

Votarea în Parlament săptămâna aceasta a proiectului Legii Asistenței Sociale e o ocazie de a distinge între politici sociale sustenabile și populism. Proasta administrare în multe țări europene a trimis statul asistențial în colaps, trăgând în jos economia, arată **Suzana Dobre și **Sorin Ioniță**.**

A murit statul bunăstării sau e doar puțin răcit?



- **Din motive demografice, statul asistențial trebuia oricum reformat; criza doar a grăbit procesul.**
- **Unele state asistențiale au mari probleme în criză, altele nu; diferența o face calitatea guvernării.**
- **Sunt politicile sociale din România sustenabile sau populiste?**
- **Unde se termină ideologia și începe proasta guvernare?**

Comparativ cu Statele Unite sau alte zone ale lumii, statele europene sunt considerate mult mai generoase în politica lor socială, vorbindu-se chiar de un model social european specific. Acestea sunt însă metafore pentru consumul presei: un model unitar la nivel european nu există. Chiar statele cu un nivel similar de cheltuieli pentru asistență socială diferă între ele. Principalul clivaj este dat nu atât de nivelul finanțării, cât de calitatea guvernării. Există state asistențiale cu cheltuieli sociale mari care n-au avut probleme majore în perioada de criză (Germania, țările scandinave) pentru că au fost bine guvernate; pe de altă parte există state asistențiale prost guvernate care sunt pe cale să se năruie (Italia, Spania, Grecia).

Înainte să discutăm chestiuni de ideologie sau cum proasta guvernare poate apărea ca legitimă, trebuie să punem lucrurile în perspectivă. Statele asistențiale adevărate se bazează pe un nivel ridicat de dezvoltare.

Sustenabilitatea financiară este dată de capacitatea statului de colectare a taxelor care, la rândul ei, este strâns legată de nivelul de dezvoltare economică. Statele dezvoltate cu un PIB de peste 20.000 euro/cap reușesc să adune la bugetul de stat 50% din PIB sau peste, în timp ce statele cu un PIB mai mic, ca de exemplu

6.000 euro/cap în România, reușesc să adune abia 31-33% din PIB sau 38% ca Bulgaria. Nu există exemple în lume în care țări cu un PIB/cap mic să reușească să colecteze în bugetul consolidat 50% din ce

produce societatea. Istoric, Suedia sau Franța, când erau la nivelul de dezvoltare al României de acum, colectau un procent la fel de mic din averea socială sau și mai mic. Această corelație între nivelul absolut de dezvoltare și posibilitatea de a aduce bani la buget este una robustă, atât pe serii de date istorice, cât și transversal (la un moment dat).

Așadar, din motive ce țin de aritmetică, atunci când vorbim de asistență socială trebuie să luăm în calcul și capacitatea statului de a colecta venituri, indiferent dacă vorbim de taxe mici sau mari. Astfel, niciun guvern român de după 1990, indiferent de orientarea politică, nu va putea cheltui același procent din PIB pentru educație, sănătate, asistență socială etc. precum cel german pentru că nu reușește să colecteze la fel de bine fonduri la bugetul public.

Însă dacă ne uităm la nivelul cheltuirii sociale în raport cu încasările, adică la un indicator mai corect, observăm că **România se încadrează în plutonul european**, neexistând mari discrepanțe de alocare (vezi tabel în Anexă).

Ideologia bunăstării

Când se discută despre asistența socială în termeni ideologici, cel mai adesea se vorbește despre politici de stânga, definite prin generozitatea beneficiilor sociale, și politici de dreapta care presupun cheltuieli sociale reduse. În Europa, varietatea modelelor este însă mult mai mare. Diferențierea stânga-dreapta exclusiv prin prisma volumului alocărilor financiare simplifică nepermis de mult discuția publică, existând state precum Germania și Austria cu cheltuieli sociale ridicate și politici de centru-dreapta.

Când erau la nivelul de PIB/cap al României de azi, Suedia sau Franța colectau la bugetul de stat mai puțin ca % din PIB decât noi

Istoric, pachetul de politici pe care îl numim astăzi "stat asistențial" poate fi încadrat în două tipologii mari. **Prima** pune accentul pe universalism (acordarea beneficiilor pe baza cetățeniei sau rezidenței),

necondiționarea susținerii acordate și responsabilitatea primordială a statului pentru protecția socială a individului. **A doua** pune accent pe asigurări sociale contributive completate de programe țintite pentru grupurile defavorizate; introduce elemente de condiționare a asistenței sociale și susține o mai mare răspundere a individului, familiei sau comunității locale, statul intervenind în subsidiar.

De fapt, chiar sensul original al *subsidiarității* era acela de garanție minimală a non-interferenței autorității statului în viața privată (*De Rerum Novarum*, 1891, enciclica papală de răspuns la ascensiunea socialismului și de făcut pace cu statul modern laic). Chiar dacă sensul original s-a transformat în timp, principiul subsidiarității rămâne unul din principiile de bază ale creștin-democrației moderne, aplicat nu doar în organizarea asistenței sociale ci și în alte sfere.

Mai nou, statele asistențiale moderne și de succes (țările scandinave, Olanda) au introdus noțiunea de *flexicuritate*, la mare modă în Europa, dată exemplu de

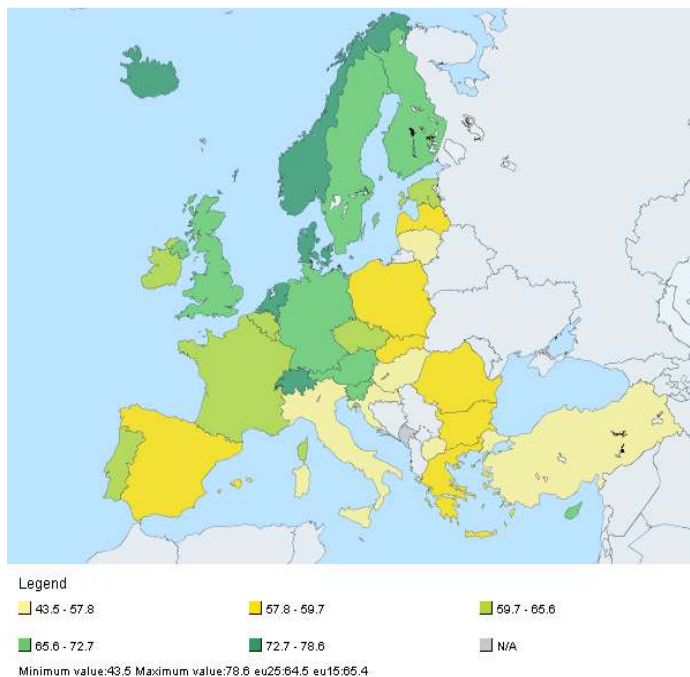
bună practică. Aceasta este o combinație între cele două tipologii clasice de stat asistențial, în care beneficiile generoase se îmbină cu elementele puternice de condiționare a ajutorului. Pentru a primi asistență bănească, beneficiarul trebuie să caute în mod activ un loc de muncă, iar dacă nu găsește de lucru, după 2-3 luni trebuie să accepte locuri de muncă aflate la distanță mai mare față de casă sau sub nivelul de calificare. Rezultă astfel perioada de șomaj mică, de cca 3 luni în Danemarca în medie, și în plus, rata ocupării este extrem de ridicată, pentru că altfel nu s-ar putea susține un astfel de sistem.

Întâmplător, remediarea ratei scăzute de ocupare ar trebui să fie și urgența strategică nr 1 a României, inclusiv pentru următorul ciclu de programare bugetară europeană. La noi rata de ocupare e de numai 58.8%, în timp ce Olanda are o rată a ocupării de 75% iar Danemarca și Suedia au 73% (vezi figura). Diferența de speranță medie de viață nu explică integral această discrepanță în participarea pe piața de muncă, așa cum se spune uneori, deoarece ea este data în special de mortalitatea crescută la naștere și imediat după aceea.

Dacă ajunge la vârsta pensionării, speranța de viață a unui pensionar român este doar cu puțin mai mică decât cea a unui vest-european. De asemenea, munca la negru, mai frecventă în România decât în Europa de Vest, explică o parte din diferență, însă nu pe toată – și oricum nu ajută cu nimic sistemele de protecție socială, din moment ce nu aduce contribuții la bugetele publice.

Necazul este că *flexicuritatea* e foarte greu de aplicat în practică, necesitând instituții publice inteligente și proactive, cu personal calificat și motivat. Sistemul românesc de ocupare este încă rigid și birocratic, cu personal stângace și atitudine introvertită, AJOFM-urile fiind prin excelență agenții obișnuite să distribuie ajutoare de șomaj și plăți compensatorii, sau să aștepte să vină

Employment rate by gender, age group 15-64
% - 2010
Total



solicitanții la ele ca să-i pună pe o listă, însă sunt încă insuficient pregătite pentru activitățile de tip flexicuritate, greu cuantificabile și care cer adaptarea la circumstanțe personale, sau la situația locală, etc.

Proasta guvernare – i se mai spune și populism

Putem înțelege acum de ce unele state asistențiale merg bine în criză, iar altele nu, sau de ce state non-asistențiale au probleme la fel de mari. Factorul determinant nu este neapărat opțiunea stânga-dreapta. Chiar într-o discuție schematică în care ne uităm doar la finanțare, ideea crucială este ca **aceste pachete de politici publice propuse de partide și guverne să aibă coerență internă și sustenabilitate financiară**, fără deficite ascunse (inclusiv inter-generaționale), să fie prezentate onest alegătorilor în campanie, pentru ca aceștia să voteze în cunoștință de cauză.

Oferta de stânga trebuie să spună "mărim prestațiile sociale, dar mărim

corespunzător și taxele în felul următor pentru a acoperi cheltuielile..."; iar cea de dreapta să spună "tăiem impozitele pentru a încuraja antreprenorii, dar reducem și următoarele tipuri de cheltuieli...". Dacă majoritatea cetățenilor optează pentru una dintre oferte iar aceasta este echilibrată și nu produce deficite scunse, lucrurile sunt în regulă. Pachetele pot alterna apoi în timp în funcție de votul popular, dar statul, asistențial sau nu, nu va intra în criză.

După decenii de consolidare a unor politici sociale generoase, criza actuală a schimbat preferințele votului popular în majoritatea statelor europene spre modele cu cheltuieli mai reduse, dat fiind contextul economic nefavorabil. Este posibil ca perioadele viitoare de bunăstare economică să producă schimbarea opțiunilor electorale către politici asistențiale mai distributive. Ambele modele sunt perfect legitime și totul este în regulă chiar și pentru statul asistențial generos dacă e guvernat cu responsabilitate iar cheltuiera nu depășește încasările, ca în Suedia, Danemarca, șamd.



Problema este deci, nu statul asistențial, ci populismul care se exprimă asistențialist alegând o jumătate dintr-un model și jumătate din celălalt, încercând să cumpere voturi și de la cei care își doresc protecție socială crescută și de la cei care vor să plătească taxe mici. Un stat socialist la cheltuire și anarho-libertarian la încasare este un stat falimentar și aceasta marchează diferența între politica din Suedia și cea din Grecia (Italia, România, etc).

Legea Asistenței Sociale

Dezbaterea noii legi a asistenței sociale ar fi bine să fie un pic mai rațională și moderată de ambele părți, nu bazată pe isterie și hiperbole aiuritoare ("întoarcerea în Evul Mediu", "statul social e mort", etc) pentru ca nu cumva

avântul ideologic să ne arunce în proastă guvernare.

Practic, există trei categorii de măsuri în legea propusă:

1. **Măsuri de natură consensuală**, ce privesc partea de eficientizare a administrării prestațiilor sociale, ca de exemplu crearea bazei unice de date, consolidarea prestațiilor care au același grup țintă, transparentizarea cheltuielilor. Pe ce temei s-ar putea refuza aceste măsuri, indiferent de opțiunea ideologică? Chiar și cu pașii înainte către raționalizare propuși de noua lege, în asistența socială rămân multe zone nemonetizate și greu de cuantificat, ca în mai toate statele foste comuniste: transport public gratuit pentru pensionari, scutiri de impozite/tarife locale date prin lege

națională (adică un fel de caritate făcută pe banii altuia), alte gratuități, etc. O evaluare sau o analiză cost-beneficiu a acestora încă nu s-a făcut, deci valoarea lor nici măcar nu este reflectată în statisticile comparative privind nivelul cheltuielilor de asistență

socială. Chiar dacă noua lege se adoptă, există încă suficient spațiu pentru îmbunătățirea administrării sistemului.

2. **Măsuri doctrinare**: Legea întărește prevederile deja existente în legea anterioară privind țintirea către categoriile cele mai nevoiașe, condiționarea acordării ajutoarelor sociale și subsidiaritatea. Astea sunt opțiuni valorice, nu soluții tehnice care sunt neapărat mai bune în absolut decât celelalte (universalismul accesului, necondiționare, etc), având la bază o viziune diferită asupra societății. Un guvern de stânga în viitor poate ușor modifica anumiți parametri din acest mecanism, dacă votul popular va decide asta în cunoștință de cauză.

Ideea nu e nouă și e firesc ca păreri să fie împărțite în societate. În urmă cu câțiva ani s-a discutat dacă alocația pentru copii să fie modificată. Adică, dacă această prestație acordată acum universal, în cuantum fix tuturor copiilor, indiferent de situația materială a familiei, să fie transformată într-o prestație țintită către copiii din familii sărace. Au fost discuții aprinse în presă și în spațiul public iar păreri sunt împărțite, cum e și normal.

Similar, s-a discutat despre Legea Venitului Minim Garantat când condițiile de eligibilitate au fost restrânse, ceea ce a echivalat cu o țintire către grupurile cele mai dezavantajate și

întărirea condiționării prin muncă în folosul comunității. Tot în acest sens au fost discuțiile privind indemnizația pentru mame: dacă sa fie proporțională cu contribuțiile plătite sau să fie plafonată și să aibă astfel un accentuat efect distributiv. O decizie într-un sens sau altul pe aceste chestiuni nu ține finalmente doar de o analiză tehnică, ci de o fundamentală opțiune ideologică.

Delimitarea acestor prevederi de cele de la punctul 1 este foarte importantă deoarece refuzarea în bloc a legii poate înseamna de fapt o oportunitate pierdută pentru eficientizare și echilibrare bugetară, lucruri absolut necesare indiferent de preferința pentru stânga sau dreapta.

3. **Anvelopa financiară:** Legea asistenței este o lege cadru; detaliile de implementare cu efect asupra bugetului vor fi reglementate prin legi speciale. Nivelul prestațiilor va fi stabilit în funcție de indicatorul social de referință și revizuit periodic, făcând astfel posibilă modificarea nivelului prestațiilor fără a schimba

raportul dintre ele. Există astfel mecanismele care permit ajustarea în funcție de fondurile disponibile în viitor, adică de circumstanțele externe, ciclul economic, încasările la buget, etc.

Deci chiar pe legea propusă, cu opțiunea asumată de centru-dreapta, nu este obligatoriu ca totalul asistenței să scadă. Poate scădea acum de nevoie, în criză, dar în viitor se pot introduce mai mulți bani în sistem.

Legea asistenței sociale, dincolo de măsurile asumate de centru-dreapta care au ca obiectiv țintirea mai precisă a grupurilor în nevoie, vine cu o serie de propuneri de eficientizare a administrării sistemului. Dar în ciuda declarațiilor oficiale privind punerea în ordine a sistemului, trebuie să fim conștienți că nu este o lege impermeabilă la populism.

Calitatea guvernării și echilibrul bugetar sunt chestiuni esențiale pentru a avea un stat al bunăstării funcțional, indiferent de opțiunea ideologică avută. Amestecul schizoid al taxării reduse cu cheltuieli crescute este calea sigură spre faliment iar lecțiile Greciei sau ale altor state din Europa de Sud ar trebui să fie în manualul oricărui politician, indiferent că este de stânga sau de dreapta.

Suzana Dobre și Sorin Ioniță sunt analiști ai



Aurel Vlaicu 87, ap. 3
Sector 2, București
office@expertforum.ro
www.expertforum.ro

CHELTUIELI BUGETARE IN TARILE UE, ca % din buget general consolidat, 2009

EDUCATIE		PROTECTIE SOCIALA (incl pensii)		SANATATE	
Letonia	18.8	Grecia	51.4	Irlanda	22.3
Cipru	18.0	Germania	45.1	Slovacia	19.8
Lituania	17.0	Franta	44.0	Cehia	17.9
Irlanda	15.3	Portugalia	41.6	UK	17.4
UK	14.8	Austria	41.3	Spania	16.4
Romania	14.8	EU15	41.2	Austria	16.0
Polonia	14.4	EU 27	40.8	Franta	15.8
Slovenia	14.4	Italia	40.7	EU15	15.5
Portugalia	14.3	Danemarca	40.3	EU 27	15.5
Malta	13.5	Polonia	39.5	Italia	15.4
Suedia	12.7	Suedia	39.5	Portugalia	15.3
Danemarca	12.7	Ungaria	39.0	Germania	15.3
Spania	12.4	Irlanda	39.0	Belgia	15.2
Belgia	12.1	Luxemburg	38.8	Lituania	14.7
Franta	11.9	Finlanda	38.1	Slovenia	14.4
Cehia	11.7	Spania	37.7	Letonia	14.2
EU 27	11.7	UK	37.4	Danemarca	14.1
EU 15	11.5	Slovenia	37.4	Malta	13.8
Ungaria	11.5	Romania	36.6	Grecia	13.1
Olanda	11.2	Belgia	36.5	Finlanda	13.1
Finlanda	11.0	Lituania	36.4	Romania	12.9
Austria	11.0	Malta	35.5	Polonia	12.9
Luxemburg	10.8	Olanda	34.5	Olanda	12.9
Bulgaria	10.2	Cehia	32.1	Suedia	12.8
Italia	10.0	Slovacia	28.9	Norvegia	11.5
Slovacia	9.7	Bulgaria	28.2	Bulgaria	11.5
Norvegia	8.9	Letonia	27.5	Luxemburg	11.0
Germania	8.9	Norvegia	26.1	Ungaria	10.9
Grecia	8.1	Cipru	22.8	Cipru	6.9