse, ca parte a eforturilor de a găsi soluții de supraviețuire, într-un context economic în schimbare. Dacă în perioada 1981–1989, 45% din populația activă a acestui segment a lucrat ca salariat, în perioada 1990–1998, ponderea salariaților din rândul lor s-a redus la 34% (Zamfir, Preda (coord), 2003). Mai mult, conform aceleiași surse, în 1997, 59,8% din relațiile de muncă erau „reglementate” de o învoială. Datele de cercetare au arătat că nivelul de trai al acestui segment de populație a scăzut între 1992 și 1998. Într-o ierarhie a surselor de venit care au stat la baza constituirii bugetelor lor de familie, de-a lungul ultimului an, pe primul loc se situează salariile (pentru 22,2% dintre gospodăriile), urmate de veniturile din activitatea de zile (18,9%), pensiile (15,6%) și alocațiile pentru copii (13,3%).

ELEMENTE-REPER ALE DIRECȚIILOR DE ACȚIUNE PRIVIND COMBATEREA SĂRĂCIEI ȘI PROMOVAREA INCLUZIUNII SOCIALE

Promovarea incluziunii sociale reclamă un efort pe termen lung, parte a unei strategii naționale de dezvoltare socială. Alături de măsuri de combatere a riscurilor de excluziune socială, **promovarea incluziunii sociale presupune direcții de intervenție de tip preventiv, în care suportul social – indiferent de forma sa – să fie privit ca o investiție socială.** Un prim pas în această direcție îl constituie reducerea rupturii între sfera economicului și a socialului, simultan cu accentuarea relației de intercondiționalitate dintre cele două domenii. Un al doilea pas îl reprezintă conceperea sistemului de protecție socială ca un sistem unitar.

Reperle intervenției în vederea promovării incluziunii sociale sunt cuprinse în PNAinc, care include între obiectivele sale strategice:

- eradicarea unor situații de sărăcie extremă, moralmente inacceptabilă într-o societate modernă, civilizată: traiul în vecinătatea gropilor de gunoi, traficul de ființe umane, copiii străzii, abuzul și violența domestică;
- reducerea riscului de sărăcie pentru persoanele ocupate și pentru cele care au încheiat ciclul vieții active;
- diminuarea dezechilibrelor regionale, dar mai ales, revitalizarea și prevenirea apariției unor zone inerte economic;

- asigurarea accesului tuturor categoriilor de populație la un minim de servicii de sănătate, educație, ocupare și asistență socială;
- abordarea problematicii copiilor și tinerilor, ca pe o investiție și nu ca pe o cheltuială, prin asigurarea accesului egal la educație pentru toți copiii, menținerea stării de sănătate, oferirea unui suport susținut pentru integrarea tinerilor în viața matură (pregătire profesională în acord cu cerințele pieței muncii, condiții de locuit, stimularea participării sociale și politice);
- descentralizarea, încurajarea inițiativelor locale prin motivarea și dezvoltarea capacităților locale de identificare și gestionare a problemelor sociale;
- activizarea forțelor comunitare, prin stimularea inițiativelor colective și a parteneriatului social, promovarea unei societăți incluzive, cu un grad ridicat de coeziune socială.

Precondiții ale unei abordări sistemice

Eficientizarea programelor de protecție socială înseamnă, în primul rând, o identificare adecvată a segmentului aflat „în nevoie”. Aceasta, la rândul ei, presupune:

- *un instrument* cât mai adecvat de măsurare a resurselor indivizilor;
- *o evidență corectă a tipurilor de risc social*, impunerea lor în conștiința publică unde este cazul; o evidență a grupurilor care pot cădea sub incidența acestora.
- *identificarea corectă a grupurilor* aflate sub incidența mai multor factori de risc social;
- *identificarea resurselor instituționale utilizabile* și a celor implicate în atenuarea incidenței factorilor de risc social;
- *o distribuție optimă între suportul financiar și oferta de servicii sociale* adresate celor în nevoie, în vederea optimizării intervenției sociale (demonetizarea suportului social);
- *o distribuție cât mai corectă și realistă a responsabilităților* în asigurarea bunăstării, între stat și individ, dar și între nivelul central și cel local.

Proiectarea unui sistem coerent, unitar, de măsuri de protecție socială, conturează câteva cerințe preliminare, între care:

- **Menținerea problemelor sociale în atenția guvernanților/a instituțiilor specializate**, a organizațiilor non-guvernamentale și a opiniei publice. Printr-un dialog susținut între aceștia se pot identifica, la timp, noi factori de risc social, în vederea prevenirii marginalizării și excluziunii sociale a grupurilor vulnerabile. Segmentul pensionarilor CAP, vârstnicii singuri, în general, tinerii care părăsesc instituțiile de ocrotire, violența domestică, precum și problema cheltuielilor de întreținere cu care se confruntă populația cu venituri reduse sunt doar câteva exemple în acest sens. Efectele propagate ale unor factori de risc social, uneori chiar în cazul unui risc, aparent, redus, sunt greu de prevenit și contracarat, dacă nu există o monitorizare a acestora, în timp.

• **Existența unei evidențe unitare** a grupurilor/populației vulnerabile, în special a celor afectate multiplu de factorii de risc social. Aceasta presupune existența unei *baze de date unitare*, la nivel județean, dacă nu la nivelul comunității (la acest moment, o asemenea detaliere s-ar putea să nu fie fezabilă, din cauza problemelor specifice de infrastructură), care să permită contabilizarea beneficiarilor pe tipuri de măsuri de suport care le sunt oferite, dar și a măsurilor de suport de care beneficiază, simultan, un același subiect. La nivel local, acest al doilea tip de statistică se poate dovedi extrem de util. Cercetări de teren²¹ au identificat comunități locale care și-au dezvoltat propriul sistem informatic, în acest sens. Reprezentanții acestor localități au recunoscut că acest tip de evidență le-a eficientizat munca. O parte dintre reprezentanții autorităților locale intervievate au subliniat necesitatea unui model/sistem unitar de colectare a informațiilor. Unicitatea sistemului trebuie însă extinsă asupra tuturor măsurilor de protecție socială, indiferent de instituția responsabilă de implementarea și rezolvarea ei. Fără îndoială că un astfel de demers este de anvergură și necesită, cel puțin, un orizont mediu de timp pentru realizarea lui. Un prim pas ar fi acela al uniformizării evidențelor statistice în cadrul fiecărei instituții responsabile, fără a pierde din vedere obiectivul final. Codul numeric personal poate constitui, asemenea înregistrărilor cu scop fiscal, elementul de legătură al evidenței informatizate. Această cerință conturează următoarele două direcții:

• **Cooperarea dintre instituțiile responsabile de derularea măsurilor de protecție socială**, atât la nivel central cât și local. Tradițional, reprezentanții diferitelor ministere la nivel local au colaborat la soluționarea diferitelor cazuri sociale. Problema copiilor străzii reprezintă un astfel de caz. La nivel central, legăturile interministeriale sunt mai puțin vizibile, abordarea sistemică a problemelor sociale fiind, mai degrabă, declarativă. Un alt punct încă vulnerabil al cooperării îl reprezintă parteneriatul dintre reprezentanții guvernamentali locali și organizațiile neguvernamentale.

• **Etapizarea optimă a măsurilor de intervenție cu scop social**, în funcție de gravitatea problemei, anvergura sa și resursele potențiale ce ar putea fi destinate acestora. O măsură de anvergură sau care necesită resurse deosebite nu trebuie evitată, doar pentru că, într-un orizont dat de timp, nu pot fi identificate resursele necesare. O monitorizare suplimentară a problemelor care reclamă această măsură și a potențialelor efecte propagate este imperativă. Deficitul fondului de pensii este un bun exemplu în acest sens. Încercările de soluționare a problemei au apărut la câțiva ani de la identificarea ei, deși aceasta ar fi putut fi previzibilă o dată cu valurile de pensionări anticipate și atragerea pensionarilor CAP, care au împovărat Bugetul Asigurărilor Sociale într-un timp scurt. Segmentul vârstnicilor a făcut doar marginal obiectul politicilor de promovare a incluziunii sociale, veniturile lor din

²¹ În cadrul proiectului „Programe de acțiune antisărăcie și promovarea incluziunii sociale”, proiect MEC/IFA, Ceres II.

pensie asigurând o plasă minimă de siguranță față de riscul sărăcirii, comparativ cu familiile celor care și-au pierdut locul de muncă. Pensionarii au acumulat, în timp, probleme specifice, care necesită în prezent o atenție suplimentară.

În contextul elementelor-cheie ale direcțiilor de intervenție, în scopul combaterii sărăciei și promovării incluziunii sociale, trebuie considerată și dezvoltarea rolului administrațiilor locale. Între elementele esențiale ale acestui proces, trebuie avute în vedere:

- Relansarea spiritului comunitar, prin transformarea autorităților publice locale în nuclee de viață comunitară. Este necesar ca însăși colectivitatea să devină participant activ la dezvoltarea locală, context în care este imperativă intensificarea dialogului dintre membrii comunității și administrația publică locală. Acesta este un proces de durată, care se bazează pe eforturi susținute de educație civică, nu doar în rândul tinerei generații, ci și prin intensificarea eforturilor de atragere a comunității în deciziile de interes local. O modalitate concretă constă în punerea în discuție a proiectelor legislativ-administrative, ca și în stabilirea priorităților locale.

- Refacerea structurilor și culturii colective a serviciilor publice.

- Dezvoltarea capacității autorităților locale de a identifica resurse financiare necesare derulării programelor de dezvoltare locală, ceea ce reclamă, în egală măsură, antrenarea în programe de pregătire, cu ocazia cărora să fie făcute cunoscute nu doar experiențe și strategii internaționale, cât mai ales inițiativele locale de succes întâlnite în țară.

- Articularea ritmului de delegare/descentralizare de responsabilități către autoritățile locale, cu posibilitatea reală de identificare a resurselor necesare, astfel încât să nu fie afectate programele de investiții și dezvoltare locală în derulare sau pe cale de implementare. Această din urmă situație nu conduce doar la un eventual blocaj financiar, ci și la blocarea procesului de creare de locuri de muncă, și în final, la anularea eforturilor locale de relansare/dezvoltare economică.

- În același timp, creșterea capacității de atragere a fondurilor externe și, în general, încurajarea valorificării resurselor nonguvernamentale.

BIBLIOGRAFIE

1. Berghman, *Excluziunea socială în Europa: contextul politic și cadrul analitic*, în Graham Room, editor, 1996.
2. Căce, S. (coord.), *Copii rromi care muncesc*, Echosoc/UNICEF/PHARE, București, Romedia, 2002.
3. Giddens, A., *A treia cale: renașterea social-democrației*, Iași, Polirom, 2001.
4. Kurtz, G., *Anthony Giddens's Third Way: A Critique*, www.logosonline.home.igc.org.
5. Mărginean, I. (coord.), *Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale. România – Țări în tranziție – Țări UE, CASPIS*, 2002.
6. Preda, M., *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*, Iași, Polirom, 2002.
7. Stănculescu, M., Ilie, S., *Economia informală în România*, București, Creative ID, 2001.
8. Teșliuc, E., Pop, L., Teșliuc, C., *Sărăcia și sistemul de protecție socială*, Iași, Polirom, 2001.

9. Zamfir, C. (coord.), *Sărăcia în România: cauze, dimensiuni, direcții de acțiune*, Creativ ID, București, 2001.
 10. Zamfir, C., Preda, M., (coord.), *Rromii din România*, București, Editura Expert, 2003.
 11. *Planul Național Antisărăcie și de Promovare a Incluziunii Sociale*.
 12. COMMISSION of the European Communities (CEC), *Towards an Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration*, Brussels, 1993.
 13. *Metode de măsurare a sărăciei*, PNUD, PNUD/CNS/ICCV, București, 1998.
 14. *Raport CESTAT*, 3/2001.
 15. MMSSF – *Raport privind sistemul de asistență socială în România*, 2000.
- Rapoarte de cercetare care au servit ca bază de informare:
16. Raport privind *Strategii antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale*, proiect Ceres II, finanțat MEC (nepublicat), coordonator S. Ilie.
 17. Rapoarte intermediare realizate în cadrul proiectului *Interacțiunea sărăcie-excluziune socială*, finanțat de MMSSF și BM.
 18. *Fundamentarea teoretică a conceptelor de sărăcie și excluziune socială*, M. Preda, S. Vonica, L. Stoica.
 19. *Raport privind serviciile sociale* (revizuit, publicat în prezentul număr al revistei), M. Preda, D. Arpinte.
 20. *Raport privind serviciile de educație* (revizuit, publicat în prezentul număr al revistei), L. Stoica, L. Surdu, G. Neagu.
 21. *Raport privind excluziunea ocupațională* (nepublicat), S. Vonica, A. Bleahu, G. Macri, D. Pescaru, D. Stan.
 22. *Raport privind serviciile de sănătate*, C. Doboș (publicat în prezentul număr al revistei).