

CARTE ALBĂ. SISTEMUL DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA. COMENTARII

The paper presents critical points of view of six researchers from the Institute for Quality of Life as regards the White Paper of Social Assistance written and published by the Ministry of Labour and Social Protection at the mid-1993.

Supunerea unei largi dezbateri publice de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale a unei Cărți albe asupra delicatului domeniu al asistenței sociale reprezintă un gest important în procesul reformei de ansamblu.

După cum reiese din prezentare, acest document reprezintă rezultatul unei analize în cadrul M.M.P.S., pe baza unei documentări ample și cu participarea unor experți străini și care urmărește:

- a) descrierea sistemului actual al asistenței sociale din România;
- b) identificarea principalelor aspecte nesatisfăcătoare ale acestuia și
- c) prezentarea obiectivelor și propunerilor de restructurare.

Lucrarea a fost supusă dezbaterii instituțiilor interesate și a cetățenilor. Considerând că observațiile și comentariile Institutului de Cercetare a Calității Vieții pot contribui substanțial la îmbunătățirea conținutului Cărții albe și la elaborarea în viitor a unui proiect de lege privind asistența socială în România publicăm mai jos punctele de vedere ale câtorva cercetători de la acest institut, direct implicați în domeniul de cercetare a asistenței sociale.

CĂTĂLIN ZAMFIR

Introducerea unui sistem de protecție socială nou pentru țara noastră repune o problemă dificilă: relația dintre expert și colectivitatea care urmează a adopta o decizie cu sprijinul specialistului. Este clar că trebuie să pornim de la experiența în acest domeniu a țărilor dezvoltate. Experții din aceste țări pot fi de un mare folos în procesul de reformă în condițiile unei situații de noutate. Care este însă relația dintre expert și colectivitatea care urmează, printr-un proces democratic, să adopte recomandările acestuia? Cum trebuie să fie formulate recomandările expertului în așa fel încât să sprijine un proces democratic exemplar?

Raportul specialistului în mod inevitabil reprezintă doar o propunere făcută colectivității și instituțiilor sale de decizie pentru a o examina și a alege. Uneori nu există

decât o soluție posibilă, singura corectă sau clar cea mai bună. De regulă însă există o pluralitate de soluții posibile, cu avantajele și dezavantajele lor, dintre care colectivitatea, printr-un proces democratic, în funcție de valorile și interesele sale, va alege. Aceasta este regula elementară a raportului dintre specialist și mecanismul democratic. Responsabilitatea alegerii aparține în întregime colectivității, specialistul trebuind să ofere informația necesară luării unei asemenea decizii, fără a încerca să influențeze, decât prin argumentele explicit conținute în analiză, alegerea. Oferă *Cartea albă* de față un asemenea set de opțiuni colectivității noastre?

Mai înainte de a examina această problemă este necesar să facem o distincție de nivel al analizei. Orice propunere de reformă a unui sistem social trebuie să conțină inevitabil două componente distincte: o componentă *strategică* și una *tehnică*. Componenta strategică este purtătoarea unei concepții sociale și politice asupra tipului de societate de construit, a direcțiilor ei de evoluție. Opțiunea strategică se convertește într-un aparat tehnic specific. Multe mecanisme tehnice pot fi comune, dar fiecare opțiune strategică se va concretiza într-un sistem specific de proceduri tehnice. Analiza pe care o voi face se va referi, în consecință la ambele componente: cea tehnică și cea strategică.

Diversitatea opțiunilor strategice

Ceea ce este uimitor în această Carte albă este faptul că explicit ea se centrează pe componenta tehnică, fără a lua în discuție opțiunea strategică. Din acest punct de vedere *Cartea albă* pare a fi incompletă. În fapt, la o analiză mai atentă, ea cuprinde, sub aparența de pur tehnic a abordării, în mod tacit, o asemenea opțiune strategică. Se sugerează astfel că, în fapt, singura opțiune strategică este cea implicată în această soluție tehnică. Din acest punct de vedere, *Cartea albă* adoptă o poziție incorectă față de colectivitatea românească omițând s-o informeze asupra alternativelor care există și reprezintă în mod efectiv subiect de discuție aprinsă pe plan mondial.

În ultimii ani s-a publicat o cantitate impresionantă de studii asupra diferitelor modele de protecție socială practicate de diferite țări occidentale. Din aceste discuții se desprinde o concluzie generală care este cu totul diferită de imaginea oferită de *Cartea albă*:

a) Nu există un singur model de protecție socială, ci o largă varietate de asemenea modele. Tipologia curentă sugerează trei modele distincte. La o limită se plasează *modelul protecției sociale minimale, reziduale*. Este un model care restrânge protecția socială în principal la asistența socială a persoanelor ce se situează sub un anumit prag de sărăcie. În consecință, în centrul său se plasează *ajutorul individual prin utilizarea testării resurselor de care fiecare familie dispune*. Acest model al protecției sociale minimale poate fi găsit în mod special în SUA, Canada și Australia. Spre el s-a orientat în ultimul deceniu și guvernul conservator englez condus de M. Thatcher și J. Major. La cealaltă limită se plasează un *model universalist de protecție socială*. Acest model promovează un sistem complex și diferențiat de protecție socială a diferitelor categorii de oameni care prezintă nevoi distincte: îngrijire medicală, educație, creșterea copiilor, bătrânețe, incapacitate de muncă datorată bătrâneții, accidentelor etc. Cei care rămân în dificultate și după acest sistem universal de protecție socială devin obiectul unui ajutor material personalizat. Acest model

poate fi găsit în țări cu orientare social-politică diferită: țările scandinave, Olanda, Belgia. În fine, oarecum într-o poziție intermediară, dar mai înclinat spre acest din urmă model, se plasează modelul fundat pe o solidaritate corporatistă care poate fi găsit în țări ca Germania, Franța, Italia.

b) Este dificil de estimat care model este mai bun în general sau pentru o țară sau alta, pentru o anumită conjunctură social-economică. Fiecare s-a născut într-un anumit context ca rezultat al unei evoluții istorice particulare.

c) Fiecare model însă conține o opțiune pentru un anumit tip de societate, având consecințe sociale distincte.

Diferența dintre aceste modele provine din filosofia profundă a protecției sociale. La o limită există așa numitele politici reziduale: statul are o intervenție minimală, acționând doar pentru ajutorul celor foarte săraci. Filosofia liberalismului favorizează o asemenea abordare. Ea a fost promovată cu vigoare de *noua dreaptă*. La cealaltă limită statul caută să corecteze într-o anumită măsură inegalitățile create de jocul liber al economiei, sprijinind în mod universal satisfacerea unor anumite nevoi ale unor grupuri sau chiar ale întregii populații. Politic, această abordare o găsim în țările dominate de o orientare politică social-democrată sau democrat-creștină.

În ultimii ani există multe dispute pe plan mondial în legătură cu aceste modele. Dacă în anii '80 guvernarile conservatoare din SUA și Anglia au tins să se orienteze accentuat spre o protecție socială minimală, la începutul anilor '90 există semne clare în ambele țări în legătură cu o anumită tendință de reconsiderare a modelului. Bill Clinton pare a încerca să corecteze fundamental abordarea limitativă a lui R. Reagan. Discuții aprinse au loc și în Anglia, unde tot mai mulți specialiști aduc critici modelului minimalist promovat cu putere de Margaret Thatcher, sugerând o schimbare radicală spre un sistem mai universalist, existent în tradiția engleză după război (Programul Beveridge). În ultimele săptămâni, în legătură cu *Carta Socială a Europei* care exprimă accentuat o poziție activă de protecție socială, s-au declanșat dispute aprinse între statele vest-europene. Primul ministru britanic insistă pe lângă celelalte guverne europene pentru renunțarea la unele prevederi ale *Cartei sociale* și promovarea unei politici sociale minimale, stârnind însă reacții ferme de opoziție, ca de exemplu recentele declarații ale primului ministru olandez.

Opțiunea strategică a cărții albe

Reforma sistemului de protecție socială în țara noastră trebuie de la începută să facă o opțiune strategică generală între aceste modele sau pentru eventual un altul, diferit de cele enumerate mai înainte. *Cartea albă*, fără a oferi o asemenea gamă de opțiuni strategice alternative, între care colectivitatea ar fi trebuit să opteze, prezintă totuși o opțiune tacită, neexplicitată, conținută în sistemul tehnic propus. Opțiunea strategică tacită a Cărții albe este pentru modelul minimal, rezidual. Argumentele pentru care fac o asemenea afirmație sunt următoarele:

a) În primul rând opțiunea, curioasă la prima vedere, de reducere a câmpului larg al protecției sociale la asistența socială, fără nici o referire la celelalte componente ale

protecției sociale. Nu cred că este doar o opțiune metodologică de abordare a unui singur component al protecției sociale, ci o opțiune pentru un sistem de protecție cu tendința de reducere la asistență socială. O opțiune limitativă nici nu ar fi posibilă, pentru că componentele protecției sociale nu sunt independente, astfel încât ele să poată fi tratate separat, independent unul de celălalt, ci strâns interdependente.

b) Accentul cade pe dezvoltarea unui sistem de asistență socială a celor care se plasează sub pragul sărăciei, celelalte activități de protecție socială mai generale (categoriale/universale) existente părând a fi acceptate doar provizoriu, până când ele vor fi absorbite într-un *sistem unificat* (care nu poate fi altul decât cel al asistenței sociale stricte): sistemul propus "implică o restructurare administrativă și organizatorică care, într-o viitoare etapă, conduce la unificarea întregului sistem de prestații și alocații familiale" (p. 47). Să reținem că experții fac aluzie la "o viitoare etapă", care nu este nici măcar schițată în textul supus aprobării, dar care este implicată în recomandările făcute, și deci, fără a fi analizată, va fi acceptată implicit împreună cu întreaga *Cartă*. Nu este făcută o indicație explicită nici la ce ar putea să însemne "unificarea întregului sistem de prestații și alocații familiale". În fapt, după cum se sugerează în această frază, sistemul propus reprezintă o fază de tranziție spre ceva care însă nu este explicat, ceea ce este, de asemenea, inacceptabil pentru un asemenea document. Iarși decidentul este pus în situația de a opta pentru ceva crucial, care nu este decât implicat în mod vag, iar nu supus discuției explicite.

c) Celelalte componente de tip universal/categorial ale sistemului de protecție socială, care în multe țări occidentale sunt extrem de dezvoltate, sunt practic ignorate. Singura propunere care se face în legătură cu ele este menținerea acelor care există deja, curățate de aspectele ineficiente, și consolidarea celor adecvate. Revederea acestor componente este deci foarte limitată, semn al unei neglijări a lor. În plus, este ignorată complet problema nivelurilor acestor activități, atât de discutată în ultimul timp. Opțiunea pentru asistență socială exclusivă face rațională o asemenea ignorare. Ele urmează în timp să fie absorbite de asistența socială, problema nivelului protecției sociale fiind rezolvată prin sistemul de beneficii pe baza testării resurselor.

d) *Cartea albă* prezentată, uimitor, nu face o analiză amănunțită a variatelor probleme sociale ale societății noastre în vederea identificării unor răspunsuri adecvate. Singura problemă în care dispar toate celelalte este cea a sărăciei care urmează a fi tratată prin sprijin material individualizat. Este punctul de vedere clar al modelului protecției minimaliste.

e) În fine, protecția socială este excesiv monetarizată. Formele de protecție socială în bunuri și servicii, care pot fi găsite în toate sistemele, inclusiv în cel american, sunt complet ignorate.

În concluzie, impresia pe care o lasă lectura *Cărții albe* este chiar aceea a unei variante extremiste a modelului protecției sociale minimaliste.

Interesant este că autorii nu invocă o serie de analize întreprinse în ultimii ani a experienței sociale din vest și a relevanței acesteia pentru țările est-europene. Aș cita doar o concluzie a lui Anthony Atkinson de la London School of Economics într-un studiu asupra însăși relevanței sistemului propus de *Cartea albă* ca fiind singura posibilitate: planurile din SUA, Anglia și Canada de a reforma sistemul de protecție socială în această direcție "au produs puțin și rezultatele finale ale reformei s-au dovedit dezamăgitoare. Istoria din ultimele decade nu sugerează că dificultățile sistemului de securitate socială pot fi ușor corectate".

Opțiunile tehnice

Dacă din punct de vedere al strategiei protecției sociale *Cartea albă* nu oferă nici o posibilitate de opțiune, căutând să strecoare tacit un anumit model de protecție socială, din punct de vedere tehnic, ea este destul de detaliată. Ea propune în principal trei lucruri: a) regândirea elementelor existente ale sistemului de protecție socială, caracterizate prin sprijinul acordat unor categorii de persoane (protecție categorială) prin reconsiderarea lor în raport cu noul context social, b) introducerea unui element, care lipsea: *un ajutor social de întreținere* pentru familiile în dificultate, pe baza testării resurselor lor economice (protecție individualizată) și c) dezvoltarea unor servicii de asistență socială înalt specializate.

Fundamental, această propunere este, cred, corectă. Toate sistemele occidentale sunt fondate pe aceste trei elemente. Nici în raport cu discuțiile duse în țara noastră o asemenea propunere nu prezintă vreo noutate. În propunerea elaborată de Institutul de Cercetare a Calității Vieții încă în martie 1992 (*Linia de sistemului de protecție socială pentru România anilor '90*) și difuzată Ministerului Muncii și Protecției Sociale precum și altor instituții politice (disponibilă și pusă la dispoziția grupului care a întocmit *Cartea albă* în discuție) erau avansate ca fundament exact aceste trei elemente.

Diferențele pot proveni însă din configurația corectă a acestor elemente, a ponderii și profilului lor specific. Din acest punct de vedere, autorii oferă colectivității noastre o gamă de alternative posibile. Sunt formulate trei opțiuni posibile dintre care urmează a se alege. Dar și din acest punct de vedere *Cartea albă* creează impresia intenției de influențare a decidentului într-un mod nepermis.

Expertul poate manipula opțiunea decidentului în mai multe feluri. El poate prezenta propria sa opțiune ca fiind singura posibilă. Sau poate oferi mai multe opțiuni posibile, accentuând avantajele soluției favorizate și dezavantajele alternativelor neagreate. În fine, el poate recurge la o metodă mai subtilă: creează o falsă situație de alegere. Unele posibilități pe care, din diferite motive, nu le agreează le lasă neformulate. El oferă doar soluția sa, alături de alte soluții posibile însă slabe, evident insatisfăcătoare. În acest fel, decidentul are senzația că alege liber din mai multe posibilități. În fapt, va alege, în mod predictibil, singura soluție care este satisfăcătoare din setul oferit. Din acest motiv, există o regulă fundamentală pe care orice expert trebuie să o respecte atunci când oferă un set de alternative unui decident: setul trebuie să conțină TOATE ALTERNATIVELE în discuție; alternativele formulate trebuie să fie realmente ALTERNATIVE, adică să fie efectiv CONCURENTE.

Alternativele neformulate nu au șanse să fie alese. Alternativele neconcurente, necompetitive, evident proaste, nu are sens a fi formulate. Ele dau doar aparența de alegere.

Cartea albă pusă în discuție nu respectă această regulă elementară. Alternativele formulate nu sunt competitive: două dintre ele sunt prin construcție inacceptabile, rămânând inevitabil a treia de ales. Alte opțiuni care în fapt există nu sunt formulate și deci nu li se oferă nici o șansă de a fi alese.

Comanda dată echipei de experți a pornit de la o anumită definiție a situației: sistemul actual de protecție socială, în mare măsură moștenit de la vechiul regim, trebuie reformat, adaptat la noua situație social-economică. Analiza cuprinsă în partea a doua a *Cărții albe* confirmă o asemenea diagnoză. Deci comanda este acceptată ca validă. În acest context opțiunile posibile oferite sunt dezamăgitoare. Formulate rezumativ, ele sunt:

a) Să nu se schimbe nimic.

b) Să fie introduse doar ajustări marginale la elementele vechiului sistem, adăugându-se elementul care lipsea: ajutorul social de întreținere.

c) Să fie regândite în raport cu noile condiții sociale și economice toate elementele vechiului sistem, introducându-se elementul care lipsea.

Evident, prima opțiune, prin definiția problemei nu intră în discuție. Nu este o opțiune de luat în considerație în nici un fel. Toți suntem convinși că trebuie să schimbăm sistemul existent. A doua opțiune nu diferă de cea a treia, fiind doar o variantă slabă, neprofesională a acesteia. Elementele existente vor trebui să fie modificate *atât cât este nevoie*. Nici mai mult, nici mai puțin. Dacă pornești de la ideea că este nevoie de o reconsiderare structurală a lor, modificările marginale exprimă doar incompetență sau neputință de acțiune, iar nu o opțiune validă.

Deci, predictibil, autorii optează pentru a treia variantă, și tot atât de predictibil, orice decident, urmând logica analizei, nu poate să facă o altă opțiune, dacă nu vrea să se descalifice profesional și moral. Se creează deci o situație de falsă alegere. Alături de soluția considerată de autori ca bună, se oferă alternative care prin construcție sunt de neales.

Un pacient grav bolnav se duce la doctor și acesta îi oferă trei opțiuni posibile:

1) să nu facă nici un tratament, deși doctorul este de acord că boala este gravă și trebuie tratată; 2) un tratament paleativ care reduce durerile, dar nu vindecă; și 3) un tratament care să ducă la vindecare. Ce credeți că va alege pacientul? Opțiunile oferite de *Cartea albă* sunt exact de acest gen.

Faptul că autorii *Cărții albe* nu menționează printre opțiunile posibile, fie chiar și critic, alternativa propusă acum aproape un an și jumătate de *Institutul de Cercetare a Calității Vieții*, structural diferită de opțiunea lor, pare a fi, dincolo de impolitețea gestului, expresia unei clare tendințe manipulative în ceea ce privește procesul de decizie.

Probleme tehnice ale sistemului propus

Să facem acum abstracție de soluțiile alternative posibile și să ne concentrăm atenția asupra sistemului propus de autori. După părerea mea el conține multe imprecizii, dificultăți ocolite și chiar erori.

1. *Introducerea unui prag al sărăciei oficial recunoscut.* Autorii sugerează guvernului nostru, ca un lucru absolut necesar, oficializarea unui prag al sărăciei pe care să se fundeze sistemul de asistență socială. Ceea ce se omite să se spună este că multe țări occidentale nu au praguri de sărăcie oficial recunoscute și de ce se întâmplă acest lucru. Oficializarea unui prag de sărăcie poate avea consecințe neașteptate, o asemenea decizie trebuind să fie luată nu în mod automat, ci pe baza cântării cu atenție a efectelor unei asemenea opțiuni.

2. *Pragul sărăciei propus.* Operațional, în lume sunt folosite mai multe modalități de definire a pragului sărăciei. Una dintre cele mai utilizate metode se bazează pe determinarea consumului minim. Autorii nu o recomandă pe două motive:

a) Nu există nici o analiză în România asupra consumului minim de la care să se poată porni. Argumentul este fals. *Institutul de Cercetare a Calității Vieții* a dezvoltat o

asemenea metodologie, a publicat-o și a folosit-o în analizele sale. Cercetări asupra minimumului se fac și în alte institute de profil. Specialiștii care au elaborat *Cartea albă* știu acest lucru. Dacă estimau că metoda este criticabilă puteau să o critice. Negarea existenței ei este însă incompatibilă cu etica profesională.

b) Nu există încă date rezultate din cercetări empirice extensive care să fundeze utilizarea unei asemenea metode. Argumentul este fals din două motive. Primul: utilizarea unei asemenea metode, în unele variante ale ei, nu necesită asemenea date. Al doilea: datele, eventual necesare, există. Comisia Națională de Statistică are o cercetare foarte largă asupra bugetelor de familie care oferă date suficiente. *Institutul de Cercetare a Calității Vieții* a acumulat la rândul său date pe eșantioane naționale care pot oferi puncte solide pentru utilizarea diferitelor metode de calcul al pragului de sărăcie.

Autorii studiului propun un prag al sărăciei echivalent cu: nivelul de venit minim care ar ridica veniturile a 10% din populația aflată la limita inferioară” (p. 51). Argumentul în favoarea acestui mod de calcul este: “multe țări procedează în acest fel”. Deci un argument al autorității experienței. Nu vreau să neg justificarea unui asemenea argument, dar el este cu totul insuficient. Este necesar să se analizeze mai pe larg semnificația unui asemenea prag și a efectelor lui. Studiul nu face o asemenea analiză. Situația este gravă din alt punct de vedere. Modul în care se derulează argumentația este de natură a pune sub semnul întrebării corectitudinea autorilor. În fapt aici se folosește “un truc”. Formularea “se utilizează în multe țări” sugerează cititorului că acest mod de definire este curent, fiecare subînțelegând că este vorba despre țările dezvoltate, a căror experiență este importantă. Dar tocmai aici este incorectitudinea autorilor. În nici o țară dezvoltată nu se utilizează un asemenea criteriu. În literatura de specialitate care discută problema aceasta, cel puțin eu, nu am întâlnit vreo referire la vreo țară care l-ar utiliza. S-ar putea să existe vreo asemenea țară: pe undeva prin Africa, Asia sau America latină. Dar nu aceasta este ceea ce autorii transmit cititorului.

Utilizarea unui asemenea criteriu ca unic fundament al asistenței sociale poate avea consecințe neplăcute.

În primul rând este utilizat ca unic criteriu al situației de dificultate *nivelul veniturilor determinabile cu mijloace administrative*. A utiliza veniturile în momentul de față drept criteriu unic al protecției sociale implică riscuri fundamentale. Pe de o parte există largi categorii de persoane care au venituri, adesea substanțiale, care nu pot fi detectate prin proceduri administrative (economia secundară). Pe de altă parte încă nu avem un sistem de înregistrare sistematică a veniturilor. În fine, în perioada actuală de largi fluctuații ale veniturilor, determinarea lor cât de cât corectă ar implica un aparat imens, care nu există.

În al doilea rând se sugerează că problemele sociale ale societății noastre se află aproape exclusiv în perimetrul celor 10% cu *veniturile controlabile prin proceduri administrative* cele mai scăzute. Efectul unui asemenea procedeu ar fi că asistența socială va demarca niște grupuri spre care în mod exclusiv se va orienta protecția socială și care ar putea fi percepută de colectivitate ca fiind neadecvată. Multe grupuri dincolo de această limită artificială ar putea fi percepute a fi în mai mare și mai legitimă nevoie de a fi ajutate. Pragul nu este sensibil la diferențele de stil de viață, la dorința de a munci, la fraudă (lucrul la negru, câștigurile în afara sistemelor formale), la diferențele de condiții de viață dintre sat și oraș.

În al treilea rând, se încurajează ceea ce în literatura de specialitate se numește "capcana sărăciei". Cei săraci vor primi sprijin, putând să câștige fără efort mai mult decât alții care muncesc sau dacă ei înșiși ar munci. În general, propunerile merg excesiv pe o politică socială pasivă care poate încuraja dependența cronică și lipsa de motivație de a munci. Sugestia că ajutorul ar trebui să fie dublat de participarea la cursuri de calificare este strict formală și nu poate funcționa.

În fine, în al patrulea rând, opțiunea strict monetaristă — ajutor exclusiv în bani, cu excluderea sprijinului în bunuri și servicii — este de natură a scădea centrarea sprijinului pe nevoile reale.

3. *Fezabilitate și costuri.* Sistemul propus, pe lângă o serie de defecte de fond, prezintă două mari inconveniente: *cost ridicat și o perioadă relativ lungă de implemetare.*

Pentru a realiza un ajutor pe baza testării resurselor financiare individuale este nevoie de o uriașă administrație: un număr enorm de salariați, spații suplimentare, în condițiile în care serviciile actuale trec printr-o criză acută de spațiu, costuri enorme de întreținere și de operare. În mod special într-o perioadă de schimbări rapide în statutul economic al persoanelor, în condițiile în care sistemul financiar de înregistrare a veniturilor este încă slab dezvoltat, o asemenea soluție ar putea întâmpina obstacole uriașe. Posibilitățile de fraudă sunt ridicate, pe de o parte, iar pe de altă parte, după cum experiența din alte țări demonstrează, până la 50% dintre cei îndreptățiți să primească ajutor nu îl vor solicita. Dacă s-ar decide introducerea lui, în primii ani șansa de a se crea un haos este absolut sigură. Pentru a funcționa cât de cât normal, sistemului îi trebuie probabil cel puțin 3 ani. Din toate aceste puncte de vedere sistemul propus nu este adecvat pentru o perioadă de tranziție și nu are nici o șansă de a funcționa cât de cât normal în următorii ani. Or, soluția propusă este tocmai pentru această perioadă, datorită haosului, protecția socială pe care el ar putea-o oferi ar fi mult mai puțin eficientă decât sistemele alternative.

În concluzie, *Cartea albă* supusă discuției prezintă două probleme majore: 1) Conține, fără argumentare, o opțiune strategică tacită de tip liberal exterem, specifică politiciii *noit drepte*, diferită de opțiunea majorității țărilor europene și înalt criticată în ultimii ani. 2) Propune un sistem de protecție socială care, pe lângă efectele sociale de termen lung, după opinia mea extrem de negative, pe termen scurt și mediu nu poate lucra de loc, creând în următorii ani haos complet.

Aș sugera constituirea unei *comisii naționale* care să ofere o analiză mai complexă a situației societății noastre și să propună colectivității, în mod explicit, un repertoriu de opțiuni strategice și tehnice.

IOAN MĂRGINEAN

Publicarea unei *CĂRȚI ALBE A ASISTENȚEI SOCIALE* reprezintă un eveniment deosebit de important pentru România și așteptat de multă lume. Se poate astfel lua cunoștință de intențiile Guvernului și, totodată, sunt puse în circulație informații despre situația actuală din domeniul asistenței sociale.

Dezbaterea noastră poate fi utilă nu atât dacă ne vom pronunța pentru sau împotriva a ceea ce se propune, cât dacă vom sesiza implicațiile modelului de asistență socială cuprins în respectiva Carte și vom expune noi puncte de vedere în legătură cu tema aflată în discuție.

De la început aș vrea să relev și eu că se promovează un model *extrem de restrictiv* de asistență socială, cu consecințe dintre cele mai grave asupra societății românești, a populației aflate în nevoie și care așteaptă să fie ajutată. Acest fapt are loc în absența unei definiții explicite a asistenței sociale. Imaginea se creează din detaliile tehnice, modelul ca atare rămânând nediscutat. De asemenea, se evită precizarea locului asistenței sociale în cadrul sistemului de securitate socială, a relațiilor cu protecția socială și în mod special cu asigurările sociale. Nici aspectul resurselor nu este abordat, decât pentru situația actuală. Or, resursele noului model trebuie să fie o primă preocupare pentru cei care doresc să distribuie ajutoare. Din analiza experienței din diverse țări europene se desprinde concluzia că se are în vedere constituirea unui buget al securității sociale (cu contribuții din taxe, impozite și, nu în ultimul rând, din asigurări) și apoi determinarea tipului și a cuantumului prestațiilor, între care unele sunt de asistență socială (alocații pentru care beneficiarul, aflat în nevoie temporară sau permanentă, nu a contribuit printr-o formă de asigurare). Nu se spune nimic nici despre ce se va întâmpla cu actualele cheltuieli din fondurile sociale de consum, așa-zisele "gratuități", respectiv serviciile pentru îngrijirea sănătății, bursele școlare etc. Retragerea acestora în condițiile existente la noi, de sărăcie evasigenerală a populației, cu cei mai mulți oameni dependenți de salariu, respectiv pensie, ar crea probleme insurmontabile. Dacă însă se vor menține aceste prestații, nu se știe ce statut vor avea.

De remarcat și faptul că nu se acordă un spațiu prea mare încercărilor de justificare a modelului restrictiv ce transpare prin detaliile tehnice. Desigur, argumentul "bănuț" se referă la lipsa resurselor. În fapt avem de-a face cu două aspecte ale problemei în discuție, deși de regulă se face trimiterea doar la unul dintre ele. Pe de o parte, este vorba de *aria de cuprindere* a programelor de politică socială de domeniul asistenței, și, pe de altă parte, este vorba de *nivelul de satisfacere a nevoilor* identificate. Modelul propus în Carte, nu numai că are în vedere satisfacerea la nivel minim a nevoilor, dar și îngustează însăși aria de cuprindere a populației în sistemul de asistență socială. Fără îndoială că nivelul satisfacerii nevoilor a fost și va fi o problemă greu de soluționat chiar și pentru o societate foarte dezvoltată. De aici însă nu putem trage concluzia că un model restrictiv este cel mai adecvat de introdus în domeniul asistenței sociale (deși poate ar fi de dorit din perspectivă economică, nu însă și din considerente social-umane) "pentru că pe acesta ni-l putem permite". În realitate trebuie pornit de la situația de fapt existentă în țările europene, unde se promovează modele universaliste de securitate socială. În condițiile unor resurse limitate, numai cunoașterea nevoilor populației și ordonarea priorităților de satisfacere ne pot duce la atingerea, fie și parțială, a obiectivelor urmărite prin asistența socială. De altfel, modelul restrictiv în ceea ce privește aria de cuprindere a populației se dovedește a fi costisitor pentru implementare. Pe de altă parte, el pare a fi incompatibil cu cerințele integrării europene, privind responsabilitatea societății în a-i ajuta pe cei în nevoie, pentru a nu se spori artificial migrația internațională (libera deplasare a persoanei nu trebuie confundată cu plasarea săracilor dintr-o țară în alta). Or, ce altceva decât migrație de acest tip va rezulta dacă, după luni de primire a indemnizației de șomaj, o persoană activă fără loc de muncă este

trecută la un program de asistență socială pentru săraci (chiar dacă fondul de asigurare pentru șomaj este puternic excedentar).

Pentru a nu exista nici un dubiu asupra obiecțiilor formulate aici, se cuvine să amintesc faptul că în toate țările se caută să se reducă povara economică a bugetului asistenței sociale, prin înlăturarea abuzurilor în primirea de ajutoare nejustificate, adoptarea principiului subsidiarității, conform căruia ajutoarele publice se acordă numai după luarea în calcul a rezervelor de la nivel individual și familial, concomitent cu sporirea preocupărilor pentru eficiența utilizării banilor publici, spargerea monopolului sectorului public prin apariția și dezvoltarea sectoarelor privat și mixt în domeniul serviciilor sociale.

Consider că se poate reproșa Cărții albe și faptul că promovează o atitudine pasivă a asistatului și nu una activă, de a-l ajuta nu doar să supraviețuiască, dar și să iasă din această stare de dependență printr-o activitate proprie aducătoare de venit, în cazul în care dispune de capacitate de muncă. Apoi totul pare a se reduce la acordarea de bani în cazul persoanelor neinstituționalizate. Or, asistența socială se poate manifesta mult mai divers, prin acordarea de bunuri și servicii, inclusiv unele de informare și consiliere, iar comunitățile locale și organizațiile nonguvernamentale pot fi de un ajutor imens în dezvoltarea și derularea diferitelor programe.

O ultimă referire o fac în legătură cu ajutorul de întreținere. Introducerea lui este mai mult decât bine venită, dar el nu poate constitui elementul central al asistenței sociale, ci unul de ultimă siguranță, la care se face apel după epuizarea altor modalități de acțiune pentru a preveni apariția sărăciei. Apoi acordarea lui la doar 10% din cei mai săraci atrage obligații dintre cele mai severe.

GHEORGHE BARBU

Printre aspectele de care se ocupă *Cartea albă. Sistemul de asistență socială în România* se înscrie stabilirea unui prag al sărăciei (pag. 50-51). Din textul referitor la un asemenea instrument extrem de util pentru adoptarea de măsuri referitoare la protecția socială, rezultă că autorii ori n-au aflat nimic, ori au ignorat ceea ce colectivul de cercetători din trei institute românești, inclusiv cel din subordinea M.M.P.S. au reușit să realizeze până în prezent, chiar dacă elaboratele respective pot fi considerate — cum este normal — perfectibile.

Pentru a determina acest prag, în text se prezintă soluții care, după părerea noastră, sunt fie insuficient de clare, fie eronate. După ce menționează că există mai multe metode de stabilire a pragului de sărăcie (fără a fi enumerate) autorii arată că una din "opțiuni" este de a "stabili un nivel al venitului pe baza unei medii între nevoile familiilor și ceea ce o țară își poate permite". Lăsând la o parte faptul că se recurge la formulări cu înțeles vag ca "nevoile familiilor" și "ceea ce o țară își poate permite", se arată că nivelul venitului se stabilește pe baza unei medii între nevoi și "aprecierea a ceea ce o țară își permite". Într-o asemenea formulare nu numai că impreciziunile sunt foarte mari, dar însăși soluția unei medii între nevoi (care ar trebui cuantificate după anumite criterii) și resursele (producția plus importul) de care dispune, în medie, la un moment dat o țară pentru fiecare locuitor al său (redarea în

termenii noștri a ceea ce, probabil, au înțeles autorii prin "aprecierea a ceea ce o țară își poate permite") nu are fundament; nivelul minim al veniturilor se află într-o relație strânsă cu strictul necesar consumului, iar gradul de satisfacere a nevoilor este dependent de oferta de bunuri și servicii și de mărimea prețurilor. În ultimă instanță venitul minim trebuie să permită procurarea bunurilor și serviciilor existente pe piață și care sunt strict necesare unei persoane (familii).

Cea de-a doua "metodă" prezentată de autori ca fiind utilizată în multe țări, aceea "de a stabili nivelul de venit minim care ar ridica veniturile a 10% din populația aflată la limita inferioară" nu este în realitate o metodă de determinare a venitului minim. În politica socială a unor țări, în funcție de resursele interne, se recurge la ajutorarea unui procent din familiile care se află sub pragul sărăciei; acest procent este diferit și include familiile cu situația cea mai proastă din ansamblul familiilor cu venituri sub pragul sărăciei. Deci nu procentajul de 10% poate sta la baza stabilirii pragului de sărăcie, ci pragul de sărăcie permite determinarea procentajului populației care este susținută prin măsuri de protecție socială. Ca normă (ceea ce noi am denumit "nivel minim de trai decent") în politica socială a oricărui stat, standardul de viață merită să se bucure de toată atenția și aceasta devine posibilă în condițiile în care economia cunoaște un curs ascendent, iar veniturile bugetare cresc. Subpunctele care sunt prezentate la așa-zisa cea de-a treia metodă reprezintă un amestec de fraze, de formulări și expresii incoerente și lipsite de conținut, ca, de exemplu: "nivelul minim acceptabil societății"; "punerea la punct a unei metode de stabilire a veniturilor familiilor, care ar putea scădea sub standard"; "stabilirea pragului de sărăcie care fixează nivelul sub care persoanele sunt considerate a trăi în sărăcie" ș.a.

LIVIU MANEA

Reforma sistemului de asistență socială în România apare ca un proces legitim, mai ales acum, când problemele tranziției multiplică dificultățile cu care se confruntă individul, familia și diferitele grupuri sociale. În acest sens este de remarcat supunerea spre dezbateră publică de către M.M.P.S. a Cărții albe, care încearcă să reunească o analiză critică a situației existente și sugestii ale opțiunilor pentru o dezvoltare ulterioară.

Ceea ce i se poate reproșa de la bun început acestui document este *lipsa unei filosofii a protecției sociale*, fapt care conduce la o serie de confuzii. Mai mult, se tinde spre o abordare și tratare *in sine* a asistenței sociale, în mod izolat față de celelalte componente ale sistemului de protecție socială. Spre exemplu, se afirmă clar că "unul din obiectivele unui sistem de asistență socială, într-o societate democratică, cu o economie de piață" (sic!) ar fi "asigurarea unor condiții de viață cel puțin decente pentru toți membrii societății, și în special pentru persoanele care nu pot să-și asigure singure veniturile minime necesare (vârstnicii, copiii, adulții handicapați)" (p. 38). În primul rând, cred că se supralicitează funcțiile asistenței sociale atunci când i se pretinde să asigure condiții de viață cel puțin decente pentru *toți* membrii societății. Apoi, se sugerează că aceste condiții decente s-ar identifica, ar echivala cu venitul minim necesar, deși sunt enunțate și alte obiective cum ar fi oferirea de prestații și servicii destinate mării potențialului fiecărui individ de a ieși din starea de dependență socială.

În afara asigurării venitului minim necesar, celelalte obiective sunt insuficient de specifice, neprecizând modul în care pot fi atinse și cum poate fi evaluată realizarea lor.

Analiza critică a modului de funcționare a sistemului existent conține o serie de inadvertențe. Spre exemplu la p. 39 se afirmă că “în general, ajutoarele bănești și serviciile de asistență socială sunt acordate numai condiționat acelor persoane care nu sunt capabile să muncească și nu au contribuit la un sistem de asigurări sociale”. Această afirmație conține cel puțin o parte de neadevăr: pensia socială acordată nevăzătorilor constituie un exemplu. Mai mult, se critică acordarea condiționată de prestații, deși orice sistem de asistență socială deschide dreptul la prestații și servicii în funcție de anumite condiții. De altfel chiar autorii, atunci când prezintă opțiunile de reformă, vorbesc despre criteriile (condițiile) de eligibilitate a beneficiarilor.

O altă critică (p. 40) se referă la faptul că “nici chiar toate persoanele nu pot beneficia de ajutoarele și serviciile la care ar fi îndreptățiți, fie datorită insuficienței alocațiilor bugetare pentru aceste tipuri de servicii și ajutoare, fie datorită imposibilității accesului la acestea, imposibilitate datorată lipsei de servicii în localitatea unde domiciliază sau datorită necunoașterii drepturilor de care ar putea beneficia”. De aici, se poate reține, ca aspect critic, doar nerepartizarea juridică în teritoriu a serviciilor de asistență. Insuficiența alocațiilor bugetare este dependentă de potențialul economic, iar faptul că nu toți cei îndreptățiți au acces la prestații este caracteristic tuturor sistemelor de asistență, deci chiar și celor mai dezvoltate. Spre exemplu, numeroase studii atestă că și în țările vest-europene există largi proporții ale celor îndreptățiți, care nu recurg la o serie de prestații (în Franța, 22% din cei îndreptățiți pentru obținerea unui minim de venit la bătrânețe așteaptă 5 ani după momentul stabilirii eligibilității; în Suedia, 80% din cei îndreptățiți nu recurg la un ajutor acordat pe baza testării mijloacelor; în Olanda, 55% din cei îndreptățiți nu recurg la obținerea unor subsidii pentru locuință ș.a.). Există numeroase motive ale acestui fenomen, dar care nu sunt operaționale pentru critica funcționării sistemului nostru actual. Accesul tuturor celor îndreptățiți la prestații și servicii reprezintă un ideal.

În plus, la p. 40 sunt vizate “cuantumul și criteriile de eligibilitate pentru ajutoarele bănești ocazionale care nu pornesc de la veniturile reale ale persoanei și nu se bazează pe mijloace de testare a veniturilor”, neprecizând modul de acordare a acestor ajutoare, aflate totuși în administrarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale.

Se insistă foarte mult asupra tratării unor prestații cum ar fi “alocațiile de stat pentru copii”, “indemnizația de naștere” ca prestații de asistență socială. Astfel, la p. 48 se propune ca “în sistemul prestațiilor sociale să fie prevăzută alocația de stat pentru copii recunoscându-se că toate familiile au *nevoie de sprijin* (subl. autorului) pentru îngrijirea copiilor lor, indiferent de venitul pe care îl realizează”. Cred că este un non-sens a vorbi despre nevoia de sprijin în toate cazurile deci și pentru familiile situate la treptele superioare ale scalei veniturilor; mai degrabă ar putea fi invocat argumentul universalității și cel al drepturilor copilului.

Lacunele analizei critice conduc la un accent aproape exclusiv asupra prestațiilor în bani, trecându-se prea ușor peste problema creării unei rețele naționale de servicii de asistență socială, care să fie implicate preponderent în activitățile de prevenire și readaptare. Totodată, se sugerează că problema fundamentală ar fi asigurarea venitului minim, pentru a cărui stabilire nu se precizează o metodă suficient de pertinentă. Astfel, orientarea opțiunii tinde spre un sistem neactiv, pasiv.

La p. 43 se încearcă, într-o formulare ce lasă de dorit, o definiție a viitoarei sfere a asistenței sociale, care ar trebui să circumscrie situațiile de risc social determinat de: abandon familial, lipsa părinților, lipsa locuinței, handicap fizic, boli cronice, familii cu copii mulți aflați în întreținere efectivă și lipsiți de resurse necesare, familii monoparentale, dependență de alcool și droguri, dezastre naturale și ecologice.

O astfel de definiție prezintă riscul clasificărilor și al nerespectării valorilor de bază în asistența socială: pe de o parte, unicitatea și individualitatea persoanei, iar pe de altă parte, autodeterminarea sa. Aceste valori ar trebui să fundeze prestații și servicii personalizate, adaptate fiecărei situații individuale și nu tratări ale indivizilor încadrați în diferite categorii de beneficiari.

Există un precedent pe care opțiunea inclusă și susținută de autorii Cărții albe riscă a-l repeta. Este vorba de ceea ce s-a întâmplat după adoptarea în 1992 a Legilor 53 și 57 referitoare la protecția și încadrarea în muncă a persoanelor handicapate, când luni de zile mii de solicitanți au luat cu asalt inspectoratele teritoriale, provocându-se o aglomerație de nedescris (liste întocmite noaptea, o mare risipă de efort și timp etc.). Adoptarea venitului minim necesar drept criteriu de eligibilitate pentru distribuirea ajutoarelor bănești va crea astfel de probleme, amplificate de mai multe ori.

În legătură cu asistența socială a persoanelor handicapate reiese clar fragmentarea de care se amintește în material (protecția acestora fiind resortul Secretariatului de Stat pentru Handicapați, lipsesc datele minime necesare analizei). În acest mod sunt neglijate aspectele ce țin de evaluarea efectelor pe care măsurile de protecție specială întreprinse până acum le-au indus.

În material apare destul de neclară propunerea referitoare la cadrul administrativ-organizatoric, optându-se pentru crearea unui organism unic, central și pentru descentralizare; nu sunt suficient de clar stipulate modul de implicare și atribuțiile nivelului local.

Accentul pus pe administrarea prestațiilor bănești este secondat de propunerea de descentralizare a stabilirii eligibilității; or, și în prezent, această descentralizare există pentru o serie de prestații. Faptul că nivelul local, consiliile locale sunt implicate doar în stabilirea eligibilității, nu și în administrarea resurselor, constituie o dovadă că modelul propus nu renunță la centralism.

De asemenea, opțiunile nu fac referiri la modul de finanțare (surse, alocare etc.).

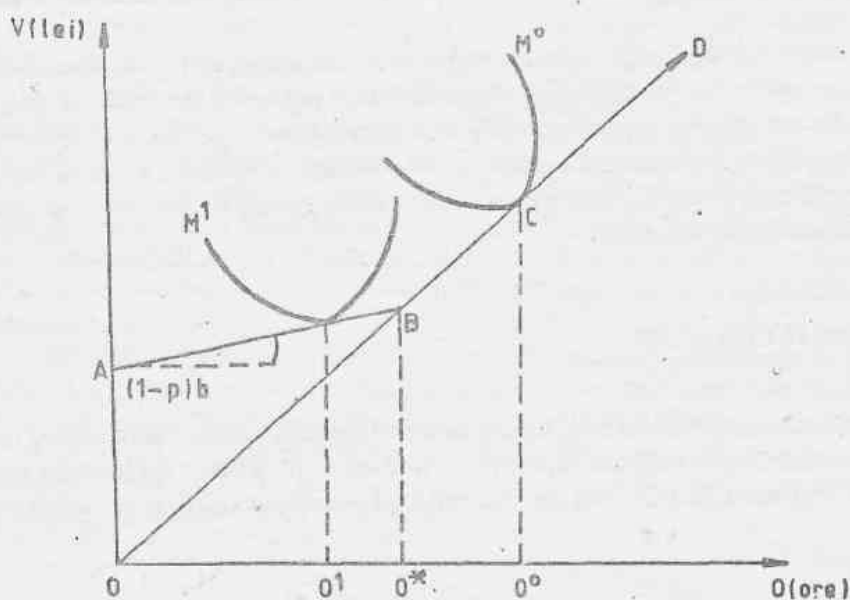
Pe ansamblu, Carta albă apare ca o asociere a punctului de vedere al unor experți străini (care nu cunosc suficient realitatea românească) cu acela al funcționarilor Ministerului Muncii și Protecției Sociale, care lucrează în sistemul actual și care, în mod normal, manifestă o reacție defensivă în aprecierea critică a obiectului și produsului propriului domeniu de activitate.

CAMELIA GHEORGHE

Introducerea ajutorului social de întreținere, pe care autorii Cărții albe îl propun ca *formă principală de prestație de asistență socială*, necesită testarea mijloacelor posibilor beneficiari. Opțiunea, în principal, pentru sprijinul social personalizat pe care o asemenea

metodă o presupune nu are în vedere o serie de dezavantaje importante. În Cartea albă, de altfel, găsim doar o enumerare (și nici aceea completă) a problemelor care ar trebui soluționate odată cu introducerea acestui instrument de protecție socială, dar nici o evaluare cât de sumară a potențialului financiar și organizatoric și, în special, a efectelor antrenate de o asemenea întreprindere. În plus, autorii par a ignora experiența semnificativă acumulată deja de numeroase țări care au trebuit să "repudieze" testarea mijloacelor ca principală formă de stabilire a eligibilității pentru obținerea dreptului la asistență socială, cauzele majore pentru care au fost nevoite să o facă. În acest sens, aș aminti doar cazul Marii Britanii în care încă de la începutul anilor '80 au existat preocupări serioase de găsire a unor alternative la ceea ce țările de limbă engleză numesc "means-test": varianta *Back to Beveridge* (bazată pe o protecție socială cu caracter universal) și varianta *Clean Sweep* (bazată pe dividendul social și impozitul negativ pe venit).

Dar, în fond, ce putem reproșa concret introducerii și la noi în țară a testării mijloacelor? În primul rând, riscul apariției "capcanei sărăciei" și "capcanei șomajului", mai ales datorită lipsei de experiență a personalului care va fi antrenat în această activitate în ce privește jocul pervers al ratei marginale a impozitelor (rata impozitului plătit pentru fiecare unitate de venit obținută peste un anumit plafon). Un exemplu pur teoretic arată că o persoană săracă poate pierde 0,6 unități monetare (u.m.) din ajutorul de întreținere la fiecare u.m. câștigată peste acest plafon, la care se adaugă o pierdere de 0,25 u.m. prin impozitul plătit pentru acea suplimentară u.m. În acest caz, săracul beneficiază doar de 0,15 u.m. din u.m. câștigată prin muncă (capcana sărăciei). Aceasta duce automat la lipsa interesului persoanei respective de a activa în continuare pe piața muncii (capcana șomajului) și la opțiunea acesteia de a-și asigura traiul pe baza expediențelor sociale la care este îndreptățită. Pentru a ilustra concluzia de mai sus, să ne concentrăm asupra figurii următoare, în care pe abscisă avem timpul de muncă în ore 0, iar pe ordonată venitul obținut prin muncă V (salariul s * numărul de ore lucrate 0).



$V = s * O =$ venitul salarial total (lei)

$s =$ salariul (lei)

$O =$ timpul de muncă (ore)

$p =$ proporție din $s * O$ (%)

$(1 - p) * s =$ rata marginală a salariului (%)

$A = (1 - p) * s * O =$ ajutorul social acordat unui individ prin schema de asistență socială, mai puțin o proporție p . $O^* =$ numărul de ore de muncă pentru care se obține un venit salarial insuficient stingerii dreptului la ajutorul A . $ABD =$ relația dintre venitul și timpul de muncă necesar obținerii acestuia.

Funcția de utilitate U pentru un individ depinde direct de venitul V și indirect de timpul de muncă O . Aceasta înseamnă că individul dorește să maximizeze funcția $U(V, O)$, în care $U_V > 0$ și $U_O < 0$. Cel mai convenabil mod de a ilustra grafic funcția U este de a trasa curbe de indiferență, definite ca o combinație între V și O ce dă utilități egale. Valoarea maximă a utilității M este atinsă în punctul $U(O(s, V), V) = M(s, V)$. În absența schemelor de asistență socială, individul va alege să lucreze O^0 ore, care depășesc punctul O^* reprezentând numărul de ore până la care câștigurile salariale sunt insuficiente stingerii dreptului de asistență socială A . Odată cu introducerea ajutorului social, ilustrat de linia ABD , punctul de maximizare a utilității devine $O1$, individul alegând să lucreze doar $O1$ ore pentru faptul că acest drept apare numai ca efect al opțiunii individului de a-și reduce timpul de muncă și implicit veniturile salariale dată fiind posibilitatea recurgerii la sprijinul social.

Concluzia celor prezentate mai sus este că în lipsa unei politici fiscale corespunzătoare și a lipsei aproape totale de experiență în manevrarea unor asemenea tehnici, introducerea testării mijloacelor pentru obținerea *principalei forme de asistență socială*, așa cum o numesc autorii nu are nici o șansă de reușită. La aceasta se adaugă aparatul administrativ uriaș, ca și costurile extrem de mari antrenate de un asemenea demers.

Având în vedere aceste argumente, consider că este de preferat un sistem categorial de asistență socială (în literatura de specialitate, sistem contingent), în care subiecții protecției pot fi simplu de identificat, dată fiind categoria dezavantajată din care fac parte, incidența riscului asociat anumitor faze ale ciclului de viață (maternitate, bătrânețe, boală etc.). Sprijinul social personalizat acordat pe baza testării mijloacelor poate funcționa doar după ce au fost epuizate toate celelalte modalități de ajutorare a celor nevoiași. Dar și în această situație introducerea testării mijloacelor va necesita un timp îndelungat de pregătire, ceea ce autorii Cărții albe nu au luat în considerare.

De fapt, documentul păcătuiește, în general, de lipsa unei etapizări concrete a obiectivelor ce urmează a fi atinse, a unui pas al reformei care se propune. Cartea albă dă senzația că oferă o opțiune de reformă a asistenței sociale care ar trebui să aibă loc și să "acopere" doar perioada tranziției, când un asemenea demers ar fi normal să aibă în vedere aliniamentele esențiale ale sistemului care va funcționa pe deplin dezvoltat în condițiile unei economii stabilizate și cu performanțe ridicate. Lipsa unei perspective pe termen lung se poate observa tocmai prin omiterea unei etapizări a obiectivelor. Nu trebuie constituit un sistem al tranziției, ci un sistem al economiei de piață orientate social spre care tindem. În fapt, nu s-a avut în vedere un pas al reformei încă de când s-a optat pentru introducerea alocației universale de stat pentru copii. Ne plângem de resurse, vrem să construim un

sistem care să fie viabil din punct de vedere al resurselor disponibile, renunțăm la unele prestații de asistență socială (pentru care facem și cuantificări ale economiilor care s-ar obține, p. 50), dar introducem alocația universală pentru copii, indiferent de veniturile părinților, de numărul acestora și al copiilor. Eu personal sunt pentru universalitatea acestei alocații: costul administrativ este scăzut, nu implică probleme de abuz sau de neutilizare, nu există posibilitatea apariției unei "capcane a sărăciei", constituie un element de protecție împotriva instabilității veniturilor în caz de șomaj sau divorț și, nu în ultimul rând reprezintă o recunoaștere a costului suplimentar antrenat de creșterea copiilor. Dar într-o economie de penurie ca a noastră efortul este mult prea costisitor, iar momentul introducerii universalității alocației a fost greșit ales, în mod categoric.

O ultimă observație se leagă de finanțarea asistenței sociale. Cartea albă nu oferă nici o informație semnificativă legată de modul de finanțare a asistenței sociale. Deci putem astfel crede că se va continua ca până acum! Dar chiar nu avem nimic de reformat în acest domeniu, nu cu asta ar fi trebuit să se înceapă? Ceea ce se știe este faptul că cea mai mare parte a fondurilor destinate asistenței sociale provin de la bugetul de stat, care distribuie autorităților locale partea care i se cuvine județului respectiv, parte estimată pe baza metodei normative. Aceasta are în vedere caracteristicile demografice ale județului și rata înmatriculărilor în școli, dar nu ține cont de disparitățile existente în dezvoltarea economică între diferite județe și nici de capacitatea consiliilor locale de a-și genera propriile venituri din taxe. Este într-adevăr dificil pentru Ministerul de Finanțe să opereze o împărțire *ex ante* a fondurilor centrale bazată pe o anticipare a tuturor posibilelor nevoi locale. Totuși, formula de evaluare utilizată frustrează de resurse financiare județele care au cea mai mare nevoie de programe de asistență socială (de exemplu, așezările slab dezvoltate economic). Ca atare, actualul mod de finanțare nu mai poate funcționa și în viitor. Autoritățile centrale ar trebui să stabilească fondurile destinate fiecărui județ având în vedere anumiți indicatori economici și sociali de semnal ai nevoilor din zonă (venitul pe locuitor, rata șomajului, cifra de afaceri, costul vieții etc.). Deși administrarea programelor de asistență socială trebuie să constituie în continuare sarcina organelor locale, așa cum autorii Cărții albe menționează, totuși este nevoie ca Guvernul să definească un set clar de proceduri și principii-ghid pentru stabilirea eligibilității la asistență socială în vederea promovării unui standard minim de administrare a schemei la nivel local și a unui tratament echitabil în toate județele țării. În plus, consiliile locale pot discerne singure și în funcție de resursele disponibile proprii acordarea de ajutoare mai generoase în anumite domenii ale asistenței sociale.

RODICA GHETĂU

Cartea albă debutează cu o analiză a sistemului de asistență socială în România în perioada 1945-1989. Ce se poate remarca însă de la bun început este faptul că analiza respectivă se referă aproape în totalitate la felul cum a funcționat sistemul după anul 1970, când a fost desființat prin lege și a continuat totuși să existe sub o formă mascată de protecția socială, asumându-și într-adevăr sarcini care-i depășeau cadrul (alocația pentru mame cu mulți copii, de exemplu) pe de o parte și reducând la maximum activitatea de asistență socială deschisă, pe de altă parte.

Totuși, până la desființare în anul 1970, asistența socială în România a avut o serie de realizări privind ajutorul în caz de calamități care a funcționat în perioada secetei din 1946, ca și rezolvarea unor probleme sociale legate de urmările celui de-al doilea război mondial.

Din punct de vedere organizatoric și metodologic, sistemul de asistență socială a avut o serie de aspecte pozitive demne de luat în considerare: existența unei rețele teritoriale de asistență socială cu un barem de o asistentă socială la 50.000 de locuitori, funcționarea unei școli de pregătire a cadrelor în anii 1960-1970 etc.

Ca atare o analiză mai bine documentată cu privire la perioada respectivă ar fi putut fi utilă pentru preluarea și eventual reactualizarea unor experiențe pozitive și pentru evitarea perpetuării unor greșeli.

Referitor la diagnoza sistemului actual de asistență socială, realizată în paginile următoare ale Cărții albe, consider că aceasta este binevenită și extrem de utilă prin faptul că pune la dispoziția specialistului, cât și a beneficiarului o listă exhaustivă de prestații. Dar lipsa unei prezentări prealabile a conceptului de asistență socială, a locului și rolului acesteia în cadrul larg al protecției sociale poate naște confuzii.

Știut fiind faptul că asistența socială se dedică printr-o serie de măsuri și acțiuni activ-operative rezolvării problemelor unor anumite persoane, de la caz la caz și în cadrul oferit de legislație, dar numai pe bază de anchetă socială, nu putem considera ca făcând parte din prestațiile de asistență socială a celor cu caracter universal. Universalitatea nu poate fi acceptată ca principiu în asistența socială, care are prin definiție tocmai un caracter specific. A considera alocația de stat pentru copii, ajutoarele pentru mamele cu mai mulți copii, indemnizația de naștere, alocația de sprijin pentru șomeri, ca și unele scutiri de impozit ca prestații de asistență socială înseamnă a perpetua o eroare comisă anterior: considerarea tuturor acestor beneficiari ca fiind dependenți sociali. Însuși termenul de "asistență socială" și "asistat" desemnează situația în care un individ nu-și mai poate rezolva prin mijloacele proprii sau cu sprijinul familiei problemele sale și care are nevoie de a fi asistat de un specialist pentru a reintra în condiții de normalitate.

Or, nu toate mamele, nu toți șomerii, nu toți copiii și, în general, nu toate persoanele provenind din grupurile defavorizate sunt în situația de dependenți sociali, pentru a intra în sfera preocupărilor asistenței sociale.

Degrevarea asistenței sociale de unele activități de punere în drepturi care se fac automat prin efectul legii ar fi o cale recomandabilă pentru înlăturarea unor activități birocratice și pentru folosirea timpului de lucru într-un mod mai util asistenței sociale propriu-zise.

Desigur, afirmația că "și familiile bine organizate au, în mod normal, nevoie de sprijin în îngrijirea copiilor" este perfect valabilă, dar aceasta este sarcina asistenței de ocrotire care funcționează la nivelul Ministerului Sănătății și care are obligația de a sesiza sistemului social sau de a îndemna familia către asistența socială pentru rezolvarea problemelor sociale și în nici un caz pentru a da sfaturi cu privire la "îngrijirea noului născut" (p. 55).

Pe de altă parte, alături de reevaluarea conceptului de asistență socială, deformat în anii când aceasta aproape nu a existat, se impune o reconsiderare a categoriilor cărora asistența socială le acordă sprijin.

Astfel, Cartea albă sugerează la p. 55 că în sfera categoriilor vizate de asistența socială, ar "intra" mama necăsătorită. Dar fata-mamă (definită ca minoră care are un copil dintr-o legătură întâmplătoare), mama divorțată, văduvă sau abandonată, care fac parte — împreună cu mama necăsătorită — din aceeași categorie de "mamă singură" cu care asistența socială operează nu merită nici o atenție, nu au deloc nevoie de sprijin? Sau numai persoanele cu handicap fizic sau mental e necesar a fi asistate (p. 43)? Pe cele cu handicap senzorial putem să le neglijăm?

Cu privire la necesitatea restructurării organizatorice este fără îndoială necesar un cadru pe cât posibil mai unitar și coerent care să abordeze mai mult "nevoia" decât "problemele", decât crearea de noi instituții pentru fiecare problemă așa cum s-a întâmplat la noi. Este și punctul de vedere al specialiștilor americani și englezi cu privire la obținerea unei mai mari eficiențe în domeniu.

O altă observație se referă la faptul că trebuie avute în vedere, în cadrul asistenței sociale, nu doar condițiile materiale de trai (hrană, îmbrăcăminte, locuință), ci și problemele legate de carențe pedagogic-educative, culturale, familiale etc.

De aceea, alături de ajutorul material ce se acordă prin prestații, care este de cele mai multe ori o măsură de urgență cu caracter paleativ, trebuie mult dezvoltată acțiunea de asistență socială deschisă.

În acest context, varianta propusă cu privire la restructurarea prestațiilor sociale și dezvoltarea unor servicii sociale ar putea fi desigur cea mai potrivită.