

POLITICA SOCIALĂ DE TRANZIȚIE ÎN ESTUL EUROPEI – ÎNTRE SCHIMBARE PROGRAMATĂ ȘI IMPROVIZAȚIE CONJUNCTURALĂ

EMILIAN POPESCU

Considerații preliminare

Dinspre diversele specialități ale științelor sociale parvine în prima parte a anilor '90 aprecierea că nu s-a conturat încă o teorie propriu-zisă a tranziției. Literatura de specialitate oferă căutări și analize parțiale, aprecieri circumspecte și prognoze cel mai adesea vulnerabile. Capitalismul a oferit analiștilor suficient timp de diagnoză, socialismul - atât cât a fost și unde a fost - a acumulat, de asemenea, în cei 45 sau 70 de ani, suficient material practic pentru formularea de judecăți de valoare; nu însă și tranziția de la economia centralizată la cea de piață liberă, de la proprietatea de stat, practic atotputernică, la o diversitate de forme de proprietate, de la totalitarismul de tip comunist la democrația pluralistă, pe scurt „tranziția”.

Pentru ceea ce s-a numit timp de peste patru decenii „lagărul socialist” din Europa și care, printr-un eufemism geografic este desemnat acum prin „estul european”, (iar alteori prin „Europa centrală și de est”) startul tranziției este legat de anul revoluționar 1989, odată cu schimbarea în linie a regimurilor politice, chiar dacă Iugoslavia operase încă din anii '70 o largă deschidere spre piață, iar țările fostei Uniuni Sovietice au mai așteptat încă doi ani, adică până în decembrie 1991, dezmembrarea conglomeratului statal euro-asiatic pe care îl alcătuiau. Sunt în cauză așadar fostele R. D. Germană (acum parte a unei Germanii unite), Cehoslovacia (din 1992 - Cehia și Slovacia), Iugoslavia (mare) (redușă acum la Serbia și Muntenegru, alături de care evoluează separat Croația, Slovenia, Bosnia - Herțegovina și Macedonia), Uniunea Sovietică (din care, pe lângă Rusia, s-a desprins - cel puțin teoretic - restul de 14 republici unionale de dincoace și dincolo de Urali, linia convențională de contact a Asiei cu Europa), precum și țările neafectate de modificări teritoriale recente, adică - alături de România - Albania, Bulgaria, Polonia și Ungaria. Teritorial și ca număr de state prin urmare, zona de urgență a economiilor de tranziție, este destul de cuprinzătoare, dar numai o parte din ea este susceptibilă de a furniza reperele caracteristice tranziției.

Iugoslavia a devenit un caz atipic prin războiul care o macină și care trece înaintea oricăror preocupări economice și sociale - ea poate furniza cel mult elemente de reflecție asupra modului cum poate fi înfruntată o situație limită în mari comunități umane. Germania răsăriteană este la rândul-i atipică prin privilegiul de a fi singura țară ex-socialistă preluată de o „soră” occidentală ce-i poate

ușura - cel puțin așa s-a crezut - diferitele șocuri generate de transformările suportate. Albania și Rusia sunt atipice prin aspectul mărimii lor teritoriale și demografice, una prea mică, cealaltă prea mare comparativ cu restul țărilor din zona de interes. Pentru țările baltice (Estonia, Letonia, Lituania), pentru Bielorusia, Ucraina și Moldova și, în egală măsură, pentru republicile caucaziene (Gruzia, Azerbaidjan, Armenia) și asiatică (Kazahstan, Kirghizstan, Turkmenistan, Tadjikistan, Uzbekistan) caracterul atipic provine din două surse: intervalul mic de practică a noului regim, independente fiind abia din anul 1992 și faptul că în centrul preocupărilor au rămas aspectele politice de realizare practică a independenței și nu transformări economice și sociale de esență¹. La jumătatea anului 1992 practic acolo tranziția nu începuse.

Iată deci tot atâtea zone atipice sau nereprezentative pentru tranziție, sau unde nu se justifică să căutăm eventual modele de urmărit, dacă nu de preluat și adoptat, chiar dacă un anume paralelism al evoluției lor trecute (cu a noastră) poate justifica anticiparea unui paralelism și în evoluțiile viitoare.

Pentru acest punct al considerațiilor, anticipăm o concluzie rezultată din experiența în mare parte comună a țărilor potențial reprezentative pentru tranziție: practica lor economico-socială, ce a pornit de la anumite reprezentări teoretice susceptibile de a se încadra unui model, a luat ulterior forma unei succesiuni de adaptări la o conjunctură de o permanentă fluiditate, oferindu-ne în consecință imaginea nu atât a unui model urmărit consecvent, cât a unor improvizații conjuncturale. Explicația cea mai generală a incoerenței, surprinse sub forma de defazaj între palierele politic, economic și social, ține de faptul obiectiv că, în timp ce politicul poate fi schimbat extrem de rapid într-un context revoluționar precum acela al anului 1989, o inerție mult mai mare la schimbare opune economicul, și cu atât mai pronunțat este caracterul inerțial al socialului, rezultat în bună parte ca o consecință a transformărilor economice.

A. Schimbarea programată și indirectă a socialului

A caracteriza situația socială într-o țară sau un grup de țări și a evalua politica socială practică acolo sunt două lucruri care nu se suprapun decât în parte: o parte mai mare sau mai mică, după cum sunt șanse mai mari de a induce schimbări programate (sau cu un cuvânt căzut pe nedrept în desuetudine, planificate), ori, dimpotrivă, contextul favorizează schimbările spontane și adaptările ad-hoc.

• Schimbarea programată a socialului este posibilă acționând fie direct asupra sferei sociale, făcând adică politică socială, fie asupra economicului, dar cu un

¹ De altfel, conform datelor pentru semestrul I 1992 din R. Layard, *Why so Much Pain and How to Reduce It/Mojno li smiagcit bolezennost reform?* în *Voprosi ekonomiki*, 1992, 2, p. 49-55, față de unii factori care, în modelul teoretic al tranziției, ar trebui să acționeze pe deplin, în practică nu acționează în nici una din respectivele republici (trecute prin perestroika) factorii „șomaj” și „creștere a productivității”, acționează la minimum sau cel mult parțial factorul „rafturi pline”, iar factorul „inflație” în unele cazuri acționează doar parțial, menționându-se în schimb, chiar dacă numai parțial sau la minimum, practici considerate ca opuse tranziției (precum sistemul de cartele).

background social, respectiv printr-o politică economică cu o anumită orientare socială. La începuturile lor, regimurile comuniste își propuneau ca, în configurația structurilor economice să fie creată în mod programatic o *structură socială* ce concepea înregimentarea întregii populații în clase sociale cu poziții precis determinate față de aliniamentele ideologice ale momentului, și favoriza clasele considerate progresiste: muncitorimea și țărănimea colectivizată. Regimurile politice post-comuniste mizează, la rândul lor, pe crearea unei puternice și numeroase „clase de mijloc”, ca motor al inițiativei libere și al dezvoltării vieții economice, dar și ca purtătoare a deradicalizării ideologice, prin care să se îngusteze terenul „luptei de clasă” care măcinase cealaltă tranziție (spre comunism). În acest scop, comune estului Europei, privatizarea proprietății și restructurarea întreprinderilor pe criteriul profitabilității sunt marile direcții de politică economică, aplicate cu diferențe de ritm și anvergură de la una la alta dintre țările analizate.

- Întrebarea care se pune cel mai des în decursul acestor procese este „cu ce preț?”. Și răspunsul conduce spre costuri sociale și chiar economice care nu pot fi neglijate. Operând o simplificare extremă, vom exemplifica, pentru mediul rural, doar prin distrugerea bazei materiale a fostelor cooperative agricole, fără constituirea deocamdată a unei perspective alternative viabile, iar pentru mediul urban - prin derentabilizarea pe alocuri voită a întreprinderilor de stat, susceptibile a fi ulterior preluate la prețuri modice de actualii lor administratori. Cum încărcătura de încheitate a acestor procese este lesne perceptibilă, efectul în plan social al acestor privatizări prin orice mijloace îl constituie tensionarea crescândă a relațiilor din cadrul unor comunități, dintre diferitele grupuri sociale. Or, garantarea unei minime stabilități sociale în sensul *prevenirii tensiunilor* de această natură figurează din principiu în portofoliul de obiective al factorilor de decizie ai oricărui regim, inclusiv ai celui de tranziție. Încheind observațiile pe această temă, se poate spune că, deși anumite conflicte fuseseră cumva anticipate, anvergura lor în decursul tranziției a depășit în cele mai multe țări anticipările.

- Pe lângă o structură socială modificată convenabil și un potențial de conflicte limitat la cote rezonabile, o altă orientare definitoriu socială a politicii economice de tranziție a constituit-o și ideea unor *sacrificii temporare* din partea populației pentru un „mai bine” ulterior, după relansarea economiei pe principii de piață mai sănătoase. În principiu ideea este corectă, dat fiind că eșecul regimului comunist l-a produs tocmai disfuncționalitatea economiei și incapacitatea de a susține, prin rezultatele ei, o politică socială altfel extrem de ambițioasă; corectă - și pentru că se anticipa o perioadă de blocaj economic pe durata schimbării sistemului, după care roadele urmau să vină și nivelul de trai să crească; în fine, corectă - și pentru că populația o vreme a consimțit la sacrificii și a sprijinit astfel ceea ce, cu un alt termen generic, s-a denumit „reformă”. Și în această privință „tunelul” s-a dovedit mai lung decât se anticipase: potențialul economic de start al unor țări ca Bulgaria sau Albania a fost mult prea mic, relansarea producției întârzie, rezervele materiale personale ale populației riscă să se epuizeze până și în țări mai avantajate sub acest aspect, precum Polonia sau Cehia și Slovacia (după aprecierile propriilor specialiști) și, drept urmare, nivelul de trai timp de patru ani din tranziție a tot scăzut. Riscul imediat îl constituie retragerea adeziunii

populației pentru reformă și poate fi sesizat chiar prin mecanismul electoral. Polonia a revenit la un guvern de stânga în urma alegerilor din toamna anului 1993 (fără a fi vorba de un guvern comunist și fără ca orientarea spre reformă să fi fost abandonată). Sondajele de opinie repetate și date statistice oficiale converg în a explica și releva, pentru o proporție lejer majoritară a populației, starea de nemulțumire față de înrăutățirea situației sale, concretizată în extinderea și adâncirea sărăciei: extindere - în sensul căderii unui număr tot mai mare de gospodării sub pragul convențional sau/și oficial al nivelului minim de trai; adâncire - în sensul decalajului tot mai mare de recuperat între cuantumul veniturilor totale ale gospodăriei în cauză și amintitul prag de venituri necesare.

• Între sacrificiile deliberat impuse populației din considerente în principal economice și în subsidiar de inculcare a unei mentalități și a unui comportament adecvate tranziției, un loc aparte îl ocupă politica de „undă verde” pentru inflație și șomaj, fenomene inedite pentru țările ieșite din comunism. „Unda verde” pentru inflație a însemnat, precum se știe, sub aspect economic - renunțarea la un sistem de falsă măsurare a semnalelor economice prin prețuri fictive și salarii dimensionate pe criterii extra-economice și adoptarea altora, reale în acest sens.

Impactul social al inflației a însemnat reducerea cererii solvabile, prin diminuarea capacității de cumpărare de bunuri și servicii de consum și o resuscitare a valenței de „homo oeconomicus” a individului constrâns să renunțe de a mai trăi peste nivelul mijloacelor și să se preocupe mai mult de aceste mijloace. Expresia acestei deprinderi pernicioase la nivel de gospodărie individuală, este ponderea la care ajunseseră în totalul veniturilor sale acelea provenite din fonduri sociale, reflectând concomitent dependența de statul paternalist care i le furnizează; în particular ea se asociază cu un comportament de apelare la depuneri, împrumuturi, ajutoare de la părinți și sume rezultate din vânzări de lucruri. La macroscară, comparația cu țările europene occidentale relevă, de pildă, faptul că polonezii aveau încă din 1975 un PNB pe locuitor de 6-8 ori mai mic și, concomitent, un consum de locuitor de numai 2-4 ori mai mic. Privită numai din unghiul acestui consum peste cât ar permite mijloacele, inflația apare ca o corecție dură, dar nu mai puțin o corecție. Cealaltă fațetă socială a inflației rămâne cea de factor de accelerare a sărăcirii populației, de comprimare a veniturilor sale reale, atât în varianta măsurilor de menținere a ei sub control (austeritate salarială etc.), cât și - ba chiar cu atât mai mult - în variante de inflație necontrolată.

Fără a insista asupra tuturor canalelor pe care pătrunde inflația (exces de masă monetară, deteriorare a cursului de schimb, deficit de ofertă la bunuri și servicii de consum, speculă, eliminare a subvențiilor, majorări de impozite, taxe, spirală prețuri - salarii), e de consemnat, conform tuturor statisticilor în materie, că, la cote foarte mari, mari sau, oricum, apreciabile și în nici un caz neglijabile, inflația s-a manifestat aproape de la început ca o constantă a tranziției spre economia de piață.

• Politica economică de *undă verde pentru șomaj* își are, la rândul ei, rațiunea tot în necesitatea de a inculca un comportament economic corect întreprinderilor de orice fel și indivizilor ca purtători ai forței de muncă. Un manager lăsat să-și selecteze personalul va renunța la cei mai puțin performanți în numele

productivității superioare a întreprinderii. Concomitent, un lucrător neperformant trecut în șomaj va fi constrâns, din motive lesne de înțeles, să se pregătească mai bine pentru genul de muncă în care nu a corespuns, ori să-și schimbe calificarea profesională și, implicit, potențialul de productivitate individuală, fapt dezirabil în sine. Că șomajul poate apare din motive mai multe și mai complexe decât simpla „selecție naturală” menționată anterior, se știe de-acum și în alte țări aflate în tranziție, după cum sunt îndeajuns relevate handicapurile sociale multiple care îl pot acompania (marginalizare, descurajare, complacere în nemuncă, sărăcie...). Statisticile sărăciei relevă că, dorit de unii și repudiat de mulți, șomajul a devenit un fenomen de proporții.

Dacă prezența șomajului și a inflației în estul Europei înseamnă cumva o asemănare cu situația din Occident, handicapul țărilor în tranziție rămân deocamdată în această privință posibilitățile mai restrânse de resorbție a fenomenelor în cauză dincolo de un anumit nivel.

Toate amplificările trecute anterior sub genericul „schimbare programată și indirectă a socialului” au în comun o orientare pe termen lung - în esență corectă pentru țările în tranziție - de primat al economicului, ca sferă generatoare de resurse materiale și implicit caracterul rezidual, de subsidiaritate a socialului. În sensul acestei orientări în esență liberală, este de dorit un individ pe deplin responsabil de soarta sa, capabil de autoprotecție și de evitare a stării de dependență față de alții (în particular față de stat). În măsura în care starea de dependență este inevitabilă sau iremediabilă pentru cel în cauză, este firesc să intre în joc resorturile de acțiune nemijlocit socială. Până atunci însă instalarea dependenței trebuie prevenită.

B. Un sector intermediar - domeniile de activitate socială „preventivă”

Pentru ca un individ să fie capabil de autoîntreținere și de autoprotecție trebuie să dispună de o serie de deprinderi și abilități însușite în prealabil și care să îl facă apt de inserție socială, scutindu-l pe cât posibil de postura de persoană dependentă. În acest sens, oriunde și oricând, el parcurge o filieră *formativă*. Prin faptul că pe această cale se previne o eventuală dependență, din punct de vedere social, domeniilor învățământ, cultură, sport, ocrotire a sănătății li se poate recunoaște și o anumită valență *preventivă*. Un evident caracter preventiv - dar în raport cu interesele unor colectivități sau cu interesul național - îl au APĂRAREA ȘI ORDINEA PUBLICĂ, chemate a stăvili, dar și a sancționa, la nevoie, atacul la adresa acestor interese; în fapt, științele sociale le plasează printre principalele atribuții ale statului în orice formațiune social-economică, iar sumele necesitate de ele sunt plasate de economiști la cheltuieli guvernamentale.

Nici unul din domeniile enunțate mai înainte nu reprezintă ceva specific doar unui anumit tip de societate - în cazul de față celei în tranziție, ci toate sunt comune oricărei forme de organizare umană.

Considerații de acest fel pot fi făcute, de exemplu, în legătură cu OCROTIREA SĂNĂTĂȚII, în sfera căreia intră în egală măsură demersuri preventive (educație igienico-sanitară, vaccinări) și demersuri terapeutice, de combatere a răului ce afectează organismul uman. Și într-un caz și în altul,

activitatea acestui domeniu contribuie, alături de scopul în sine - de menținere și refacere a stării de sănătate a omului - și la capacitatea lui de a-și valorifica postura de purtător al forței de muncă. Se previne deci și pe această cale, instalarea stării de dependență a persoanei, ajutând la inserția sa în viața activă.

După patru ani de tranziție, ocrotirea sănătății rămâne printre domeniile generatoare de mari nemulțumiri sociale, alăturând unor disfuncționalități de dată mai veche altele, mai recente. S-au prelungit din socialism calitatea precară a raporturilor pacient - medic, gestionarea neprielnică unei dezvoltări sustenabile a bazei tehnico-materiale, indemnizații nestimulative pentru personalul medical, suprasolicitarea unor unități paralele cu subutilizarea altora, abuzul în folosirea anumitor medicamente paralele cu deficitul în ofertă al altora. S-au adăugat în anii '90 efectele exploziei prețurilor liberalizate (scumpiri pe toată linia), un început haotic al privatizării unor unități de profil (precum farmaciile) sau lipsa garanțiilor de calitate a actului medical în unele cabinete particulare nou înființate (multe sunt cu adevărat performante, îndeosebi în stomatologie). Urmare logică a acestei stări de fapt este starea precară de sănătate a populației din aceste țări, care reclamă mari cheltuieli spre a fi îmbunătățită (cele 4% din PIB în Polonia, un procentaj altfel impozant, se dovedesc a nu fi suficiente).

Strategiile în domeniu, actele normative elaborate în baza lor și mecanismele, aflate în multe cazuri doar în stadiu de experimentare, pornesc în cea mai mare parte de la puținătatea resurselor statului și ținesc să-l degreveze de o parte din cheltuieli, prin inițierea mecanismului de asigurări medicale, obligatorii sau facultative, standard sau suplimentare. S-ar putea trece astfel o parte din sarcină direct pe seama populației interesate, cu riscul ca aceasta să-și neglijeze propriul interes dacă ocolește sistemul. Concomitent, s-ar da obiect de activitate unor agenții private sau locale de asigurări medicale, care ar încheia contracte cu cabinete particulare (ori chiar publice), garantând acestora în egală măsură clientela și, deci încasările, susținând în acest mod, organizat, privatizarea pe tot frontul.

Tot în sensul dezangajării parțiale a statului în domeniu au fost concepute și prevederi de autorizare a unor mecanisme nestatale să ridice și să întrețină așezăminte medicale, cu care statul să poată ulterior să încheie contracte: biserică, sindicate, firme particulare, dar și indivizi cu inițiativă sunt încurajați prin lege, dar în general fără efect.

O altă cale de diminuare a cheltuielilor publice cu sănătatea o formează abandonarea gratuității asistenței medicale și restrângerea listei de medicamente acordate cu facilități. Conform unei tipologii concepute în raport cu gradul de necesitate aferent diferitelor substanțe, unele medicamente sunt subvenționate integral, altele parțial (procentajele diferă pe țări), iar restul se oferă cu plata integrală. De reținut în acest cadru că, atâta cât a mai rămas, subvenționarea se practică „pe substanțe” și nu „pe beneficiari”, ca înainte - când privilegiile acordate unor persoane și sisteme generau inechități (excepție de la această mutație fac, de pildă, în Polonia, invalizii de război și bolnavii cronici spitalizați, legea obligând în plus guvernul să dezvolte - pe linie medicală - un program de ajutor financiar pentru săraci). Referitor la taxarea actului medical, se plătesc, de pildă, integral

(în absența, deci, a oricărei subvenții) sejururile în sanatorii și case de convalescență, utilizarea de tip „hotelier” a spitalului (rămânerea în el fără a fi neapărat necesar), precum și apelul nejustificat la serviciile medicale de urgență.

Măsuri importante de acest fel, odată generalizate, sunt de natură, „a schimba fața” domeniului medical. Aplicarea lor nu e lipsită de riscuri (și experimentele o dovedesc), riscul major provenind din puținătatea disponibilităților bănești ale populației, care să fie alocate asigurării, achitării taxelor medicale și a costului medicamentelor. Nu lipsesc, de aceea, voci care susțin că ar trebui menținută formula asistenței medicale pe spezele bugetului, cu toate disfuncționalitățile inerente acesteia, cel puțin cât durează starea de criză economică (ca soluție, deci, temporară, și nu de perspectivă).

Unele reglementări introduse vizează aspecte tehnice, de detaliu, care însă se pot dovedi hotărâtoare în gestionarea așezămintelor medicale: e important, de pildă, dacă un spital poate folosi sau nu în anul următor partea de fonduri rămase necheltuite din cel precedent, dacă poate sau nu schimba destinația unor fonduri pe care bugetul le acordă în mod distinct pentru salarii, aparatură, medicamente, cercetări etc., în funcție de necesitățile de moment sau de perspectivă ale unității (necesități nu totdeauna previzibile și cuantificabile); după cum nu lipsit de importanță este nivelul salariilor acordate cadrelor medicale, raportul acestora cu salariile personalului auxiliar etc. Cu privire la drepturile clientelei, textele de lege poloneze (și principiile corpului medical) sunt pe alocuri generoase, fără a găsi însă și drum spre realitate: drept la respectul demnității persoanei, dreptul pacientului la servicii adecvate stadiului actual al științei medicale, cazare și alimentație adecvate stării de sănătate a pacientului, asigurarea altundeva a unui pat de spital dacă unde a fost adus nu e nici unul disponibil, dreptul de a muri în pace și demnitatate. E dificil, cel puțin pentru moment, ca asemenea drepturi să devină și garanții, cum ar fi de dorit.

SPORTUL ȘI EDUCAȚIA FIZICĂ sunt cuprinse de regulă, la listarea „domeniilor sociale”, împreună cu ocrotirea sănătății, iar alteleori cu educația (formează obiect de învățământ) sau cultura (se vorbește doar și de „cultură fizică”). Nici una din încadrări nu este greșită, dar nici una nu este în totalitate corectă din motive ușor de demonstrat.

Fizionomia domeniului în țările est-europene se caracterizează în principal printr-un dezechilibru între proporția (mică) în care populația de rând este deprinsă să practice mișcarea și nivelul (ridicat) sportului de performanță; adică sportul este aici o problemă nu de masă, ci de elită (sportivă); această stare de fapt este prelungirea celei anterioare, existentă sub totalitarism, când marea performanță era încurajată din considerente politice, spre a dovedi adică superioritatea socialismului și pe acest plan. Este un fapt de domeniu evidenței că Estul a fost mai mereu în prim-planul marilor competiții sportive internaționale și, în orice caz, s-a situat în general peste nivelul pe care i l-ar fi permis mijloacele. Politicienii tranziției au reținut de aici partea profitabilă, legată de contribuția la imaginea țării în străinătate, drept care, deocamdată, amintitul raport între masă și elită nu s-a schimbat.

S-au împuținat în schimb pretutindeni mijloacele de susținere, paralel cu creșterea necesarului de cheltuieli generat de evoluția ascendentă a prețurilor și tarifelor. Fenomenul afectează și tentativele de trecere la profesionalism, întreprinse îndeosebi în disciplinele de mare popularitate (fotbal, atletism), tentative menite a legaliza o stare de facto deghizată anterior într-un fals amatorism. Dincolo de aspectele de detaliu, criza mijloacelor materiale se impune drept principalul obiect de preocupare (altfel talente sunt, specialiștii nu lipsesc și cum s-a amintit, nici tradițiile), și, legată de ea, marea mutație și speranță a celor implicați o constituie operaționalizarea mecanismului de sponsorizare, care să degreveze și aici statul de parte din obligațiile anterioare, la parametri pe măsura cerințelor unui domeniu de mare perspectivă.

CULTURA, ca sistem analizabil fie din unghiul emițătorului și al mecanismelor de transmitere, fie din acela al receptorului sau consumatorului, a primit în decursul tranziției cu o mână și i s-a luat cu două.

Libertatea de creație și difuzare, prin abolirea oricărei cenzuri, este marele câștig. Reducerea subvențiilor statului (acordate anterior nu fără cunoscuta condiționare de mesaj politic) este marea pierdere - considerată pe alocuri mai mare decât câștigul. Aceasta ca fapt de politică.

Ca fenomene în general independente de politica în domeniu se impun: dinspre emițător - comercializarea artei, în sensul invaziei de lucrări de calitate discutabilă, iar dinspre receptor - ca ins solicitat de nevoi multiple și presante - scăderea disponibilității spre consumul de cultură; mai puțini spectatori la cinematografe și teatre, mai puține cheltuieli cu destinație culturală la nivelul bugetului de familie; se înregistrează și mai puține cărți tipărite (ca tiraj) și închiderea a numeroase librării (incapabile de a mai plăti măcar chiria), dificultăți materiale întâmpinate și de instituții științifice, nu doar de cele artistice. Corolar al acestui fapt, un număr apreciabil de specialiști și personalități în știință și artă au părăsit țările ex-socialiste.

Ca și în cazul sportului și al unor domenii sociale, se speră mult într-un patronaj al inițiativelor culturale sub forma mecenatului (particular), neexistând garanții că statul își va putea menține măcar efortul actual în materie.

A reaminti binefacerile pe care cultura, ca și educația în sens larg, le aduc omului ar fi superfluu în acest cadru. Merită poate semnalată în schimb ideea că un individ educat, și deci cu șanse sporite de inserție și afirmare într-o societate modernă, este totodată mai puțin susceptibil de a se preta la practici care pentru colectivitate reprezintă forme de patologie socială: corupție, prostituție, abuz de droguri și alcoolism, criminalitate și delincvență sau infracționalitate în sensul cel mai larg (și care sunt de resortul organelor de ordine publică). Chiar dacă într-un mod foarte mediat, se regăsesc astfel în cazul culturii, ca și al învățământului - la care ne referim în continuare - valențele preventive: sunt prevenite acte antisociale sau, în orice caz, este diminuată probabilitatea ocurenței lor, și se previne instalarea individului în postura de persoană mai mult sau mai puțin dependentă.

ÎNVĂȚĂMÂNTUL se prezintă, în țările la care ne referim ca un sistem destul de solid și îndeajuns de performant spre a fi considerat printre premisele favorizate ale dezvoltării (alături de biserică, armată și calitatea forței de muncă).

El avea nevoie de dezideologizare și aceasta s-a produs; de concurența unei rețele paralele de instituții particulare care și-a și făcut apariția (pe alocuri chiar cu asupra de măsură); de o anumită libertate de mișcare a instituțiilor mari - și, prin legislația învățământului superior, s-a dat curs autonomiei universitare.

Nu a fost stopat însă declinul bazei materiale, generat de insuficiența fondurilor alocate de la buget și nici declinul resurselor de personal, întreținut de o politică de cadre defavorizantă pentru acestea (salarii mici, promovări anevoioase).

Principiul gratuității învățământului superior (un învățământ, mai exact, pe spezele bugetului) a trebuit abandonat, el rămânând garant doar până la nivelul mediu (inclusiv), și nici cu mari greutăți; unele școli cer părinților să plătească pentru încălzire, cele mai multe și-au redus programul săptămânal (ca număr de ore și ca durată a „orei” de clasă) și au renunțat la mai multe discipline facultative (între care, uneori, educația fizică) spre a-și limita cheltuielile; s-au închis grădinițe și s-a diminuat proporția preșcolarilor ce le frecventează (în Polonia - 43,9% în 1991). Are tendință de reducere proporția din PNB a fondurilor alocate pentru cercetare (realizată inclusiv în universități).

Fără a mai înmulți exemplele, se conturează un domeniu în care prevederile cadrului normativ existent, cu modificările introduse, nu mai ajung „până jos” în totalitatea lor sau la toate unitățile văzute, și ideea autonomiei universitare și pe aceea a învățământului particular (împiedicat în mare măsură de a se situa la un standig tehnic-material care să-i asigure atestarea, în rând cu instituțiile de stat).

La trecerea în revistă a domeniilor grupate sub acolada „sectorului intermediar - domenii de activitate socială preventivă” și sănătate se mai impune constatarea că, în virtutea tradițiilor pe care fiecare din ele le-au avut în țările aflate în tranziție, pe alocuri proiectele menite a le regla activitatea, percepute ca mai puțin urgente, au fost ori sunt luate în discuție și adoptate cu destulă întârziere.

C. Protecția socială – nucleu specific al politicii sociale („de intervenție”)

În paginile anterioare a fost vorba de două abordări ale situației sociale - una directă și programată (A), alta intermediară (B) - grupând domeniile de activitate socială preponderent „preventivă”. Cu toate acestea, când se evocă „componenta socială a reformei” de regulă se au în vedere doar tipurile de demers de care va fi vorba în continuare, de intervenție reparatorie, demersuri reunite prin trăsătura comună de forme de protecție socială. Și, cum există o politică specifică și în protecția socială, o exprimare sub această sintagmă de maximă cuprindere firesc este să-și aște locul toate cele 3 abordări, deci și cea din urmă - de reparare a stării de dependență, dar nu numai ea.

Pe ansamblu, se apreciază² că politicile publice din țările aflate în tranziție au ajuns să aibă grade diferențiate de „încărcătură cu social” și de îndepărtare de

² M. Potucek, *Curent Social Policy Developments in the Czech Republic: the Case of Health Services*, in *Social Responses to Transformations*, vol. II, Prague, Central European University, May 1993.

la modelul socialist; prin combinarea relativ simplistă, dar sugestivă, a celor două criterii s-a ajuns la un tablou sinoptic de variante după cum urmează:

Tabelul nr. 1

Strategii de reforme sociale în Europa Centrală și de Est

		Accent politic pus pe;	
		Obiective sociale și rolul statului	Obiective economice și rolul pieței
Sisteme economice și politice	Socialist	A. Foste regimuri comuniste	B. Comunism reformist (eșec în practică)
	Capitalist	C. Regimuri social-democratice	D. Regimuri liberale antietatiste

În sinteză, se consideră că, dacă istoria zonei de până în 1989 poate fi caracterizată ca o oscilație între strategiile A și B, în schimb istoria recentă a Europei Centrale și de Est, de după 1990, este formată din încercări de a scăpa de starea A, fie prin C, fie prin D; Cehiei i-ar fi astfel caracteristică traiectoria A - C, iar Slovaciei calea A - D. Utilitatea de principiu a unei astfel de tipologii ar sta în posibilitatea de anticipare a evoluțiilor diferențiate în politica socială.

Contextul în care trebuie să opereze protecția socială pe durata tranziției are drept caracteristici majore inflația, șomajul, sărăcia. Implicit, obiectivele pe care și le propun strategiile din respectivele țări sunt centrate pe acționarea sau introducerea de mecanisme apte tocmai de a se opune efectelor celor 3 procese amintite de mare cuprindere: inflația „subțiază” orice fel de venit, șomajul atinge cifre de ordinul milionului de persoane și procentaje între aproape 10 și aproape 20 la sută din totalul populației active, iar sărăcia a căpătat nu mai puțin un caracter de masă, menținându-se proporții între o treime și două treimi din totalul gospodăriilor aflate în această postură, în funcție de țară și de nivelul pragului „de minim” utilizat. Efectul comun al anumitor procese este erodarea veniturilor (de orice fel) ale populației și concepția comună de combatere a acestui efect conturează în prezent, ca și înainte, un „sistem de susținere a veniturilor”. Tipologic, un subsistem al acestuia viza populația angajată în muncă, în legătură cu care se aplica politica de ocupare și politica salarială, pe de o parte, iar pe de altă parte, politica alocațiilor de familie (condiționate de angajare); un al doilea subsistem, referitor la cei dinafara angajării, grupa demersurile de securitate socială și de asistență a bunăstării (specială). Existau motive bine determinate de autorizare a ne-angajării: vârsta, sănătatea, maternitatea și decesul întreținătorului. Cele două subsisteme erau suplimentate de o politică extensivă de subvenționare a prețurilor, subvențiile apărând ca element încorporat al veniturilor de familie.

Fără a intra în caracterizarea fiecăreia din componentele sistemului de susținere a veniturilor în perioada anterioară, ceea ce reține atenția sub aspectul structurii actuale este dispariția cvasicompletă a practicii subvențiilor la bunurile și serviciile de consum, pe de o parte, iar pe de altă parte apariția practic inedită

a prestațiilor sociale impuse de șomaj și de inflație. Le-am caracterizat ca „practic inedite” întrucât, deși șomajul nu constituia un risc specific socialismului, Ungaria a introdus în 1957 o schemă de asistență de șomaj finanțată de guvern, oarece prevederi de asistență în acest scop existau în Polonia, iar Bulgaria acoperea acest risc prin legea din 1958 a securității sociale; dar șomajul efectiv nu se manifesta și prestația prevăzută nu se derula. Cât privește compensarea anterioară a efectelor inflației, doar Ungaria a introdus în 1971 o prevedere prin care toate pensiile creșteau anual cu 2% (deci la un singur tip de venit, într-un procentaj fix și aproape nesemnificativ).

Odată puse în acțiune și aceste două tipuri de prestații (indexarea veniturilor și ajutorul de șomaj), cel puțin sub aspect normativ se întregeste și în Estul Europei gama riscurilor ce pot fi acoperite prin prestații sociale. Clasificarea folosită în *Social Security Throughout the World - 1989*, ediția mai 1990, (publicat de Departamentul SUA pentru sănătate și servicii umane) grupează prestațiile din sistemul de securitate socială după 5 riscuri majore:

1. Bătrânețe - invaliditate - urmași
2. Boală - maternitate
3. Accidente de muncă și boli profesionale
4. Șomaj
5. Beneficii pentru familie

De regulă, în prezent ponderea cheltuielilor sociale o dau pensiile (trăsătură previzibilă pentru multă vreme, pe fondul procesului de îmbătrânire pronunțată), și sunt în creștere explicabilă sumele alocate ajutoarelor de șomaj. Datele statistice din Polonia, conform cărora ritmul de creștere a cheltuielilor sociale depășește pe acela al cheltuielilor cu salariile, oferă, între altele, teme și pentru constatarea puțin încurajatoare că munca este depreciată.

Din punct de vedere teoretic, prestațiile sociale (din unghiul furnizorilor) sau beneficiile sociale (din unghiul destinatarilor) pot fi în bani sau în natură; o trăsătură a evoluției structurale după acest criteriu este descreșterea relativă a prestațiilor în natură (masă gratuită, asistență medicală gratuită sau cu facilități, servicii locative plătite simbolic sau deloc); or, beneficiile sociale în numerar, ca forme de susținere a veniturilor, sunt din principiu vulnerabile într-un context social marcat de inflație, așa cum este cel al țărilor în tranziție.

După modul de constituire a resurselor alocate prestațiilor sociale, practica din estul Europei înregistrează, ca peste tot, constituirea de fonduri sub forma asigurărilor (cu contribuția periodică și prealabilă a viitorului beneficiar, prin prime de asigurări) și sub forma asistenței sociale (fără contraprestație de la beneficiar, nici în prealabil, nici ulterior, totul prin grija instituției de stat sau de alt tip ce și-a asumat operația în cauză); unele prestații capătă un caracter mixt după acest criteriu. Ideea care este frecvent susținută din acest punct de vedere în țările analizate este necesitatea de separare clară a prestațiilor de tipul asistenței sociale (care să rămână pe seama statului, în cazul persoanelor defavorizate) pe de o parte, de prestațiile de natura asigurărilor sociale, pe de altă parte. Acestea din urmă în primul rând ar trebui să se extindă și la alte genuri de operații decât cele din prezent (în principal pensii), iar în al doilea rând – sau chiar în paralel –

ar trebui să se privatizeze în proporție cât se poate mai mare. Un lucru e sigur: dezideratul nu e ușor de realizat și nici scutit de riscul practicilor incorecte, de unde necesitatea unor reglementări de o maximă precizie.

O altă idee generală în sfera practicilor sociale susține antrenarea în cât mai mare măsură a organismelor tripartite (patronat - sindicate - autorități guvernamentale sau locale) nu doar la negocierea salariilor (cum se face în prezent și cum nu se făcea înainte), ci și la gestionarea unor din fondurile constituite pentru diferite prestații, dacă nu chiar până la finalizarea cifrelor de buget anual. Sigur că este de dorit o armonizare încă din start a intereselor, dar cel puțin o vreme, două din componentele „treimii” - sindicatele și patronatul, traversează încă o explicabilă criză de autoritate și nu dispun de întreaga competență necesară.

Dintre dificultățile ridicate de practica socială a țărilor în tranziție trecem în revistă în cele ce urmează unele dintre cele mai relevante, îndeosebi din unghiul de abordare a organizatorilor de prestații sociale.

- Lejeritatea criteriilor moștenite de eligibilitate pentru unele beneficii sociale (alocații de familie-universale, de boală) și, mai recent, a celor pentru ajutor de șomaj, au impus și încă vor mai impune o înăsprire a condițiilor de selecție.

- Sistemul de pensii îl alimentează, într-o formulare sintetică, „prea devreme, pe prea mulți, cu prea puțin”.

- Au fost eliminate unele transferuri cu caracter de privilegii (în cazul fostei elite politice), dar nu toate (pensiile minerilor, de exemplu, în condiții net superioare altor categorii). În general, beneficiarii manifestă o tenacitate deosebită în a-și conserva unele avantaje anterioare și în condițiile noi.

- Trecerea, în cazul unor prestații, la acordare pe bază de test de mijloace reclamă un aparat funcțional numeros, de care actualele instituții sociale nu dispun.

- Menținerea în unele țări în sistemul de garanții a corelării nivelului minim al unor prestații cu nivelul salariului minim generează o presiune extraordinară și concretă pentru creșterea salariului minim.

- Abandonarea de către stat a problematicei locuințelor (una dintre cele mai grave) în sfera relațiilor de piață impune pe alocuri revenirea la practica subvențiilor și lasă parțial descoperită problema celor fără adăpost.

- Actorii sociali care în mod normal iau parte la formularea politicii sociale (sub formă de grupuri de presiune) sunt într-o prelungită perioadă de „rodaj”, iar efectul contribuției lor se regăsește în concentrarea asupra măsurilor cu bătaie imediată și neglijarea perspectivei, adică a strategiei viabile, apte a însoți o dezvoltare sustenabilă.

În sensul acestei din urmă observații, ideile sociale pot prezenta o altitudine remarcabilă în sisteme teoretice ale specialiștilor, o coerență necesară în platforma ideologică a unor partide de pe eșichierul politic, o rigoare anticipativă dusă până la cifre de buget în programul guvernamental și la prevederi de detaliu în textele legislative ale parlamentului; proba practicii rămâne însă criteriul ultim de evaluare și ea poate impune reordonări pe fiecare din palierele menționate; această probă a practicii nu pare a fi fost trecută de politica socială a țărilor est-europene.

„Se poate descrie evoluția recentă a politicii sociale în Ceho-Slovacia ca un *amalgam* de idei, concepte și măsuri elaborate și puse în practică într-o manieră pragmatică, incrementală (graduală). Vechi instituții de politică socială au fost parțial adaptate la noua situație, dar nu s-au modificat substanțial. Programele în curs au multe neajunsuri, îndeosebi eligibilitatea neclară, flexibilitatea redusă, aplicarea deficitară a criteriilor economice și sociale în procesul de distribuție și amestec brut de măsuri de tip universalist cu altele bazate pe performanță. În fine, dar nu mai puțin important, conceptul și strategia globală a noii politici sociale nu au fost detaliate în mod adecvat”³ – iată o apreciere de la sursă a unei stări de fapt. Și iată o referire la perspectiva imediată: „Date fiind numeroasele bariere interne și externe ale actualei Ceho-Slovacii, noua politică socială nu poate fi decât o *mixtură* de abordări performanțiale, universaliste și reziduale”⁴.

Credem că aprecieri de acest fel se pot face aproape fără greșală în legătură cu oricare din țările est-europene cuprinse în tranziția spre economia de piață. Și mai credem că ele vor fi valabile cel puțin câțiva ani dincolo de orizontul de timp la care sunt redactate rândurile de față.

³ M. Potucek, *Quo Vadis, Social Policy in Czechoslovakia?* în Stein Ringen, Claire Wallace ed., *Societies in Transition: East-Central Europe Today*, Prague, Central European University, Papers on Social Responses to Transformation, vol. I, 1993.

⁴ Z. Konopasek, *Poverty and Social Incomes*, Bratislava, Research Institute of Labour and Social Affairs, 1991, apud Igor Tómes, *Social Policy and Protection in Czechoslovakia*, Tómes I, November, 1989.