

Reacție la invitația ICCV spre dezbatere pe marginea schiței Strategiei politicilor sociale 2013-2020

Dr. Borbála Kovács

Cuprins

I. Aspecte pozitive

1. Recomandările privitoare la colectarea de date despre indicatori sociali relevanți
2. Atenția specială acordată generațiilor tinere
3. Accentul pus pe combinarea unor beneficii în bani cu servicii sociale oferite la nivel local
4. Încorporarea recomandărilor privitoare la politici legate de piața muncii
5. Atenția acordată incoerenței surselor de finanțare a diferitelor beneficii în bani

II. Aspecte problematice

1. Obiectivul Schiței în forma actuală
2. Fundamentarea recomandărilor
 - 2.1. Lipsa argumentelor și explicațiilor referitoare la recomandările formulate
 - 2.2. Formularea mult prea generală a recomandărilor
 - 2.3. Evitarea formulării unor acțiuni guvernamentale și intervenții sociale concrete
 - 2.4. Redundanta unor recomandări
 - 2.5. Incoerenta unor recomandări
3. Analiza problemelor sociale din Schiță
 - 3.1. Repetiția inutilă și circularitatea argumentului causal în secțiunile legate de starea socială în România
 - 3.2. Focusul exclusiv pe sărăcie
4. Reflecții asupra unora dintre intervențiile concrete ale Schiței
 - 4.1. Asumpțiile „responsabilizării” familiilor
 - 4.2. Asumpțiile „activizării” familiilor, comunităților și autorităților locale

Apreciem inițiativa echipei de cercetători a Institutului de cercetare a calității vieții (ICCV) de lansarea unei consultări informale pe marginea Schiței pe baza căreia să se elaboreze o strategie guvernamentală de politici sociale în România pentru următorii șapte ani (2013-2020). Mai precis, apreciem sesizarea necesității modificării sistemului de bunăstare socială românesc pentru a-l transforma într-unul mai bine croit pentru riscurile și necesitățile sociale actuale ale românilor. Apreciam și semnalarea nevoii de a gândi o strategie coerentă (prevenind modificări legislative ad-hoc, fără formarea unui consens social despre natura reformelor în domeniul social) pe termen mediu. Nu în ultimul rând, apreciem o mare parte din recomandările formulate pentru această consultare, cu criticile de rigoare (secțiunea II, mai jos). OpenPolitics.ro dorește să participe la ceea ce vedem noi ca un exercițiu de formulare a unui consens în rândul acelor care sunt interesați de regimul bunăstării sociale din România și care doresc un stat al bunăstării mai bine calibrat, mai eficace și mai responsabil.

Scopul acestui text este de a reflecta în mod critic asupra conținutului Schiței propuse spre consultare de ICCV. Din acest motiv, ceea ce urmează este o serie de critici urmate de recomandări care – sperăm noi – vor contribui la îmbunătățirea schiței pentru formularea unei strategii guvernamentale de politici sociale implementabile. Dorim ca argumentul pentru o astfel de strategie guvernamentală să fie cât se

poate de bine fundamentat și riguros pentru a putea fi cât mai convingător pentru decidenții politici. Pe scurt, punctul nostru de pornire este acela că inițiativa ICCV este deosebit de binevenită și importantă, însă pentru ca ea să aibă succes împărtășim interesul colectiv de a face argumentul pentru o strategie guvernamentală realizabilă cât se poate de solid și științific fundamentat.

I. Aspecte pozitive

Există cinci aspecte de conținut ale Schiței care ni se par pozitive și importante de menținut și dezvoltat:

- 1. Recomandările privitoare la colectarea de date despre indicatori sociali relevanți:**
monitorizarea situației sociale; realizarea de studii evaluative inițiale (*baselinestudies*) și de parcurs; colectarea constantă de date pe domenii sociale (sănătate, învățământ, asistența familiilor cu copii, pensii, șomaj, neocupare și piața muncii, locuire etc.) pentru a informa procesul de calibrare a intervențiilor sociale în mod continuu.
- 2. Atenția specială acordată generațiilor tinere (copiilor și tinerilor):** deși revine repetat la el, Schița nu subliniază suficientă un principiu care, credem și noi, ar trebui să fie fundamental unei concepții pe termen lung a politicilor sociale românești: investiții în copii și tineri. **Noi recomandăm ca focusul pe cohortele tinere să fie formulat ca un principiu de bază al unei strategii guvernamentale** (de pildă în locul enumerării funcțiilor politicilor sociale, enumerate la p. 2). Printre justificările principiului investiției în cohortele tinere-ar putea menționa de exemplu:
 - regimul drepturilor copilului,¹ promovat de statul român;
 - efectele negative și de amploare asupra bunăstării individuale și colective datorate sărăciei și privării materiale (*material deprivation*) în copilărie;²
 - pierderile economice datorate dezvoltării inadecvate a copiilor și tinerilor care cresc în sărăcie și privare materială;³
 - costurile sociale de durată datorate inegalității și polarizării socio-economice în copilărie (inclusiv inegalitățile generate și perpetuate de beneficii sociale selective și servicii sociale de calitate variabilă, cum ar fi învățământul);⁴
 - nevoia educării și profesionalizării cohortelor tinere pentru a putea genera creștere economică și, printre altele, a putea asigura sustenabilitatea fiscală a regimului de bunăstare socială pe termen mediu și lung în contextul economic global etc.
- 3. Accentul pus pe combinarea unor beneficii în bani (alocația de copil, venitul minim garantat etc.) cu servicii sociale oferite la nivel local** (chiar dacă finanțate și/sau reglementate la nivel central, județean sau, în perspectivă, regional): modelul regimului bunăstării sociale scandinav, cu accent pus pe servicii universale, de calitate bună, gratuite la accesare și finanțate din bugetul de stat și importanță mai scăzută acordată transferurilor în bani (indiferent de sursa finanțării și de selectivitate), tinde să fie asociat cu efecte redistributive mai semnificative față de alte regimuri,⁵ plus duce la rate mai ridicate de ocupare în rândul femeilor (serviciile sociale fiind un sector de activitate feminizat). Susținem și noi recomandările repetate ale Schiței legate de înființarea unui sistem de servicii sociale cu condiția ca aceste servicii să fie gratuite beneficiarilor, să fie de o calitate bună și – chiar dacă selective – să excludă o minoritate cât mai mică (cei la capătul superior al distribuției de venituri). Altfel, aceste servicii sociale pot ușor deveni stigmatizante, accesul limitat să descurajeze utilizarea lor și, ca urmare, să se dovedească ineficiente și ineficace.

4. **Încorporarea recomandărilor privitoare la politici legate de piața muncii**, chiar dacă suntem de părere că, în formularea lor actuală, aceste recomandări – în secțiunea A, p. 17-18 – sunt mult prea generale, unele se suprapun cu politici existente („Încurajarea întreprinderilor mici și mijlocii” – vezi programele Direcției Implementare programe pentru întreprinderi mici și mijlocii, Ministerul Economiei⁶), iar unele au formulări simpliste („Creșterea valorii acordate muncii”; „Curățarea economiei de mecanismele corupției”) (vezi și secțiunea 2.2. mai jos).
5. **Atenția acordată incoerenței surselor de finanțare a diferitelor beneficii în bani** (p. 19).
Credem că incoerența surselor de finanțare a diferitelor beneficii în bani, în natură și a serviciilor sociale este un subiect ce necesită dezbateri largă. **Recomandăm ca acest subiect să formeze o secțiune de sine stătătoare a unei noi Schițe pentru elaborarea unei strategii guvernamentale de politici sociale. O astfel de secțiune ar trebui să abordeze întreaga varietate de beneficii mai ales în bani disponibile în momentul de față în România (deci în plus față de pensii, discutarea surselor de finanțare și a alocațiilor familiale, a indemnizațiilor aferente diferitelor tipuri de concedii, a VMG etc.).** Credem că o astfel de dezbateri ar scoate la iveală și diferitele percepții pe care diferiții actori din spațiul public românesc le împărtășesc despre obiectivele, dezirabilitatea și design-ul diferitelor beneficii sociale.

II. Aspecte problematice

1. Obiectivul Schiței în forma actuală

Preambulul Schiței strategiei de politică socială pentru anii 2013-2020 se referă la datoria ICCV de a contribui la „cristalizarea” politicilor sociale românești prin formularea unei strategii guvernamentale în acest sens. Deși neformulată în mod explicit, asumția pare să fie că o strategie *implementabilă și implementată* va însemna politici sociale care vor „susține [în mod direct] o relansare social-economică sănătoasă” (p. 2). Din punctul de vedere al guvernământului, formularea unei strategii (elaborarea ei, traseul ei parlamentar etc.) și implementarea prevederilor cuprinse în ea sunt două chestiuni distincte. Acest lucru are relevanță în contextul românesc, unde mai multe strategii guvernamentale adoptate în ultimii ani s-au formulat astfel încât să fie doar parțial implementabile, iar intervențiile prevăzute implementate fie au suferit contractări bugetare sau de altă natură, fie s-au suspendat.⁷ Or scopul Schiței pare să fie limitat la elaborarea unei strategii guvernamentale, asumându-se – naiv, credem noi – că o strategie de politici sociale pe șapte ani va duce inevitabil la activități guvernamentale „pentru a îmbunătății [sic!] starea socială a României în perioada următoare” (p. 3).

Acest lucru relevă și echivalarea a două întrebări complet diferite:

„Ce trebuie să facă statul pentru a îmbunătăți starea socială a României în perioada următoare?”

(Răspunsul aici ar putea fi, de exemplu, un alt tip de politică socială; sau investiții într-o infrastructură instituțională de servicii sociale etc.)

„Cum trebuie elaborată strategia de politică socială a României, ținând seama de situația de criză social-economică cu care ne confruntăm?” (p. 3)

(Răspunsul la această întrebare ar putea fi, de exemplu, în conformitate cu prevederile HG 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale; sau printr-un proces de consultare largă a societății civile etc.)

Focusul Schiței doar pe elaborarea unei strategii guvernamentale este semnalat și de calendarele și de tipurile de activitate incluse în secțiunea „Direcții și opțiuni ale politicii sociale pentru perioada 2013-2020” (p. 17-25):

- Schița face foarte rar referire la intervenții concrete (vezi mai jos);
- Sarcinile cu date limită sunt cele de elaborare de documente guvernamentale (și, în unele cazuri, studii evaluative inițiale), în timp ce planificarea conceperii, legiferării, bugetării, implementării și evaluării unor intervenții concrete este, în marea majoritate a cazurilor (oricum limitate), omisă.

O primă critică a Schiței este, așadar, faptul că ea pare să fie o bază *doar* pentru elaborarea unui document guvernamental general și sumativ, nu un model de strategie guvernamentală implementabilă, cu intervenții concrete, cu rezultate (target-uri) măsurabile și științific fundamentate, cu un buget și un calendar detaliate care să reflecte fazele desfășurării intervențiilor formulate. ***O primă recomandare, deci, ar fi aceea ca această Schiță să pună mai mult accent pe intervenții concrete organizate pe domeniul social, cu obiective concrete, bugete și calendare clar definite și cu rezultate măsurabile și științific fundamentate.***

2. Fundamentarea recomandărilor

Schița nu duce lipsă de recomandări, ceea ce este un aspect binevenit. Aceste recomandări sunt variate și includ următoarele:

- Recomandări privitoare la evaluare pentru pregătirea și desfășurarea strategiei (p. 3): evaluări inițiale; identificarea unor probleme / grupuri problemă care necesită soluționare / intervenție; organizarea lor după priorități; și evaluări continue.
- Recomandări privitoare la sursa cheltuielilor pe programe sociale (p. 3-4): creșterea bugetului social ca procent din PIB; mobilizarea de resurse locale; eficientizarea cheltuielilor sociale.
- Recomandări care constau în politici ale pieței muncii (p. 17-18): creșterea ocupării salariale; „creșterea valorii acordate muncii”; acumulare de capital și investiții naționale; susținerea unor sectoare de activitate care pot oferi economiei românești avantaj competitiv la nivel european/global etc.
- Recomandări privitoare la sistemul bunăstării sociale (p. 19-25)
 - Îmbunătățirea sistemului de protecție socială
 - Implementarea unor programe de „urgență absolută”
 - Dezvoltare instituțională prin dezvoltarea unui sistem de servicii „de asistență socială”
 - Implementarea unor programe sociale speciale
 - Implementarea unui program „special” pentru romi
 - Dezvoltare instituțională prin dezvoltarea unui sistem de monitorizare și evaluare a situației sociale și a programelor sociale.

Recomandările cuprinse în Schiță în forma sa actuală suferă, însă, de o serie de carențe care, credem noi, le fac inutilizabile și imposibil de transpus în programe și intervenții sociale (în afara cazurilor în care autorii menționează programe sau intervenții concrete, mai ales la ultimul set de recomandări).

2.1. O primă problemă este lipsa argumentelor și explicațiilor referitoare la recomandările formulate. Oricine, și pe bună dreptate, ar putea întreba: „De ce este necesară o evaluare a situației sociale în momentul zero?” (p. 3) sau „De ce este necesară alinierea efortului financiar în domeniul politicilor sociale la standardele europene?” (p. 3) sau „De ce reprezintă serviciile de asistență socială comunitară calea cea mai sigură pentru creșterea eficienței întregului sistem de protecție socială?” (p. 22). Astfel de întrebări care se pot formula la oricare dintre recomandările din schiță sunt cu atât mai pertinente cu cât (ne referim aici la cea de-a doua întrebare formulată), din câte știm noi, (i) *nu* există niciun standard european privitor la bugetul social al statelor membre sau privitor la bugete globale pentru diferite

domenii sociale (sănătate, învățământ obligatoriu, pensii pentru vârstnici, alocații familiale etc.); (ii) bugetele sociale ale statelor membre variază și ele destul de mult⁸, așadar este derutantă mențiunea unui „standard european” în ce privește bugete sociale naționale. Pe scurt, recomandările din Schiță sunt lipsite de fundamentare teoretică și empirică, sunt neexplicate și posibilele alternative sunt omise fără justificări. Din acest motiv, recomandările prezente în Schiță în forma sa actuală par aleatoare, sunt suspecte de parțialitate și, din acest motiv, nu sunt suficient de convingătoare. **Recomandarea noastră este ca fiecare dintre recomandările incluse (precum și altele care ar mai putea fi incluse pe parcurs) să fie justificate empiric, cu referire la studii empirice.**

2.2. O altă problemă recurentă în ceea ce privește recomandările este formularea mult prea generală în cele mai multe cazuri. În lipsa enumerării unor alternative la recomandarea făcută, în lipsa unor explicații mai de detaliu și în lipsa menționării unor acțiuni guvernamentale concrete, recomandările în cauză devin lipsite de sens.

Exemplificăm:

- (1) „Creșterea eficienței sistemului de politică socială: există cheltuieli inutile / chiar deturnări de fonduri în sistemul de politică socială.” (p. 3)
 - care cheltuieli sunt inutile?: cheltuieli administrative; cuantumul unor beneficii?
 - care sunt modalitățile de „deturnări de fonduri”, cine se angajează în astfel de activități și cât de răspândite sunt astfel de incidente?
 - creșterea eficienței sistemului ar însemna, deci, reducerea unor cheltuieli decise a fi inutile?
- (2) „Pilonul II s-a dovedit a fi o opțiune slabă, cu efecte negative asupra Pilonului I, grevând artificial salariile. Se va evalua posibilitatea contopirii lui cu Pilonul I și cu Pilonul III.” (p. 3)
 - ce înseamnă exact opțiune slabă în ceea ce privește Pilonul II de pensii: ineficace? nesustenabilă? irațională din punct de vedere financiar și fiscal?
 - Banca Mondială, de pildă, recomandă păstrarea Pilonului II, însă menționează necesitatea finanțării ei conform prevederilor legale.⁹ Pe baza căror considerente, așadar, această recomandare a IVVC?

Schița nu ne oferă clarificări la aceste întrebări deși, din punctul de vedere al unei strategii guvernamentale potrivite pentru implementare, tocmai aceste chestiuni ar trebui clarificate și dezbătute. De fapt această recomandare, astfel formulată, nu comunică ceea ce autorii Schiței ar fi dorit, probabil, să comunice: nu știm cum ar trebui acționat pentru a se putea realiza obiectivul formulat. **Recomandarea noastră este ca autorii să reformuleze mai ales recomandările din Schiță astfel încât să comunice clar sensul acestora.**

2.3. Generalitatea formulărilor, semnalată mai devreme, duce nu doar la neclarități și imposibilitatea înțelegerii sensului recomandărilor, ci și la evitarea formulării unor acțiuni guvernamentale și intervenții sociale concrete, cea de-a treia problemă a recomandărilor Schiței. Cine n-ar fi de acord să se încurajeze și să se dezvolte pe termen lung programe sociale care s-au dovedit a fi valoroase (p. 4)? Cine s-ar opune încurajării creșterii economice în zonele/orașele cu deficit cronic de oportunități economice (p. 18)? Cine nu ar dori creșterea eficienței sistemului de politică socială sau evaluarea posibilității contopirii Pilonului II cu Pilonul I și III (mai ales dacă într-adevăr Pilonul II este o opțiune slabă, orice ar însemna acest lucru)? Întrebarea noastră – și probabil a decidenților care ar trebui să-și asume responsabilitatea pentru formularea, bugetarea și implementarea unei strategii guvernamentale de politici sociale – este: **cum?**

- Cum să se încurajeze și să se dezvolte pe termen lung programe sociale care s-au dovedit a fi valoroase?
- Cum să se încurajeze creșterea economică în zonele/orașele cu deficit cronic de oportunități economice?
- Cum să se crească eficiența sistemului de politică socială?

În opinia noastră, Schița unei strategii de politici sociale pe termen mediu ar trebui să conțină o listă de recomandări, cuplate cu priorități concrete (nevoia cărora o semnaleză și Schița la p. 3), care să răspundă la acest tip de întrebare. Mai precis, o schiță a unei strategii guvernamentale ar trebui să conștie într-o listă de programe sociale, de intervenții și de acțiuni administrative concrete. Recomandări de acțiuni concrete, propuneri de programe și intervenții concrete – cu bugete și calendare aferente – vor duce la dezacord și la nevoia dezbaterilor, nu astfel de obiective sociale simplist formulate și neproblematizate.

2.4. În al patrulea rând, o parte din recomandările formulate par să fie redundante dacă reflectăm asupra diferitelor politici, programe și intervenții care sunt în derulare în acest moment. Cu alte cuvinte, unele dintre recomandările făcute se referă la politici, programe și intervenții care există deja.

Exemplificăm:

(1) „Lărgirea componentelor sociale ale activităților / sistemelor sociale / economice / administrative ce presupun costuri relativ reduse. Exemple: creșterea funcțiilor sociale ale administrației publice locale; implicarea mai activă a școlii în realizarea unor obiective social-culturale.” (p. 3)

De la începutul anilor '90 până acum, autoritățile locale au dobândit din ce în ce mai multe responsabilități de (co-)finanțare și implementare în domeniul social, printre care, de pildă:

1. asigurarea funcționării instituțiilor sociale și culturale: „asigurarea condițiilor de bună funcționare a instituțiilor de învățământ, sanitare, de cultură, de tineret și sport”; „consiliul local contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială”; „consiliul local înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local” (art. 20 para. n, r, ș ale legii 69/1991 republicată, Legea administrației publice locale, abrogată).
2. asigurarea de asistență medicală comunitară, inclusiv din bugete locale (legea 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății): de pildă raportul societății civile elaborat pentru Secretariatul Decadei Romilor în 2012 descrie în detaliu, printre altele, felul în care descentralizarea programului de mediere sanitară în comunitățile de romi a afectat negativ calitatea și mai ales cuprinderea programului.¹⁰
3. autoritățile locale pot oferi o varietate de ajutoare în bani, din fonduri proprii, pentru o varietate de nevoi (încălzirea locuinței, înmormântare, obligații locale etc.) (art. 28, legea 416/2001 privind venitul minim garantat, varianta în vigoare din 1 ianuarie 2012).
4. autoritățile locale (altele decât reședințele de județ) sunt responsabile pentru întocmirea, verificarea și transmiterea dosarelor pentru solicitarea diferitelor beneficii sociale; pentru realizarea anchetelor sociale etc.

Banca Mondială arată că în România cca. 58% din cheltuielile autorităților locale sunt în domeniul social (învățământ: 30%, asistență socială: 15%, servicii comunitare: 13%) în timp ce sursele proprii (taxe locale și impozite pe venit) constituie 39% din veniturile totale, majoritatea fiind transferuri de la autoritățile centrale.¹¹ Atribuțiile de reglementare în domeniul social au rămas, însă, ale ministerelor de resort. Este neclar, deci, de ce și mai ales cum (din punct de vedere bugetar și al personalului) ar trebui autoritățile locale să-și extindă competențele în sfera socială din moment ce acest lucru pare să fie un proces continuu de ani buni.

(2) „Identificarea unor modalități de sprijin financiar pentru transportul public.” (p. 20) (Bănuim că este vorba de sprijin financiar pentru copii, nu întregii familii cu copii.)

În zonele rurale, multe (deși, într-adevăr, nu toate) primării oferă transport gratuit copiilor de vârstă școlară, din fonduri proprii. În plus, necesitatea utilizării mijloacelor de transport în comun pentru accesarea serviciilor de învățământ nu este universală în zonele urbane. Nu este clar, așadar, gradul de necesitate al unui program guvernamental în acest sens.

(3) „Creșterea componentei de activare socială și a capacității de muncă [a VMG] prin includerea beneficiarilor în activități de interes comunitar.” (p. 20)

Conform legii, primarul poate dispune ca beneficiarii VMG de pe aria localității să participe la „acțiuni sau lucrări de interes comunitar” (art. 6, legea 416/2001, consolidată). Ce aduce nou, atunci, recomandarea aceasta din Schiță?

Pe scurt, o parte din recomandările formulate în varianta actuală a Schiței coincid cu prevederi legale deja existente (și implementate) și, din acest motiv, considerăm că ele sunt redundante. **Recomandarea noastră ar fi ca aceste recomandări să fie ori regândite pentru a nu se suprapune cu prevederi legale în domeniul social deja existente, ori să se reformuleze pentru a fi complementare prevederilor deja implementate.**

2.5. O ultimă critică în ceea ce privește recomandările formulate în Schiță este incoerența acestora pe alocuri.

Exemplificăm:

(1) Recomandările de la p. 3, de la „Să se bazeze pe o evaluare a situației sociale în momentul zero” până la „Să formuleze prioritățile de politică socială pe perioada următoare”. Suntem de părere că recomandarea a treia în această listă, „Să evalueze periodic politicile sociale practicate”, însemnând evaluare continuă, ține nu de faza de elaborarea unei strategii guvernamentale de politici sociale (unde este recomandată), ci de implementarea unei astfel de strategii.

(2) „Încurajarea și dezvoltarea pe termen lung a unor programe sociale care s-au dovedit a fi valoroase” ca subpunct la „identificarea și stimularea resurselor extrabugetare de soluționare a problemelor sociale” (p. 4). Ni se pare neclar felul în care încurajarea și dezvoltarea unor programe sociale de succes pe termen lung duce la identificarea și stimularea unor resurse financiare extrabugetare în domeniul social (în afară de cazul în care aceste programe generează venituri, economia socială fiind un exemplu bun, într-adevăr, dar singurul). Recomandarea noastră, așadar, ar fi simpla reformulare a recomandării în felul următor: Stimularea economiei sociale pe considerentul că aceasta poate genera venituri extrabugetare cu destinații în primul rând sociale.

(3) „Elaborarea unui program de construcții de locuințe sociale” (p. 23) în cadrul programelor sociale speciale. Dincolo de problema semnalată la secțiunea 2.1., constituită de lipsa justificării empirice a acestei recomandări, noi suntem de părere că acest aspect ar trebui să fie mai degrabă inclus fie la recomandările direcției 1 (îmbunătățirea sistemului actual de protecție socială) pe considerentul că există deja o politică socială românească privitoare la locuire și locuințe sociale, fie la recomandările direcției 3 (Dezvoltări instituționale pentru introducerea unui sistem coerent și eficient de servicii de asistență socială), locuirea și locuințele sociale fiind un serviciu social sau, după caz, un beneficiu în natură.

Pe scurt, unele dintre recomandările subsumate unor recomandări mai generale par să fie în locul greșit. **Recomandăm ca o nouă variantă a Schiței să corecteze această carență care subminează autoritatea documentului ca punct de pornire pentru o strategie guvernamentală implementabilă de politici sociale.**

3. Analiza problemelor sociale din Schiță

Focusul acestei secțiuni îl reprezintă reflecțiile critice legate de două părți ale Schiței: „Starea socială a României: 2013” și „Efectul cumulat al acestor factori asupra stării sociale a României” (p. 8-17). Noi vedem aceste secțiuni ca fiind o analiză doar a precarității situației sociale în România și, prin identificarea unor probleme sociale, ca argumentul cheie pentru formularea unei strategii guvernamentale de politici sociale. Credem că deși din punct de vedere științific atenția acordată exclusiv aspectelor problematice ale politicilor sociale (și ale economiei) ar fi disputabilă, prin prisma scopului Schiței – acela de a fundamenta nevoia formulării de către guvernământ a unei strategii de politici sociale pe termen mediu – această parțialitate ni se pare acceptabilă.

3.1. O primă carență a acestor două secțiuni ale Schiței este repetiția inutilă și, implicit, circularitatea argumentului causal care ar trebui să fie constituit de cele două secțiuni. În acest moment, Schița arată felul în care starea socială a României duce la efecte asupra stării sociale a României: o relație causală fără noimă. În plus, o lectură mai atentă a celor două secțiuni relevă că, de fapt, ambele secțiuni sunt o descriere parțial documentată și puțin detaliată a unei liste – limitate, de altfel – de *probleme sociale*. Un sumar al aspectelor discutate la secțiunea „Starea socială a României: 2013” ilustrează foarte bine acest lucru:

- (i) reducerea numărului de salariați în rândul populației active și sărăcirea (p. 5)
- (ii) polarizarea veniturilor și sărăcirea (p. 5-6)
- (iii) îndatorarea și sărăcirea (p. 8)
- (iv) migrația de natură economică și impactul social asupra copiilor lăsați în urmă (p. 8)
- (v) ineficacitatea politicilor de ocupare (p. 9)
- (vi) ineficacitatea ajutorului de șomaj (p. 9) și neocuparea de durată (care este, de fapt, un exemplu concret al argumentului formulat la punctul anterior, deci nu ar trebui să fie un alt subpunct) și sărăcirea
- (vii) erodarea valorii alocației de copil și sărăcirea (p. 9-10)
- (viii) VMG și sărăcirea (p. 10)
- (ix) corupția (p. 11)
- (x) mecanismele de protecția consumatorului și efectele distorsionante asupra prețurilor ale monopolurilor (p. 11)
- (xi) diferite forme de excluziune socială (p. 12)

În loc ca această secțiune să redea în mod consecvent evoluția în timp sau situația în 2013 ale unor indicatori sociali (în plus față de numărul de salariați și inactivi și dinamica veniturilor medii și minime), analiza se focalizează de fapt pe ineficacitatea și erodarea în timp a unor beneficii în bani și a unui set limitat de politici, de regulă efectul final menționat fiind sărăcirea. ***Recomandarea noastră este ca această secțiune să descrie ceea ce susține că dorește să facă: o imagine – longitudinală și/sau transversală – despre situația socială a românilor. Mai precis, să includă în primul rând statistici descriptive despre indicatori sociali, de pildă nivelul de sărăcie relativă; sărăcie extremă; diversitatea și incidența diferitelor experiențe de sărăcie (sărăcie temporară, sărăcie cronică etc.); incidența diferitelor măsuri ale sărăciei în rândul diferitelor grupuri sociale (copii; adulți inactivi, adulți salariați și/sau activi; femei; persoane cu dizabilități și boli cronice debilitante; pensionari; locuitori rurali; romi etc.); diferiți indicatori ai polarizării veniturilor; tipul și gradul de îndatorare în rândul diferitelor categorii; descrierea și incidența problemelor cu care se confruntă copiii ai căror părinți lucrează în afara țării ș.a.m.d. Statisticile descriptive ar putea fi urmate desemnarea diferitelor probleme sociale (gradul de sărăcie și ritmul sărăcirii; gradul și ritmul de îndatorare; inegalitățile de venit ș.a.m.d.). De asemenea, statisticile și numirea problemelor sociale considerate prioritare pot fi urmate de o scurtă descriere a mecanismelor cauzale aferente fiecăreia.***

3.2. Când am trecut în revistă problemele sociale amintite în Schiță în secțiunea „Starea socială a României: 2013” mai sus am subliniat sărăcirea. De altfel, principala problemă socială amintită în secțiunea următoare a Schiței este tot sărăcia: „instalarea unui nivel ridicat de sărăcie” (p. 13-14); „aparitia, consolidarea și extinderea unor pungi de sărăcie extremă” (p. 14); „extinderea grupurilor sociale afectate masiv de sărăcie” (p. 14-15); grupuri afectate de sărăcie (p. 15-16); lipsa actelor de identitate (p. 16) – un simptom al sărăciei și excluziunii sociale; probleme cronice de locuire (p. 16) – un alt simptom al sărăciei; îndatorarea (p. 16) – la fel, o altă expresie a sărăciei (deși nu extreme). Așadar, o altă carență a analizei problemelor sociale din Schiță este limitarea la o singură problemă socială: sărăcia. De ce este aceasta o carență?

- Dacă suntem de părere că singura problemă socială relevantă din punctul de vedere al statului bunăstării este sărăcia, atunci ar trebui ca Schița (i) să semnaleze acest lucru; (ii) să detalieze acest fenomen complex și să recomande intervenții anti-sărăcie. Alte probleme sociale ar trebui să fie conceptualizate și analizate tot prin prisma sărăciei, iar soluțiile propuse ar trebui să coincidă cu măsuri anti-sărăcie.
- Dacă suntem de părere că sărăcia nu este singura problemă socială care impune implicarea statului bunăstării (iar menționarea și a altor probleme sociale pare să indice că autorii Schiței împărtășesc această perspectivă), atunci argumentul pentru o strategie guvernamentală implementabilă, adică un set de programe și intervenții sociale și acțiuni administrative aplicabile, ar trebui să includă un set mai larg de probleme sociale de aceeași importanță. Sărăcia, promovabilitatea îngrijorătoare la bacalaureat și creșterea analfabetismului sunt, credem noi, exemple bune. Noi am mai semnalat și următoarele:
 - informalitate în ocupare și relații de muncă; sindicalizarea slabă mai ales în sectorul privat și ineficacitatea sindicatelor etc.;
 - privarea materială, mai ales în rândul copiilor;¹² nivelul inegalității în venituri și trendurile de polarizare;¹³¹⁴ inegalitatea de șanse în rândul copiilor și tinerilor;¹⁵
 - sistemul dual de protecție socială aferentă regimului bazat (într-un mod inconsecvent, de altfel) pe asigurări sociale; restricționările de eligibilitate la o varietate de beneficii în bani și servicii sociale; restricționările accesului la o varietate de beneficii în bani și servicii sociale universale în mod direct (prin refuz discreționar) sau indirect¹⁶ etc.

Pe scurt, **recomandăm ca autorii Schiței să revadă lista problemelor sociale prioritare care ar trebui să fie abordate prin intervențiile și programele sociale ale unei strategii guvernamentale de politici sociale pe termen mediu și să aloce fiecărei probleme aceeași importanță.**

4. Reflecții asupra unora dintre intervențiile concrete ale Schiței

Această secțiune oferă o scurtă discuție critică pe marginea a două aspecte ce țin de intervenții (mai concrete formulate în schiță. Este vorba de 1. recomandările privitoare la asistența familiilor cu copii mici (p. 19-20); 2. recomandarea privind dezvoltarea instituțională a unui sistem coerent și eficient de servicii sociale (direcția 3, p. 22-23).

4.1. Recomandările formulate în privința sistemului de asistență a familiilor cu copii mici (p. 19-20) pare să se bazeze pe două principii menționate în mod repetat: „responsabilizarea” părinților ca o condiție pentru acordarea de asistență (nu știm de care: în bani? în natură? sub formă de servicii?) pentru copii pe de-o parte și implicarea mai activă („activizarea”) a autorităților comunitare (așadar, locale) în procesul de finanțare a diferitelor forme de asistență pe de altă parte. Dorim să reamintim faptul că alocația de stat așa-zisă universală de copii a suferit o perioadă de condiționalitate (împotriva prevederilor legii, de altfel) atunci când ea era administrată copiilor de vârstă școlară prin cadrele de

învățământ. Suntem de părere că asistența publică *pentru copii*, mai ales cele definite prin lege ca fiind universale, nu ar trebui să fie condiționate sub nicio formă. Așadar referirea la „responsabilizarea” părinților ni se pare profund problematică cu atât mai mult cu cât (după cum am semnalat și la secțiunea 2.2. mai sus) Schița nu clarifică modalitățile prin care această „responsabilizare” s-ar putea realiza.

Ni se par problematice și asumțiile pe care această formulare pare să le releve despre părinții ai căror copii beneficiază de asistență publică (în cazul alocației de stat, toți părinții români):

- Sunt acești părinți iresponsabili? Dacă da, de unde știm acest lucru? Cu alte cuvinte, ce „dovezi” există că părinții ai căror copii beneficiază de asistență publică ar necesita responsabilizare (orice ar însemna acest lucru)? Schița pare să asume că șansa ca părinții români să fie iresponsabili este semnificativă.
- Cine stabilește dacă părinții sunt iresponsabiliși în raport cu ce criterii? Schița pare să asume că lucrătorii și asistenții sociali – la nivel comunitar – sunt mai mult decât potriviți pentru a clarifica gradul de responsabilitate a părinților. În lumina unei alte recomandări formulate în Schiță, și anume nevoia de specialiști cu calificări corespunzătoare în sistemul de asistență socială (p. 20), această asumție pare nu doar criticabilă, dar și illogică.

În al treilea rând, nu este clară relația causală semnalată între implicarea mai activă a autorităților locale („comunitare”) mai ales în finanțarea asistenței sociale pentru familii cu copii și „cuplarea mai fermă a alocațiilor de copii cu responsabilizarea părinților” (p. 19). Argumentul constă, oare, în faptul că autorităților locale / comunitatea ar fi mai eficace în a penaliza părinții care sunt „iresponsabili” cu alocațiile copiilor lor? Dacă da, ce efecte va avea penalizarea părinților asupra copiilor lor?

4.2. Cum am semnalat în secțiunea I. a acestui text, în termeni generici recomandarea privitoare la extinderea serviciilor sociale care țintesc copiii ni se pare foarte binevenită. Găsim însă problematic accentul pus pe „activizarea responsabilității sociale a familiilor, a comunității, a administrației publice locale.” (p. 22). Motivul nostru este următorul: nu este clară sorgintea asumției care stă la baza acestei recomandări, și anume faptul că familiile și comunitățile nu sunt suficient de active în domeniul social. În primul rând, analiști ai schimbărilor paradigmei protecției sociale în statele bunăstării dezvoltate și în cele post-socialiste și post-sovietice semnalează varietatea de formule prin care responsabilitățile pentru bunăstare socială se individualizează și se privatizează (adică revin domeniului privat, al familiei).¹⁷ Precaritatea activităților remunerate, mai ales informalitatea ocupării (în termeni comparativi foarte răspândită în România¹⁸), selectivitatea multor forme de protecție socială și eligibilități condiționate de situație familială, nu individuală, fac ca familia – și nu piața sau statul bunăstării – să fie principala sursă abunătății sociale pentru majoritatea românilor. Cu ce argumente se poate face sugestia atunci ca familiile să fie mai răspunzătoare de asigurarea bunăstării sociale prin servicii? De unde asumția că familiile sunt insuficient de „activizate” în acest sens?

În al doilea rând, Schița însăși semnalează problema comunităților cronic deficitare în privința activităților și oportunităților economice (p. 18); Schița însăși pomenește de pungi de sărăcie extremă (p. 14), însă dorim să semnalăm faptul că acestea nu sunt caracteristice doar centrelor urbane cum ar fi Bucureștiul, Clujul, Baia Mare etc., ci și comunelor de întreaga țară. În condițiile în care guvernământul central alocă resurse din ce în ce domeniului social;¹⁹ în condițiile în care autoritățile fiscale centrale se confruntă cu dificultăți de colectare a taxelor și impozitelor;²⁰ în condițiile în care ducem lipsă de specialiști în domeniul social (cum susține Schița) și în condițiile în care capacitățile instituționale, fiscale și bugetare ale autorităților locale variază semnificativ (în funcție de mărime, de regiune de dezvoltare etc.), de ce am asuma că autoritățile locale și „comunitățile” sunt mai bine echipate să amelioreze

probleme sociale cuprinzătoare și complexe? Și de ce am asuma că ele pot face acest lucru în mod echitabil și cu rezultate similare în toată țara?

Recomandarea noastră este ca această idee să fie explicitată și argumentată. În formularea ei actuală, această recomandare pare să rezoneze cu spiritul și discursul reformelor în domeniul social instrumentate de guvernul de coaliție conservator al Regatului Unit, cu efecte sociale negative pe termen scurt și mediu.²¹

¹ România a ratificat Convenția ONU pentru drepturile copilului (1989) în 1990, prin legea 18/1990. Legea 272/2004 privind protecția copilului și activitatea de a promova drepturile copilului promovează principiile din această Convenție.

²Pentru o operaționalizare centrată pe copii a privării materiale, vezi de pildă de Neubourg, C., Bradshaw, J., Chzhen, Y., Main, G., Martorano, M. și Menchini, L. (2012) 'Childdeprivation, multidimensional povertyandmonetarypoverty in Europe', Innocenti workingpaper no. 2012-02, Florența: UNICEF Innocenti Research Centre.

³În lipsa unor estimări cuprinzătoare, oferim date doar despre pierderile fiscale datorate excluziunii sociale a romilor în România în mare măsură cauzate de lipsa de capital uman: 202 milioane euro anual (estimare minimă). Vezi de Laat, J. (2010) 'Costurile economice aferente excluziunii romilor', Europa și Asia Centrală, Departamentul Dezvoltare Umană, Banca Mondială. Accesat la

<http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion_Note_Final_RO.pdf>

⁴ Pentru detalii privitoare la mecanisme cauzale în acest sens, vezi Esping-Andersen, G. (2009) *The Incomplete Revolution: AdaptingtoWomen's New Roles*, Cambridge: Polity Press, Capitolul 2: The New Inequalities, pp. 55-74.

⁵Dacă înțelegem efectul redistribuirii, de pildă, ca fiind incidența sărăciei și privării materiale în rândul copiilor, statele bunăstării scandinave rămân în vârful distribuției statelor europene. România este la baza distribuției. Vezi mai ales UNICEF Innocenti Research Centre (2012), 'MeasuringChildPoverty: New leaguetables of childpoverty in theworld'srichcountries', *Innocenti Report Card 10*, Florența: INNOCENTI Research Centre.

⁶ Detalii la <<http://www.aippimm.ro/>>.

⁷ Un exemplu bine documentat este soarta strategiilor guvernamentale pentru îmbunătățirea situației romilor, analizată în detaliu în Moisă, F., Rostas, I. A., Tarnovschi, D., Stoian, I., Rădulescu, D. și Andersen, T. Ș. (2013) *Raportul societății civile asupra implementării Strategiei Naționale de Integrare a Romilor și a Planului de Acțiune al Deceniului în România în 2012*, Budapesta: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation. Accesat la <http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9270_file25_ro_civil-society-monitoring-report_ro.pdf>.

⁸ Graficul 3. al Schiței (p. 8), cu date Eurostat, ilustrează tocmai acest lucru.

⁹ Banca Mondială (2010) 'Romania. Public ExpenditureandInstitutional Review', report no. 51191-RO. Accesat la <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2896/511910ESW0v20P1C0disclosed081311101.pdf?sequence=1>>.

¹⁰Moisă et al., *op. cit.*, Secțiunea 5. Sănătate.

¹¹ Banca Mondială (2011) 'Romania. Reining in Local GovernmentSpending', Report no. 57040-RO. Accesat la <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2736/570400ESW0P11710211611110BOX358291B.pdf?sequence=1>>.

¹²Vezi mai ales de Neubourg et al., *op. cit.*

¹³Date Eurostat indică faptul că raportul dintre veniturile celor mai bogați 20% dintre români și cele ale celor mai săraci 20% dintre români (S80/S20 – raportul chintilelor de venit în procente) – un indicator al inegalității distribuției veniturilor – a fost 7,0 în România în 2008 (față de 5,0 în UE27) și 6,0 în 2010 (față de 5,0 în UE27), printre cele mai ridicate valori înregistrate de țările membre ale UE.

¹⁴În rândul țărilor membre UE în 2006, procentul bărbaților, respectiv al femeilor care au lucrat mai mult de 48 ore/săptămână din totalul celor activi au fost cele mai ridicate: aproape 35% din femei și aproape 50% dintre bărbați. În același timp, aproape 50% dintre femei și 35% dintre bărbați de vârstă activă erau neocupați. Cu alte

cuvinte, polarizarea intensității muncii salariale a fost printre cele mai ridicate în UE27 în 2006. Vezi Burchell, B., Fagan, C., O'Brien, C. și Smith, M. (2007) 'Working conditions in the European Union: the gender perspective', European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

¹⁵World Vision România (2011) 'Bunăstarea copilului din mediul rural, 2005-2009', București: World Vision România. Accesat la

<http://www.worldvision.ro/_downloads/allgemein/Raport_Bunastarea_copilului_din_mediul_rural_2005_si_2009.pdf?mysid=ug29mh8mnqlr06a90egiqgjr1f1rnqg>.

¹⁶Privitor, de pildă, la accesul familiilor cu copii la servicii de sănătate, vezi Sandu, A. (2009) 'Rules from Above, Views from Below: Accessing and Using Child Health Services in Post-Communist Rural Romania', în Audukaite, J. (coord.) *Poverty, Urbanity and Social Policy*, New York: Nova Science Publishers, Inc.; World Vision România, *op. cit.*

¹⁷Vezi, de pildă, Ferge, Zs. (1997) 'The Changed Welfare Paradigm: The Individualisation of The Social', *Social Policy & Administration*, 31 (1): 20-44; Szikra, D. și Tomka, B. (2009) 'Social Policy in East Central Europe: Major Trends in the Twentieth Century', în Cerami, A. and Vanhuysse, P. (coord.) *Post-Communist Welfare Pathways: Theorising Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

¹⁸Vezi mai ales Parlevliet, J. și Xenogiani, T. împreună cu Ghinăraru, C. și Stănculescu, M. (2008) 'Report on Informal Employment in Romania', OECD Development Centre working paper no. 271, OECD.

¹⁹Vezi, de pildă, Buletinele MFP despre execuții bugetare ale Ministerului Finanțelor Publice. Accesat la <<http://www.mfinante.ro/execbug.html?pagina=buletin>>. Vezi, de asemenea, Dobre-Baron, O. (2012) 'Social protection Expenditure Within the Budgetary System in Romania', *Annals of the University of Craiova*, 12(1). Accesat la <http://feaa.ucv.ro/annals/v1_2012/EIB-5.pdf>.

²⁰Vezi de pildă Consiliul Fiscal (2012) 'Raport anual pe 2011. Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare', pp. 67. Accesat la <<http://www.consiliulfiscal.ro/Raport2011.pdf>>.

²¹Vezi de pildă Grimshaw, D. și Rubery, J. (2012) 'The end of the UK's liberal collectivist social model? The implications of the coalition government's policy during the austerity crisis', *Cambridge Journal of Economics*, 36(1): 105-126.