

POLITICI FAMILIALE ÎN LUME ȘI ÎN ROMÂNIA

GEORGETA GHEBREA

Deoarece nu există dezvoltare fără populație umană și nu există populație umană decât structurată în familii, rezultă importanța familiei pentru dezvoltarea unei națiuni moderne, importanță subliniată și de funcțiile specifice familiei.

Necesitatea unei politici familiale decurge și din tendințele recente în evoluția familiei: modificarea structurii și modelelor familiale, pierderea funcției de producție, independența economică a femeii, scăderea ponderii populației active în ansamblul populației, creșterea numărului de menaje unidimensionale, reflectarea unor efecte negative ale dezvoltării sociale și economice asupra familiei (o astfel de situație o reprezintă și tranziția fostelor țări socialiste către economia de piață).

Problematica politicii familiale cuprinde funcțiile și relațiile familiale, precum și influențele marilor domenii sociale (învățământ, sănătate, nutriție, locuință, ocuparea forței de muncă, serviciile etc.) asupra familiei. Demersul politicii familiale este alcătuit din: obiective, principii, instrumente, evaluare. Prin modul în care sunt concretizate aceste elemente, se conturează tipurile de politici sociale familiale, având două modele principale: *instituțional* (bazat pe principiul egalității sociale, susținând universalismul politicii sociale și având ca scop redistribuirea resurselor - de exemplu, guvernarea socialistă în Suedia) și *rezidual* (care prevede intervenția statului doar în situații extreme, când piața liberă și familia nu mai pot proteja indivizii - de exemplu, S.U.A.).

Instrumentele politicii familiale se pot clasifica în economice și non-economice (sau expresive, dintre acestea o mare importanță având legislația familiei).

Instrumentele propriu zise ale politicii familiale sunt: veniturile și repartiția lor, sistemul de prestații (beneficii) familiale în bani și în natură, sistemul fiscal, sistemul de asistență socială și serviciile sociale în favoarea familiei, politica financiară (credit, subvenții).

În continuare vom prezenta, pe scurt, principalele evoluții ale acestor instrumente pe plan mondial:

Veniturile: garantarea unui venit minim pe familie; indexarea automată în funcție de evoluția prețurilor.

Prestații familiale: alocații pentru copii (universale sau selective; unitare sau diferențiate); beneficii de maternitate; compensarea unui eveniment familial (căsătorie, deces, începutul școlii); beneficii pentru adopție, plasament familial, încredințare; beneficii pentru familii monoparentale și femei văduve, divorțate sau separate; beneficii pentru familiile sărace (burse pentru elevi și studenți, tichete de masă, mese școlare, cantine sociale, medicamente, lapte, alocații pentru chirie,

alocații pentru energie, reduceri de preț la transport); ajutoare pentru familii (mame) cu mulți copii.

Sistemul fiscal are un rol redistributiv în favoarea familiilor numeroase și cu venituri mici.

Asistența socială este preponderentă în țările mai apropiate de modelul rezidual. Ea cuprinde beneficii în bani, natură și servicii și se adresează în principal familiilor sărace, orfanilor, handicapaților, familiilor cu probleme de devianță socială.

Serviciile sociale: învățământ general gratuit, asistență medicală gratuită, servicii de supraveghere a preșcolarilor, servicii de dezvoltare a personalității copiilor, terapia de familie, consultare în probleme familiale etc.

Creditele sunt adresate în special familiilor tinere sau pentru achiziții sau reparații domestice.

Subvențiile pentru produsele destinate copiilor ș.a. au tendința de a fi eliminate din rândul instrumentelor politicii familiale.

Care este situația României față de aceste evoluții pe plan internațional?

Datorită urmărilor celui de-al doilea război mondial, în Europa a apărut, suprapusă realității geografice, o entitate geopolitică nouă: Europa de Est, din care a făcut parte și România. Politica familială a statelor comuniste, ce au alcătuit această entitate est-europeană, a avut, între 1950 și 1989, câteva trăsături generale comune. Aparent, datele statistice oficiale indică un interes benefic al regimurilor comuniste pentru familie, atât prin numărul programelor de securitate socială, cât și prin mărimea cheltuielilor alocate din PIB pentru aceste programe. Protecția mamei și copilului (alocații, servicii, concedii etc), înrolarea copiilor în învățământul preșcolar și școlar, rata ocupării forței de muncă feminine - reprezintă capitole unde țările socialiste erau plasate mai bine chiar decât majoritatea țărilor capitaliste (cu excepția celor scandinave) și incomparabil față de „lumea a III-a”.

Politica socială și familială a statelor socialiste - fie că este sau nu în sine greșită - a fost compromisă din două cauze majore: falimentul economiei (care nu a mai fost capabilă să o susțină) și supremația ideologică a unei puteri de natură totalitară, străină de realități.

Trăsăturile generale ale acestei politici au fost, în opinia noastră, următoarele:

- egalitarismul, realizat prin redistribuirea ce limita veniturile primare și susținea veniturile secundare;
- paternalismul, ce decurgea din dependența de veniturile secundare și din implicarea statului în cele mai importante aspecte ale vieții familiale (de exemplu: ocuparea completă, în mod artificial, a forței de muncă, universalismul asigurărilor sociale, accesul gratuit la educație și asistență medicală, sistemul de prețuri subvenționate);
- contra-paternismul, manifestat față de grupurile cele mai defavorizate; astfel, sistemul de securitate socială accepta protecția pentru cei care munceau (asigurări sociale) pe când cealaltă componentă de bază a sistemului, asistența

socială, era ignorată, subdezvoltată, marginalizată, întrucât statul nu proteja ceea ce nu putea controla;

- subordonarea obiectivelor politicii familiale dezvoltării economice propagandistice, imperativelor ideologice și coerciției statului totalitar; astfel statul comunist nu mai ține seama nici de nevoile populației, nici de pragmatism; după 1980, cheltuielile sociale încep să scadă, justificându-se prin prioritatea sferei productive față de cea non-productivă;

- centralismul excesiv și excluderea societății civile de la elaborarea și aplicarea politicii familiale; aceasta se realiza prin: controlul total al statului asupra aspectelor de politică economică și socială (venituri, socializarea copiilor, locuință), abolirea autonomiei fondului de asigurări sociale, limitarea autonomiei administrative, dispariția O.N.G., absența conceptului de drepturi ale omului din vocabularul politic, asistența socială discreționară.

Etape ale politicii familiale în România în timpul regimului comunist

Punerea în practică a comunismului în România s-a lovit de rezistența elementelor societății civile. Putem considera familia ca unul dintre aceste elemente. Proclamarea, în ideologia oficială, a familiei ca "celulă de bază a societății" nu era o simplă propagandă, ci și o justificare a intervenției statului în spațiul privat, pentru a-și instaura acolo controlul prin distrugerea valorilor tradiționale.

În prima etapă a regimului comunist în România (1950-1965), s-au manifestat o serie de fenomene de criză la nivelul familial: scăderea brutală a fertilității, conflicte, sporirea divorțialității (de exemplu, dacă în 1940 se înregistrau 0,5 divorțuri la 1.000 de locuitori, în 1960 această rată ajunge la 2,01/1.000).

Aceste fenomene n-au fost numai rezultatul rupturilor sociale, al schimbărilor majore petrecute în societate (industrializarea masivă, urbanizarea, colectivizarea agriculturii, exodul rural), ci și consecința unor măsuri politice mai mult sau mai puțin directe ce aveau ca scop creșterea dezordinii pentru a spori controlul (*divide et impera*).

Caracterul extensiv al economiei, în condițiile unei industrializări forțate, făcea necesară o forță de muncă numeroasă. Alături de exploatarea rezervorului rural, a fost nevoie de utilizarea forței de muncă feminine. Prin urmare, emanciparea femeii nu a fost numai o lozincă a ideologiei oficiale, ci și o cerință a modelului specific de dezvoltare a economiei (la care se adaugă importanța veniturilor femeii în asigurarea unui minim relativ decent de trai al familiei - salariile fiind, în general, reduse). Pentru a putea munci, femeia trebuia "eliberată" de povara responsabilităților familiale.

În aceste condiții s-a adoptat, în 1957, liberalizarea avorturilor. Femeia era stimulată să devină salariată prin beneficii legate de maternitate (concedii de maternitate, concedii medicale, concedii fără plată, garantarea locului de muncă pe perioada întreruperii activității, extinderea rețelei de creșe și grădinițe).

După 1965, statul își schimbă însă atitudinea față de familie. Etapa „internaționalismului comunist”, când statul român acționa în același mod cu țările „frățești” sub bagheta U.R.S.S., este înlocuită cu o altă etapă, dominată de național-comunism și pretenția de independență față de U.R.S.S. În acest context, statul român trece la reconsiderarea unor instituții, printre care și familia, încercând să integreze ideologia tradițională în ideologia oficială. Dacă în primul deceniu al regimului comunist statul voia să rupă solidaritatea familială, să-și exercite presiunile și controlul asupra indivizilor atomizați, dependenți de suportul statului și nu al propriei familii - în a doua etapă, statul caută mijloace mai subtile de penetrare și de utilizare a spațiului privat în interesul propriu. În ciuda măsurilor luate anterior familia românească n-a devenit un vestigiu al unei societăți revoluționate, ci a rămas o instituție puternic valorizată, lucru ce putea fi folosit în cadrul unui eventual șantaj exercitat asupra membrilor ei. De aceea, statul a început să fie interesat în consolidarea stabilității familiei.

Legislația divorțului a fost modificată prin impunerea unor condiții deosebit de restrictive. În 1967 nu s-a înregistrat nici un divorț, pentru ca între 1968 și 1972 rata divorțurilor să evolueze între 0,2 și 0,5 la 1.000 de locuitori. Celibatarii și cei fără copii erau penalizați printr-o taxă specială și accesul lor la locuință era mai dificil. Divorțul era stigmatizat, blocând promovarea administrativă și politică.

Mărirea și forța națiunii trebuiau susținute și demonstrate de investiții extensive în economie și de o creștere accelerată a populației. Epuizarea rezervorului rural în ceea ce privește forța de muncă precum și argumente politice și ideologice au dus la faimosul decret 770 din 1966 care a interzis avortul, limitându-l doar la cazuri excepționale. Aceasta a coincis și cu prohibirea tacită a mijloacelor contraceptive. Creșterea natalității s-a făcut prin mijloace coercitive și nu stimulative. Mărirea alocațiilor pentru copii a fost nesemnificativă, iar celelalte prestații familiale introduse (de exemplu ajutorul lunar dat mamei cu peste 3 copii pe întreaga lor viață) nu au putut schimba tendința *pe termen lung* de reducere a natalității. Înăsprirea ulterioară a legislației (1985 și 1987) nu a schimbat situația, ceea ce arată că familia reacționează mai puțin la măsuri politice directe, găsind un comportament „subversiv”, de contracarare a acestora și de menținere a unei evoluții relativ autonome.

Aspectul respectiv al politicii familiale a determinat familia să se organizeze pentru a rezista imixtiunii statului, pentru a atenua, transgresa sau ignora prevederile juridice.

Efectele acestei politici familiale s-au reflectat asupra: nivelului economic al familiei; stării de sănătate; structurii populației României; relațiilor interfamiliale; cadrului moral și spiritual al familiei - producând pe aceste planuri distorsiuni și fenomene negative.

Începând cu anul 1990 familia românească a avut de înfruntat, pe lângă dificultățile create de consecințele crizei socialismului, și dificultățile tranziției la economia de piață. În această situație, măsurile luate în privința familiei de noul regim, practic, s-au concentrat asupra a două aspecte:

- a) susținerea familiilor în efortul de a face față rigorilor tranziției și
- b) politica reparatorie a efectelor politicii familiale anterioare.

În privința primului aspect:

- s-au luat măsuri în vederea unei relansări a funcției economice a familiei (Decretul nr. 54/1990, Legea nr. 31/1990, Legea fondului funciar);
- măsuri de protecție socială a șomerilor;
- omogenizarea sistemului de alocații pentru copii;
- reorganizarea asistenței sociale pentru cei săraci (inclusiv cantine gratuite);
- indexarea periodică a veniturilor în raport cu dinamica prețurilor.

În privința celui de-al doilea aspect:

- retragerea treptată a statului din sfera vieții familiale; dezinteresul statului față de unele probleme ale familiei se poate explica nu numai prin abandonarea ideologică a paternalismului, dar și prin penuria de resurse;
- liberalizarea avorturilor și a folosirii mijloacelor contraceptive;
- liberalizarea legislației în domeniul divorțurilor;
- mărirea concediului de maternitate plătit până la 12 luni ale copilului;
- protecția intrinsecă a statutului mamei și copilului prin înlăturarea accentelor forțat pronataliste (de exemplu, înghețarea cuantumului ajutoarelor pentru 3 și mai mulți copii);
- măsuri de încurajare a adopției și plasamentului familial.

Mai sunt însă multe de făcut. Astfel, politica familială ar trebui să capete contururile unui proiect coerent, integrat sistemului de politică socială generală; în locul răspunsurilor la diferite presiuni prezente ar trebui să primeze imperativele viitorului. Apreciem că, în context internațional, politica familială în România are câteva realizări, dar și lipsuri majore:

Realizări:

- legiferarea egalității dintre bărbat și femeie;
- unele reglementări ce echilibrează obligațiile familiale cu cele profesionale;
- existența unui sistem de alocație familială;
- nașterea opțională;
- învățământul și asistența medicală gratuite.

Lipsuri:

- organizarea și funcționarea necorespunzătoare a serviciilor sociale pentru familie; insuficiența lor diversificare;
- declinul cheltuielilor reale ale guvernului în domeniul sănătății, educației, asistenței sociale, al cheltuielilor social-culturale în general;
- reducerea utilizării creșelor și grădinițelor;
- excesiva centralizare a sistemului de asigurări sociale, lipsit de autonomie și flexibilitate;
- inexistența unui venit minim lunar garantat pentru persoanele fără surse de venituri;
- monetarizarea excesivă a prestațiilor, ceea ce duce, în condițiile inflației, la erodarea valorilor lor reale;

- neimplicarea sistemului fiscal în susținerea familiilor cu sarcini familiale sporite;
- insuficiența utilizării creditelor și restrictivitatea excesivă a condițiilor lor de acordare.

În concluzie, prin măsurile din 1990 s-a încercat stoparea nașterilor nedorite, considerate principala sursă a abandonului și a unei calități insuficiente a produsului concepției. Nașterea unui copil reprezintă un risc serios de diminuare a nivelului de trai (în condițiile actuale) ceea ce a dus la prăbușirea natalității. Statul a făcut prea puțin pentru a contracara dezinteresul față de maternitate și a ușura povara tranziției suportată de familii, iar efectele acestei politici sunt vizibile prin deteriorarea continuă a nivelului economic al familiilor, prin deficiențele în starea de sănătate și nutriție a populației, prin scăderea utilizării serviciilor sociale, prin creșterea fenomenelor de devianță socială. Este nevoie nu de reacții haotice la presiuni și urgențe, ci de o politică familială structurată în mod coerent.