

persoană de bună credință, indiferent cât i s-ar fi perorat despre superioritatea agriculturii colectiviste și chiar dacă viața ar fi obligat-o la un moment dat să o slujească, găsește în ea suficiente argumente pentru a se convinge de superioritatea incontestabilă a gospodăriei agricole privat-familiale.

Gheorghe Socol

## POLITICA SOCIALĂ ÎN PERIOADA POSTCOMUNISTĂ

Când se vorbește despre tranziție, aproape întotdeauna se are în vedere procesul complicat, și până în prezent confuz, prin care economia de comandă, moștenită de la vechiul regim, este restructurată și remodelată pentru a i se da configurația proprie economiei de piață. Se uită însă sau se lasă pe plan secundar faptul că economicul se află într-o indisolubilă relație cu socialul. De la această regulă fac excepție mai ales politicienii care vorbesc mult și despre politica socială ca parte a tranziției, dar o evocă mai ales în sensul restrictiv de protecție socială. De aceea, o lucrare<sup>6</sup> consacrată politicii sociale nu poate fi decât binevenită, atât pentru înlăturarea confuziilor reductioniste cât și pentru impunerea concepției despre tranziție ca proces în care demersul economic trebuie să fie dublat de demersul social.

Până la această lucrare, despre politica socială și corolarul ei obsesiv, am spune, protecția socială, s-a scris intermitent în ultimii cinci ani. De fiecare dată însă problemele au fost privite sectorial sau punctual. Chiar și cele două lucrări<sup>7</sup> elaborate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, deși de o mai mare amploare și cu o viziune sistemică implicită, nu sunt o excepție din acest punct de vedere căci nici aici nu ni se oferă o concepție globală despre politica socială. Spre deosebire de toți predecesorii săi de la noi și de toate lucrările care l-au precedat, Ioan Mărginean studiază pentru prima oară problematica socială în ansamblul său și formulează liniamentele unei strategii atotcuprinzătoare de restructurare a sistemului de protecție socială și a serviciilor sociale pentru a le adapta cerințelor și cadrului economiei de piață, noii societăți. Soluțiile de principiu avansate de Ioan Mărginean în această privință sunt, pe de o parte

<sup>6</sup> Mărginean, Ioan, *Politica socială și economia de piață în România*, București, C.I.D.E., 1994.

<sup>7</sup> *Cartea albă a reformelor sociale și a pensiilor; Cartea albă a asistenței sociale*, București, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, 1993.

rezultatul unei atente examinări a stărilor de lucruri existente în țara noastră și pe de altă parte al evaluării cu discernământ a modelelor în funcțiune în țările dezvoltate.

Trei sunt, deducem din lucrare, motivele pentru care trebuie să se impună politica socială în prim planul acțiunii reformatoare ce se desfășoară în țara noastră după Revoluția din decembrie 1989. O primă motivație ține de necesitatea eliminării neajunsurilor sistemului de protecție socială moștenit de la vechiul regim care, pe lângă avantajele decurgând din lărga sa sferă de cuprindere și accesibilitatea unor servicii, suferea totuși de carențe destul de grave. Sunt enumerate în acest sens marea discrepanță dintre pensiile de stat și pensiile foștilor țărani cooperatori, slăbiciunile asistenței sociale și disfuncțiile și formalismul unor servicii sociale. Al doilea motiv este că o societate clădită pe fundamentul economiei de piață, așa cum se preconizează pentru România, trebuie să beneficieze de un sistem de protecție socială și de servicii sociale compatibil cu legitățile economiei de piață, ceea ce nu este cazul, bineînțeles cu sistemul actual. Al treilea motiv care face necesară reforma sistemului de protecție și servicii sociale, invocată de Ioan Mărginean, sunt greutățile acestei perioade de tranziție cărora nu le pot face față importante segmente de populație fără sprijinul societății.

Adevărul este că ideea reformei sistemului de protecție și servicii sociale este acceptată de toți cei care au tangență cu acest compartiment, începând cu partidele politice, guvernul și terminând cu experții, deosebirile de opinie manifestându-se doar în ceea ce privește ritmul în care să fie operate schimbările și al soluțiilor concrete preconizate. Ceea ce particularizează poziția lui Ioan Mărginean în această privință, fără a-l singulariza desigur, este insistența cu care pledează pentru ca înlocuirea structurilor vechi să se facă treptat, numai pe măsură ce s-au concretizat premisele materiale și sociale necesare funcționării instituțiilor noi. Altfel, avertizează autorul, există riscul să ne trezim în situația ca nevoi imperative de sprijin și protecție să nu poată fi onorate.

Potrivit concepției exprimate de autor, politica socială nu trebuie să fie subordonată altor politici. De asemenea, funcția ei nu este reparatorie, de suplینire a slăbiciunilor sistemului economic, de exemplu, ci una autonomă, de promovare și protejare a calității vieții populației. Recunoscând importanța politicii economice în perioada de tranziție, autorul pretinde ca aceasta să fie dublată de o strategie bine conturată în domeniul social, care să garanteze finalitatea umană a schimbărilor ce se produc în plan economic, să protejeze calitatea vieții. Călăuzindu-se de aceste considerente, în lucrare sunt formulate 21 de principii (autorul le numește opțiuni) care să ghideze reforma sistemului de protecție socială și de servicii sociale. Lăsând deoparte acele principii care reiau idei la care ne-am mai referit, este vorba de altfel de deziderate precum: privatizarea și deznaționalizarea mijloacelor de producție; cheltuielile sociale să

reprezintă 25% din PIB; renunțarea la acțiunea de moderare a salariilor și veniturilor; obligativitatea angajamentelor sociale ale agenților economici; promovarea atitudinii active pentru autoprotecție; pluralismul bunăstării (publică, privată, voluntară); organizarea protecției sociale pe trei niveluri: central, regional, local; urgența eliminării contradicțiilor și disfuncționalităților sistemului actual; resursele politicii sociale se obțin prin contribuția beneficiarilor, întreprinderilor (patronilor) și statului; corelarea nivelului prestațiilor de protecție cu resursele, cu contribuția personală și costul vieții.

Referitor la acest set de principii ale reformei sistemului de protecție socială și de servicii sociale se pot pune trei întrebări.

O primă întrebare este dacă ele sunt suficiente pentru a îmbrățișa întregul domeniu al politicii sociale, cu numeroasele și diversele sale aspecte. Din acest punct de vedere opinia noastră este că principiile (opțiunile) formulate acoperă deplin sectorul protecției sociale și în mai mică măsură pe cel al serviciilor sociale. Probabil că tocmai acesta este motivul pentru care, în paragraful consacrat restructurării serviciilor sociale, autorul simte nevoia să introducă trei principii cu referire specială la acest domeniu.

A doua întrebare ce se poate pune este dacă principiile respective pot fi operaționalizate în acțiunea de legiferare și de creare de instituții prin care se va materializa noul sistem de protecție socială și servicii sociale. Răspunsul este și de data aceasta afirmativ, principiile respective își pot găsi ușor întruchiparea în legi și instituții prin care să se configureze sistemul renovat de protecție și de servicii sociale.

Ultima întrebare pe care ne-o punem este dacă principiile formulate sunt suficient de permissive pentru a nu exclude soluțiile alternative sau chiar mai multe variante la aceeași problemă. Și din acest punct de vedere răspunsul este da, principiile propuse de autor drept îndreptar al reformei acestui domeniu nu sunt rigide și admit o diversitate de soluții concrete. Unica restricție pe care o pun este ca soluțiile practice alese să se înscrie în exigențele economiei de piață și să favorizeze promovarea bunăstării.

Restructurat și perfecționat în spiritul celor 21 de opțiuni, actualul sistem de protecție socială și de servicii sociale nu va putea fi înlocuit complet în următorii 10 – 15 ani, se spune în lucrare. Acest termen limită îndepărtat ar putea să însemne un simplu exces de prudență din partea autorului și în acest caz n-ar fi mai nimic de comentat. S-ar putea însă ca el să semnifice un anumit ritm al înnoirilor în acest domeniu, în care caz ar funcționa ca scadență efectivă. Dacă lucrurile stau astfel, nu putem trece mai departe fără să spunem câteva cuvinte.

Este de domeniul evidenței că tranziția, în general, și drept consecință și tranziția spre un sistem nou de protecție socială și de servicii sociale, se desfășoară într-un ritm lent în România. Cel puțin așa s-au desfășurat lucrurile până în prezent. Extrapolând anilor următori viteza de desfășurare a



schimbărilor structurale de până în prezent, Ioan Mărginean a putut ajunge în mod justificat să creadă că implementarea noului sistem de protecție socială și de servicii sociale va dura mult. Se pune însă întrebarea dacă sau cât de plauzibilă este ipoteza menținerii, în anii care vin, a ritmului lent a transformărilor din ultimii cinci ani? După cât se pare, timpul nu mai are răbdare cu noi și în următorii câțiva ani în România trebuie să se înfăptuiască tranziția de la sistemul economico-social etatist la economia de piață. Și atunci, dacă sistemul economico-social va fi de tip capitalist, cum să mai fie posibil ca vechea organizare a protecției sociale și a serviciilor sociale, fie și îmbunătățită, să se mențină?

Părerea noastră este că acest orizont temporar de 10 – 15 ani este o simplă inadvertență din partea autorului. Pledoaria insistentă existentă în lucrare pentru restructurare și pentru crearea a statului bunăstării reprezintă o dovadă incontestabilă în acest sens. Dacă stăruim totuși în discutarea unui amănunt, fără relevanță în fond pentru ansamblul volumului, faptul se explică prin constatarea că există deja tentația de a valoriza lucrarea nu din perspectiva adoptării pe cât posibil mai urgent a unui sistem modern de protecție socială și de servicii sociale și din aceea a tergiversării tranziției în acest domeniu, repetându-se eroarea comisă la restructurarea economiei naționale.

Noul sistem de protecție socială, așa cum îl concepe Ioan Mărginean, se va sprijini instituțional pe Secretariatul Securității Sociale, care va înlocui toate organismele care în prezent au atribuții în domeniul protecției sociale și care va administra bugetul social aferent alimentat de contribuțiile de asigurări și asistență socială. Deși prin această sugestie activitatea din acest domeniu, până în prezent aflată sub tutela mai multor instituții independente, se va concentra într-o structură administrativă unică, de data aceasta este vorba, fără îndoială, de o centralizare bună. Mai ales când centralizarea instituțională este dublată de bugetul unic, cum este și firesc. Câștigul realizat prin aceasta este, în câteva cuvinte, reducerea birocrăției, o mai mare promptitudine în efectuarea prestațiilor, înlăturarea paralelismelor și reducerea cheltuielilor administrative, ceea ce nu poate fi decât în avantajul beneficiarilor protecției sociale și al întregii societăți.

Propunerea autorului privind constituirea bugetului unic al protecției sociale este întregită de unele sugestii judicioase privind finanțarea acesteia. Este știut că după 1989, treptat, cheltuielile de la buget pentru politica socială, care erau oricum modeste, au scăzut de la 15,7% în 1991 la 14,9% din PIB în 1992 și au continuat să scadă în anii următori, ponderea lor în Produsul Intern Brut fiind la noi mult mai mică decât în țările dezvoltate (unde reprezintă 22–30%). Fiindcă este o anomalie ca într-o țară cu mulți săraci, cum este România, și cu un sistem de impozitare drastică a veniturilor, în special a veniturilor salariale, partea deținută de cheltuielile sociale în bugetul public să fie atât de mică, Ioan Mărginean propune ca aceste cheltuieli să reprezinte 25% din PIB.

În același timp, autorul consideră că ponderea diferitelor resurse de finanțare trebuie să fie complet diferită de aceea existentă în prezent. În condițiile în care impozitele și contribuțiile sociale ale salariaților ajung până la circa 50% din venit, iar ceea ce primesc înapoi sub formă de prestații sociale reprezintă în medie în jur de 14 – 15% din PIB, este evident că o parte din contribuții nu se întorc în nici un fel înapoi la contribuabili. De aceea, în lucrare se apreciază că impozitele directe și contribuțiile sociale plătite de beneficiari trebuie să reprezinte 10 – 30% din veniturile lor, urmând ca restul de 70 – 90% din bugetul social să fie acoperit prin contribuția patronilor (întreprinzătorilor) și a statului, din diferite donații eventual.

De o reală utilitate în cazul acestei acțiuni de redistribuire a poverii contributorilor la realizarea bugetului social și la reducerea presiunii asupra acestuia este propunerea de a elimina supraprotecția de care beneficiază unele persoane, care reprezintă o risipă irațională. Într-adevăr, este de neînțeles ca venituri mici de 60.000–100.000 lei pe lună să fie impozitate, deși posesorii se află sub pragul sărăciei sau în apropierea acestuia, iar venituri mai mari, uneori chiar foarte mari, să nu fie impozitate sau să fie impozitate simbolic; este un lux ca persoane bine situate sau copiii lor să beneficieze de diferite alocații în timp ce pentru cei aflați în nevoie sumele disponibile sunt insuficiente. O formă de supraprotecție sunt și salariile exagerat de mari, în nici un fel justificate, care se plătesc în unele sectoare de activitate, salarii care, fie că sunt obținute din prețurile de monopol impuse de acele ramuri, fie că sunt asigurate prin subvenții de la buget, diminuează în cele din urmă veniturile celorlalte categorii socio-profesionale.

Referirea concretă la cele două domenii ale protecției sociale – asigurările sociale și asistența socială – prilejuiește autorului formularea unor noi sugestii reformatoare, fie ca modalitate de eliminare a unor neajunsuri ale sistemului actualmente în funcțiune, fie ca delimitare critică de diferitele soluții alternative provenind din alte surse.

O primă chestiune abordată este aceea a introducerii asigurărilor private prin constituirea de fonduri. Analizând cu atenție implicațiile pozitive ale acestei formule (posibilitatea marketizării, restituirea integrală a sumei cuvenite contributorului) dar și riscurile (posibilitățile reduse de cotizare din partea unei populații cu venituri modeste, riscul falimentului, inevitabil în cadrul economiei de piață, care pândește fondul, imposibilitatea de a determina ce perioadă de timp să dureze restituirea fondului, cu alte cuvinte cât va trăi beneficiarul), în lucrare se pledează pentru o soluție de compromis constând în menținerea formulei actuale de asigurări sociale redistributive, eventual administrate potrivit exigențelor marketingului, și introducerea asigurărilor private pentru cei care doresc să-și suplimenteze veniturile.

Cea de-a doua chestiune la care Ioan Mărginean vine cu o soluție personală, avantajoasă, este aceea a modului de administrare a asigurărilor

sociale. Punctul de vedere susținut în lucrarea, la care ne referim, este acela al unei Case unice de asigurări sociale (aceasta înseamnă eliminarea dualismului actual reprezentat de existența asigurărilor de stat, pe de o parte, și a asigurărilor pentru agricultori, pe de altă parte) și un fond unic obținut printr-o contribuție de asemenea unică, dar diferențiată din partea beneficiarilor, a patronilor (întreprinderilor) și a statului. Contribuția pentru șomaj s-ar alătura celorlalte contribuții alcătuind împreună Fondul asigurărilor sociale care ar alimenta toate prestațiile către populație: pensii, indemnizații de maternitate și de concedii medicale, ajutorul de șomaj, alocația de sprijin și prestațiile necontributive pentru handicapați și vârstnicii lipsiți de mijloace de existență.

Avantajele decurgând din soluția imaginată, de ordin funcțional și financiar, sunt atât de evidente și atât de însemnate încât nu mai este cazul să insistăm.

Modificarea raportului persoane ocupate/pensionari, care face în prezent ca în România la mai puțin de trei persoane încadrate să revină un pensionar, și presiunea tot mai puternică la care este supus din acest motiv sistemul asigurărilor sociale, a dus între altele la punerea în discuție a vârstei de pensionare. Concretizând această preocupare, Cartea albă a reformei asigurărilor sociale și a pensiilor, a Ministerului Muncii și Protecției Sociale, la care ne-am mai referit, vine cu propunerea ca în decurs de câțiva ani vârsta de pensionare a persoanelor care nu lucrează în condiții deosebite să fie ridicată de la 55 (57) ani pentru femei și 60 (62) ani pentru bărbați la 65 de ani pentru ambele sexe.

Invocând o serie de contraargumente de bun simț, Ioan Mărginean respinge propunerea MMPS ca nefondată. Continuând demonstrația oferită în lucrare, ne permitem să aducem încă un argument împotriva poziției adoptate în respectiva Carte albă. După cum am mai spus, motivul principal pentru care ministerul amintit propune decalarea vârstei de pensionare este presiunea exercitată de numărul mare de pensionari asupra bugetului asigurărilor sociale. Realitatea infirmă existența vreunei presiuni de acest fel actualmente, din moment ce an de an fondul de pensii este excedentar.

Ultima problemă la care dorim să ne referim din secțiunea asigurărilor sociale privește asigurările de sănătate ca alternativă la serviciile publice de sănătate existente, formulă de asemenea susținută de Cartea albă a MMPS.

Ca și în cazul menționat mai sus al privatizării asigurărilor sociale, Ioan Mărginean atrage atenția asupra riscurilor adiacente acestei formule precum insuficiența fondurilor și lipsirea unor contingente importante de persoane de asistență medicală necesară. De aceea, ca și acolo, obținerea sa este menținerea serviciilor sanitare publice, dotate cu fondurile convenite, asigurărilor de sănătate fiindu-le atribuit un rol complementar.

Recunoscând caracterul justificat al precauției manifestate de autor față de admiterea pripită a unor schimbări de esență în domeniul sanitar, observăm



totuși că soluția sa eludează de fapt principalele neajunsuri ale asistenței medicale actuale: precaritatea bazei materiale și situația inconfortabilă în care este pus pacientul, obligat adesea să câștige bunăvoința medicului prin eforturi materiale importante. Atâta vreme cât aceste două curențe nu au fost înlăturate, nu se poate spune că asistența medicală se realizează într-un cadru organizatoric optim.

Paragraful consacrat asistenței sociale, deși restrâns, este totuși deosebit de consistent. Dimensiunile reduse ale asistenței sociale de până la Revoluția din decembrie, mai ales comparativ cu cerințele, pun pe reformator în situația de a acționa pe teren aproape gol. Nu este exagerat a spune că, în acest domeniu, aproape totul este de făcut sau de refăcut.

Având în vedere experiența de până acum, este de așteptat ca prima sugestie a autorului să se refere la crearea unei structuri instituționale unitare și, întradevăr, chiar așa stau lucrurile. În cadrul Secretariatului Securității Sociale se propune funcționarea unei Direcții a asistenței sociale având sarcina să gestioneze toate activitățile care țin de acest domeniu, dar centrul de greutate al activității concrete se va afla la nivelul colectivităților locale și al primăriei, cele mai în măsură să stabilească cine și cât are nevoie de ajutor social și dacă acesta trebuie acordat sub formă bănească sau sub formă de servicii.

Ultimul paragraf al volumului se ocupă de reorientarea și dezvoltarea domeniului pe cât de vast pe atât de diferit al serviciilor sociale. Suntem preveniți de autor, pe bună dreptate, că specificarea lor nu se pretează la o tratare globală, așa încât va trebui să ne mulțumim cu câteva considerații de ordin principal. Astfel, foarte pe scurt, promovarea reformei în învățământ, sănătate și cultură trebuie să asigure o mai mare accesibilitate, descentralizarea și îmbinarea ofertei publice cu oferta particulară, introducerea managementului. După părerea autorului, pătrunderea economiei de piață în domeniul serviciilor publice nu înseamnă nici privatizarea instituțiilor și a structurilor existente, nici abdicarea statului de la obligațiile sale de a oferi suportul financiar necesar. Considerând că protecția socială și serviciile sociale sunt domenii de importanță națională majoră, Ioan Mărginean sugerează ca efortul financiar al statului să nu se limiteze, cel puțin în ceea ce privește învățământul și cultura, la granițele actuale ale țării ci să se extindă la toți românii.

În afara acțiunilor pentru modernizarea serviciilor tradiționale, o preocupare indispensabilă în această perioadă trebuie să fie extinderea gamei de servicii oferite populației. În acest sens, în lucrare sunt menționate, între altele, serviciile sociale personale, a căror menire este rezolvarea unor situații de viață ce nu pot fi soluționate în cadrul familial, serviciile la domiciliu și serviciile locative, a căror utilitate în perioada actuală de stagnare a construcției de locuințe nu mai este necesar să fie subliniată.

Apropiindu-ne de finalul acestor considerații se pune firește întrebarea dacă lucrarea omite unele aspecte mai deosebite care ar fi meritat să fie

menționate într-o schiță de program al politicii sociale în perioada de tranziție. Constatând că studiul de care ne ocupăm se distinge printr-o perspectivă cuprinzătoare asupra subiectului, în condițiile în care maniera de tratare adoptată este aceea de limitare la esențial, considerăm totuși că există cel puțin o astfel de temă care nu face obiectul unei examinări fie și sumare. Este tema instituțiilor și fundațiilor societății civile care își asumă tot mai mult atribuții în domeniul protecției sociale și al serviciilor sociale, a cadrului lor de funcționare și a rolului acestora în sistemul instituțional specific. Într-o strategie globală de politică socială ar trebui integrate și acestea.

Dacă vor exista poate unele omisiuni, în același timp trebuie să precizăm că în lucrare sunt tratate cu mult mai multe probleme actuale ale politicii sociale decât rezultă din comentariul nostru. Era inevitabil însă să facem o selecție și să stăruim îndeosebi asupra acelor teme care nouă ni se par mai importante în contextul în care ne aflăm. Procedând selectiv, din punctul nostru de vedere, suntem convinși că multe alte subiecte și rezolvări propuse de lucrare, poate tot atât sau mai pertinente ca acelea trecute aici în revistă, au fost ignorate. Este de aceea cu atât mai necesar să accentuăm că, privită ca un tot, lucrarea *Politica socială și economia de piață în România*, al cărei autor este Ioan Mărginean, reprezintă, prin concepția sa și prin mulțimea rezolvărilor de principiu judicioase oferite, un instrument deosebit de util în acțiunea de restructurare și reorganizare a protecției sociale și a serviciilor sociale din țara noastră.

Gheorghe Socol