

ASISTENȚA SOCIALĂ FAȚĂ ÎN FAȚĂ CU SOCIETATEA RISCURILOR, DIN PERSPECTIVA POLITICILOR SOCIALE EUROPENE*

ELENA ZAMFIR

Studiul prezintă situația sistemului de asistență socială în contextul politic, social, economic și moral al crizei actuale din România, în condițiile riscurilor sociale noi datorate măsurilor de austeritate. Una dintre principalele consecințe, dacă nu chiar un obiectiv al programului de austeritate, a fost reducerea efortului bugetar pentru asistența socială, și așa foarte mic, și respingerea rolului statutului social, în condițiile în care starea populației s-a înrăutățit permanent. După disputele în jurul alocațiilor pentru copii, al concediului de maternitate, al reducerii pensiilor și prestațiilor pentru persoane cu risc major de marginalizare, al rigidizării formelor de suport în asistență ne-am fi așteptat ca reglementările din Legea asistenței sociale să propună un proiect de reformă cu răspunsuri centrate pe noile probleme sociale. În realitate, Legea preia însă propuneri nestructurate, haotice, luate adesea sub presiunea urgențelor, mereu schimbate și reformulate de la o zi la alta, compromițând ideea unui proiect viabil de stabilitate a sistemului de asistență socială pe timp de criză. Fragilitatea măsurilor de reformă propuse de noua Lege nu va putea asigura obiectivul major al sistemului de asistență socială: reducerea gradului de sărăcire severă și de excluziune socială. Așa se explică reacția negativă dură a populației la măsurile de austeritate și scăderea dramatică a încrederii în decidenții politici.

În România, după 20 de ani, sistemul de asistență socială se află într-un impas, cu risc ridicat de a-și pierde propria identitate și de a se depărta tot mai mult de standardele UE. De aceea, o mai bună focalizare, adaptare a prestațiilor și serviciilor sociale la nevoile concrete ale persoanelor marginalizate, pe perioade lungi de timp, care să asigure refacerea capacităților lor normale de integrare socială, apare ca o cerință de bază a politicilor sociale de protecție și de asistență socială, în noul context european.

Cuvinte-cheie: politici în asistență socială, beneficii financiare, servicii de asistență socială, indicatori europeni privind riscul sărăciei sau excluziunii sociale, Cartea albă: o agendă pentru pensii adecvate, sigure și viabile – Comisia europeană –, Legea asistenței sociale, asistență socială de urgență.

Adresa de contact a autorului: Elena Zamfir, Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: ezamfir1@gmail.com.

* Ținând seama că studiul de față a fost predat în ianuarie 2012, menționăm că sintagmele „opțiunile guvernanților/actuala guvernare” (folosite în text) (n.r.) se referă la perioada de până la schimbarea de guvern, din 27 aprilie 2012.

ÎN LOC DE INTRODUCERE. ROLUL ASISTENȚEI SOCIALE ÎN SOCIETATEA MODERNĂ: FUNCȚII ȘI CARACTERISTICI

Încă din primele lucrări de prezentare a asistenței sociale menționam că „în societatea modernă asistența socială a devenit o activitate complexă, multidisciplinară, înalt specializată și profesionalizată, distinctă de alte domenii de specializare. Asistența socială (*Social work*, în țările de limbă engleză) desemnează un ansamblu de instituții, programe, măsuri, activități profesionalizate, servicii specializate de protejare a persoanelor, grupurilor, comunităților cu probleme speciale, aflate temporar în dificultate, care, datorită unor motive de natură economică, socioculturală, biologică sau psihologică, nu au posibilitatea de a realiza prin mijloace și eforturi proprii un mod normal, decent de viață.

Obiectivul intervenției asistenței sociale este de a sprijini pe cei aflați în dificultate să obțină condițiile necesare unei vieți decente, ajutându-i să-și dezvolte propriile capacități și competențe pentru o funcționare socială corespunzătoare.

Aceste persoane sau grupuri, pe o perioadă de timp mai scurtă sau mai îndelungată, nu pot duce o viață activă, autosuficientă, fără un ajutor economic sau fără un suport fizic, moral, social sau cultural din exterior. Ajutorul are în vedere, de regulă, o perioadă limitată de timp, până când persoanele în dificultate își găsesc resurse sociale, psihologice, economice de a putea duce o viață normală, autosuficientă. Următoarele categorii constituie în mod special obiectul intervenției asistenței sociale: familiile sărace, copiii care trăiesc într-un mediu familial/social advers, abandonati și instituționalizați, minorii delincvenți, tinerii neintegrați, persoanele dependente de drog, alcool, persoanele abuzate fizic, sexual, persoane cu dizabilități fizice sau mintale, persoanele cu boli cronice fără susținători legali, persoanele vârstnice neajutate, persoanele care au suferit în urma calamităților naturale, sociale, persecuții și discriminări de orice tip etc.

Asistența socială, ca parte esențială a protecției sociale, reprezintă un mod operativ de punere în aplicare a programelor de protecție socială pentru categoriile menționate mai sus. Ea asigură, astfel, prin serviciile sale specifice, atenuarea parțială a inegalităților existente, ajutându-i să se integreze normal în comunitate, dar mai ales să-și recapete propria lor autonomie.

Sistemul asistenței sociale se bazează pe următorul principiu: din fonduri bugetare de stat sau din fonduri obținute voluntar de la indivizi sau de la comunitate sunt sprijinite persoanele în dificultate, în funcție de profilul necesităților lor. În acest caz, prestația se face în funcție de nevoile existente, conform principiului solidarității, nefiind dependentă de vreo contribuție personală anterioară, ca în cazul asigurărilor sociale. De regulă, sprijinul acordat persoanelor în nevoie prin sistemul asistenței sociale nu este precizat decât în limitele generale prin lege, urmând a fi specificat prin analiza de la caz la caz a situațiilor concrete,

prin anchete sociale efectuate de specialiști în asistență socială. Un sistem social complex de asistență socială este complementar, cu profesioniști de înaltă pregătire bazată pe competențe moderne.

Profesia de asistent social a evoluat în ultimul timp rapid, atât în extensie, cât și în instrumentajul/metodele ei de lucru: de la asistarea cu mijloace clasice, de tip psihologic și social ale individului în dificultate, la asistența grupurilor, a comunităților cu probleme speciale, aflate temporar în criză, până la conștientizarea indivizilor, a grupurilor cu risc de marginalizare, la susținerea și apărarea drepturilor ce li se cuvin, în scopul găsirii unor soluții corespunzătoare de integrare într-un mod normal de viață. Asistentul social este cel care ajută indivizii, grupurile și comunitățile în identificarea resurselor disponibile, precum și în proiectarea strategiilor de rezolvare a problemelor acestora. Ei ajută la refacerea deficitului de integrare normală a celor în dificultate. Ei oferă posibilități de cunoaștere și acces la servicii specializate a celor în nevoie, orientându-i către înțelegerea corectă a cadrului legislativ de protecție socială.

În societatea contemporană, asistența socială se orientează spre realizarea următoarelor funcții:

- identificarea și înregistrarea segmentului populației ce face obiectul activităților de asistență;
- diagnoza problemelor socioumane cu care persoanele vulnerabile sau grupurile cu risc crescut se pot confrunta într-o anumită perioadă de timp și în anumite condiții socioeconomice și culturale date;
- dezvoltarea unui sistem coerent de programe, măsuri, activități profesionalizate de suport și protecție a acestora;
- identificarea variatelor surse de finanțare a programelor de sprijin;
- conștientizarea propriilor probleme de către cei aflați în situații de risc;
- stabilirea drepturilor și modalităților concrete de acces la serviciile specializate de asistență socială, prin cunoașterea cadrului legislativ – instituțional;
- suportul prin consiliere, terapie individuală sau de grup, în vederea refacerii capacităților de integrare socioculturală și economică;
- prevenție; promovarea unor strategii de prevenire a situațiilor defavorizante;
- dezvoltarea unui program de cercetări științifice la nivel național și local privind dimensiunea problemelor celor aflați în situații speciale.

Asistența socială abordează probleme la diferite niveluri: la nivel individual (asistența economică, psihologică, morală pentru persoanele în nevoie, cum ar fi șomerii, cei dependenți de drog, alcool, cei cu probleme de integrare în muncă, victime ale abuzurilor de orice fel etc.); la nivel interpersonal și de grup (terapii de familie, ale cuplului, ale grupurilor marginalizate); la nivel comunitar (rezolvarea conflictelor etnice, grupale, mobilizarea energiilor individuale și colective pentru refacerea resurselor necesare integrării lor normale).

Nu de puține ori asistența socială încearcă să furnizeze celor în nevoie cunoștințe competente despre modul în care aceștia se pot constitui în grupuri de presiune sau pot dezvolta un program sistematic de „lobby” pe lângă forurile decizionale, facilitând posibilitatea unor opțiuni de politică socială activă în favoarea lor.

Specialiștii în asistență socială, în țările dezvoltate cu tradiție, sunt tot mai mult solicitați în a lucra atât în sistemul instituțional de stat al asistenței și protecției sociale, cât și în sectorul nonguvernamental, care asigură însă servicii sociale specializate indivizilor, grupurilor în nevoie.

În ultimul timp, un fapt semnificativ legat de dezvoltarea sistemului instituțional se referă la organizațiile nonguvernamentale care s-au dezvoltat spectaculos, realizând o împletire a activităților profesionalizate cu o largă participare bazată pe voluntariat. Organizațiile nonguvernamentale și nonprofit preiau o serie de funcții de protecție ale statului, ele fiind un punct de plecare important în construcția societății civile.

Asistența socială poate fi privită din mai multe perspective:

- a profesiei ca atare, cu un statut propriu, cu obiective și caracteristici distincte;
- a formării specialiștilor, ca sistem educațional;
- a sistemului instituțional – administrativ, incluzându-se aici sfera serviciilor, activităților practice desfășurate în vederea soluționării cazurilor sociale.

Asistența socială ca profesie specializată are un pronunțat caracter aplicativ. Ea reprezintă o activitate al cărei profesionalism a crescut rapid. Ea presupune, în același timp, cunoștințe teoretice din domeniul științelor socioumane, deprinderi, abilități practice (îndemânare de a comunica și lucra cu persoane și grupuri în dificultate) și nu în ultimul rând, un set de valori, principii, norme, reguli morale care compun codul deontologic al profesiei. Acesta asigură în mod special respectarea drepturilor omului, fără deosebire de etnie, sex, culoare, vârstă, limbă, religie.

Prin chiar specificul său, profesia de asistent social implică o filozofie proprie, centrată umanist. În prezent, o nouă direcție de intervenție a asistenței sociale s-a dezvoltat rapid: diminuarea discrepanțelor economico-sociale, a inegalităților dintre grupurile minoritare dezavantajate și populația majoritară, aflate în ultimul timp în creștere rapidă.

Primele încercări ale instituțiilor religioase de a ajuta persoanele în nevoie prin acte de caritate pot fi considerate, de fapt, forme primare în practica asistenței sociale. Ele au apărut încă din cele mai îndepărtate timpuri, legate de ocrotirea celor în impas (orfani, bătrâni, bolnavi, săraci, văduve etc.) de către biserici.

La începutul secolului al XVII-lea, în Anglia, se instituie o lege sugestiv intitulată „Elisabethan Poor Law”, care impune o „rată pentru sărăcie”. Aceasta poate fi considerată ca debut instituțional al asistenței sociale. Din taxa plătită de cei care dețineau pământ se obțin fonduri pentru ajutorul celor dezavantajați:

bătrâni, bolnavi, săraci, persoane cu handicap. Mai târziu, în secolul al XIX-lea, în Marea Britanie, Franța, Germania, SUA apar primele sisteme de protecție socială în sfera asigurărilor sociale (în special cele centrate pe sănătate, pe bătrânețe, pentru orfani, pentru accidente de muncă).

De o dezvoltare a profesiei ca atare se poate însă vorbi la începutul secolului al XX-lea. În ultimele decenii, în contextul sporirii serviciilor publice și sociale, se asistă la o largă diversificare de activități de ocrotire socială a celor în dificultate, asistența socială dobândind un înalt nivel de profesionalitate. Ea și-a conturat treptat o arie problematică distinctă, relativ autonomă (un profil profesional propriu), sprijinită pe metode și tehnici specifice de înțelegere, comunicare, terapie și sprijin pentru cei vulnerabili.

În caracterizarea asistenței sociale ca sistem, alături de profesie ca atare (așa cum este ea orientată de un set de teorii și metode specifice), trebuie avut în vedere și aspectul instituțional propriu, care susține activitățile de profil. În cadrul sistemului instituțional se organizează și funcționează servicii specializate de asistență socială, prestații financiare și ajutoare ocazionale etc. care pot ajuta la refacerea capacităților individuale de normalizare a vieții personale a celor cu risc de marginalizare sau excluziune socială.

Este cunoscut faptul că nivelul și amploarea asistenței sociale într-o colectivitate depind, într-o măsură esențială, de sentimentul solidarității sociale.

Regimul socialist în România a avut un efect contradictoriu asupra valorii solidarității sociale. Pe de o parte, prin însăși opțiunea sa politică, socialismul avea ca obiectiv întărirea solidarității sociale. Pe de altă parte însă, experiența degradării sociale a fost de natură să genereze o atitudine negativă față de solidaritatea mecanică impusă artificial, politic și ideologic. Politica de egalizare nediscriminativă a egalizării în sărăcie, fără recompensarea efortului și calității, evidența instalării la unele segmente ale colectivității a unei dependențe comode de transferurile sociale au fost de natură să limiteze dezvoltarea valorii solidarității. S-a generat, mai degrabă, o aspirație spre recompensă diferențiată a performanțelor, a cărei consecință a dus și la creșterea inegalităților.

Oportunitățile inegale oferite de tranziție au răspuns într-un fel acestei așteptări. Pe de altă parte, tranziția în România a dus nu numai la șanse foarte bune pentru ceea ce s-a dovedit a fi o mică minoritate, dar și la o sărăcire accentuată a unei părți importante a colectivității. Evidența noii realități nu susține decât parțial aspirația spre o inegalitate care să exprime diferențe de efort și merit, ci foarte adesea are o conotație imorală în percepția colectivă. Dacă, pe de o parte, colectivitatea așteaptă o protecție socială specială, care să compenseze cel puțin parțial efectele negative ale tranziției, în ultimii ani, statul român tinde să se retragă tot mai mult din funcțiile sale de protecție socială. Percepția unei creșteri a individualismului și sentimentul de abandonare experimentat de cei în dificultate caracterizează tot mai puternic starea de spirit colectivă.

De aceea, asistența socială la noi nu se poate limita doar la asistarea indivizilor în dificultate. Ea trebuie să se fundamenteze pe o filozofie de tip participativ la nivel comunitar, care să stimuleze, la rândul său, o atitudine activă a întregii colectivități în rezolvarea propriilor sale probleme. În prezent, în nevoie și vulnerabilă este nu numai o minoritate împinsă la marginea societății, ci în diferite grade și sfere întreaga colectivitate” (Zamfir, E., 1995: 100–102; 105–106).

OPȚIUNILE GUVERNANȚILOR ÎN POLITICILE DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

Sistemul de asistență socială se confruntă cu o criză profundă în toată lumea. În România, problemele sociale sunt mult mai grave, datorită unei crize economice cronicizate, pe fundalul măsurilor de austeritate excesive, care au afectat cel mai mult grupurile și persoanele vulnerabile.

În primul rând, este o criză datorată sărăcirii rapide a populației și multiplicării formelor de excluziune socială, agravată de o confuzie politică majoră. Astfel, se consideră că o politică de dreapta se caracterizează prin ignorarea problemelor sociale și retragerea statului (stat mic, de altfel) din responsabilitățile lui sociale. În viziunea acestei orientări ideologice a guvernanților, eliminarea funcțiilor sociale ale „statului asistențial” este necesară, întrucât parazitează economia (grasul care stă pe umerii/spatele slabului). Este vizibil aici un program de minimizare a rolului statului, în fapt a funcțiilor lui sociale. Statul nu mai trebuie să fie responsabil în nici un fel pentru indivizii lui. De aici, reducerea cheltuielilor sociale publice și destructurarea sistemului de asistență socială apar ca inevitabile în timp, chiar ca un obiectiv major. Promovarea unei mentalități de un individualism extrem stă la baza politicilor de asistență socială, în prezent.

În al doilea rând, criza economică, socială și morală găsește în România un sistem de asistență socială nu numai deficitar ca buget și lipsit de resurse umane calificate, dar și fragil, prost conceput, prin încercări succesive de schimbare, de tip pseudoreformă, eșuate în timp.

În al treilea rând, se înregistrează o degradare a fibrei sociale și morale a solidarității, dispariția semnificației spiritului comunitar, ca resursă a dezvoltării. De asemenea, se accentuează o erodare a normelor morale în societatea românească, în relațiile interumane și în familie. Se instalează, astfel, treptat o acceptare tacită a unei neputințe de schimbare a stării individuale și comunitare, neputință ce poate deveni paralizantă pentru acțiuni sociale colective. Poate nu întâmplător sociologul Z. Bauman găsește un subtitlu semnificativ lucrării sale dedicate comunității și problemelor comunitare: *Căutarea siguranței într-o lume nesigură* (2001).

Ignorarea completă a unei politici active pentru creșterea și relansarea economică, fragmentarea rețelelor de suport, prin presiuni de tot felul, afectează grav solidaritatea socială dintre generații, precum și cea față de grupurile defavorizate. Siguranța sentimentului dat de apartenența la o comunitate, atât de necesară în perioade-limită, ca cele de criză sau cele aduse de dezastrele naturale, scade. Poate cel mai periculos aspect este acela că **segmente mari ale populației au fost scoase din echilibrul lor tradițional și împinse în situații de sărăcie și disperare fără speranță de ieșire.**

E drept că, în toată lumea, asistența socială, pe timp de criză, se află în fața unor cerințe din cele mai dure de restrângere bugetară, dar și provocatoare. În multe țări europene, și nu numai, factorii decizionali încearcă însă o regândire a intervenției statului în asistență socială, pe linia întăririi componentei de protecție socială a populației afectate de măsuri de austeritate. Apar modificări ale sistemului de ajutor social referitoare la sustenabilitatea și eficiența acțiunilor lui de sprijin. În aceste țări este revăzut modul de finanțare al sistemului de ajutoare sociale, în așa fel încât acesta să fie cât mai responsabil utilizat, ținând seama că asistența socială funcționează în regim de avarie. Aici, în contextul reducerilor cheltuielilor sociale, statul social devine mai puternic prin funcțiile lui de sprijin, pe măsură ce segmentul populației în dificultate crește.

În momente de austeritate, situația socială a multor segmente din populație se înrăutățește rapid, ajungându-se la faze avansate ale conflictului chiar între categoriile defavorizate. Oricum, în România sistemul se află în prezent într-o situație mult mai dificilă decât cea de la începutul anilor '90. Atunci erau speranțe de relansare și profesionalizare a asistenței sociale, prin dorința de aliniere la practicile statelor europene moderne cu tradiție în politici sociale. Acum, prin haosul creat de presiunile/convulsiile zilnice ale străzii, dar și ale politicilor sociale iresponsabile, dezarticulate, prin degradarea vizibilă a solidarității sociale, ne depărtăm tot mai mult de filozofia unei societăți moderne și de standardele UE referitoare la protecția și asistența socială. Folosind o metaforă, aș putea spune că sistemul de asistență socială, după 20 de ani de reconstrucție instituțională, se află într-o stare cu risc de marginalizare profundă, de dificultate majoră în a-și păstra propria sa identitate. Metaforic vorbind, sistemul însuși, în totalitatea lui, are, la rândul lui nevoie de asistență tehnică, de ajutor în a rezista atacurilor și presiunilor politice, datorate confuziei și incoerenței prezente în programele sociale ale partidelor.

Caracterizând sumar opțiunile guvernanților pentru politicile din asistență socială, mai ales așa cum rezultă din noua Lege-cadru a asistenței sociale, recent adoptată, aș spune că ele s-au centrat pe **o redimensionare „în jos” a asistenței sociale.**

Mai mult, în contextul reformării statului, guvernarea din perioada 2009–2011 a intenționat să schimbe complet întregul sistem de asistență socială. Noua Lege

a asistenței sociale recent adoptată de Parlament, în regim de urgență, era cea care avea această misiune. În realitate, s-a obținut un singur rezultat: mai multă confuzie în sistem prin reducerea funcțiilor sociale ale statului și mai ales prin externalizarea serviciilor publice de asistență socială.

De regulă, se așteaptă de la o nouă lege un fundament rațional de organizare, funcționare și dezvoltare a sistemului în cauză, nu o colecție de platitudini cu texte teoretice inutile într-o lege. O lege-cadru, ca cea de față, ar trebui să se bazeze pe promovarea unei viziuni clare a funcțiilor asistenței sociale, adaptate noului context al României de azi.

Din acest punct de vedere, spiritul Legii asistenței sociale nu răspunde unor cerințe sociale adaptate noilor condiții de austeritate aduse de criză. Aceasta se rezumă mai mult la reducerea suportului celor în nevoie la forme minore, pasive de ajutor (ajutor financiar) și la marginalizarea formelor active de prevenție și recuperare, pe care doar serviciile de asistență le pot furniza.

În principal, noile măsuri legislative aduse de Legea asistenței sociale vizează două aspecte, care se regăsesc și la nivelul politicilor sociale încă din anii trecuți:

- **limitarea serviciilor publice, prin externalizarea lor;**
- **reducerea masivă a numărului de beneficii și a valorii acestora.**

Prin aceasta, viziunea strategică a unei politici solide de asistență socială este înlocuită de un program de tip contabilicesc îngust. Acesta, la rândul lui, se concretizează pe două direcții fundamentale:

- **diminuarea numărului de categorii de ajutor social** (de la 54 la 9);
- **reducerea drastică a bugetului** acestora.

Deși în 2008, conform datelor INS, România avea doar 1% din PIB pentru asistență socială din totalul cheltuielilor sociale de 17% din PIB, procente ce situa România ca țara cu cele mai mici cheltuieli sociale din UE și cu cel mai mic buget pentru asistența socială, noua legea propune încă o diminuare a cuantumului beneficiilor. În aceste condiții, adăugarea unor tăieri bugetare masive pentru asistența socială, nu fac decât să distrugă complet sistemul.

În mod special abandonarea sistemului de impozitare progresivă a avut ca efect creșterea polarizării și reducerea resurselor bugetare, fără a avea efectele scontate de stimulare economică.

În realitate, ceea ce nu s-a înțeles este faptul că nu atât numărul formelor de suport din asistența socială grevează bugetul, ci mai degrabă incompetența, corupția, confuzia și haosul din sistem. La acestea se adaugă și modul scandalos, total neprofesionist, dezarticulat de administrare, gestionare și acordare a ajutoarelor sociale, care devin un instrument umilitor, înjositor pentru beneficiarii legali a căror demnitate este, la un moment dat, complet suspendată de către decidenții politici.

Ca aspect general, legea actuală este în cea mai mare parte o culegere de texte teoretice. Cealaltă parte a legii, mai mică, e drept, se constituie într-un proces

demolator pentru sistemul existent, atât cât mai rămăsese bun din eforturile constructive anterioare. Pentru un text de lege, acest amestec teoretic, fără o finalitate practică cu deschideri către posibilități de implementare, reprezintă. În fapt, o pură demagogie.

Este curios, aș spune chiar izbitor, faptul că, în atitudinea actuală a guvernării față de nevoile fundamentale din educație, sănătate, asistență socială găsim caracteristici ale aceluiași *pattern* comun:

a. Decredibilizarea acestor domenii.

Educația propulsată în haos este dominată de o criză profundă.

Sănătatea este viciată de corupție, prin gestionarea proastă a fondurilor. **Asistența socială** este lipsită de un proiect coerent de reformă pe timp de austeritate și cangrenată de abuzuri ale pseudospecialiștilor și ale unei birocrății exagerate din administrația locală.

b. Desființarea instituțiilor publice prin subfinanțare cronică. În condiții de criză, în locul creșterii măsurilor de intervenție de tip compensatoriu și recuperatoriu ale instituțiilor publice de educație, de sănătate, de asistență socială, guvernarea recurge **la tăieri masive în finanțarea acestor domenii și la desființarea instituțiilor**: reducerea numărului de spitale și școli, sufocarea financiară a instituțiilor de asistență socială specializate, și așa foarte rare.

c. Retragerea statutului din responsabilitățile publice. Plasarea **asumării responsabilității de protecție socială pe seama unei populații tot mai sărace**: coplata în serviciile de sănătate, reducerea compensărilor în costul medicamentelor, eliminarea unei părți a populației la accesul serviciilor sanitare și de învățământ.

d. Privatizarea mascată a serviciilor sociale publice fundamentale. Plasarea responsabilității din sănătate, educație și asistență socială către ONG/fundații și noile unități private, bazate pe profit, crește costul public dar și privat, iar eficiența globală a serviciilor sociale este discutabilă. În cazul cel mai fericit, rezultatele noii Legi din asistența socială, vor putea fi evaluate în viitorul foarte îndepărtat, iar încercările actuale de reformă vor rămâne simple experimente nereușite.

Efectul unei asemenea strategii politice este vizibil în:

- distrugerea progresivă a funcțiilor sociale ale statului **capabile să asigure un echilibru necesar în stabilitatea și siguranța** comunității românești. De fapt, atacul împotriva statului social este expresia sintetică a filozofiei antisociale a guvernării;

- polarizarea masivă a societății și împingerea într-o sărăcie extremă, fără speranțe, a unui segment tot mai mare al populației;

- birocratizarea sistemului public de asistență socială și eliminarea dialogului, a comunicării actorilor implicați în sistem;

- ignorarea completă a unei politici active pentru creșterea economică.

POLITICILE SOCIALE, CA PREOCUPARE A UE

În contextul actual al crizei și pe fundalul măsurilor de austeritate, preocupările UE în sfera protecției și asistenței sociale se îndreaptă, mai mult ca niciodată, spre o analiză comparativă a riscurilor de sărăcie sau excluziune socială din țările membre, în vederea unor propuneri de soluții realiste privind prevenirea cauzelor ce le susțin. De remarcat faptul că, în ultima perioadă, UE își rafinează metodologia de calcul a riscurilor de sărăcie și excluziune socială, lansând noi indicatori sociali capabili să măsoare condițiile de viață a populației vulnerabile, marginalizate social. Pornind de la premisa că atât sărăcia, cât și excluziunea socială nu apar ca stări date, predefinite, bine delimitate, ci ca un ciclu procesual de apariție și evoluție ce se desfășoară în timp, indicatorii noi creați sunt avertizori pentru persoanele ce pot intra în riscuri sociale multiple. Indicatorii măsoară gradul de apropiere a unor persoane de stări ce induc sărăcie și excluziune. Se poate, astfel, surprinde gravitatea în intensitate a riscurilor sociale asupra persoanelor vulnerabile la starea de sărăcie, cu fazele ei mai profunde sau mai puțin profunde, sau la starea de excluziune socială, cu formele ei multiple. Această apropiere se realizează în timp, ca un proces, ca o devenire, ea fiind una dinamică care poate fi stopată în anumite etape, dacă soluțiile sunt punctual centrate pe nevoi. De aceea, indicatorii sociali apar aici și ca avertizori, care ne indică cât de aproape sau de departe este persoana față de starea de sărăcie sau excluziune socială și, ca atare, mobilizarea realistă, corectă a politicilor sociale de a aduce răspunsuri prompte pentru prevenirea unor asemenea situații.

Un exemplu semnificativ aici: pentru măsurarea riscurilor sărăciei sau excluziunii sociale, în cadrul indicatorilor UE-SILC se folosește un indicator agregat care se referă la trei aspecte esențiale (Eurostat, 2012):

- primul, gradul de sărăcie după transferurile sociale;
- al doilea, un indice multiplu de deprivare materială severă;
- al treilea, oportunitățile reduse pentru activități în gospodărie.

Interesant este modul de construcție a indicelui de deprivare materială severă ce surprinde nouă itemi, criterii/situații bine definite pentru descrierea acestei stări. Acești factori care, prin prezența lor, conduc persoana la forme specifice de deprivare materială severă sunt (Eurostat, 2012):

1. imposibilitatea de a achita chiria sau factura utilităților la timp;
2. imposibilitatea de încălzire adecvată a locuinței;
3. imposibilitatea de a face față unor cheltuieli neprevăzute;
4. lipsa de carne, pește sau proteine la fiecare două zile;
5. imposibilitatea de a-și permite o săptămână de vacanță;
6. lipsa mașinii;
7. lipsa mașinii de spălat;
8. lipsa televizorului în culori;
9. lipsa telefonului (inclusiv mobil) (Eurostat, 2012).

Cele nouă criterii pot să apară în situația unei persoane când condiții considerate elementare, normale pentru viața sa, nu pot fi asigurate fie datorită lipsei de resurse, fie prin deficit de experiență/capacitate în a le realiza. Este suficient ca din cei nouă itemi, doar patru dintre ei să fie prezenți pentru a induce o stare de deprivare severă. Aceasta stare de deprivare crește în intensitate odată cu adăugarea celorlalți itemi. Apoi, pe baza acestor măsurători, se pot imagina mecanisme/forme adecvate de ajutor social la nivelul politicilor sociale de incluziune.

În metodologia de calcul a riscurilor de sărăcie sau de excluziune socială, indicatorii UE-SILC măsoară satisfacerea unor nevoi de bază, care, altfel, neacoperite la timp, ar putea deveni frustrante pentru om și existența lui zilnică. Prezența celor nouă factori de deprivare materială severă, în condițiile vieții cotidiene este catalogată de experții în politici sociale mai întâi ca o avertizare pentru persoanele vulnerabile de a fi supuse riscurilor sociale de tot felul și apoi ca o provocare în căutare urgentă de soluții pentru eliminarea lor. Aceasta ar fi, de fapt, calea sigură de se ajunge la un standard normal de viață pentru cei marginalizați.

Acest mod de calcul al formelor deprivării severe ascunde poate o nouă și interesantă filozofie, nu numai de identificare a profilului persoanei în risc, dar și de prevenție a riscurilor multiple din societatea modernă. Ținându-se seama de implicațiile viitoare ale extinderii rapide a segmentului populației aflat în sărăcie extremă asupra echilibrului social și comunitar, formele de ajutor social trebuie să se constituie în adevărate bariere de stopare a cauzelor acesteia și a prevenirii marginalizării. S-ar putea însă cu greu stopa efectele grave ale polarizării sociale, dacă lăsăm ca prăpastia dintre săraci și bogați să se adâncească continuu. În condiții severe de austeritate se impune, mai degrabă, o distribuție mai echilibrată a riscurilor în masa populației și nu o cumulare a lor la un singur pol, prin simpla ignorare a problemelor sociale cu care se confruntă persoanele și grupurile vulnerabile, cu risc de marginalizare.

Deși o mare parte din caracteristicile deprivării materiale severe menționate mai sus le regăsim în teoria clasică de tradiție anglo/saxonă (vezi Atkinson, Townsend) și ele nu apar acum ca noutăți absolute, totuși criteriile au fost mult flexibilizate, fiind incluse pe listă și altele noi (exemplu: a face față unor cheltuieli neprevăzute, a beneficia o săptămână pe an de vacanță în afara localității unde locuiești, a avea mașină proprie, televizor color și telefon mobil, a nu avea datorii la plata utilităților către stat etc.). Acestea toate sunt considerate ca nevoi de bază ce trebuie acoperite chiar și pe timp de criză, ca persoanele să nu fie împinse în risc de sărăcie sau excluziune socială. Scopul este ca starea de sărăcie să nu se cronicizeze. Curios este faptul că, în timp ce în România se condiționează ajutorul social prin plata datoriilor și impozitelor către stat a persoanelor beneficiare de ajutor social, în celelalte țări membre ale UE acest lucru este apreciat ca un indicator (item) de bază al unui indice multiplu de deprivare materială severă și, ca atare, nevoia de ajutor a acestor persoane, care nu reușesc să-și plătească chiria, utilitățile, facturile în timp este obligatorie pentru sistemul de asistență socială.

(Eurostat, 2012). Se consideră că ele intră sub incidența riscurilor de sărăcire datorită unei deprivări materiale severe, deci trebuie susținute prin ajutoare sociale corespunzătoare.

Dintr-o perspectivă relativă, în România, o parte dintre acești itemi/factori considerați ca răspunzători de forme de deprivare severă în țările UE, ar putea să apară ca semnificativi pentru o stare normală sau chiar bună, dezirabilă pentru mulți. Un exemplu ilustrativ aici: modul de acordare a venitului minim garantat pentru persoanele sărace sau cu risc de excludere din România. Acesta este condiționat, potrivit **Hotărârii Guvernului nr. 50/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice privind venitul minim garantat**, de: „munca în folosul comunității, de toate veniturile membrilor familiei și de bunurile aflate în proprietatea persoanelor beneficiare de venit minim... Ajutorul social se acordă la cerere, pe baza unei declarații pe propria răspundere și a actelor doveditoare aduse de beneficiar, de către serviciul public de asistență socială, prin dispoziția primarului. Nu au acces la ajutorul minim garantat persoanele care dețin aparatură electronică: aparate de filmat, camere video, interfon, amplificare audio, combine audiovideo, copiatoare, xerox, obiecte de valoare: tablouri și obiecte de artă, obiecte ornamentale din metale prețioase, obiecte de cristal și porțelan de mare valoare, blănuri de valoare mare, în stare vandabilă, scutere, utilaje agricole, depozite bancare, autoturisme, motociclete, motorete etc.... Totodată, persoanele beneficiare trebuie să dovedească lunar, cu adeverințe, că sunt înregistrate în baza de date privind căutarea unui loc de muncă și că nu au refuzat niciun loc de muncă ce li s-a propus sau cursurile de calificare”.

La o analiză mai atentă, putem observa că lista bunurilor deținute de familii și a condițiilor de acordare a venitului minim garantat este neconcludentă, în raport cu nevoile de bază. (De exemplu: dacă cineva locuiește la un bloc cu interfon la apartament, ar trebui să se deconecteze? Dacă cineva are pahare din porțelan, cine stabilește cât de valoros este porțelanul, ar trebui să le vândă, și cum? Dacă cineva are în casă o combină muzicală audiovideo, nu va primi venitul minim garantat, chiar dacă este în dificultate majoră? Sau dacă are o motoretă cu care se deplasează pe distanțe mari, ce să facă ca să poată să se hrănească la limită? etc.) Pe de o parte, este foarte greu de evaluat valoarea bunurilor existente într-o gospodărie de către persoanele de la primărie, în lipsa unei specializări în evaluare. Pe de altă parte, condițiile puse pentru găsirea unui loc de muncă prin calificare impusă obligatoriu și nerefuzarea, indiferent unde, a unei activități de muncă, sunt cerințe nerealiste și forțate care, de aceea, trec, de cele mai multe ori, în derizoriu. Programele de formare impuse beneficiarilor sunt făcute mai mult formal, pentru a mai bifa acțiuni pentru șomerii, acțiuni cerute de politicile sociale europene. În realitate, în România, lipsa de viziune sistemică a activităților obligatoriu interconectate de suport social pentru persoanele și familiile în dificultate este uimitoare, în momentul de față. Îmi amintesc aici de proverbul chinezesc citat adesea în asistență socială: dacă vrei să ajuți pe cineva să nu moară de foame

Îi dai nu un pește, ci o undiță și îl înveți să pescuiască. Mai trebuie însă adăugat aici un fapt esențial, care deseori se ignoră în programele de formare: după ce i-ai dat o undiță, după ce l-ai învățat cum să o folosească, îl duci și în apropierea unui loc unde se găsesc pești. Altfel, degeaba i-ai oferit undița și lecția de pescuit. Așa și în procesul de formare și reconversie profesională a celor fără loc de muncă la un moment dat. Activitățile de formare nu sunt corelate cu cele de noi oportunități pentru crearea unor noi locuri de muncă. Avem oameni calificați, supercalificați pe domenii specializate, dar fără posibilități de absorbție pe piața muncii. Piața muncii nu le este favorabilă și nici prietenoasă. Ea nu se deschide spre a-i primi imediat ce sunt formați. Ori nu are nevoie de asemenea calificări, ori nu s-au inventat noi locuri de muncă în acord cu cerințele formării. Decalajul între ofertă și cerere rămâne neschimbat, iar deziluziile celor formați prin programe se adaugă la starea de depresie accentuată foarte mult, în ultima perioadă, de lipsa locurilor de muncă. De aceea programele de formare apar ca cerințe mai mult formale decât ca criterii măsurabile și verificabile pentru calificarea cu folos a beneficiarilor de ajutor social. Și eficiența unor asemenea măsuri de ajutor social este aproape nulă, imperceptibilă pentru refacerea celor dependenți de venitul minim garantat. Nu se iau în calcul în România, deși țară membră UE, situațiile de deprivare severă care stau la baza sărăciei și excluziunii, calculate cu precizie de indicatori sociali bine orientați pe nevoi măsurabile.

Sunt eliminați aproape integral în procesul testării mijloacelor pentru calificarea persoanelor ca beneficiari de ajutorul social indicatori clari, cu semnificație majoră pentru starea socială a persoanei și riscurile ei sociale posibile. Pe de altă parte, indicatorii luați în calcul, după cum am menționat mai sus, sunt adesea foarte fluctuanți și greu de evaluat, sau controlabili în timp. De aceea, în multe dintre zonele țării, sărăcirea populației este galopantă, iar la problemele sociale grave legate de sărăcire se adaugă zilnic altele. Explozia socială devine, astfel, iminentă în timp. În acest sens iată un exemplu ce mi s-a părut cel puțin ciudat. Recent s-a aprobat ca acelor persoane beneficiare de ajutorul social care au datorii la plata taxelor către stat să nu li se mai acorde ajutorul social. 73 000 de familii sunt în asemenea situație. Întrebarea firească ce apare aici: dacă aceste familii se califică în mod real pentru ajutorul social, de unde ar avea suficienți bani pentru toate datoriile către primării? După calculul european de risc de sărăcie, ele sunt expuse riscului prin însăși neplata taxelor/impozitelor, iar calificarea lor ca beneficiari impune, automat, acordarea ajutorului social, până la o nouă verificare a situației lor.

Spre deosebire de România, modul de acordare a ajutoarelor sociale în multe țări din UE este condiționat de măsuri care să asigure menținerea populației sărăcite în limitele decente de supraviețuire. Pentru aceasta se ajunge la o folosire, la cote ridicate, a competențelor din sistem. Pe această bază, se poate, astfel, oferi un diagnostic corect problemelor sociale grave din sistem și sunt propuse rapid

soluții pragmatice. Sunt elaborate politici sociale active de sprijin pentru grupuri și persoane dezavantajate, pe baza unor ajutoare sociale strict focalizate pe nevoi. Sunt evitate, astfel, și erorile păguboase din sistem ce pot proveni din supracalificări sau subcalificări nejustificate ale persoanelor ce accesează pentru diverse forme de ajutor. În multe din țările UE, eliminarea și prevenirea situațiilor de deprivare materială severă sunt obiective majore ale asistenței sociale, întrucât acoperirea lor reduce riscul sărăciei și excluziunii sociale.

De aceea, în UE, în această perioadă, analiștii din sistem, specialiști și politicieni, fac apel ca suport de siguranță pentru cei dezavantajați social la crearea unor noi și variate locuri de muncă, ca soluție, pe timp de criză, la șomajul celor marginalizați economic. Aceștia susțin că mutarea accentului de la formele pasive de ajutor social la crearea de locuri de muncă și eficientizarea ajutorului social în vederea asigurării autonomiei beneficiarilor ar fi un răspuns viabil al asistenței sociale la provocările crizei. Desigur, mutarea accentului pe inovare/creare de locuri de muncă prin modele noi instituționale schimbă optica clasică care cerea doar pregătirea forței de muncă (a ofertei) pentru nevoile pieței muncii. Oferta, fără îndoială, trebuia să răspundă cererii de muncă. Presiunile se făceau doar într-o singură direcție orientată spre mularea ofertei de muncă pe cererea pieții. Condițiile nou create de noul context socioeconomic și financiar solicită, totodată, și un efort de schimbare și în domeniul cererii de pe piața muncii, presând asupra procesului inovativ de creare de noi activități. Acestea trebuie să se deschidă către absorbția noilor profesii formate sau a celor existente, în special pentru persoane marginalizate. Spre exemplu, o cercetare a Băncii Mondiale (*The jobs Crisis, Household and Government Responses to the Great Recession in Eastern Europe and Central Asia – The World Bank, Washington D. C., 2011*) privind răspunsurile guvernamentale la marea recesiune din Europa de Est și Asia Centrală arată că în Bulgaria, piața muncii, în momentele majore de criză a locurilor de muncă, a fost mult mai restrictivă cu populația minoritară romă și cea turcă. Se va lua în calcul, astfel, o relație biunivocă dintre cerere și oferta pieții muncii, cu beneficii multiple pentru ofertanții marginalizați economic. Un exemplu concludent aici: modele noi de inovare propuse de formele/tipurile economiei sociale, ca alternativă durabilă a politicilor ocupaționale, în special pentru persoane vulnerabile pe piața muncii.

În noul context al crizei economice și al instabilității financiare, un exemplu de largire a tematicii politicilor ocupaționale în UE este marcat și prin lansarea, în februarie 2012, a ***Cărții Albe: o agendă pentru pensii adecvate, sigure și viabile***. Totodată, Comisia Europeană declară anul 2012 ca an al îmbătrânirii active și al solidarității dintre generații. Sunt făcute aici noi propuneri de strategii privind politicile ocupaționale pe vârste, capabile să ajute la relansarea unei economii sănătoase bazate pe performanță, eficiență și calitate. Plecând de la premisa că numărul pensionarilor în UE este în creștere, aproximativ 120 de milioane,

24% din populația totală a celor 27 de state membre, *Cartea Albă* aduce noi inițiative pentru asigurarea unor condiții favorabile în vederea prelungirii vârstei active profesionale a celor pensionabili și menținerea lor, pe cât posibil, la locul de muncă decent și dorit. Se accentuează necesitatea unui echilibru între viața profesională activă și vârsta de pensionare, încurajându-se, astfel, solidaritatea cu partenerii sociali responsabili de un climat prietenos de muncă pentru populația vârstnică. Crearea unor oportunități la locul de muncă pentru păstrarea celor capabili de vârstă pensionabilă, dar și pentru a readuce pe cei pensionați dornici să muncească, nu este un scop în sine. Aceasta are în vedere corelarea vârstei de pensionare cu speranța de viață în creștere și, totodată, eliminarea accesului la pensionări anticipate nejustificate.

Cartea Albă subliniază că „pe de o parte, sistemul de pensii de tip redistributiv este afectat de numărul mare de șomeri și de scăderea ratei de ocupare. Pe de altă parte, ieșirea la pensie la vârste standard de pensionare, indiferent de condiția fizică, intelectuală și de experiența acumulată a persoanelor duce la presiunea creșterii fondului de pensii și așa insuficient”. De aceea este necesară o adaptare a vârstei de pensionare la domeniul de activitate și la creșterea speranței de viață, pe baza unei politici mai flexibile, de schimbare a practicilor curente de pensionare, cu impact pozitiv în relațiile intergeneraționale.

„*Cartea Albă: o agendă pentru pensii adecvate, sigure și viabile*” începe cu o declarație de principiu ce ar trebui, în modul cel mai serios, să stea și în atenția factorilor decizionali de la noi: „Îmbătrânirea populației este o problemă majoră pentru sistemele de pensii din toate statele membre. Cu excepția cazului în care femeile și bărbații, care trăiesc mai mult, ocupă, de asemenea, mai mult timp un loc de muncă și fac mai multe economii pentru perioada de pensionare, nu poate fi garantată adecvarea pensiilor, deoarece n-ar putea fi acoperită creșterea cheltuielilor aferente” (2012: 11). În acest sens, *Cartea Albă* propune obținerea unui echilibru între durata vieții profesionale și durata pensionării. O idee ce ar trebui împărtășită și de guvernanții români se referă la încurajarea unei durate mai lungi a vieții profesionale și a îmbătrânirii active, argumentată prin beneficiile ce se pot aduce la bugetele publice. „Eliminarea treptată a regimurilor de pensionare anticipată și creșterea vârstei de pensionare trebuie însoțite de măsuri care să permită lucrătorilor să rămână pe piața muncii o perioadă mai îndelungată, de exemplu, măsuri care țin de sănătate, de locul de muncă și de ocuparea forței de muncă. În lipsa acestor măsuri, impactul asupra finanțelor publice ar putea fi mult mai puțin benefic, dacă reformele care vizează asistența socială sunt suprasolicitate ca ajutor pentru cei în vârstă dacă vârsta de pensionare ar duce la creșterea numărului de persoane care apelează la alte tipuri de prestații (de exemplu, ajutor de șomaj, ajutor de invaliditate, ajutoare de asistență etc.)” (2012: 11–12).

Aceasta propune o regândire profundă a relațiilor inter și intragenerații, recomandând, totodată, statelor membre UE o politică ocupațională prietenoasă,

flexibilă, adaptată utilizării forței de muncă a persoanelor vârstnice, ca semn al prețuirii experienței lor profesionale. **Sunt vizate direct, nu numai vârstnici, ci și acele grupe de vârstă cu risc de angajare în activități și pe piața muncii (persoane peste 54 de ani și tinerii între 18–25 ani) care pot fi ajutate să-și refacă capacitățile active de muncă.** Mai mult, sunt făcute precizări semnificative privind capacitățile profesionale ale vârstnicilor, necesare procesului de relansare economică și interdependenței dintre generații: „Creșterea vârstei de pensionare efective nu înseamnă neglijarea intereselor tinerilor în favoarea intereselor vârstnicilor, ci găsirea unui echilibru adecvat între acestea. Câțiva ani în plus de viață activă nu înseamnă că persoanele în vârstă vor fi private de **pensia bine meritată** (n.b.: subl. mea) în favoarea tinerilor. Nu înseamnă nici că **lucrătorii în vârstă vor ocupa locuri de muncă care ar fi disponibile, altfel, lucrătorilor mai tineri** (n.b.: subl. mea). Dimpotrivă, statele membre în care rata de ocupare a lucrătorilor în vârstă este cea mai mare, înregistrează și cele mai scăzute rate ale șomajului în rândul tinerilor. Pe termen lung, numărul locurilor de muncă nu este fix, ci depinde în special de oferta de lucrători calificați, un vector esențial al creșterii economice. O ofertă mai mare de lucrători în vârstă experimentați va stimula potențialul de creștere al Europei și va crea, astfel, oportunități mai numeroase și condiții de viață mai bune pentru tineri și vârstnici. Anul european al îmbătrânirii active și solidarității între generații, 2012, va urmări, în principal, oferirea de oportunități mai bune persoanelor de toate vârstele” (2012: 11).

Elaborarea unor politici sociale ocupaționale structurate, coerente și active, pe termen mediu și lung, pentru toate grupurile de vârstă ar asigura stabilitatea sistemului de asistență socială și ar duce la credibilitatea lui. Acest obiectiv ține însă de voința politică a guvernanților. În fapt, Strategia Lisabona, menționa Anthony Giddens în lucrarea sa „*Europa în epoca globală*”, cu accent „pe justiția socială și protecția în țările membre UE, urmărește modernizarea modelului social european prin îmbunătățirea capacității colective de a acționa și de a oferi tuturor noi șanse” prin intenția declarată de a promova „**munca decentă** ca obiectiv global și la toate nivelurile”, de a crește adaptabilitatea muncitorilor și de a „aplica măsuri de incluziune pe piața muncii” (Giddens, 2007: 96). Aceste măsuri sunt legiferate de Carta Socială care susține măsuri precise pentru standardele de calitate privind condițiile de muncă și de securitate socială.

Pornind de la premisa că societatea în care trăim este o societate modernă a riscurilor multiple, aceasta presupune un management inteligent, centrat pe identificarea și gestionarea riscurilor, pe controlul lor, pe soluționare și nu în ultimul rând, pe cât posibil, pe un proces structurat de prevenire a acestora.

Identificarea corectă a noilor segmente de populație care ajung în sărăcie severă, adâncindu-se în situații de disperare, greu de depășit, rămâne o datorie constantă a serviciilor sociale personalizate din asistența socială. Evaluarea precisă a dimensiunilor/amplorii sărăciei, care impune tipuri și forme de ajutor social,

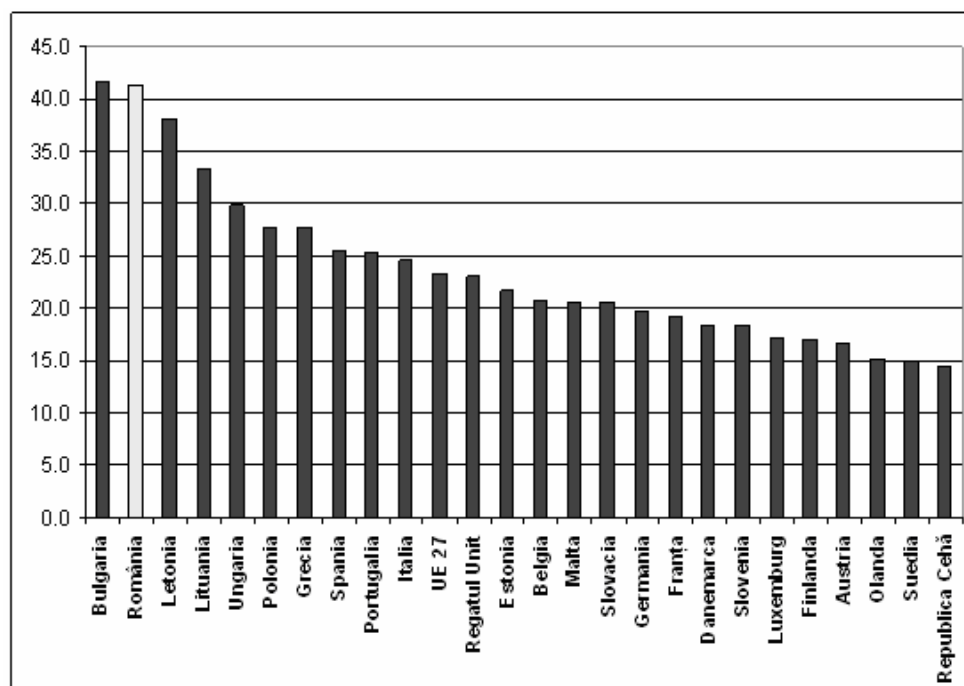
poate contribui substanțial la acțiuni structurate orientate spre schimbări eficiente în procesul de incluziune socială. În lipsa unei evaluări corecte a situației populației marginalizate, procesul de rezolvare a problemelor lor sociale se amână, iar riscurile devin mai mari, mai greu de controlat și de depășit, ele cumulându-se în timp, exponențial.

Astfel, datele Eurostat, utilizând indicatorii SILC, pe baza unei cercetări comparative a statelor membre UE-27 efectuate în 2010 și lansată în februarie 2012, conform unui indicator agregat pentru identificarea persoanelor expuse la risc de sărăcie sau excluziune socială, situează România, cu o valoare a indicelui agregat de 41%, pe penultimul loc în UE. Singura țară din Uniunea Europeană cu o situație mai defavorabilă decât România este Bulgaria, cu 42%.

Dacă pe primele două locuri, cu ponderea cea mai mare de risc de sărăcie sau excluziune socială din UE, se situează Bulgaria și România, fiind urmate de Letonia (38%), Lituania (33%), Ungaria (30%), în schimb, Republica Cehă (14%), Suedia și Olanda (15%), Austria, Finlanda și Luxemburg (17%) au ponderile cele mai mici (Eurostat, 2010) (*Graficul nr. 1*).

Graficul nr. 1

Persoane expuse la risc de sărăcie sau excluziune socială



Sursa: Eurostat, 2010 (folosindu-se indicatorii SILC), date lansate în februarie 2012.

Explicația modului de calcul al riscului, după Eurostat, 2010.

Acest risc este calculat luând în seamă următoarele trei situații: expunerea la risc de sărăcie după transferurile sociale; deprivare materială severă și intensitatea activității de muncă foarte scăzute în gospodărie:

a. **risc de sărăcie datorat unui venit pe familie sub pragul sărăciei**, stabilit la 60% din venitul echivalent cu cel median după transferurile sociale, echivalentul venitului fiind calculat prin divizarea venitului familiei la mărimea acesteia, numărul de membri, aplicând următoarele puncte: 1,0 la fiecare prim adult, 0,5 la fiecare alt membru de 14 și peste 14 ani și 0,3 pentru fiecare membru sub 14 ani;

b. **persoane cu deprivare materială severă** având condiții de viață precare prin lipsa resurselor și experienței pentru a avea cel puțin 4 din cei 9 itemi-indicatori de deprivare menționați mai sus;

c. **persoane care trăiesc în familii cu posibilități reduse de număr de ore de activitate/muncă.**

Câteva comentarii se impun aici despre cele trei criterii.

Rata sărăciei relative, respectiv primul indicator primar din sistemul de indicatori de excludere socială reprezintă ponderea persoanelor din gospodăriile cu un venit total disponibil mai mic decât pragul de 60% din mediana veniturilor disponibile pe adult echivalent în populația totală.

Problema acestui indicator, ca de altfel a tuturor indicatorilor relativi, este că reflectă mai degrabă distribuția veniturilor decât sărăcia.

O altă problemă care poate fi ridicată este scala de echivalență folosită pentru transformarea membrilor gospodăriilor în adulți echivalenți. Este vorba de scala de echivalență elaborată de universitatea Oxford, cunoscută, datorită utilizării ei, sub numele de *scala OCDE modificată* (1994). Aceasta este o scală mult prea lină acordând ponderi mai mici următorilor adulți (0,5) și copiilor (0,3). Dintre deficiențele acestei scale amintesc în primul rând faptul că celui de-al doilea membru al gospodăriei și următorilor membri adulți li se acordă ponderi egale, fără să se țină seama de efectele economiilor de scară. În al doilea rând, una dintre criticile aduse acestei scale este că nu ține cont de vârsta fiecărei persoane din cadrul unei gospodării. În al treilea rând, ponderile mai mici acordate copiilor față de cele acordate adulților și mai ales nivelul acestor ponderi sunt elemente controversate.

Utilizând această scală în calculul sărăciei absolute pentru anul 2005, cu același prag al sărăciei, s-a obținut în România o rată a sărăciei de 4% față de 16% cât s-a obținut utilizând scala de echivalență construită pe baza formulei propuse de Consiliul Național de Cercetare (National Research Council) al SUA (utilizată de fostul CASPIS).

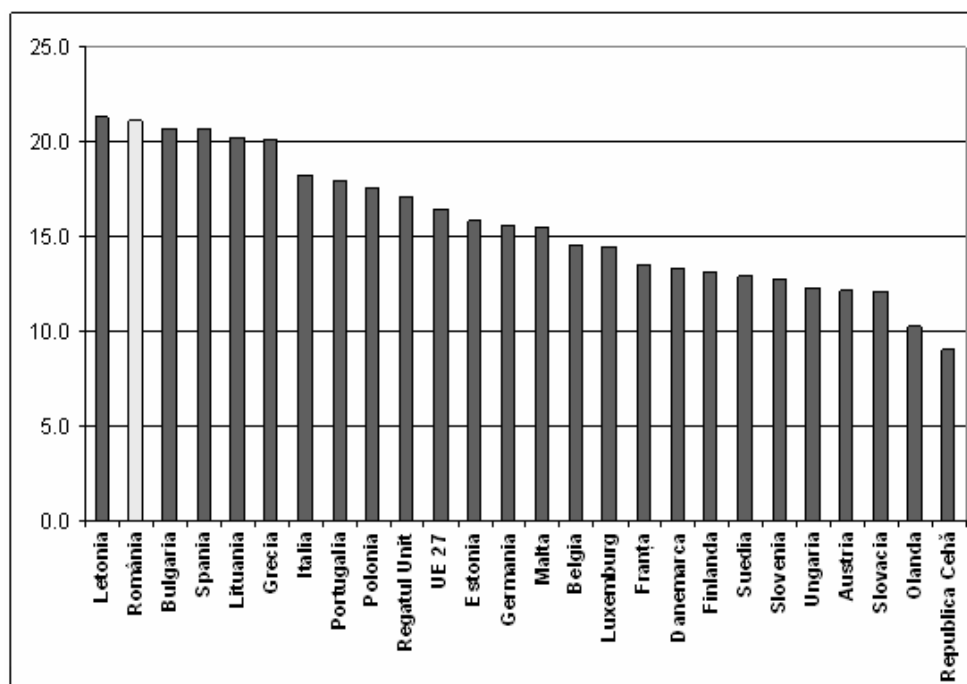
Criteriul de deprivare materială severă se referă la indicele **de deprivare multiplă** (IPM), elaborat de Mack și Lansley (citați în Constance F. Citro and Robert T. Michael, *Poverty, A New Approach*, 1995). Aceștia pleacă de la definiția indicelui de deprivare al lui Townsend, dar includ numai acele elemente pe care cel puțin jumătate dintre cei intervievați într-o anchetă prealabilă le consideră necesare pentru a atinge un nivel minim de trai. Indicele de deprivare multiplă este utilizat în mod curent în Regatul Unit, ca măsură directă a sărăciei la nivel local. Metodologia de calcul al acestui indice (versiunea IPM 2004) cuprindea 37 de indicatori grupați pe 7 domenii: 1 – venituri; 2 – ocupare; 3 – sănătate și dizabilități; 4 – educație, calificare și școlarizare; 5 – accesul la locuire și servicii; 6 – calitatea locuinței și a mediului; 7 – infrastructuralitate. În ceea ce privește ariile geografice pentru care se calculează, spre deosebire de metodologia IPM 2000, care calcula indicii la nivelul celei mai mici autorități locale (comuna), metodologia IPM 2004 coboară sub aceasta limită, ariile, stabilite prin agregarea sectoarelor folosite la recensământ, având o medie a celei mai mici zone situată în jurul a 1 500 de persoane*.

Conceptul de **intensitate a muncii** se folosește pentru evaluarea relației dintre muncă și riscul de sărăcie la nivel de gospodărie. Aceasta surprinde măsura în care membrii gospodăriei cu vârstă de muncă sunt angajați. Indicatorul ia în considerare în mod explicit timpul de lucru, precum și dacă s-a lucrat numai o parte a anului. Prin urmare, se calculează totalul lunilor lucrate în cursul anului de către fiecare membru al gospodăriei cu vârstă aptă de muncă, înmulțit cu numărul de ore lucrate în fiecare lună în care a lucrat. Aceasta oferă o pondere fiecărei persoane pe baza căreia se calculează intensitatea activității gospodăriei. Aceasta variază între 0, atunci când niciun membru al gospodăriei în vârstă aptă de muncă nu a lucrat în cursul anului, până la 1, atunci când toți membrii gospodăriei au lucrat cu program de muncă integral pe tot parcursul anului.

Față de acest indicator, cel inclus în setul de date EU-SILC ține cont doar de numărul de luni lucrate în cursul anului, nu și de numărul de ore lucrate, după cum apreciază unii analiști (calculare făcute de CASPIS).

Graficul nr. 2

Persoane expuse riscului de sărăcie după transferurile sociale



Sursa: Eurostat, 2010.

De asemenea, conform aceluiași date Eurostat 2010, expunerea la riscul de sărăcie după transferurile sociale, situează România, cu un procent de 21,1% a acestui indicator, pe penultimul loc în Europa, fiind „devansată”, de data aceasta, doar de Letonia (Graficul nr. 2).

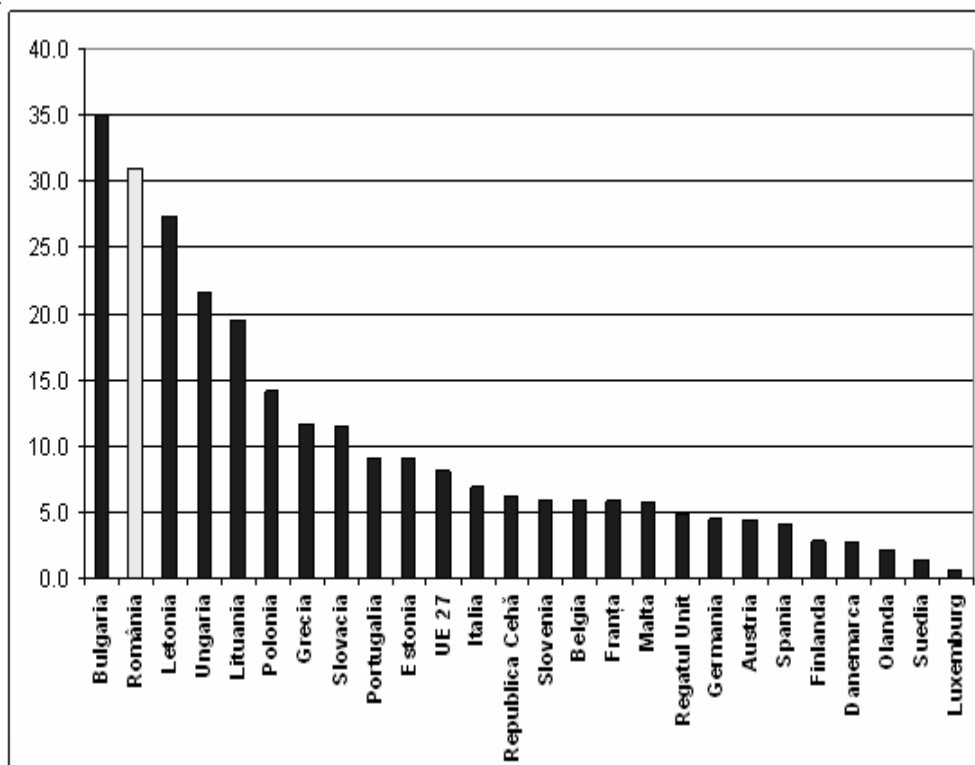
Aceste date îngrijorătoare pun în fața protecției și asistenței sociale din România probleme noi atât prin conținutul lor (precum pierderea locurilor de muncă a unei părți mari a populației, pensionări forțate pentru persoanele valide, competente și cu experiență profesională mare, consumul de droguri ușoare – etnobotanice la tineri, proxenetism și prostituție în creștere, risc mare de sinucidere la tineri, creșterea delincvenței în școli, abandonul copiilor sau neglijarea lor prin plecarea la muncă a părinților în străinătate etc.), cât și prin dimensiuni necunoscute în trecut (sărăcie severă extinsă, scăderea masivă a standardului de viață la grupuri mari de pensionari, scăderea demografică accentuată, lipsa de participare școlară la comunitățile de rromi, violență și agresivitate ridicată etc.).

Referindu-ne la indicele de deprivare materială severă, România, în datele Eurostat, rămâne și aici constantă, pe ultimele locuri în UE, păstrându-și poziția fruntașă în ierarhia riscurilor sociale.

Astfel, valoarea de 31,0% a indicelui de deprivare materială severă situează România tot pe penultimul loc, „devansată”, de această dată, de Bulgaria (*Graficul nr. 3*).

Graficul nr. 3

Persoane deprivare material sever

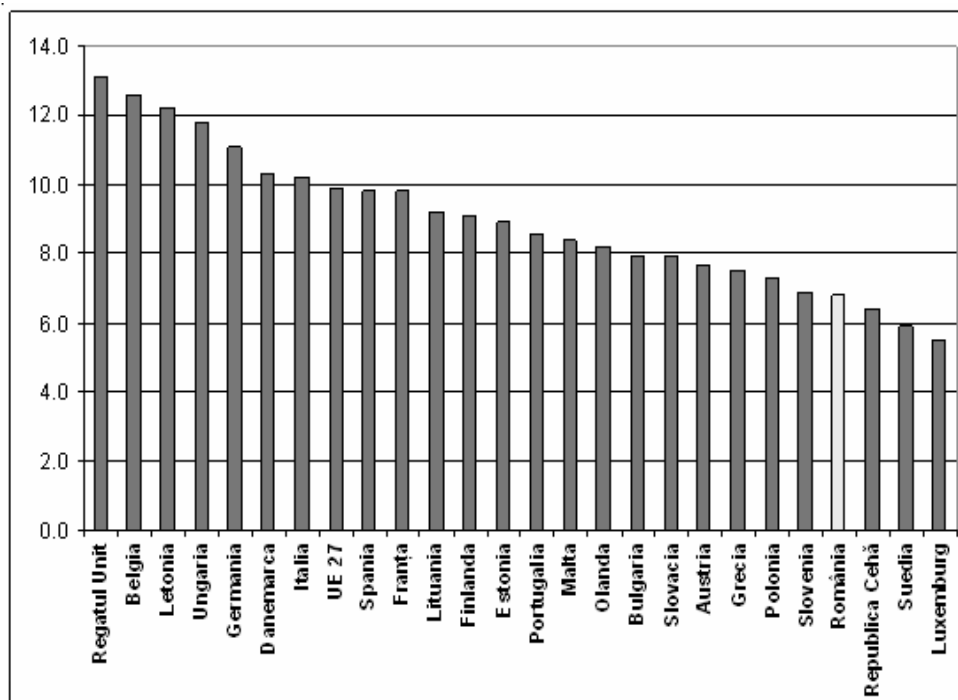


Sursa: Eurostat, 2010.

Situația României este mai bună din punctul de vedere al persoanelor cu o intensitate a activității foarte scăzute, valoarea de 6,8% a acestui indicator plasând țara noastră pe locul patru în Uniunea Europeană. Deși se apreciază că rata activității este mai mare în România, se observă, totuși, că riscul sărăciei sau al excluziunii sociale este foarte mare, România situându-se în top. Paradoxal, s-ar putea spune că românii, deși au activități mai multe ca număr de luni pe an, ei sunt expuși foarte mult la sărăcie și excluziune socială. În limbaj comun cotidian, se poate spune că în gospodăriile din România, deși se muncește mai mult ca în celelalte țări din UE, românii sunt mai săraci și mai expuși riscurilor sociale de sărăcie sau excluziune socială (*Graficul nr. 4*).

Graficul nr. 4

Persoane în vârstă de 0–59 ani trăind în gospodării cu o intensitate a activității foarte scăzute



Sursa: Eurostat – 2010, lansare 2012.

Așa cum se procedează însă acum, asistăm în România la o ignorare cvasicompletă a unei politici de suport pentru creșterea economică și pentru redresare socială. Un singur exemplu poate fi relevant, în acest sens: dacă în anul 2010, PIB era de 507 miliarde lei (120,5 mld EURO), înregistrând o scădere cu 1,2% față de 2009, pentru 2011, primele date care vor fi disponibile în 2012 arată, ținând seama că BNR a ținut cursul de schimb relativ stabil, că ne vom aștepta la o creștere de 1–2%, PIB-ul va fi aproximativ 122–123 mld euro. Deci, va fi o creștere economică foarte mică față de 2010, fără modificări importante la nivel general economic și, mai ales, fără semnificație în nivelul de trai al populației.

Astfel, în România, sistemul de asistență socială devine din ce în ce mai vulnerabil, prin lipsa de răspuns la noile situații dramatice ale populației, mai costisitor, prin ambiția de reformare continuă, lipsit de o perspectivă clară de dezvoltare viitoare.

Deficitul mare de sustenabilitate și de claritate al obiectivelor majore din politicile sociale devine un factor agravant pentru starea actuală a asistenței sociale. Mai mult, se ajunge la o neîncredere funciară a populației în posibilitățile de intervenție

activă a asistenței sociale în schimbarea stării celor excluși și marginalizați. Se accentuează, astfel, tot mai mult, nerealismul măsurilor planificate de guvernanți.

Sistemul, prin lipsa de credibilitate în creștere, prin pierderea treptată a funcțiilor lui instituționale, datorită subfinanțării componentelor sale structurale, se autodizolvă treptat, cu mici șanse de revenire în viitor.

Îngrijorătoare este și iluzia că obiectivul nostru trebuie să fie integrarea într-o economie globală, care poate fi salvatoare și pentru problemele sociale. Desigur, asta este și va rămâne o condiție a dezvoltării noastre sociale, în contextul actual. Nu ne putem izola și dezvolta singuri, într-o perioadă a globalizării. Dar, ultima jumătate de secol a arătat că dezvoltarea globală nu duce, automat, la o lume mai omogenă și la ieșirea mai rapidă din criză, ci, dimpotrivă, la o lume mai polarizată, cu inegalități mai profunde și cu riscuri majore în creșterea economică. Europa socială nu are soluții miraculoase la problemele specifice fiecărei țări membre. Rezolvarea acestor probleme în contextul național impune însă, ca reperi definite, standarde de calitate în managementul instituțional. Astfel, respectarea în practica asistenței sociale a standardelor europene apare ca o precondiție a reformelor/restructurărilor sistemului. Desigur, regândirea sistemului de asistență socială nu poate fi făcută decât într-un context mai larg, al modelelor politicilor sociale europene. Experiența internațională, utilizată în contextul specificului național ne ajută să măsurăm corect, prin comparație, unde am ajuns și ce mai avem de făcut. Încă din 1998, cercetătorii britanici s-au ocupat de măsurarea riscurilor generate de contextul societății moderne, subliniind semnificația analizei lor din perspectiva unor modele comparative. Au fost delimitate etapele apariției riscurilor, măsurate prin semnale precise de tip avertizoare sociale, pregătind astfel politicile publice de răspuns pentru a le gestiona sau preveni (Lofsted și Frewer, 1998).

Observăm însă că în actualul context al crizei și la nivel european cifrele devin îngrijorătoare. După ultimele date Eurostat din ancheta socială amintită mai sus, EU-SILC, în 2010, 24,3% din populația UE se afla în risc de sărăcie sau excluziune socială, iar sărăcia copilului (vârsta 0–18 ani), de 27%, este mai mare decât a celorlalte grupe de vârstă. Distribuția pe cele trei criterii fiind: risc de a intra în sărăcie – 16%; persoane în deprivare materială severă – 8% și 10% – familii cu rată foarte scăzută a activităților. Firesc, într-o Europă lărgită/unită, soluțiile nu pot fi numai locale. Ele trebuie gândite și la nivel global, prin preluarea recomandărilor făcute sub forma unor strategii de intervenție active capabile să asigure durabilitatea, coerența, claritatea obiectivelor sale și cu posibilități reale de implementare rapidă. O asemenea strategie ar da și șanse de fezabilitate acțiunilor de prevenție și intervenție, pe linia recuperării reale a celor defavorizați.

ASISTENȚA SOCIALĂ, DIN PERSPECTIVA NOII LEGI

Asistența socială, ca o componentă non-contributivă de bază a sistemului de protecție socială, se realizează prin beneficii financiare (alocații, indemnizații și facilități = asistență socială de tip financiar) și prin servicii sociale de asistență.

Dacă funcția de bază a asistenței de tip financiar este, de regulă, recuperatorie, cea a serviciilor sociale este atât de recuperare, cât și de prevenție. Pentru eficiența unui sistem de asistență socială integrat, coerent, cele două componente sunt complementare, se presupun reciproc, dezvoltarea lor realizându-se numai împreună, simultan. De aici și necesitatea de a le corela, în orice intervenție practică de schimbare. De fapt, cele două componente de suport, beneficiile și serviciile de asistență socială, asigură doar împreună, prin funcțiile lor, refacerea graduală a celor marginalizați, dar și prevenția unor viitoare riscuri ce pot să apară.

În fapt, beneficiile financiare în asistență răspund unui deficit economico-monetar, în timp ce serviciile de asistență pot reface și deficitul de capacități individuale.

Sistemul de beneficii, conform Legii asistenței sociale nr. 292/2011, se realizează prin transferuri în bani sau în natură, sub formă de gratuități, subvenții, alocații sau credite preferențiale. Beneficiile în actuala lege a asistenței sociale se împart, după modalitățile de eligibilitate, în:

- „selective, cele care se acordă în urma testării mijloacelor familiei sau persoanelor care le solicită;
- categoriale, în condițiile în care eligibilitatea se face prin apartenența la o anumită categorie de beneficiari (copii, mame singure, grup cu dizabilități, săraci etc.);
- universale, sunt date, fără alte condiții, celor propuși de lege; apar ca un drept social (ex.: alocația pentru copil)”.

În sistemul de asistență socială, de regulă, beneficiile ar trebui să reprezinte un instrument important de realizare a unui trai decent, de creare a bunăstării individuale, de maximizare a creșterii capacităților de integrare pentru persoanele în dificultate. Însă modul de administrare și, mai ales, cuantumul lor foarte redus, face ca operaționalizarea obiectivelor să rămână pură ideologie. Ineficiența sistemului de beneficii financiare a fost foarte des subliniată de specialiștii din asistență socială. S-a remarcat, în primul rând, lipsa de monitorizare a beneficiarilor și, în al doilea rând, lipsa de cuplare a formelor de ajutoare bănești cu serviciile sociale de asistență, singurele care pot întregi refacerea capacității persoanelor. Apoi, pentru insuccesul beneficiilor financiare pledează și alte argumente: sumele prea mici de bani alocate pentru beneficii, de regulă, neacoperitoare pentru nevoile de bază; imposibilitatea beneficiarului de a-și gestiona rațional, corect, resursele financiare, conform reprezentării sociale că beneficiarul ar fi pradă unui consum irațional.

În legea nouă a asistenței sociale se prevăd condiționalități dure pentru alocarea beneficiilor, de natură a rigidiza întregul sistem. Precizarea legislativă că beneficiile de asistență socială finanțate din bugetul de stat și, după caz, din bugetele locale se acordă sub rezerva achitării de către beneficiar a obligațiilor de plată față de bugetul local, este un exemplu. În timp ce la noi devin tot mai restrictive condițiile de calificare pentru sistemul de ajutor social, în spațiul UE sunt propuse, prin noul sistem de calcul al riscurilor sociale, tocmai pe timp de criză, standarde cât mai flexibile și generoase, pentru a-i ajuta pe cei marginalizați să nu intre în capcana sărăciei severe.

Deși se presupune că reușita oricărei acțiuni de intervenție sau schimbare în asistența socială se leagă de îmbinarea organică a formelor de ajutor din sfera beneficiilor financiare cu cele ale serviciilor sociale, legea subestimează tocmai această complementaritate, interrelație organică a lor. Astfel, rolul unui sistem structurat public al serviciilor sociale aduse în proximitatea beneficiarilor este aproape absent. Propunerile legii privind funcționarea, furnizarea și evoluția serviciilor accentuează, în principal, externalizarea lor, fără posibilitate de control a distribuției acestora pe arii geografice, pe comunități și pe focalizarea pe nevoi. Retragerea graduală a responsabilității publice din sistemul serviciilor de asistență socială face ca procesul de dezvoltare a lor să fie amânat și să perturbe funcționarea normală a sistemului, în ansamblul său.

Din păcate, noua lege a asistenței sociale nu accentuează dezvoltarea unor instrumente metodologice, tehnici de asigurare a autonomiei beneficiarilor pe baza serviciilor personalizate. În această privință, Legea este încărcată de promisiuni confuze și fără acoperire reală în actualul context. Sistemul își pierde, astfel, funcțiile lui fundamentale de recuperare și prevenție, asigurate de servicii și devine un simplu mijloc de caritate ocazional, consumator inefficient de fonduri.

Mai mult formal, Legea nouă stipulează că serviciile sociale pot să primeze față de beneficiile de asistență (însă cu mențiunea ca ele să aibă costuri și impact similar asupra beneficiarilor, **ceea ce este o imposibilitate** – subl. ns.). În realitate, în practica asistenței sociale nu-și poate găsi locul asemenea precizări, întrucât cele două componente nu sunt nici pe departe similare. Și deci, nici finalitățile lor. Ele se identifică prin obiective distincte, precis delimitate, fiecare cu propriile lor caracteristici și funcții de suport. Și atunci nu se pot echivala costurile unui serviciu cu cel al unui ajutor financiar. Fie și pentru simplu fapt că serviciile au clar o triplă funcție: de diagnoză, de recuperare și de prevenție. Serviciile necesită un proces în timp în a-și atinge scopurile. Pe parcursul funcționării serviciilor, acest proces este obligatoriu dublat de evaluare și monitorizare. Beneficiile însă nu sunt urmate, de regulă, de un control al modului de utilizare a banilor, acestea rămânând pe seama raționalității acțiunilor beneficiarilor. Ca atare, serviciile de asistență socială nu se pot suprapune nicidecum peste beneficiile financiare, fiecare având clar și distinct propria lor identitate. Legea nr. 47/2006 reglementează măsurile propuse de stat pentru ajutorul familiilor cu copii sau persoane cu venituri mici, insuficiente. Aceste ajutoare puteau fi în bani sau în produse, la care se mai adaugă sistemul serviciilor sociale acordate de instituții specializate.

Beneficiile financiare, așa cum apar din perspectiva Legii asistenței sociale, în funcție de scopurile urmărite, se presupun a avea forță de acoperire în prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune socială:

- pentru susținerea copilului și a familiei;
- pentru sprijinirea persoanelor cu nevoi speciale;
- pentru situații deosebite, (legea suferă aici prin neclaritate. Care sunt aceste situații deosebite. Sunt cele de urgență).

În realitate însă, beneficiile financiare, așa cum au fost administrate până acum, și nici legea nouă nu face excepție, nu au fost însoțite, așa cum ar fi fost normal, de un proces real, responsabil, de diagnoză și monitorizare. Adesea, ele au fost asociate ca răspunsuri la urgențe. Acestea sunt cuplate prin lege și cu alte forme de prestații de asistență socială, atât țintite cât și universale, care vin din bugetul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, sub forma alocațiilor, indemnizațiilor și ajutoarelor pentru:

- „familiile cu copii: alocația de stat pentru copil, indemnizația și stimulentele pentru creșterea copilului, alocația pentru susținerea familiei;
- persoanele și familiile cu venituri mici: ajutorul social pentru asigurarea venitului minim garantat, ajutoare de încălzire, ajutoare de urgență și financiare, ajutoare rambursabile pentru refugiați;
- persoanele cu handicap: adulți, copii și familii care au în întreținere persoane cu handicap”.

Ajutorul social în România a fost impus, încă din 1995, prin Legea nr. 67/1995, fiind abrogat prin Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, intrată în vigoare în ianuarie 2002. Asigurarea VMG a fost considerată mereu ca un mijloc de bază pentru combaterea sărăciei și promovării incluziunii sociale. Dar și Legea VMG a fost modificată și completată prin Legea nr. 276/2010, iar plata drepturilor de ajutor social a trecut în responsabilitatea MMFPS, nivelul lunar garantat fiind pe număr de persoane. Cuantumul stabilit a fost astfel:

- 125 lei pentru o persoană singură,
- 225 lei pentru familiile formate din două persoane,
- 313 lei pentru familiile cu trei persoane, 390 lei pentru cele cu patru,
- 462 lei pentru familii cu cinci persoane și
- câte 31 lei pentru fiecare altă persoană peste numărul de cinci.

Atât în Legea 416/2001, cât și în cea modificată din 2010, metodologia de calcul e greoaie și restrictivă în raport cu nevoile de bază ce ar putea asigura un trai decent, persoanelor și familiilor în dificultate. Deseori, pe baza acestui sprijin, se observă că cei mai mulți beneficiari de VMG-uri trăiesc la limita supraviețuirii, în sărăcie extremă sau sub pragul de sărăcie. Să fie oare doar o simplă greșeală de calcul sau o gravă eroare în politicile sociale? Cred că ultima situație este plauzibilă, dacă la aceasta se mai adaugă haosul și corupția din sistem. Să ne amintim că încă din septembrie 2010, președintele țării considera că venitul minim garantat trebuie diminuat, fără a se argumenta de ce. În fapt, calificările greșite ale persoanelor pentru VMG, care au apărut uneori, nu sunt de natură a le infirma pe cele corecte. După cum nici beneficiarii nu au de ce să sufere pentru erorile de calificare ce aparțin de fapt sistemului.

În ultimii doi ani, confuzia, incoerența și incompletitudinea schimbărilor (semnalată prin goluri în focalizarea pe nevoi) privind ajutorul în asistență socială au fost caracteristici ale politicilor sociale care au dominat măsurile de austeritate în România. De aceea, nu se mai pot face încercări de tipul ajustărilor succesive a numărului formelor de ajutor social și a raportării lor la VMG, în timp ce efectele

sociale dramatice ale crizei se extind îngrijorător de rapid la comunități și grupuri tot mai largi.

Nu există o evidență clară nici pentru aceste ajutoare sociale provenite din bugetul MMFPS. Intrările în sistem de plată a beneficiarilor s-au făcut la cererea lor, nefiind dublat de un proces permanent de evaluare și monitorizare. Ieșirile din plată sau suspendările multor cereri ale beneficiarilor s-au datorat unor condiții restrictive impuse de noile prevederi legale sau în urma unor controale legate de aplicarea legii, și nu așa cum ar fi fost normal, prin câștigarea de fapt de către beneficiari a autonomiei economice individuale. Mai mult, datorită lipsei fondurilor din minister destinate asistenței sociale, în anul 2010 nu s-a putut acoperi numărul mare al cererilor aflate în plată, înregistrându-se un decalaj ridicat, de 58,4%, între numărul beneficiarilor și cererile acceptate. Pretextul pentru întârzierea plăților a fost pus pe seama trecerii acestora în sistem informatic.

Ajutoarele sociale fără eficiență pe termen lung, fără durabilitate în viața beneficiarilor nu pot scoate populația din această stare a neputinței și acceptării realității ca o fatalitate. În această formă, ele nu duc, așa cum ar fi normal, la diminuarea riscurilor, ci dimpotrivă, la adâncirea lor în timp, în condițiile în care gestionarea lor este făcută haotic, la întâmplare, fără să aibă ca finalitate dobândirea autonomiei beneficiarilor.

În realitate, nu numărul ajutoarelor contează, de altfel legea vine cu o reducere masivă a lor, ci modul de instrumentare în refacerea treptată a capacităților proprii a beneficiarilor și scoaterea lor, în final, în afara dependenței de ajutorul social. De fapt, bugetul nu este grevat, așa cum lasă să se înțeleagă actualii guvernanți, de numărul formelor de suport din asistența socială, ci, mai degrabă, el este grav afectat de lipsa politicilor de calitate în asistența socială, care să asigure sustenabilitatea ajutorului social în timp.

Pornind de la această schemă stufoasă a beneficiilor de asistență socială în România, rata săracilor și a celor marginalizați social nu a scăzut în ultimii doi ani, așa cum ne-am fi așteptat. În realitate, ineficiența și ineficacitatea suportului financiar, așa cum a fost gestionat, pompieristic și iresponsabil, de către decidenții din sistem, s-a dovedit a fi total păgubos în procesul de recuperare și prevenție. Procesul de monitorizare a lipsit în cazul asistenței de tip financiar și, cu mici excepții, în timp numărul beneficiarilor a crescut. Situația copiilor și vârstnicilor dependenți de ajutoare sociale s-a acutizat prin neputința de a-și acoperi nevoile zilnice. Reducerea treptată a asistenței sociale la suportul financiar, și acesta de strictă supraviețuire, acordat cu zgârcenie și cu o mulțime de întreruperi, a dus, cu timpul, la deprofesionalizarea sistemului, prin ignorarea importanței serviciilor sociale. Subdezvoltarea cronică a serviciilor publice de asistență socială, mai ales a celor comunitare, duce cu siguranță în continuare la distrugerea unui important instrument de suport vital pentru cei marginalizați, mai ales în condiții de criză.

Favorizarea asistenței sociale de tip beneficii financiare, cuplată și cu reducerea numărului de beneficiari, de foarte puține ori justificată, a dus la riscul de rigidizare, lipsă de flexibilitate și de corectitudine în procesul de selecție pentru

ajutorul social a persoanelor în dificultate. În fapt, transpare în procesul multiplelor condiționalități și restricții puse pentru accesarea ajutorului social, intenția clară a guvernanților de scădere drastică a finanțării asistenței sociale .

DEZVOLTAREA PRIN PROGRAME

În prezent, un ajutor consistent în reconstrucția formelor de suport social îl reprezintă programele cu finanțare europeană, care au ca finalitate incluziunea socială. Dezvoltarea de soluții pentru exclușii social prin programe din fonduri europene și interne ar putea fi, în mare parte, un răspuns afirmativ la bugetul de austeritate al asistenței sociale. Numai că deseori lipsa de coerență, comunicare și transparență a programelor europene centrate pe incluziune, precum și a celor din bugetele locale, diminuează, evident, rolul lor în construcția unui suport specializat articulat și eficient, în final. Fragmentarea politicilor privind obiectivele finale și filozofia acestor programe conduce la rezultate minore, comparativ cu costurile mari investite în derularea lor. În plus, lipsa de transparență a acestora marchează o slabă responsabilitate față de banii publici și adâncește corupția în sistem.

Aceste proiecte au fost preluate de firme, mai mult sau mai puțin specializate în asistență socială. Din păcate, activitățile programelor s-au desfășurat independent unele de altele, cu multe suprapuneri pe parcursul derulării, iar timpul pentru evaluarea și monitorizarea lor, lăsat doar la încheierea activităților, a fost total insuficient.

Există totodată impresia, aproape generalizată, că România, pe ansamblu, este departe de a-și utiliza oportunitățile pe care le are, de dezvoltare prin programe din fonduri structurale europene. În procesul de accesare al programelor europene se păstrează încă diferențe sensibile între domenii/sectoare socioeconomice și regiuni geografice ale țării. Actual, România nu beneficiază de o analiză-diagnostic pe zone geografice a politicilor sociale cu priorități clare în dezvoltarea socială și umană; nu există o hartă socială a problemelor și direcțiilor de acțiune pentru „modelarea socială” a comunităților prin programe europene. Lipsește un inventar global al proiectelor, programelor, inițiativelor derulate până acum și în curs de desfășurare pentru construcția socială a zonelor subdezvoltate sau a comunităților românești. Aceste programe, la nivel național, ar trebui să fie complementare, convergente și să se susțină reciproc în procesul unei dezvoltări sustenabile, de durată. Din păcate, după cum menționau în multe analize anterioare, pentru România, sinergia programelor de dezvoltare socială, o idee clar susținută de normele UE, rămâne încă la nivel de deziderat. Competiția pentru resursele financiare ale programelor/proiectelor de dezvoltare comunitară rămâne un scop în sine, iar fragmentarea acestora este puternic accentuată în raport cu o politică socială integrată și coerentă.

O largă varietate de probleme sociale generate de schimbări structurale noi, precum: migrația, scăderea ratei demografice și a populației active, creșterea delincvenței, violenței și terorismului, poluarea iresponsabilă a mediului și lipsa de preocupare pentru formarea unei conștiințe ecologice, deteriorarea relațiilor interumane și a răsturnării valorilor morale și democratice, disoluția familiei și carențele unei educații

superficiale etc. au devenit obiectul unor activități de suport în planul politicilor sociale de dezvoltare europeană, cu un profil accentuat calitativ. Alături de instituțiile centralizate de redistribuire financiară, sistemul de politici sociale europene se centrează pe trei direcții distincte.

1. Lărgirea problematicii sociale care devine obiectul politicilor sociale în general, al politicilor de incluziune, în special. Este semnificativă introducerea pe agenda UE a unei largi tematici a excluziunii sociale și promovarea unor strategii corespunzătoare incluziunii sociale, pe de o parte. Pe de altă parte, are loc creșterea indicatorilor privind calitatea vieții individuale și colective, care reprezintă un reper fundamental al strategiilor de dezvoltare socială durabilă.

2. Orientarea tot mai accentuată pe programe, proiecte, strategii de acțiune, în care ponderea serviciilor creative, inovative este în creștere. În planul politicilor sociale, în locul abordării instituționale standardizată național este încurajată inițiativa pluralității unor experimente sustenabile de dezvoltare comunitară, învățarea unor principii eficiente de construcție instituțională, comunitară și familială.

3. Descentralizarea, ca un proces care s-a extins rapid în întreaga Europă, este asumată prin toate consecințele ei, atât pozitive cât și negative. Autoritățile publice locale preiau responsabilitatea unor programe, proiecte de prevenire și soluționare a problemelor sociale, cu toate consecințele psihosocioculturale ce apar în viața cotidiană a fiecăruia din noi. Datorită acestui proces de deschidere către inovație socială, apare inevitabil o diferențiere de dezvoltare zonală.

Sunt comunități care au asimilat rapid, organic, principiile inovative ale dezvoltării sociale, prin inițiative eficiente de tip constructiv, durabile în timp.

Altele, prin actorii săi sociali, cunosc un ritm mai lent de construcție, luând în calcul, cu precădere, principii „demolatoare” ale structurilor existente, fără soluții de refacere în viitorul apropiat.

Diferențierile sunt determinate de trei factori distincți: **resursele financiare disponibile, voința politică și capacitatea profesională** (poate cea mai importantă în acest proces de schimbare structurală). Aceasta din urmă este susținută de variabile-cheie: inițiativa individuală și colectivă, creativitatea, raționalitatea și sustenabilitatea proiectelor.

Pentru România, ar fi poate utilă o enumerare rapidă a câtorva obiective centrale de dezvoltare locală sau sectorială prin programe europene, cu impact major asupra bunăstării individuale și colective (Zamfir, E., coord., 2000).

- Reabilitarea infrastructurii (un spațiu arhitectural armonios și bine structurat, în funcție de mediul social de viață, drumuri „prietenoase”, facilități publice, sisteme de comunicare rapide etc.).

- Amenajări teritoriale: atât cele necesare producției, cât și cele legate de prevenirea și eliminarea efectelor poluării și a reabilitării ecosistemului.

- Realizarea unor obiective prioritare de interes public: grădinițe de tip *creșe* pentru vârste mici 0–3 ani, grădinițe cu orar flexibil, școli moderne, spitale dotate, locuri de agrement pentru cei mici și pentru adulți, complexe sportive accesibile pentru toți etc.

- Dezvoltarea unor capacități productive atât de tip individual, cât și cooperativ, prin stimularea dezvoltării unui management eficient al afacerilor, prin asigurarea unor politici active de creare a locurilor de muncă, prin crearea unor oportunități egale de dezvoltare umană pentru grupuri și indivizi cu risc crescut de marginalizare socială etc.

- Creșterea securității individuale și colective, prin acțiuni comunitare continue, mai ales în unele comunități marginalizate ale unor regiuni, zone, extrem de vulnerabile din punctul de vedere al integrării sociale.

- Dezvoltarea unor rețele de asistență socială de tip structurat, centrate pe nevoi ca suport pentru persoane și grupuri în dificultate, în scopul refacerii capacităților lor proprii de integrare normală în comunitate.

- Dezvoltarea unor servicii eficiente de asistență socială de prevenire a excluziunii și marginalizării sociale focalizate, cu precădere, pe copii și tinerii cu risc.

Alături de activitățile publice comunitare standard (utilități de locuire, drumuri și șosele bune, spații de educație și învățământ moderne și prietenoase, instituții de sănătate și securitate socială centrate pe soluționarea problemelor, apărarea și protejarea spațiilor verzi, eliminarea poluării de orice fel etc.), în România se impun și acele programe sectoriale, inovative pentru **schimbări sociale și umane în comunitate, pe termen lung**.

Noua filozofie, așa cum menționam în repetate rânduri, care stă la baza acestei opțiuni, este crearea unui **parteneriat multiplu și activ**, care să implice toți actorii responsabili în comunitate. Autoritățile publice județene, sectoriale/locale vor deveni instrumentul democratic construit al orchestrării eforturilor comune, în diferite forme, prin mobilizarea tuturor actorilor comunitari pentru acțiuni colective. Astfel, tradiționala **alienare a statului de societatea civilă** va fi depășită, aparținând trecutului. Sunt așteptări care pot deveni, în timp, realitate. Ține de înțelepciunea noastră de a gestiona competent resursele de care dispunem și de a da forță programelor de dezvoltare locală/comunitară în a schimba viața noastră de zi cu zi.

ASISTENȚĂ DE URGENȚĂ VERSUS ASISTENȚĂ SPECIALIZATĂ

Pe linia opțiunii antistat social, guvernării noastre, prin Legea asistenței sociale, reduc sistematic rolul statului social, înlocuindu-l cu forme marginale de ajutoare ocazionale de urgență, adesea cu iz/parfum electoral.

Guvernarea a făcut o dublă eroare în aprecierea stadiului actual de evoluție a asistenței sociale: în primul rând reduce, în mod eronat, asistența socială numai la forme de ajutor de urgență de tip *beneficii în bani sau în natură*, care și acestea sunt reduse la maximum pe timp de criză. În al doilea rând, dorește o reformare a sistemului printr-o nouă lege organică-cadru care ar trebui să dea o viziune strategică dezvoltării asistenței sociale, ignorând, paradoxal, tocmai finalitatea funcțiilor ei pentru indivizi și grupuri aflate într-o dificultate fără precedent.

Asistența socială, așa cum este practică acum, în regim de urgență, este asociată mai mult cu forme de tip caritabil de ajutor și nu cu forme active de recuperare

și prevenție a marginalizării prin servicii specializate. Astfel, paradoxal, asistența socială este redusă la o politică pasivă, absolut marginală în raport cu posibilitățile de eliminare a excluziunii sociale, deseori împinsă spre simplă cerșetorie. Acest fapt induce adesea dependență față de formele de ajutor social, în special în bani. Nu se prefigurează, așa cum ar fi normal, ca formă de activizare a beneficiarilor, măsuri stimulatorii de creștere a motivației lor pentru ieșirea din sistem. De fapt, politicile din sistem care ar trebui să asigure coerența și sustenabilitatea formelor de ajutor social prin modalități de intervenție profesioniste (servicii sociale) se transformă într-o simplă ideologie partinică.

A rămâne însă în asistența socială numai la ajutoare de urgență – beneficii financiare, concretizate prin măsuri întâmplătoare, pompieristice, este un lucru profund păgubos, contraproductiv atât pentru bugetul cheltuielilor sociale, cât și pentru normalitatea recuperării sau integrării beneficiarilor în comunitate. Ajutoarele de urgență, de regulă, deși necesare în condiții limită de viață, datorită spontaneității și grabei decizionale prin care apar, sunt dezarticulate și ineficiente. Acestea nu pot fi nici suficiente și nici reprezentative pentru o asistență specializată, reparatorie. Ele nu pot să reprezinte un plus în dezvoltarea unui sistem de asistență socială profesionist. Acestea pot doar să facă față unor necesități de moment. Ele apar mai mult ca forme de generozitate, de milă și mai puțin ca respect pentru un drept universal oferit de asistența socială celor în dificultate pentru a-și redobânda capacitățile de autonomie economică, pe termen lung.

Indistincția, pe care Guvernul nu o face, dintre ajutoarele de urgență nespecializate și cele de asistență socială normală, focalizate pe nevoi, o regăsim și în noua Lege a asistenței sociale. Această confuzie este periculoasă nu numai pentru bugetul asistenței sociale, cheltuit, de cele mai multe ori, la întâmplare, iresponsabil, neplanificat, dar și pentru credibilitatea și sustenabilitatea soluțiilor concrete propuse pentru recuperarea celor marginalizați. Ajutoarele de urgență, de regulă, sunt măsuri care nu pot consolida coerența sistemului de suport și nici predicibilitatea lui viitoare. **Impredictibilitatea, așa cum subliniază A. Giddens, generează riscuri atât la nivel individual, cât și colectiv (comunitar) prin apariția unei incertitudini în viață și a pierderii asigurării securității ei.**

În contextul crizei, specialiștii aduc argumente critice serioase referitoare la ineficiența ajutoarelor sociale întâmplătoare, care accentuează lipsa de profesionalism, duc la erori grave în accesarea ajutoarelor, facilitează corupția și iresponsabilitatea factorilor decizionali din sistem. Acest fapt devine vizibil în lipsa de motivare politică a guvernanților în elaborarea unei strategii durabile de dezvoltare a sistemului, mai ales în condițiile vitrege ale crizei. Tocmai acum, într-un context social instabil, nesigur și fluctuant la riscurile noi asociate cu măsurile de austeritate, ar trebui accentuată durabilitatea programelor și acțiunilor de protecție pentru cei în dificultate. Acțiunile de intervenție și schimbare a stării celor marginalizați trebuie să pornească însă de la respectarea dreptului universal al individului la asistență socială, în anumite situații speciale de viață. Acest drept trebuie cuplat cu obligativitatea statului de a-și proteja cetățenii săi în dobândirea

unui trai decent, al respectului total pentru demnitatea și integritatea ființei umane nevoite a cere ajutor social, la un moment dat.

De cele mai multe ori însă modul de distribuire a ajutoarelor în bunuri, mai ales al alimentelor, ne aduc imagini de coșmar ale sărăciei și mizeriei morale, încălcări grave ale demnității celor care le primesc, asociate cu cinismul factorilor decidenți, care asistă pasiv la astfel de modalități umilitoare de sprijin a celor marginalizați. Ele fac parte din șirul unor măsuri incoerente, dezarticulate, pripite, luate sub presiunea urgențelor străzii sau a celor formulate de mass-media. Astfel, multe propuneri de ajutoare de urgență pentru anumite categorii de grupuri profesionale, impuse prin ordonanțe și hotărâri guvernamentale, fără o testare prealabilă, riscă să excludă formele eficiente de ajutor instituite prin servicii individualizate, specializate. De fapt, tocmai serviciile specializate de asistență socială sunt singurele care pot asigura evitarea riscurilor și ieșirea din marginalizare.

Exemple sunt numeroase. Astfel, în asistența socială a vârstnicilor există sentimentul de inutilitate pe care-l induce ajutorul social, prost gestionat, mai ales pentru cei care au peste 80 de ani. Impresia ce s-a creat este dependența existenței lor, după această vârstă, de mila publică, ceea ce îi poate face manipulabili. Această percepție este întreținută și întărită și de confundarea pensionarilor cu asistații social, care ar consuma prea mult din bugetul social. Un alt exemplu recent, lipsa salariilor de la primării pe perioade îndelungate pentru asistenții personali ai persoanelor cu dizabilități împing familiile acestora la acte de disperare și acceptarea umilinței de a cere ajutor public, dezvăluindu-și propria identitate etc. Se încalcă astfel cerința confidențialității ajutorului social. Toate aceste situații, total atipice pentru un sistem modern de asistență socială, produc, desigur, disfuncții majore, perturbări grave în funcționarea instituțiilor lui, atât la nivelul formelor de suport, cât și în cel al gestionării lor.

În prezent, asistența socială, cum apare din formulările noii legi, se prezintă ca un mozaic teoretic de definiții inutile unui text de lege, de programe nestructurate și de activități întâmplătoare de ajutoare ocazionale. Acestea nu se convertesc în metodologii de implementare cu finalități în acțiuni sociale privind menținerea unui trai decent de viață pentru cei afectați de sărăcie severă și nevoi multiple. Astfel, s-a conturat o percepție în rândul populației, percepție întărită și mai mult în condiții severe de austeritate: acțiunile de suport social de tip pompieristic au o tentă accentuat politică, ele fiind asociate, de cele mai multe ori, cu o propagandă electorală. Cred că o problemă mai profundă apare aici: impunerea prin forță politică a unei strategii de redistribuție a cheltuielilor sociale pentru sistemul de asistență și mimarea, doar, a discuției publice. Aceasta, real nu există sau chiar dacă apare, nu se ține cont de ea. De aceea, în ciuda bugetului tot mai scăzut atribuit asistenței sociale, costurile financiare ale unor astfel de măsuri sunt, desigur, ridicate, total ineficiente și cu puține șanse de control în planul rezultatelor lor. Ele aduc, totodată, și un prejudiciu de imagine asistenței sociale, prin discreditarea formelor de ajutor profesionalizat; introduc haosul și arbitrariul la nivelul de selecție a beneficiarilor; încurajează corupția în sistem. În plus, din nefericire, asemenea acțiuni, de tip „pompiestic, cu mesaj electoral”, pot fi făcute de oricine, fără o pregătire prealabilă,

pledând implicit pentru deprofesionalizarea sistemului. Un alt aspect pervers apare aici. Se creează, în timp, o dependență a celor care trăiesc la pragul limită de supraviețuire de puterea guvernamentală, în speranța că ajutoarele acordate pot să-i scoată din sărăcie severă și disperare. O precizare în plus, în România segmentul de populație în dificultate este foarte mare, comparativ cu alte țări europene. Lipsa de dialog dintre decidenți, beneficiari și actorii comunitari implicați direct în asistență socială lasă impresia că măsurile de ajutor social propuse de guvern sunt un privilegiu al decidenților politici sau instituționali, a celor care le acordă și nu un drept al beneficiarilor. Confuzia crește și mai mult când ajutoarele sociale sunt asociate subiectiv cu cei care, întâmplător fiind la putere, sunt obligați prin poziția lor guvernamentală să le inițieze, să le distribuie, să propună acțiuni concrete și măsuri în asistență socială. Acestea sunt eronat considerate ca semn al distincției lor personale, asigurându-le astfel creșterea popularității și imaginii lor publice. Ca un exemplu: fiecare ministru al muncii a dorit, mai mult sau mai puțin, să-și asocieze imaginea lui cu reforme în sistemul de asistență socială. În România, acest context, deformant pentru mecanismele de organizare și funcționare a formelor de suport social, poate duce la un experiment social scandalos, orientat spre manipularea oamenilor săraci și a grupurilor în dificultate, dependente de asistență socială. Se abuzează de starea lor de neputință de a se descurca singuri și sunt, astfel, transformați într-o masă inertă, manipulabilă politic. Se compromite astfel total nu numai finalitatea asistenței sociale specializate, dar și statutul profesional al asistentului social, dobândit în timp, după Revoluție.

EVALUAREA POLITICILOR SOCIALE ÎN SISTEMUL DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

Două puncte sensibile au fost ignorate în propunerile Guvernului referitoare la schimbările sistemului de asistență socială pe timp de criză.

Primul, în condiții de limitare severă a resurselor financiare, nu s-a stopat un proces risipitor de bani datorat dezordinii, incompetenței și corupției din sistem. Din acest motiv nu s-a putut gestiona responsabil finanțarea echilibrată a componentelor sistemului. Lipsa de eficiență aici se manifestă, în prezent, prin inexistența serviciilor specializate ca forme principale de prevenire a riscurilor și, complementar, de integrare activă a beneficiarilor pe piața muncii și nu numai. Eliminarea treptată a finanțării din buget a dezvoltării serviciilor integrate din sistemul de asistență socială apare în fapt ca un proces păgubos pentru sistem, contraproductiv funcțiilor și finalității lui. Paradoxal, acest proces apare în final ca mare consumator de fonduri, cu enorme costuri suplimentare datorate numeroaselor ajutoare acordate numai în bani.

Al doilea, gestionarea la întâmplare, fără o testare prealabilă corectă și responsabilă a nevoilor beneficiarilor, a formelor de ajutoare sociale focalizate pe nevoi, fie ele de tip financiar sau în bunuri și servicii, reprezintă în prezent unul dintre punctele cele mai slabe, vulnerabile, ale sistemului de asistență socială. La acest aspect se mai adaugă faptul că modalitatea de administrare, gestionare și mai ales de distribuire

a ajutoarelor sociale este total neprofesionistă, dezarticulată, contraproductivă finalității obiectivelor lor.

Mai mult, popularea instituțiilor cu nespecialiști a condus la erori grave în sistem, precum: calificări greșite ale beneficiarilor, incorectitudini în identificarea și evaluarea nevoilor, imposibilitatea de stabilire corectă a priorităților focalizate pe tipuri de beneficiari, neadecvare în fixarea formelor/tipurilor de suport. Acestea au un impact negativ puternic în funcționarea sistemului. Se ajunge la blocaje în sistem, cu efecte dezastruoase asupra stării populației; se induce un sentiment de neputință învățată, care demoralizează și demotivează beneficiarul în confruntarea sa cu lipsurile zilnice majore. În lipsa unor asistenți sociali specializați, care să trateze problemele sociale grave, umiliința bazată pe acceptarea tacită a marginalizării, a pierderii stimei de sine, se extinde tot mai mult la grupuri și chiar comunități largi. Inerția inacțiunii celor mulți aflați în dificultate se transmite sistemului de asistență socială, care se dezagregă treptat, în lipsa unor politici active guvernamentale. De aceea, regândirea întregului sistem de asistență socială de către specialiștii din domeniu, în perspectiva acestor cerințe, este absolut imperioasă, în actualul context. Altfel, se riscă în viitorul apropiat o distorsionare a componentelor lui și chiar o distrugere treptată a instrumentelor de intervenție și schimbare socială. Desigur că acest proces nu poate fi realizat fără să se ia în considerație utilizarea rațională/eficientă a resurselor bugetare pe timp de criză. În același timp, o raționalizare a ajutoarelor din asistență socială nu se poate face decât într-un context mai larg al politicilor structurate din sfera protecției sociale și cu specialiști în domeniu. Specialiștii vor fi cei care vor conștientiza persoanelor vulnerabile că asistența socială apare ca un drept universal al omului în condiții de dificultate și că acest drept trebuie respectat permanent, chiar și pe timp de criză. Creșterea performanței și calității serviciilor de asistență socială, în condițiile unui buget auster, se poate realiza doar cu resurse umane calificate, de natură a asigura un trai decent beneficiarilor săi.

De aceea, variabila-cheie în reformele din sistemul de asistență socială, prezent în multe din țările occidentale, se referă la **politici sociale de calitate, politici active în domeniul ocupațional și strategii de suport eficiente la nivel comunitar**. Aceste cerințe solicită rapid popularea instituțiilor de profil cu specialiști pe măsură.

Fragmentarea rețelelor instituționale și comunitare de suport prin presiuni de tot felul, venite sub forme dintre cele mai diferite în perioade de criză, afectează grav atât solidaritatea socială a grupurilor defavorizate, cât și siguranța dată de sentimentul de apartenență la o comunitate, situații atât de necesare în perioade limită, ca cele de criză.

Deseori, crearea unui conflict artificial între categoriile defavorizate, eliminarea drepturilor și accesului la ajutoare a unora, prin contrapunere a intereselor lor diferențiate pe categorii de vârstă, de gen, de etnie, de profesii etc. conduce la confuzii grave în sistemul de asistență socială, la dezarticularea formelor de suport, la frică pentru siguranța zilei de mâine și la lipsa de încredere în posibilitățile de intervenție, de tip schimbare a sistemului pe timp de criză.

Lipsa sistematică de interes din partea guvernanților pentru politici sociale active în sfera asistenței sociale, eliminarea graduală a **serviciilor ei specializate**, ignorarea rolului statutului social, **popularea domeniului cu nespecialiști** a dus, treptat, asistența socială într-o fază de disoluție, de pierdere a identității sale instituționale, până aproape de desființare.

Lipsa interesului de a dezvolta o strategie durabilă și predictibilă, prin consecințele sale în dezvoltarea instituțională a sistemului, a generat accentuarea decalajelor sociale între județe și comunități, între mediul urban și rural, între categorii de beneficiari diferențiați după vârstă, după gen, după etnie, după statut profesional etc. Nu a fost gândită o posibilitate de transfer financiar pentru comunitățile subdezvoltate, sărace, pentru a reduce deficitul de suport social și a stopa sau diminua polarizarea socială care s-a accentuat enorm. Suportul social insuficient pentru activizarea persoanele marginalizate, centrat pe reinsertia lor în muncă, într-o economie competițională de piață, slaba focalizare a sistemului pe acele categorii cu riscul cel mai ridicat de excluziune socială, prin stabilirea corectă a priorităților din sistem au fost obiective mult subestimate/minimalizate de politicile guvernamentale. S-a pierdut, astfel, și cea ultimă plasă de siguranță pentru supraviețuirea unei mari părți din populația vulnerabilă.

Unde s-a greșit, în evaluarea problemelor sociale și a politicilor sociale? De ce situațiile limită de dependență a beneficiarilor de sistemul de ajutor nu s-au gestionat la timp și eficient? De ce s-au acumulat în sistem atâtea nemulțumiri, dezamăgiri, frustrări și conflicte, ignorate cu cinism de decidenți? Cine a subminat reformele structurale și dezvoltarea coerentă a sistemului de protecție și asistență socială? Acestea sunt doar câteva întrebări care apar în prim plan acum și solicită răspunsuri corecte în timp, la nivelul unor politici sociale eficiente și de calitate.

Perioada tranziției și a crizei actuale a generat pentru România multe provocări sociale la care profesioniștii din domeniul științelor sociale au fost nevoiți să răspundă. Terapiile socioumane propuse de specialiști și de factorii de decizie, pentru atenuarea șocului tranziției și a măsurilor de austeritate au fost însă mult prea slabe, dovedindu-se în timp ineficiente în raport cu gravitatea nevoilor și a sacrificiului uman pe care populația l-a acceptat. De aceea poate și intervenția specialiștilor în schimbarea socială a trebuit să se modifice în timp. Dacă la începutul tranziției, tehnologiile și instrumentele specializate de dezvoltare locală erau necristalizate, palide și apăreau mai mult ca un deziderat, acum proiectele locale/comunitare tind să preia majoritatea fondurilor destinate dezvoltării socioumane și să reprezinte o alternativă viabilă în procesul schimbărilor structurale de la noi.

Din perspectivă sociologică, o privire de moment asupra configurației politicilor sociale și a celor de asistență socială promovate de actuala guvernare, precum și a direcțiilor de acțiune pentru implementarea lor reprezintă încă un punct nevralgic, critic în procesul actual al dezvoltării sociale, la noi. O dezbatere sociologică asupra problematicii sociale pe timp de criză are nevoie de o analiză serioasă de tip diagnostic a situației actuale sociale–economice–morale, culturale și politice, susținută prin studii complexe și cercetări diferențiate pe domenii sociale, capabile să descifreze

punctual specificitatea variabilelor strategice ale schimbărilor în plan național, local și regional.

Modul în care sociologia, asistența socială trebuie să-și impună perspectiva de analiză și evaluare continuă a problemelor multiple cu care se confruntă comunitatea românească trebuie să fie una de tip gustian, centrată pe profilul distinct al nevoilor sociale și al direcțiilor-cadru de dezvoltare socială și umană, în condițiile unei societăți moderne. De aceea, din perspectivă sociologică, o modalitate eficientă de dezvoltare, regională, locală sau comunitară, evident, încurajată/susținută și de factorul politic, va trebui, cu necesitate, să fie de **tip cercetare–acțiune–schimbare**. Această abordare, pentru a fi eficientă și durabilă în schimbările propuse, trebuie necesar dublată de o capacitate constantă de evaluare și monitorizare pe niveluri a construcțiilor socioumane și a politicilor sociale ce stau la baza lor.

În ultimele decenii, principiul descentralizării a oferit o nouă abordare și soluționare a problemelor sociale și umane din sectorul public, mutând, într-o oarecare măsură, mecanismele publice de acțiune și intervenție de la nivel central la nivel local, în apropierea beneficiarului. Din păcate, acest principiu nu a fost fructificat cu toate oportunitățile lui pentru o schimbare în bine a comunităților. Din această perspectivă, **comunitatea locală, familia tind să devină, astfel, subiectul activ al rezolvării unor largi game de probleme cu care se confruntă**. Presupoziția centrală a acestei strategii este că orice comunitate, indiferent de gradul ei de dezvoltare, deține o serie de resurse importante a căror utilizare rațională poate duce la rezolvarea în timp a nevoilor, în ordinea priorităților lor. Aici principiul fundat pe resurse umane și capacități de solidaritate este unul central. Fiecare persoană este caracterizată, în virtutea apartenenței la o comunitate, de o anumită propensiune pentru acțiuni de susținere colectivă. Resurse personale există și au existat întotdeauna. Actualizarea unei asemenea propensiuni este, de regulă, problematică și adesea inhibată de lipsa unor mecanisme eficiente de orientare activă către realizarea unor obiective de interes comun. Societatea modernă, caracterizată prin orientarea sa pragmatică centrată pe profit, are un deficit sever în sfera mecanismelor de creare și funcționare a unei culturi a solidarității sociale și a învățării „cum să construim împreună”. Acest deficit devine un factor important în limitarea mobilizării acelor resurse potențial orientate colectiv. În orice comunitate există însă și o largă gamă de capacități profesionale care pot fi utilizate în programele de interes comunitar. La acestea se adaugă și capacitățile productive, care, în secundar, pot fi și ele folosite.

O altă idee interesantă, care rezultă din cercetările și studiile sociologice și de politici sociale, se referă la urgența depășirii abordării simpliste și adesea contraproductive sistemului de protecție socială, **de reducere a suportului social pentru categoriile defavorizate la beneficii de tip financiar**.

Dezvoltarea serviciilor de asistență socială, atât cu rol de sprijin/suport pentru cei cu probleme de integrare, dar mai ales cu **funcție de prevenție** a marginalizării sociale, va trebui să ocupe un loc central în sistemul complex

al protecției și asistenței sociale. Configurația dezvoltării serviciilor sociale ar necesita luarea în calcul a două direcții distincte:

- diversificarea lor în acord cu noile probleme sociale și cu profilul distinct al nevoilor ce apar;
- plasarea și centrarea lor pe familie și comunitate, în apropierea cerințelor concrete ale acestora.

În acest fel, serviciile de suport social se vor transforma într-un catalizator al parteneriatului local și al susținerii unei rețele comunitare de comunicare pozitivă a principalilor actori sociali implicați în dezvoltarea socială.

În ultimii ani, mediul academic și de cercetare, independent politic, s-a manifestat activ prin analiza noilor probleme sociale, economice și morale aduse de criză, prin formularea unor răspunsuri posibile, a unor sugestii pragmatice pentru reducerea riscurilor sociale, ajutând astfel la clarificarea direcțiilor de politică socială.

Acumulările masive de analize științifice de tip diagnoză socială, sistematic structurate, de cunoștințe și informații teoretice din perspective multiple interdisciplinare referitoare la apariția și consecințele crizei, elaborate în mediul academic independent politic, nu au fost însă fructificate de guvernanți ca posibile surse de elaborare a politicilor sociale în asistență socială și a construcției funcțiilor ei instituționale.

Politicile sociale de asistență socială, așa cum au evoluat până acum și cum se prefigurează în viitor, deși au contribuit la limitarea/stingerea unor fenomene explozive social, sunt departe de a oferi o soluție satisfăcătoare în procesul de incluziune socială a persoanelor și grupurilor defavorizate/marginalizate social. Oricum, relansarea economică, ale cărei semne nu sunt încă evident vizibile, nu va fi de natură a absorbi într-un orizont satisfăcător de timp imensul cost social și uman al perioadei de criză de până acum. Va fi necesară dublarea ei de politici sociale active susținute constant de factorii politici de decizie. În acest sens, perspectiva sociologică și cea a asistenței sociale accentuează, pe de o parte, nevoia unei strategii coerente de tip integrat, la nivel național, de prevenire și reducere a fenomenelor disruptive social, dar și de perfecționare continuă a cadrelor sociale de viață. Pe de altă parte, România are nevoie acum, mai mult ca oricând, de dezvoltarea unor mecanisme locale, eficiente, de integrare și recuperare punctuală a celor în dificultate și de acțiuni comune orientate spre creșterea bunăstării individuale și colective.

BIBLIOGRAFIE

1. Anxo, D., et al., *Working time options over the life course: new work patterns and company strategies*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
2. Atkinson, A. B., Rein, M., *Age, Work and Social Security*, Houndmills, Macmillan Press, 1993.
3. Bauman, Z., *Comunitatea. Căutarea siguranței într-o lume nesigură*, București, Editura Antet, 2001.
4. Beck, U., *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Tr., Sage Publications, 1992.
5. Drucker, P., *Despre decizie și eficacitate, ghidul complet al lucrurilor bine făcute*, București, Editura Meteor Press, 1967, 2007.

6. Duncan, G. J., Brooks-Gunn, J. (eds.), *Consequences of Growing up Poor*, New York, Russell Sage Foundation, 1997.
7. Giddens, A., *Europa în epoca globală*, București, Editura Ziua, 2007.
8. Glennerster, H., *US Poverty Measurement and Poverty Studies: The Past Twenty-Five Years*, CASE paper 42, Centre for Analysis of Social exclusion, London School of Economics, 2000.
9. Hanlon, J., Barrientos, A., Hulme, D., *Just give Money to the Poor*, Bloomfield, Kumarian Press, 2010.
10. Lofsted, R., Frewer, L., (eds.), *The Earthscan Reader in Risk and Modern Society*, London, Earthscan Publications Ltd., 1998.
11. Pop, L. M., *Politici sociale. Elemente de teorie, analiză și evaluare a politicilor sociale*, București, Editura Economică, 2005.
12. Stiglitz, J. E., *În cădere liberă*, București, Editura Publica, 2010.
13. Townsend, P., *The International Analysis of Poverty*, Harvester, Wheatsheaf, 1993.
14. Zamfir, C., *O analiză critică a tranziției, Ce va fi „după”?*, București, Editura Polirom, 2004.
15. Zamfir, C., (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999.
16. Zamfir, E., Zamfir, C., (coord.), *Politici sociale. România în context European*, București, Editura Alternative, 1995.
17. Zamfir, E., Serviciile de asistență socială, în Zamfir, E., Zamfir, C., (coord.), *Politici sociale. România în context european*, București, Editura Alternative, 1995.
18. Zamfir, E., Zamfir, C., (coord.), *Țigani în ignorare și îngrijorare*, București, Editura Alternative, 1993.
19. Zamfir, E., Bădescu, I., Zamfir, C., (coord.), *Starea societății românești după 10 ani de tranziție*, București, Editura Expert, 2000.
20. Zamfir, E., (coord.), *Strategii antisărăcie și dezvoltare comunitară*, București, Editura Expert 2000.
21. Zamfir E., (coord.), *Diagnoza problemelor sociale și dezvoltare comunitară*, București, Editura Expert, 2000.
22. Zamfir, E., *Asistența socială în România. Teorie și acțiune socială. Texte alese*, Craiova, Editura Mitropoliei, 2009.
23. Zamfir, E., *Gender Perspective in the National Reform Programme for Employment*, în „Revista Calitatea Vieții”, nr. 1–2, 2010.
24. Zamfir, E., *Flexible working time arrangements in Romania*, în „Revista de Cercetare și intervenție socială”, vol. 28, martie, 2010.
25. Zamfir, E., *Support for single parents: How to overcome social assistance dependency by using work culture*, disponibil online la <http://www.mutual-learning-employment.net>.
26. Zamfir, E., Runcan, L.-P. (coord.), *Riscuri și oportunități ale sistemului de asistență socială în România*, Timișoara, Editura Excelsior Art, 2011.

Rapoarte de cercetare

26. Preda, M., (coord.), *Raportul Comisiei Prezidențiale pentru Analiza Riscurilor Sociale și Demografice – Riscuri și inechități sociale în România*, septembrie 2009.
27. Zamfir, C., (coord.), *Direcții strategice ale dezvoltării sociale: riscuri majore pentru România deceniului următor*, ICCV, 2010.
28. Zamfir, C., (coord.), Zamfir, E., Stănescu, I., Ilie, S., Scutaru, C., *Raport social al ICCV 2011, România: răspunsuri la criză*, ICCV, 2011.
29. *** *Cartea Albă: O agendă pentru pensii adecvate, sigure și viabile*, Comisia Europeană, februarie 2012.
30. *** *Directions in Human Development, The Jobs Crisis, Household and Government Responses to the Great Recession in Eastern Europe and Central Asia*, Washington D.C., The World Bank, 2011.
31. *** *Eurostat – Newsrelease 21/2012 – 8 februarie 2012*.

The study describes the state of the Romanian social assistance system in the actual political, economic, social and moral environment, and within the framework of the new social risks generated by the economic austerity measures. One of the main consequences, if not objectives, of the austerity program has been the diminishing of the budgetary effort in regard to social assistance, very meager already, and the rejection of the social state's role, disregarding the deteriorating of the living standards of the population. One could have expected that – after a series of debates around the child allowance, maternity leave and the decreasing of pensions and other social benefits for people at risk of marginalization – the new social assistance law would offer a reform project with answers to all these new social problems. In reality, the Law reflects rather a chaotically and unstructured response to various street pressures and emergency situations, which changes at a high pace, thus discrediting the idea of a viable project of a social assistance system during a crisis period. The fragility of the reform measures proposed by the new Law threatens the major objective of the social assistance system: the alleviation of severe poverty and social exclusion. This explains, up to a certain degree, the harsh negative reaction of the population to the austerity measures and the dramatic decrease of the trust in political decision-makers.

In Romania, after 20 years, the system of social assistance finds itself in a deadlock, at risk of losing its identity and departing from the standards of the EU. Therefore, a better targeting and an adjustment of the benefits and social services to the concrete needs of marginalized groups, over longer periods of time, which could ensure the renewal of their social integration capacities, seems to be a central requirement for the social protection system within the new European context.

Keywords: *social assistance policies, cash benefits, social assistance services, European indicators of poverty risk and social exclusion, White Paper of the European Commission: an agenda for adequate, stable and viable pensions, Romanian social assistance law, emergency social assistance.*

Primit: 19.01.2012

Acceptat: 10.02.2012

Redactor: Ioan Mărginean