



# MONITORUL OFICIAL

## AL

# ROMÂNIEI

Anul XIV — Nr. 662

PARTEA I  
LEGI, DECRETE, HOTĂRÂRI ȘI ALTE ACTE

Vineri, 6 septembrie 2002

### SUMAR

<u>Nr.</u>	<u>Pagina</u>
	HOTĂRÂRI ALE GUVERNULUI ROMÂNIEI
829.	— Hotărâre privind aprobarea Planului național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale ..... 1-48

## HOTĂRÂRI ALE GUVERNULUI ROMÂNIEI

### GUVERNUL ROMÂNIEI

#### HOTĂRÂRE

#### privind aprobarea Planului național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale

În temeiul prevederilor art. 107 din Constituția României,

**Guvernul României** adoptă prezenta hotărâre.

Articol unic. — Se aprobă Planul național antisărăcie în anexa care face parte integrantă din prezenta și promovare a incluziunii sociale (*PNAinc*), prevăzut hotărâre.

PRIM-MINISTRU  
**ADRIAN NĂSTASE**

Contrasemnează:  
Ministrul muncii și solidarității sociale,  
**Marian Sârbu**

p. Ministrul finanțelor publice,  
**Gheorghe Gherghina**,  
secretar de stat

# PLANUL NAȚIONAL antisărăcie și promovare a incluziunii sociale

— Iulie 2002 —

## INTRODUCERE

### Concepția Planului național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale

Societatea românească se află mai mult decât oricând într-un punct crucial. Trebuie simultan să facem față efectelor distructive ale unor puternice seisme social-economice ale ultimei jumătăți de secol, agravate de replicile lor târzii, dar și să relansăm un proces de dezvoltare pentru a deveni o societate modernă, competitivă, cu un grad ridicat de coeziune socială, care reprezintă în fapt obiectivul comun al întregii construcții europene în care țara noastră s-a angajat cu toată dedicarea. Dacă trecutul este obsedant prin valul de probleme enorme pe care le-a generat, viitorul presează pentru o construcție socială rapidă pe noi liniamente. Strategia corectă nu este de a rezolva mai întâi problemele trecutului și apoi să ne ocupăm de construcția viitoare. Este mult mai productiv să absorbim problemele moștenite în procesul construcției societății viitoare.

Strategia pe care o prezentăm aici nu este un simplu plan de acțiune împotriva sărăciei, ci un program de construcție socială în direcția realizării unei societăți europene, ca obiectiv comun al întregului continent. Filozofia ei nu este aceea de a ajunge din urmă, ci de a construi împreună.

### Sărăcia și excluziunea socială în contextul societății românești

Sărăcia a fost o preocupare constantă a societății românești, sfâșiată mereu între aspirațiile de aliniere cu societățile vest-europene dezvoltate și moștenirea de subdezvoltare.

Sărăcia pentru România nu a reprezentat în primul rând un cost al dezvoltării, ci mai degrabă un produs al subdezvoltării. Soluția nu putea fi căutată în constituirea unui sistem mai bun de suport al celor săraci, ci în procesul global de dezvoltare social-economică a țării, prin însușirea instituțiilor europene de vârf și perfecționarea întregului corp al societății. Nu este întâmplător că, dacă ar trebui să selectăm, ideea-forță care a simbolizat cea mai productivă orientare din prima jumătate a secolului al XX-lea este aceea de reformă economică, socială și culturală. Complementar, România a construit activ, plasându-se în primul eșalon al dezvoltării europene, elementele unui sistem complex de securitate socială.

Următorii 40 de ani de experiență comunistă au stat tot sub semnul unui efort, chiar dacă prost orientat, de dezvoltare: o societate modernă, productivă, în care sărăcia urma să fie complet eradicată, în principal ca rezultat al dezvoltării și doar în subsidiar prin măsuri de securitate socială. Ca atare, nu este întâmplător că sărăcia nu a reprezentat în sine o prioritate a regimului socialist. Ea urma să fie absorbită, în măsura în care exista, de procesul unei dezvoltări social-economice fundate pe principiile socialiste.

Dacă în primele decenii socialismul a reușit să producă o anumită prosperitate destul de echitabil distribuită, în ultimul deceniu eșecul modelului socialist ceaușist a reîmpins masiv populația în sărăcie și disperare.

Tranziția a fost însoțită de o explozie a sărăcirii și de accentuarea dramatică a proceselor de excluziune socială.

Primii ani ai tranziției au ignorat și ei problema sărăciei, politica socială fiind bazată tot pe o paradigmă a dezvoltării, dar de data aceasta axată pe privatizare și restructurare. Sărăcia părea a reprezenta mai degrabă un cost social inevitabil al tranziției, iar concentrarea excesivă a atenției asupra ei, o piedică în calea unei tranziții eficiente. Ca parte a procesului de reconstrucție, s-a depus

un efort important pentru reforma sistemului de securitate socială, simultan cu preocuparea de a menține cheltuielile publice sociale la un nivel cât mai scăzut cu putință, pentru a nu împiedica reforma economică.

Problema a fost pusă în atenția publică mai degrabă datorită cercetării științifice. Institutul de Cercetare a Calității Vieții a lansat din 1992 cercetări extensive asupra fenomenului. Preocupări importante în acest domeniu s-au dezvoltat și la Institutul de Cercetări Științifice al Ministerului Muncii și Protecției Sociale și la Institutul de Cercetări Economice. În anii următori Banca Mondială a lansat și ea un program de analiză a sărăciei. Începând cu 1995 Comisia Națională de Statistică a inițiat un larg program de estimare a veniturilor și consumului populației și, pe această bază, de analiză a configurației sărăciei.

În 1998, la inițiativa și cu suportul reprezentanței PNUD în România, s-a constituit sub patronajul Președintelui țării Comisia de prevenire și combatere a sărăciei, care a adoptat Strategia de prevenire și combatere a sărăciei. Strategia analiza configurația fenomenului, formula direcții și principii generale de acțiune, urmând a fi convertită într-un plan guvernamental de acțiune. Acest lucru însă nu s-a mai întâmplat, guvernarea fiind prinsă în problemele sale imediate mult mai presante. În fapt, problema absorbției sărăciei nu a devenit o prioritate nici pentru guvernarea anilor 1997—2000.

Guvernarea produsă de alegerile de la sfârșitul anului 2000, în contextul opțiunii sale social-democrate, a relansat problema. Pe de o parte, ea a inițiat o largă gamă de programe de suport social. Pe de altă parte, în luna aprilie 2001 a constituit Comisia Guvernamentală Antisărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (*CASPIS*), al cărei produs este și acest Plan național antisărăcie și promovare a incluziunii sociale, denumit în continuare *PNAinc* sau *Planul*. Situația economică extrem de dificilă menține restricții severe în relansarea programelor sociale. O economie bolnavă presează continuu asupra resurselor bugetare sever limitate, pentru menținerea ei în funcție și eventuala sa relansare.

### Contextul internațional

La Summitul Mileniului privind rolul Națiunilor Unite în secolul al XXI-lea din luna septembrie 2000, 147 de șefi

de state și de guverne, între care și ai României, au adoptat Declarația Mileniului.

Unul dintre obiectivele Declarației Mileniului este „eradicarea sărăciei și a foamei extreme”, iar ținta este înjumătățirea, între anii 2000 și 2015, a procentului persoanelor al căror venit este sub un dolar pe zi.

În contextul acestei strategii rapoartele asupra obiectivelor de dezvoltare ale Mileniului, atât la nivel național, cât și internațional, sunt considerate a fi instrumente importante. România este în proces de a elabora un asemenea raport, care va fi integrat în raportul mondial al secretarului general din 2005.

### **Contextul integrării europene**

PNAinc se plasează în mod special în contextul opțiunii ferme de integrare europeană.

În ultimii ani, o dată cu accentuarea preocupării pentru componenta socială, Uniunea Europeană a lansat un program comun de luptă împotriva sărăciei și de promovare a incluziunii sociale, ca instrument central al construcției sociale comune.

La întâlnirea de la Lisabona a Consiliului European s-a formulat pentru Uniune un nou obiectiv strategic pentru deceniul următor:

**să ajungă cea mai competitivă și dinamică economie din lume, bazată pe cunoaștere, capabilă de creștere economică sustenabilă, cu locuri de muncă mai multe și mai bune și cu o coeziune socială mai ridicată.**

Pentru a realiza acest obiectiv Consiliul European a decis asupra unei strategii cu 3 componente esențiale:

- să promoveze tranziția la o economie competitivă bazată pe cunoaștere și la o societate informațională pentru toți;
- să modernizeze modelul european, să investească în oameni și să promoveze incluziunea socială;
- să susțină o creștere economică sănătoasă.

Ca un prim pas în realizarea acestei opțiuni strategice, la Summitul de la Nisa din decembrie 2000 cele 15 state membre au căzut de acord să elaboreze până în luna iunie 2001 planuri naționale de acțiune de combatere a sărăciei și promovare a incluziunii sociale (NAPinc) pe 2 ani. S-a cerut, totodată, Comisiei să monitorizeze implementarea agendei sociale și să pregătească anual un raport al progreselor realizate. La sfârșitul anului 2001 Comisia Europeană a elaborat un Program de acțiune al Comunității având ca obiectiv operațional o reducere importantă a sărăciei:

**reducerea proporției celor care trăiesc sub pragul de sărăcie de la 18% în prezent la 15% în 2005 și la 10% în 2010 și înjumătățirea sărăciei copiilor până în 2010.**

Din acest punct de vedere Planul se înscrie pe liniamentele Strategiei Uniunii Europene, intenția sa fiind de a reprezenta totodată un instrument important în procesul de integrare.

### **PNAinc ca instrument al procesului de dezvoltare socială**

PNAinc este realizat după modelul stabilit de Consiliul European în anul 2000 pentru planurile naționale ale țărilor Uniunii Europene, dar luând în considerare caracteristicile specifice ale României ca țară în tranziție.

PNAinc reprezintă un element de sprijin, sperăm, cu o contribuție importantă, al unei noi practici de guvernare: de la administrarea problemelor curente la programe de dezvoltare socială planificată.

PNAinc este conceput a avea următoarele funcții:

— un instrument de conștientizare colectivă a problemelor societății românești și a direcțiilor construcției sociale, al dezvoltării culturii acțiunii antisărăcie și de promovare a unei societăți incluzive;

— promovarea unui concept articulată de politică socială, cristalizat într-un număr de principii fundamentale;

— un plan de acțiune globală, multisectorială (pe principalele sectoare ale vieții sociale) și multinivelară (nivel național, județean, local) de prevenire/absorbție a sărăciei și excluziunii sociale și de promovare a incluziunii sociale. PNAinc este conceput ca un instrument de acțiune globală, care să stimuleze articularea planurilor de acțiune sectoriale și locale;

— oferă un cadru de referință pentru implantarea în întreaga activitate publică a obiectivului dezvoltării unei societăți prospere și incluzive;

— un instrument de monitorizare a eforturilor guvernamentale de prevenire/absorbție a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale.

### **PNAinc ca un instrument deschis**

Prin adoptarea sa Guvernul își manifestă voința ca PNAinc să devină un instrument permanent al guvernării.

Forma actuală a Planului exprimă inevitabil starea capacităților colective de susținere a unui asemenea program global, de o mare complexitate. Este firesc ca în această fază Planul să balanseze între principii și direcții generale de acțiune și obiective care doar într-o mică măsură au putut fi operaționalizate.

PNAinc este conceput ca un proces deschis. Implementarea sa va fi monitorizată în mod continuu (informări trimestriale și rapoarte anuale).

Pe baza acestei monitorizări, luând în considerare noile situații care vor apărea, Planul va fi îmbunătățit permanent. În decembrie 2004 se va prezenta un raport asupra implementării PNAinc în perioada 2002—2004. Acest raport va constitui o bază pentru revizuirea planului de acțiune de către noua guvernare, luând în calcul atât experiența acumulată, cât și propriile obiective.

### **Complementaritatea PNAinc — planuri/strategii/programe sectoriale**

PNAinc se concentrează pe un set de obiective globale și sectoriale de importanță strategică în zona sa de acțiune.

El este situat într-o poziție de complementaritate cu planurile/strategiile/programele sectoriale elaborate deja de diferite instituții guvernamentale sau aflate în curs de elaborare. Intenția PNAinc este să ofere pe de o parte o viziune strategică globală, iar pe de altă parte, un spațiu de „dialog continuu” cu planurile/strategiile/programele sectoriale.

Unul dintre obiectivele cruciale ale PNAinc, care va reprezenta un punct esențial al monitorizării, este stimularea includerii în strategiile sectoriale a unor obiective specifice de prevenire/absorbție a sărăciei și promovare a incluziunii sociale.

### **PNAinc ca rezultat al unui proces consultativ extins**

În elaborarea Planului au fost antrenați experți din sistemul guvernamental, reprezentanți ai partenerilor sociali (patronat, sindicate, organizații neguvernamentale), specialiști din mediul academic. Diferitele forme ale Planului au fost discutate cu membrii CASPIS în cadrul organismelor guvernamentale (trei runde de consultări), în cadrul Consiliului Economic și Social cu reprezentanții patronatului și ai sindicatelor, cu specialiști din universități și institute de

cercetare. În toate ministerele relevante Planul a fost supus discuției în comisiile de dialog social în vederea implementării sale.

### Implementarea PNAinc

Implementarea PNAinc se va realiza prin însuși procesul progresiv de operaționalizare a sa.

Implementarea se va realiza printr-o serie de acțiuni distincte:

- încorporarea principiilor, direcțiilor și obiectivelor sale în programele de acțiune sectoriale, transsectoriale, în planuri județene și, în perspectivă, la nivelul comunităților locale. Prin aceasta se va obține și o operaționalizare mai avansată;

- susținerea constituirii de comisii antisărăcie și promovare a incluziunii sociale la nivel județean și a elaborării unor PNAinc județene și chiar locale;

- monitorizarea implementării obiectivelor sale, inclusiv a operaționalizării acestora în contexte particulare și a încorporării în strategiile și planurile sectoriale.

Implementarea Planului va oferi totodată o modalitate de testare a acestuia.

### Criterii de performanță a PNAinc

Criteriul ultim de performanță este: PNAinc devine un instrument efectiv al guvernării, de proiectare și realizare a dezvoltării sociale. Indicatorul eșecului său va fi faptul de a fi ignorat, „uitat” în sertarele Guvernului.

Monitorizarea continuă a dinamicii proceselor sociale care fac obiectul Planului și a implementării sale de către organismele guvernamentale oferă un criteriu solid de performanță.

Elaborarea și implementarea unor PNAinc județene și locale reprezintă un alt criteriu important de performanță.

O primă testare a PNAinc va fi realizată în exercițiul comun UE/România, care va începe în partea a doua a acestui an, de elaborare a unui memorandum comun de incluziune socială (Joint Inclusion Memorandum).

### Structura PNAinc

PNAinc are 3 secțiuni:

I. Planul global de prevenire și absorbție a sărăciei și promovare a incluziunii sociale

II. Componentele sectoriale ale PNAinc

III. Analiza situației actuale

Planurile sectoriale au fost elaborate în colaborare cu ministerele/organismele guvernamentale responsabile de domeniile respective. Ele conțin obiective de prevenire și absorbție a sărăciei și excluziunii sociale, specifice sectorului respectiv. Marea majoritate a acestor obiective sunt deja incluse, într-o formă mai mult sau mai puțin explicită, în strategiile/planurile organismelor guvernamentale responsabile. Formularea distinctă a acestor planuri sectoriale are ca intenție stimularea unei mai bune focalizări a tuturor organismelor guvernamentale pe realizarea obiectivelor globale ale PNAinc.

În anexe (secțiunea a III-a) se găsește o analiză a configurației sărăciei și excluziunii sociale în România actuală și o evaluare a politicilor antisărăcie în perioada 1990—2001.

## SECȚIUNEA I

### Planul global de prevenire/absorbție a sărăciei și promovare a incluziunii sociale

#### CAPITOLUL I

#### Obiective strategice

PNAinc își definește obiectivele strategice în două orizonturi de timp:

- obiective strategice pe termen mediu/lung, într-un orizont de timp de 10 ani: 2002—2012;

- obiective strategice imediate, pe durata actualei guvernări: 2002—2004.

#### 1. Ce fel de societate vrem să construim?

Pentru a fixa cadrul formulării obiectivelor strategice ale PNAinc este nevoie mai întâi să definim societatea pe care România vrea să o construiască.

**Obiectiv:** crearea unei societăți prospere, activă economic, social și politic, cu un nivel ridicat de responsabilitate colectivă și individuală, coezivă social, cu un nivel ridicat de oportunități pentru toți.

**Activă:** capabilă să se dezvolte economic și social, să fructifice oportunitățile și să facă față constructiv și eficient riscurilor, să își dezvolte continuu capacitățile și să activeze segmentele sociale excluse, pasivizate, cu risc de involuție și de dependență.

**Coezivă social:** un grad ridicat de solidaritate socială, în care segmentele excluse social, trăind în condiții de depravare socială accentuată, să fie minimizezate:

- eliminarea surselor de excluziune socială, discriminare, promovarea unor mecanisme puternice de incluziune socială;

- asigurarea pentru fiecare a unui standard minim decent de viață și a accesului la serviciile sociale fundamentale;

- o societate fără polarizări sociale și economice, în care diferențele sunt echitabile și stimulative, iar nu generatoare de tensiuni și conflicte sociale.

**Oportunități pentru toți:** o societate în care fiecărui membru să i se acorde șanse reale de a lua parte activ în toate sferile vieții sociale:

- oportunități economice — participare activă și profitabilă la viața economică;

- oportunități de dezvoltare socială și personală: acces la sistemul școlar, la serviciile medicale, la cultură, oportunități de pregătire profesională;

- acces la bunurile și serviciile fundamentale: locuință, în primul rând, bunurile și serviciile necesare unei vieți civilizate, mediu social-comunitar civilizată și sigur, natură nepoluată;

- oportunități de participare socială și politică.

Rezumând aceste trei caracteristici — activă, coezivă social și oportunități pentru toți —, putem spune că modelul de societate pe care vrem să îl construim este o societate incluzivă.

#### 2. Obiectivele-direcții de acțiune stabilite de Consiliul European la Nisa

La Conferința de la Nisa (2000) Consiliul European a stabilit ca toate statele membre ale Uniunii Europene să realizeze în 2001 strategii antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale. Cu această ocazie au fost formulate 4 obiective globale, reprezentând direcțiile generale de acțiune, care să structureze concepția planurilor naționale de acțiune:

1. Facilitarea ocupării și accesul tuturor la resurse, drepturi, bunuri și servicii

2. Prevenirea riscului de excluziune

3. Ajutorarea celor mai vulnerabili

4. Mobilizarea tuturor instituțiilor relevante.

Aceste 4 obiective-direcții globale de acțiune reprezintă infrastructura PNAinc al României.

Ținând seama de situația specială a României în perioada tranziției, PNAinc românesc cuprinde un set de

obiective strategice, exprimând o concepție specifică asupra priorităților, pentru următorii 10 ani.

### 3. Direcții strategice prioritare pe termen mediu/lung: 2002–2012

Considerând modelul de societate în care am dori cu toții să trăim, următoarele obiective strategice în sfera combaterii sărăciei și a promovării incluziunii sociale vor fi avute în vedere:

Obiectivul 1: Eradicarea completă a sărăciei extreme

Obiectivul 2: Eradicarea unor situații sociale inacceptabile moral pentru o societate civilizată: copiii străzii, copiii abandonati în instituții, traficul cu ființe umane, violența domestică, copiii neglijați și/sau abuzați în familie; dezvoltarea unui sistem de suport pentru victime

Obiectivul 3: Absorbția treptată a sărăciei persoanelor active și a celor care și-au încheiat ciclul vieții active (pensionarii)

Obiectivul 4: Diminuarea dezechilibrelor regionale existente, revitalizarea zonelor defavorizate și prevenirea apariției unor noi dezechilibre zonale

Obiectivul 5: Promovarea unei societăți incluzive cu un grad ridicat de coeziune socială

Obiectivul 6: Asigurarea accesului tuturor membrilor societății la serviciile sociale fundamentale: sănătate, învățământ, ocupare și asistență socială

Obiectivul 7: Investiție în noua generație: asigurarea condițiilor decente de viață pentru copii și a accesului lor la oportunitățile de dezvoltare

- Eradicarea sărăciei copiilor într-o perioadă de 15 ani (2017)

- Acces egal la educație: pentru copiii din mediul rural, din zonele sociale defavorizate

Obiectivul 8: Suport susținut pentru integrarea tinerilor în viața matură: tinerii trebuie priviți nu ca o problemă, ci ca o resursă crucială a dezvoltării social-economice

- Creșterea oportunităților de participare școlară și de formare profesională

- Creșterea oportunităților ocupaționale

- Suport pentru obținerea unei locuințe

- Oportunități pentru participare socială și politică

Pentru realizarea fiecăruia dintre obiectivele strategice menționate este necesar să fie urmărită atingerea unor obiective specifice în sfera capacităților individuale și colective.

Obiectivul 9: Completarea și dezvoltarea sistemului de protecție socială

- Implementarea sistemului național de asistență socială

- Trecerea decisivă de la protecția socială de tip pasiv la activizarea capacităților individuale și colective

Obiectivul 10: Dezvoltarea capacității autorităților publice naționale, județene și locale de identificare a problemelor sociale, de dezvoltare și implementare de politici și programe sociale, de evaluare și monitorizare a politicilor și programelor

Obiectivul 11: Activizarea forțelor comunitare, a inițiativelor colective și dezvoltarea unei culturi a parteneriatului social

### 4. Priorități pentru guvernarea 2002–2004

Pentru următorii doi ani și jumătate, în cadrul PNAinc se propun următoarele 14 priorități în vederea:

- eradicării sărăciei extreme produse de contingentele vieții;

- absorbției accentuate a excluziunii sociale severe și lichidării unor probleme sociale extrem de grave, cu impact moral devastator: situația copiilor din instituții, copiii străzii,

copiii abandonati, vârstnicii lipsiți de orice suport social și economic;

- lansării procesului de absorbție progresivă a stării de sărăcie, caracteristică difuză a unei mase mari a populației.

Obiectivul 1: Lichidarea formelor celor mai dure ale sărăciei extreme: lipsa unui venit minim și a oricărei locuințe

Obiectivul 2: Absorbția semnificativă a sărăciei persoanelor active prin creșterea ocupării și îmbunătățirii veniturilor primare, provenite din activitățile economice

- Crearea de noi locuri de muncă atât prin relansarea economiei, cât și prin investiții în infrastructură

- Suport pentru activități economice pe cont propriu, generatoare de bunăstare

- Relansarea activităților agricole și a activităților non-agricole din mediul rural

- Asigurarea unui raport echilibrat între salariul minim și salariul mediu

Obiectivul 3: Corecția dezechilibrelor din sistemul de pensii și lansarea procesului de reabilitare a pensiilor

Obiectivul 4: Diminuarea impactului social al restruc-turării economice, cu accent prioritar pe dezvoltarea de oportunități ocupaționale

Obiectivul 5: Îmbunătățirea substanțială a accesului la serviciile sociale publice fundamentale:

- Sănătate: asigurarea accesului tuturor la serviciile de sănătate de bază; refacerea sistemului de asistență medicală primară, mai ales în zonele rurale

- Învățământ: creșterea șanselor educaționale ale zonelor și segmentelor sociale defavorizate educațional — mediu rural, săraci sever, romi

- Asistență socială: asigurarea unei acoperiri substanțiale cu servicii de asistență socială în familie și comunitate

- Ocupare: creșterea ponderii finanțării programelor active de ocupare a forței de muncă (22% din Fondul de șomaj în anul 2003) și îmbunătățirea eficienței lor

Obiectivul 6: Reglementarea definitivă a problemei copiilor abandonati, prin prevenirea abandonului și prin absorbția copiilor abandonati în sisteme de tip familial. Reglementarea procedurii de adopție și promovarea, în mod accentuat, a adopțiilor naționale

Obiectivul 7: Lichidarea completă a problemei copiilor străzii

Obiectivul 8: Constituirea unui sistem nou de prevenire și tratare a delincvenței juvenile

Obiectivul 9: Constituirea la nivel național și local a unui sistem de suport pentru tinerii care părăsesc sistemul de suport pentru copiii abandonati

Obiectivul 10: Implementarea noului sistem național de asistență socială

Obiectivul 11: Implementarea susținută a Strategiei naționale de îmbunătățire a condițiilor social-economice de viață a populației de romi

- Creșterea accentuată a accesului la serviciile medicale și la planificarea familială a copiilor și tinerilor

- Creșterea participării școlare la toate nivelurile sistemului educațional

- Soluționarea problemei lipsei identității legale

- Soluționarea cazurilor de locuire fără forme legale de proprietate

- Identificarea unor modalități de acces la pământ al romilor din mediul rural

Obiectivul 12: Constituirea unui mecanism de monitorizare a implementării PNAinc

Obiectivul 13: Elaborarea de planuri județene antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale

Obiectivul 14: Inițierea, la nivelul fiecărei localități, a planurilor de reabilitare a locuințelor sever degradate și de producție a utilităților publice necesare, la costuri acceptabile

## CAPITOLUL II

### Principiile PNAinc

#### 19 principii pentru construirea unei societăți prospere și incluzive

Principiile se referă la opțiunile tehnice ale strategiei: ce tipuri de abordări structurale sunt utilizate pentru a realiza obiectivele propuse. Ele reprezintă acele modalități de acțiune care asigură un nivel ridicat de eficiență și sustenabilitate a programului antisărăcie și de incluziune socială.

1. **Principiul activizării.** O mare parte a sărăciei și a excluziunii sociale, mai ales în formele lor extreme, devine autoreproductivă nu numai prin lipsa de condiții minime, dar și prin starea de pasivitate și resemnare, care sunt subproduse ale dificultăților vieții: adaptarea prin acceptare la situația de marginalitate și de sărăcie; degradarea capacităților de a înfrunta constructiv dificultățile și de a evita riscurile.

Activizarea trebuie să aibă loc pe mai multe planuri: reabilitarea capacităților de funcționare socială, reinsertia în sistemul de activități economice, stimularea participării la viața publică, dezvoltarea capacităților și a implicării în construcția propriei vieți, cât și a familiei.

O aplicație a acestui principiu constă în cerința combinării suportului pentru persoanele și grupurile în sărăcie cu acțiuni de promovare a incluziunii sociale.

Activizarea trebuie să aibă ca subiect atât persoana, cât și familia și colectivitatea. Este vitală dezvoltarea capacităților colectivităților, în mod special a autorităților publice, de a identifica și de a diagnostica în mod corect natura problemelor și a riscurilor și de a dezvolta răspunsuri eficiente.

Politica fiscală poate reprezenta un instrument important al activizării. Acordarea prin intermediul fiscalității a unor beneficii sociale (de exemplu reduceri mai accentuate ale impozitării pentru familiile de copii) poate încuraja activizarea economică în forme legale.

2. **Principiul responsabilizării.** Nu există orientare activă fără asumarea de responsabilități. Societatea modernă are nevoie nu numai de persoane capabile, active și înalt motivate, dar și responsabile față de sine, față de familie, față de prieteni, colegi, vecini, față de comunitate.

O nouă morală publică este vitală a fi consolidată; responsabilizarea fiecăruia pentru problemele celorlalți, complementar cu responsabilizarea colectivității față de propriile probleme și față de dificultățile cu care membrii săi se confruntă. Persoanele susținute social nu sunt scutite de asumarea responsabilităților normale ale membrilor colectivității. Ele trebuie să contribuie, în raport cu propriile lor resurse, la soluționarea problemelor colectivității.

3. **Suportul social ca instrument al incluziunii sociale.** Aplicarea principiilor activizării și responsabilizării rezidă într-o abordare specifică a acordării suportului social. Acesta este acordat în raport cu existența nevoii de suport, dar totodată trebuie conceput ca instrument al activizării și responsabilizării. Suportul social nu trebuie să adâncească excluziunea și marginalizarea socială, ci trebuie să reprezinte un instrument și un factor motivant al incluziunii sociale.

Cel asistat nu trebuie tratat ca un copil căruia i se dă, ci ca un adult care este sprijinit să devină autonom, să se susțină singur, dar totodată să își asume și responsabilități.

Dezvoltarea capacității de asumare a responsabilităților reprezintă o componentă esențială a politicii sociale antisărăcie. Din acest motiv, în evaluarea oricărei forme de suport social trebuie examinată, pe lângă acoperirea eficientă a nevoilor, și capacitatea de incluziune socială. Diferențierea dintre forme pasive și active de suport social trebuie să fie depășită sau considerată doar ca o simplificare. Mai degrabă avem de a face cu un continuum în care formele pur pasive și active reprezintă limite, fiecare măsură având în fapt grade diferite de activ/pasiv. Este important a regândi întregul sistem de suport social pentru a include în fiecare element al său mecanisme de activizare și responsabilizare.

4. **Principiul diversificării formelor de suport sub formă de pachete complementare.** Experiența de până acum a arătat că toate formele de suport prezintă limitări structurale, dincolo de care adecvarea lor descrește rapid. Cea mai eficientă abordare este dezvoltarea unui pachet de măsuri complementare: forme de suport financiar direct, de tip contributiv și noncontributiv, forme indirecte prin avantaje de tip fiscal, forme de tip financiar combinate cu servicii.

5. **Principiul abordării integrate a sistemului de protecție socială.** Una dintre limitele statului clasic al bunăstării o reprezintă abordarea fragmentară: acumularea unui număr mare de drepturi, mai ales în termeni financiari, formând un sistem rigid de „drepturi acumulate“, care cu greu pot fi modificate și care prin rigiditatea lor creează risipă, nedreptăți, paralizază posibilitățile de a stabili priorități flexibile. Locul abordării fragmentare trebuie să îl ia treptat abordarea integrativă, centrată pe problemă, cu posibilități de planificare flexibilă a suportului, prin priorități contextuale.

Fragmentarea suportului își găsește expresia și întărirea în fragmentarea instituțională. Sistemul nostru este excesiv de fragmentat instituțional. Creșterea eficienței sale este condiționată de identificarea căilor de reîntegrare instituțională.

6. **Principiul suportului personalizat.** De la măsurile de suport indistinct universal trebuie trecut treptat la pachete de suport înalt personalizate, dezvoltate diferențiat pentru grupuri și pentru persoane.

7. **Deplasarea accentului de la tratare la prevenire.** Tratarea este costisitoare și prezintă riscul perpetuării problemei. A preveni înseamnă a dezvolta de la început capacitățile de viață autosuficientă și a înfrunta constructiv riscurile, dar și a ataca sursele majore ale sărăciei și excluziunii sociale: criminalitatea, dependența de alcool și droguri, exploatarea ființei umane (economică, sexuală etc.), corupția. Corupția s-a dovedit a reprezenta un factor global de sărăcire a masei populației și de debilitare a sistemului economic performant. Reinsertia socială a delinventului trebuie completată cu acțiunea asupra condițiilor care produc delinvența.

8. **Principiul abordării incluzive: suport pentru cei în dificultate, simultan cu dezvoltarea societății prezente într-o societate incluzivă.** Situațiile de sărăcie și excluziune socială nu trebuie tratate ca accidente, având surse exogene. Ele sunt, într-un mod direct sau indirect, produse ale configurației actuale a organizării sociale. Riscul de a lupta fără speranță cu efecte generate în mod continuu de

factori structurali trebuie depășit printr-o acțiune asupra societății înseși. O societate mai incluzivă înseamnă o societate care produce tot mai puțin sărăcie și excluziune socială și care are capacități în continuă dezvoltare de a preveni și a absorbi situațiile de excluziune.

În locul abordării punctuale a problemelor constituite, reprezentând mai degrabă o luptă slab eficientă cu efectele unor procese mai complexe, politica socială trebuie să se deplaseze tot mai hotărât spre o abordare strategică de schimbare și dezvoltare socială. Ajutorul persoanei care nu are loc de muncă trebuie completat și substituit treptat cu o politică a creșterii ocupării, de creare de locuri de muncă.

**9. Evitarea discriminării celor mai puțin săraci în favoarea celor mai săraci.** Este important ca acordarea variatelor beneficii sociale celor foarte săraci (beneficiarii de venit minim garantat, de exemplu) să nu ducă la distorsiuni în defavoarea celor care se confruntă la rândul lor cu greutăți dar prin efort propriu au o situație economică ceva mai bună. O politică socială centrată excesiv doar pe ajutorarea „celor mai săraci dintre săraci” riscă să accentueze excluziunea socială a acestora și să contravină moralei muncii și a contribuției la bunăstarea colectivă. Din acest motiv este necesară balansarea între suportul social necontributiv și cel contributiv, creșterea legării în diferite forme de contribuție.

**10. Principiul investiției în dezvoltarea socială și umană.** Dezvoltarea societății românești depinde de capacitățile fiecăruia. Mai ales copiii și tinerii trebuie să primească o atenție specială, ei fiind poate cei care au fost cel mai advers afectați de criza tranziției. Investiția în capacități include în mod special investiția în educație, sănătate și incluziune socială. Investiția în dezvoltarea socială și umană reprezintă instrumentul cel mai eficace al luptei împotriva sărăciei și excluziunii, constituind componenta de prevenție și de recuperare prin reinserție.

**11. În suportul pentru copii depășirea abordării exclusive adultocentrice: de la suportul pentru supraviețuire, la suport pentru dezvoltare, prin multiplicarea oportunităților.** Restrângerea politicii sociale la obiectivul reducerii sărăciei, definit ca oferire a unui minim necesar supraviețuirii adultului, nu face decât să permanentizeze sărăcia prin reproducerea ei de către noile generații. Sărăcia copilului înseamnă nu numai lipsa condițiilor de supraviețuire, dar mai ales a celor de dezvoltare. Deficitul de dezvoltare a copilului îl transformă pe acesta într-un adult cu multiple handicapuri de funcționare socială normală. Centrarea pe obiectivul reducerii sărăciei este o abordare care își conservă propria problemă. Scoaterea din sărăcie înseamnă a oferi capacități cuplate cu oportunități.

**12. Principiul eliminării disparităților social-economice prin egalizarea șanselor de dezvoltare.** Societatea românească a cunoscut în ultimul deceniu o accentuare a polarizării: la grupurile sociale tradițional defavorizate (romi, persoane cu handicap etc.) s-au adăugat disparități geografice: zone căzute economic, județe cu un grad accentuat de sărăcie. În mod special, disparitățile sat/oraș s-au accentuat. Este nevoie de o radiografiere a comunităților rurale în scopul cristalizării unui program complex de relansare a satului.

**13. Îmbinarea politicii economice cu cea socială.** Este în curs de depășire modul simplist de a gândi politica socială în adversitate cu politica economică care a dominat

primii ani ai tranziției. Convergența dintre ele trebuie promovată.

O politică de creștere economică sănătoasă și viguroasă reprezintă fundamentul oricărei politici sociale de tip incluziv, sustenabilă și capabilă să asigure o creștere continuă a bunăstării.

Totodată, politica socială trebuie gândită ca o investiție într-o economie performantă și sustenabilă social și uman și este tot mai evident că există largi posibilități de programe economice în care să fie incluse și obiective de incluziune socială.

Este ceea ce se cheamă tot mai insistent *economia socială*, inclusă ca mod de abordare în politica socială a unor țări precum Danemarca.

Principiul economiei sociale impune ca unele zone ale economiei să fie organizate în așa fel încât, fără a scădea performanțele economice propriu-zise, să devină și un instrument al integrării sociale, al absorbției excluziunii și sărăciei.

Acest principiu sugerează ca de câte ori este posibil, programele de dezvoltare economică să includă și obiective sociale.

Nu obiective de suport social pasiv, ca de exemplu menținerea/crearea artificială de locuri de muncă, ci programe de tip activ: absorbția în sistemul ocupațional a șomerilor cronici, a persoanelor cu dizabilități. În acest din urmă caz este necesară uneori crearea unor condiții speciale, adaptate la muncă, inclusiv prin compensarea limitelor de productivitate — ateliere protejate și chiar completarea veniturilor de la bugetul social.

În acest context s-ar putea imagina programe sociale care să nu fie doar simple consumatoare de resurse, dar care chiar să producă resurse, la rândul lor: participarea la lucrări de interes public a beneficiarilor de suport social, oferirea unor servicii pentru comunitate pentru care nu există resursele necesare (servicii de îngrijire pentru vârstnici și persoane cu dizabilități, îngrijirea copiilor, contribuția la crearea unui mediu social mai sigur etc.). Legea venitului minim garantat oferă o resursă importantă comunităților pentru dezvoltarea unor asemenea programe.

Principiul economiei sociale se regăsește și într-o orientare socială tot mai pronunțată a agenților economici. Întreprinderea economică își asumă o gamă tot mai largă de responsabilități sociale, contribuind și pe această cale la construirea unei societăți incluzive.

Programul de guvernare pe perioada 2001–2004 stabilește ca prioritate relansarea creșterii economice simultan cu combaterea sărăciei și a șomajului. La baza noii politici este pus principiul echilibrului între imperatiile economiei de piață și cele ale protecției și solidarității sociale.

**14. Principiul solidarității cu cei în situație de dificultate.** Solidaritatea socială, mai ales cu persoanele care se confruntă cu dificultăți, reprezintă fundamentul moral și valoric al unei acțiuni eficace antisărăcie și promovare a incluziunii sociale. Nu numai motivația morală trebuie să fundamenteze solidaritatea, dar și conștiința dependenței bunăstării fiecăruia de bunăstarea celorlalți. Numai o societate solidară poate oferi o bunăstare individuală durabilă și de calitate.

**15. Principiul folosirii integrale a resurselor de dezvoltare.** Ca o corecție a sprijinirii aproape exclusive pe resursele financiare publice, prin natura lor sever limitată, politica socială actuală se caracterizează printr-o orientare activă de diversificare a resurselor. Noi tipuri de resurse

sunt incluse: resursele financiare ale colectivității și ale diferiților actori sociali, resursele noneconomice sub formă de suport pentru dezvoltare și creare de oportunități. Nu trebuie neglijate nici resursele persoanelor și grupurilor aflate în dificultate. În toate strategiile de dezvoltare social-economică comunitară mobilizarea resurselor comunitare reprezintă o componentă-cheie. Resursele sub formă de oportunități și de capacități devin cruciale în procesul de promovare a incluziunii sociale.

**16. Principiul oferirii dezvoltării progresive a suportului social pe măsura constituirii resurselor economice necesare.** PNAinc trebuie să țină seama de limitarea severă a resurselor, atât a celor financiare, cât și a celor instituționale și a capacităților de acțiune colectivă. Din acest punct de vedere prezentul plan trebuie văzut totodată ca un program de acțiune desfășurat în timp, care urmează a se amplifica pe măsura creșterii resurselor.

**17. Principiul parteneriatului/participării.** Pentru a maximiza efectele politicii sociale PNAinc trebuie să includă, în toate palierele sale, mecanisme parteneriale: grupurile și organizațiile reprezentative (sindicate, organizații ale grupurilor cu risc etc.) trebuie implicate în procesul de proiectare a politicilor sociale; comunitatea locală, organizații neguvernamentale și, nu în ultimul rând, beneficiarii vor fi implicați într-un larg proces participativ. Beneficiarul nu este un simplu client, ci un partener care, în calitatea sa de membru al colectivității, trebuie activizat și împreună cu care trebuie proiectat procesul de suport social. Experiența actuală indică faptul că un sistem de suport social eficace trebuie să se bazeze pe un multiplu parteneriat, în care rolul central îl are colectivitatea însăși, reprezentată prin autoritatea publică, centrală și locală. Asocierea persoanelor care se confruntă cu dificultăți sociale pentru a putea intra în dialog cu celelalte segmente ale colectivității reprezintă o direcție de acțiune care trebuie promovată cu toată tăria.

Punând în centrul programului de reorganizare administrativă creșterea substanțială a atribuțiilor autorităților locale, pentru România, în faza actuală, este vitală dezvoltarea în forme multiple a parteneriatului local pentru dezvoltare social-economică.

**18. Promovarea unei culturi a eficienței în politica socială.** Conștiința publică este adesea șocată de discrepanța dintre amploarea unor programe sociale, cu o finanțare substanțială, și caracterul modest al rezultatelor. Existența programelor și finanțarea lor, adesea impresionantă, nu mai reprezintă o garanție pentru soluționarea problemelor. Accentul trebuie pus tot mai mult pe dezvoltarea de mecanisme de testare a eficienței programelor, în toate fazele desfășurării acestora. O nouă cultură a gestionării eficiente a resurselor este vitală în acest domeniu, cu atât mai mult cu cât resursele sunt sever limitate.

În momentul de față creșterea eficienței programelor sociale include două schimbări organizaționale majore. Pe de o parte, eliminarea rigidităților induse de fetișizarea drepturilor câștigate. Politica socială tinde adesea să se reducă la administrarea mai mult sau mai puțin birocratică a unor drepturi acumulate istoric, fapt care restrânge drastic orientarea flexibilă în funcție de priorități și dezvoltarea de programe. Pe de altă parte, dezvoltarea fragmentară a sistemului a devenit o piedică esențială în gândirea sa eficientă.

**19. Principiul promovării valorii muncii.** O societate activă este în primul rând o societate a muncii, care promovează pe toate căile demnitatea muncii și recompensează

în mod echitabil munca. Dacă colectivitatea își asumă reponsabilitatea pentru a susține persoanele în dificultate, este o datorie complementară a fiecărei persoane să depună o muncă utilă care să contribuie la propria sa bunăstare, precum și la bunăstarea colectivă.

#### **10 criterii pentru stabilirea corectă a priorităților**

Este o idee larg acceptată că lipsa unui sistem clar de priorități care să ghideze opțiunile reprezintă o sursă structurală de pierderi de eficiență.

Este însă extrem de dificil, mai ales în situații de mare complexitate, cum este un plan național antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale, a identifica proceduri satisfăcătoare de stabilire de priorități.

Lipsa unor priorități explicite face ca opțiunile sistemului, și o asemenea situație este excelent ilustrată de evoluția politicilor sociale din România ultimilor 12 ani, să fie modulate de factori mai mult sau mai puțin conjuncturali: presiunile diferitelor grupuri de interese, presiunile diferiților actori interni sau externi, opțiunile trecute care limitează libertatea opțiunilor prezente, rivalități parohiale etc. Rezultatul este o atribuire departe de orice optimalitate a resurselor sever limitate.

Stabilirea de priorități este, în ultimă instanță, un act politic. Dar actorii politici trebuie sprijiniți în opțiunile pe care le operează de un suport tehnic cât mai elaborat cu putință. Din acest motiv analiza tehnică are ca obiectiv oferirea unei baze pentru evaluarea comparativă a utilității, legitimității, dezirabilității, fezabilității și adecvării programelor/obiectivelor sociale.

**1. Fezabilitatea realizării unui obiectiv** este un criteriu deosebit de important în selectarea unei priorități. În evaluarea fezabilității realizării unui obiectiv, spre deosebire de fezabilitatea unui program social, importante devin costurile directe și indirecte în raport cu efortul depus până în acel moment, în raport deci cu structura spațiului legislativ-instituțional. Obiectivele sunt deci raportate la un status-quo, fără a ține cont de importanța lor valorică, dezirabilitatea colectivă sau legitimitatea acestora.

Un astfel de indice agregat reflectă costurile financiare și structurale în raport cu un context dat, fără însă a raporta în vreun fel aceste costuri la beneficiile așteptate sau costurile negative asociate cu nerealizarea acestor obiective.

**2. Vizibilitatea și concretețea unor rezultate imediate.** Duce adresarea unui obiectiv la rezultate palpabile, imediate? Dacă alocăm fonduri anul acesta va fi ceva vizibil la sfârșitul anului? Un astfel de criteriu devine fundamental atunci când planificarea acțiunilor nu este posibilă dincolo de un orizont mediu de timp sau atunci când legitimitatea unui obiectiv depinde de rezultatele imediate ale unei acțiuni/unui program social.

**3. Existența unor costuri sociale ridicate asociate neadresării unui obiectiv** poate conferi prioritate acestuia, dacă accentul cade pe dezvoltare socială durabilă și nu pe acțiuni curative, remediatorii. Neadresarea unui obiectiv poate avea consecințe importante sau mai puțin importante asupra configurației viitoare a sistemului.

**4. Dacă un obiectiv implică o abordare de tip preventiv, adresarea acestuia ducând la scăderea probabilității de sărăcire sau excluziune socială a diferitelor categorii de risc,** acesta poate deveni prioritar în raport cu altul, ce vizează doar remedierea unei situații sau probleme. Aplicarea acestui criteriu nu implică o alegere clară între remediere și prevenire; adesea a remedia este la fel de



important, din punctul de vedere al consecințelor sau din punct de vedere financiar pe termen lung, ca și a preveni. Alegerea în favoarea uneia dintre abordări sau în favoarea utilizării unor mecanisme atât de natură curativă, cât și preventivă se fundamentează în primul rând valoric. Este corect ca o societate să investească în viitorul său ignorând prezentul? De aici se desprinde un alt criteriu:

**5. Impactul direct, nemediat asupra unor fenomene considerate la nivelul societății ca inacceptabile.** Dacă realizarea unui obiectiv are un impact direct, nemijlocit asupra unui fenomen considerat de societate ca inacceptabil, ca de exemplu sărăcia extremă și/sau excluziunea socială, remediind o situație considerată înjustă, atunci prioritare vor deveni acele obiective restauratorii, corective în raport cu diverse dezechilibre și inechități sociale.

**6. Activizarea comunităților și creșterea capacităților individuale de a face față situațiilor extreme/de risc.** A preveni nu înseamnă neapărat și a crește capacitatea individului și/sau comunităților de a face față — prin strategii specifice de acțiune — unui fenomen considerat inacceptabil, de exemplu sărăcia extremă, sau de a face față riscului de sărăcie. A activa comunități și a crește capacitatea individului de a dezvolta strategii de viață mai eficiente în raport cu această stare sau cu riscul de sărăcie poate deveni — în condiții financiare mai restrictive — mai important decât a preveni. A preveni nu implică un activism și o asumare a costurilor de prevenție de către individ sau comunitate, în timp ce această abordare se poate dovedi mai eficientă din perspectiva costurilor și a responsabilității împărtășite în raport cu acestea.

**7. Un obiectiv care se adresează unui segment semnificativ al populației sărace sau cu risc crescut de sărăcie/excluziune socială** poate deveni important atunci când aspectul cantitativ prevalează. Din acest punct de vedere pot fi formulate două criterii:

a) Ponderea săracilor în grupul căruia i se adresează respectivul program. Să presupunem că un program vizează o populație mai largă, având în același timp și un impact ridicat, de exemplu, asupra sărăciei extreme. Acest lucru nu înseamnă neapărat că cei aflați în nevoie sunt majoritari în cadrul acestui grup-țintă, de aceea un astfel de criteriu poate deveni relevant.

Acest criteriu se asociază mai degrabă cu acțiuni de tip corectiv, și mai puțin preventiv, deși, aplicat grupurilor de risc, el se poate asocia și cu acțiuni preventive.

b) Adresarea multidimensională a cumulului de privațiuni. Un obiectiv devine prioritar dacă adresează probleme asociate mai multor dimensiuni ale privațiunilor multiple, ducând astfel la o protecție, respectiv prevenție crescută. Dacă realizarea obiectivului presupune furnizarea unei securități minime sau accesul la servicii sociale fundamentale în mai multe domenii (sănătate, educație, venituri, locuire, ocupare), atunci el poate deveni prioritar.

**8. Se adresează simultan mai multor grupuri de risc** (șomeri, copii, vârstnici dependenți, tineri, locuitori din mediul rural, romi, persoane cu handicap). O astfel de abordare duce la scăderea inechității între diferitele grupuri de risc în ceea ce privește tratarea egală a indivizilor în fața aceluiași risc.

**9. Vizează corectarea unor dezechilibre instituționale existente, care tind să se perpetueze.** De exemplu „dezvoltarea unor măsuri active“ poate deveni un criteriu semnificativ în condițiile în care sistemul românesc de protecție socială dezvoltă cu precădere măsuri pasive de adresare a

problemelor și nevoilor sociale. La fel, criteriul „implică dezvoltarea/creșterea capacităților administrației publice locale“ poate fi deosebit de relevant avându-se în vedere disfuncționalitățile induse de procesul de descentralizare și, în special, în domeniul protecției și asistenței sociale. „Presupune alinierea legislativ-instituțională la standardele impuse de Comunitatea Europeană“ devine un criteriu deosebit de relevant atunci când este necesară alegerea între acțiuni și obiective diferite în contextul procesului de integrare europeană.

**10. Se adresează unor grupuri sociale a căror situație este greu îmbunătățită prin creșterea economică.** Conform estimărilor pe anul 2002, an în care s-a produs o îmbunătățire a situației celor mai multe segmente ale populației, situația a două grupuri a continuat să se deterioreze: familiile cu 3 sau mai mulți copii și țărani. Această constatare sugerează că este nevoie de măsuri speciale de suport social în privința acestor două grupuri sociale.

**„Mainstreaming“ ca instrument al promovării priorităților**

Conceptul des utilizat de „mainstreaming“ se referă la un instrument de promovare a unor obiective prioritare pentru o colectivitate în toate programele, activitățile sale; la inserția unor obiective în întregul complex de activitate colectivă.

În condițiile societății românești actuale, acest plan consideră că obiectivul strategic al prevenirii/absorbției sărăciei și excluziunii sociale trebuie să fie inserat ca un cadru de referință global pentru întreaga activitate a guvernării în perioada următoare. În mod special, trei categorii trebuie avute în vedere cu prioritate în acest proces de „mainstreaming“:

– Copiii în situație de risc (abandonați, victime ale neglijenței, ale violenței domestice, ale exploatării sexuale, confrunțați cu sărăcia extremă)

– Femeia confruntată în mod special cu riscul violenței domestice, al exploatării sexuale

– Populația săracă de romi, lipsită cronic de oportunități și nu de puține ori victimă a discriminării.

### CAPITOLUL III

#### Contextul economic al PNAinc: factori de risc

##### Strategia reformei ca factor de risc

Situația socială critică a României este generată în mod fundamental de evoluția economică defavorabilă din ultima perioadă a regimului socialist, accentuată de tranziție. O caracteristică majoră a economiei românești în deceniul precedent a fost incapacitatea acesteia de a menține un ritm de creștere suficient, care să permită recuperarea și depășirea nivelului produsului intern brut din 1989. În anul 2000 toate țările central-europene, cu excepția Cehiei, au depășit, din punct de vedere al produsului intern brut, nivelul pe care îl aveau în 1989. Comparativ, nivelul produsului intern brut actual din România este de aproximativ 80% din nivelul anului 1989.

Strategiile de reformă și capacitatea de schimbare a societății reprezintă un context extrem de important al problemelor sociale cu care ne confruntăm.

Sărăcia în România nu este produsul exclusiv al subdezvoltării, ci mai degrabă al crizelor succesive cu care societatea noastră s-a confruntat. Criza actuală este produsul combinării a doi factori distincți. Pe de o parte, moștenirea unei economii dezvoltate irațional, greu de restructurat, și, pe de altă parte, incapacitatea de restructurare

a respectivelor domenii, fapt care a făcut ca resursele atrase să aibă efecte mai degrabă reduse sau chiar negative: indisciplina financiară aproape generalizată, întârzierea privatizării, complementar cu privatizări distructive, fărâmițarea proprietății agrare cu blocarea relansării agriculturii, criza locuințelor de la oraș și, mai recent, criza sistemului de producere a utilităților publice (energie electrică, termică, apă, curățenie).

Obiectivul major al Guvernului trebuie să fie promovarea unei creșteri economice sustenabile pe termen mediu și lung, care să permită sporirea bunăstării cetățenilor țării și creșterea resurselor private și publice în vederea absorbției sărăciei și diminuării riscurilor sociale pentru grupurile cele mai defavorizate. O rată de creștere economică ridicată este o prioritate absolută și din perspectiva reducerii decalajului economic care ne desparte de țările din Uniunea Europeană.

Este necesară însă îndeplinirea câtorva condiții prealabile care să creeze cadrul dezvoltării economice sustenabile.

Un prim factor este reprezentat de infrastructură, investițiile aici constituind un element-cheie al relansării. Fără o dezvoltare substanțială a infrastructurii România nu va putea atrage fluxul de investiții necesare susținerii unei rate de creștere economică suficient de mare.

Mediul de afaceri trebuie îmbunătățit. Lipsa de coerență a legislației, precum și instabilitatea acesteia au avut consecințe extrem de negative asupra dezvoltării întreprinderilor. Costurile tranzacționale ale acestora au fost crescute substanțial, iar competitivitatea pe piețele externe a fost afectată negativ. Acest factor a descurajat și investitorii străini care și-au orientat atenția către țările central-europene caracterizate de o legislație și medii de afaceri mai propice dezvoltării.

Este nevoie ca mediul de afaceri să fie simplificat, iar stabilitatea legislativă să fie îmbunătățită. Imaginea și credibilitatea internațională trebuie îmbunătățite cu scopul de a atrage un flux suplimentar de investiții străine. La ora actuală volumul de investiții străine directe atrase de România în ultimii 10 ani este extrem de scăzut. Între anii 1988 și 1999 România a atras un flux de investiții străine cifrat la 5,5 miliarde de dolari. Comparativ, Cehia a atras 16,5 miliarde de dolari, iar Polonia 32,1 miliarde de dolari.

O explicație majoră este viteza scăzută a procesului de privatizare și mediul de afaceri incoerent și instabil.

Un factor esențial este și motivarea forței de muncă. Ținând cont de nivelul scăzut al salariilor la ora actuală, este natural ca sindicatele și celelalte asociații salariale să ceară o creștere substanțială a acestora. Pe de altă parte însă, o creștere a salariilor într-un ritm mai accelerat decât câștigurile de productivitate va conduce la creșterea presiunii asupra importurilor și la accentuarea dezechilibrelor macroeconomice. Măsurile corective impuse în aceste condiții de nevoia atenuării dezechilibrului extern și limitării presiunilor inflaționiste vor conduce la reducerea ritmului de creștere economică și la menținerea tiparului de creștere „avânt-prăbușire” pe care economia românească l-a cunoscut în ultimul deceniu. Din acest motiv este important a se crea condițiile susținerii unei creșteri a salariului mediu în corelație cu creșterea productivității. Un alt aspect care afectează motivația este cel al nivelului beneficiilor sociale. Nivelul acestora nu trebuie să încurajeze mentalitatea de asistat social și să reducă gradul de participare pe piața muncii. Astfel nivelul, dar și durata pentru care se acordă asistența de natura salariilor compensatorii și a beneficiilor

de șomaj ar trebui să fie foarte bine gândite. Un nivel generos al acestora, corelat cu acordarea pe o perioadă relativ lungă, va conduce la reducerea gradului de participare pe piața muncii și la creșterea artificială a componenței structurale a șomajului. În felul acesta vor crește costurile de oportunitate ale resurselor bugetare care au fost irosite în aceste direcții și care ar fi trebuit mai degrabă să fie alocate în domenii relativ neglijate, ca sănătatea sau educația. De asemenea, trebuie luate în calcul și costurile legate de deprecierea capitalului uman și de scăderea abilităților persoanelor care nu participă pe piața muncii o perioadă lungă. Beneficiile sociale ar trebui menținute la un nivel rezonabil pentru persoanele care au șanse de integrare pe piața muncii și ar trebui majorate la persoanele care sunt excluse datorită unor rațiuni obiective.

Principalii factori care la ora actuală constrâng creșterea economică sunt: ritmul scăzut de restructurare a economiei românești, o anumită întârziere a procesului de privatizare, dublată de o strategie confuză de privatizare, care a generat numeroase cazuri de privatizări care au produs distrugerea întreprinderilor, în loc de a le asigura restructurarea și relansarea, gradul scăzut de restructurare a utilităților, situația financiară a sistemului de pensii și starea agriculturii. La aceștia se adaugă un factor suplimentar: indisciplina financiară. Măsurile incoerente de reformă luate după 1989, dublate de amestecul logicii protecției sociale cu politica economică, au fost de natură a genera o creștere rapidă a indisciplinei financiare, cu efecte dezorganizante în întregul sistem economic și social.

Lipsa disciplinei financiare a permis întreprinderilor să își conserve ineficiența structurală prin neplata facturilor pentru utilități și prin acumularea de arierate către bugetul de stat. Mai grav este faptul că neplata datoriilor către buget s-a extins într-un mod alarmant și la firme private extrem de profitabile. Experiența celorlalte state mai avansate din punctul de vedere al tranziției demonstrează că întreprinderile privatizate care se dezvoltă într-un mediu caracterizat de disciplină financiară au performanțe financiare superioare în raport cu cele care evoluează în medii caracterizate de indisciplina.

Relansarea economiei reprezintă factorul critic al absorbției exploziei sărăciei. În mod special, o atenție deosebită trebuie acordată continuării accelerate a reformelor, dar a unor reforme de calitate, care să asigure creșterea economică, nu dezagregarea economiei.

Actuala guvernare este dedicată relansării restructurării economiei, accelerării privatizării, paralel cu asigurarea calității ei. Programul economic de preaderare (PEP), adoptat în septembrie 2001, prevede pentru perioada 2001—2005 o creștere a PIB în ritm susținut, cu o medie anuală de 5,1%. Rezultatele din ultimii doi ani sunt încurajatoare.

După trei ani de declin economia românească a reușit să crească cu 1,4% în anul 2000. În anul 2001 această tendință s-a consolidat, produsul intern brut înregistrând o creștere reală de 5,3%. Consumul privat a crescut în această perioadă cu 7,6%, iar investițiile au crescut cu 4,2%. După cum se observă, factorul principal de creștere a fost consumul.

Faptul că ciclul restructurării economiei nu s-a încheiat încă este de natură a produce în viitorul imediat numeroase efecte sociale negative: restructurarea energică a unor sectoare ale economiei va genera o creștere a șomajului, care nu va fi decât probabil parțial resorbit de relansarea economiei pe ansamblu. În plus, restructurarea

agriculturii va elibera o forță de muncă importantă menținută încă într-un sistem agrar de supraviețuire, din cauza lipsei de oportunități de la oraș și din economia nonagricolă. Din acest ultim motiv, pe măsură ce se vor crea noi oportunități economice, pe piața muncii vor apărea tot mai activ cei care sunt încă menținuți într-o stare de subocupare în agricultură.

Se pot formula trei direcții critice ale relansării economiei: sprijinul dezvoltării industriei în direcții strategice pentru care oportunitățile sunt favorabile, restructurarea și eficientizarea utilităților publice și relansarea agriculturii.

Relansarea industriei poate avea loc doar printr-o creștere a mobilizării investițiilor, atât externe, cât și interne, susținute de o politică industrială coerentă și suportivă. Investițiile în infrastructură reprezintă un factor-cheie al unei asemenea relansări.

Dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii va trebui să fie o prioritate a Guvernului și pentru următorii ani. Acestea au, de regulă, un rol esențial în dezvoltarea serviciilor și permit reabsorbția forței de muncă disponibilizate în urma accelerării procesului de restructurare la nivel microeconomic. Această politică va permite și crearea unor alternative de ocupare, mai diversificate în mediul rural, și va conduce la o realocare a forței de muncă de la activitățile agricole, care au o productivitate mai scăzută, către activități care aduc o valoare adăugată superioară.

A devenit tot mai clar că pentru a susține o creștere economică rapidă și durabilă este necesară o creștere a efortului de protecție socială. Pe termen scurt relansarea economiei nu este nici pe departe suficientă pentru a resorbi sărăcia gravă instalată în ultimul deceniu. PEP prevede că, efect al creșterii economice, se poate aștepta ca salariul real să crească într-un ritm anual de 3,8% până în 2005. O asemenea creștere este, după cum se poate observa, mai degrabă modestă, dacă o cuplăm cu predicția că numărul de salariați va crește doar cu 1% anual. În consecință, presiunile de ocupare din zona rurală nu vor putea fi satisfăcute decât modest. O politică activă antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale este vitală pentru absorbția deteriorărilor grave ale mediului social.

#### **O nouă sursă de sărăcie: criza utilităților publice**

În ultima perioadă criza utilităților publice a devenit un factor-cheie. Managementul deficitar este agravat de învechirea tehnologiei, fapt care face din producerea utilităților publice o activitate structural ineficientă, care nu poate fi corectată de creșterea prețului lor.

Creșterea rapidă a prețului utilităților publice a devenit în ultimul timp un factor suplimentar cu efect dezastruos asupra standardului de viață, agravând sărăcia și, ceea ce este și mai periculos, crescând riscul sărăciei extreme. Devine tot mai evidentă necesitatea unei regândiri structurale atât a sistemului tehnic care îi stă la bază, cât și a formei de proprietate și a managementului lor. Pericolul unor monopoluri private trebuie evitat mai degrabă prin trecerea lor, într-o măsură cât mai mare posibilă, în proprietatea comunităților. Trecerea în subordinea autorităților locale a 16 unități desprinse din Compania Termoelectrică, la care se adaugă în scurt timp alte 10, este o evoluție decisivă în sensul soluționării unei componente importante a problemei.

România nu va putea să se înscrie pe o traiectorie de creștere ridicată sustenabilă dacă sectorul utilităților nu este restructurat.

#### **Agricultura — factor major de constrângere a creșterii**

Agricultura prezintă o stare extrem de precară. Doi factori sunt în principal responsabili de această situație:

— în primul rând, gradul foarte ridicat de fărâmițare a exploatațiilor agricole. Coexistența a peste 4 milioane de mici exploatații de tipul gospodăriei țărănești, cu o suprafață medie de 2,3 ha, și a câtorva exploatații de mari dimensiuni, între care și fostele ferme de stat (cele mai multe neprivatizate), nu este de natură încurajatoare pentru creșterea competitivității produselor agricole românești și restructurarea acestui sector;

— în al doilea rând, subcapitalizarea severă. O mare parte din acumulările tehnologice obținute în regimul socialist au fost distruse, dispersate sau pur și simplu s-au erodat fără a fi înlocuite. În consecință, productivitatea în agricultură este foarte scăzută, menținând o parte excesiv de mare a populației active într-o stare de subocupare cronică sau de ocupare care asigură o simplă supraviețuire precară. La aceasta se adaugă o foarte scăzută profesionalizare a noii țărâni. Deficitul masiv de infrastructură, cumulat cu celelalte cauze enumerate mai sus, face ca satul să fie foarte puțin diversificat din punctul de vedere al activităților economice, agricultura, și ea slab diversificată, reprezentând de departe activitatea dominantă.

Piața funciară, care ar trebui să aibă un rol foarte activ în constituirea unor ferme cu dimensiuni rentabile, este sever subdezvoltată. Sistemul de impozitare care avea unele rațiuni istorice a devenit o puternică frână. La ora actuală sunt impozitate numai suprafețele mai mari de 10 ha, care reprezintă, conform statisticilor oficiale, mai puțin de 0,3% din numărul total al exploatațiilor. O asemenea măsură descurajează consolidarea fermelor mijlocii și mari, putând stimula formarea unor exploatații cu suprafețe mai mici de 10 ha. O măsură importantă, care ar putea forța consolidarea proprietății terenurilor, ar fi impozitarea accentuată și a terenurilor cu suprafețe mai mici de 10 ha aparținând celor care locuiesc la oraș. În acest fel s-ar putea încuraja constituirea unor ferme mijlocii și mari. Impactul unei asemenea măsuri ar putea fi important, din moment ce 40% dintre proprietari nu locuiesc în proximitatea geografică a exploatațiilor agricole, mulți dintre aceștia fiind stabiliți în orașe și având ocupații alternative. Veniturile obținute dintr-o asemenea taxă ar putea fi canalizate direct în bugetele locale pentru a finanța programe de dezvoltare comunitară.

Politica actuală de a sprijini nu exploatațiile agricole de supraviețuire, ci pe cele relativ mari, care au șanse de dezvoltare, va avea probabil efecte pozitive. Este nevoie, de asemenea, de alocarea unor resurse bugetare suplimentare cu scopul cofinanțării împrumuturilor pentru dezvoltare rurală atrase de la Uniunea Europeană.

Agricultura trebuie considerată în cadrul mai larg al mediului rural. Este nevoie tot mai acută a se promova un concept integrat al mediului rural, ca un spațiu complex de activități agricole și nonagricole, dar și ca mediu de viață. Mediul rural are o nevoie acută de investiții. Investiții suplimentare sunt necesare în infrastructura rurală (apă potabilă, canalizare, distribuția gazelor naturale, rețele de transport și comunicație).

Creșterea investițiilor în dezvoltarea rurală va conduce la diversificarea alternativelor de ocupare a forței de muncă din mediul rural, care la ora actuală este în marea majoritate absorbită de agricultură.

Un efort special trebuie făcut în domeniul educației și sănătății. Majoritatea populației din mediul rural (trei sferturi din total) are o pregătire școlară care se limitează la învățământul primar sau cel mult gimnazial: o treime din populație (33,1%) posedă numai instruire de nivel primar, încă o treime (33,7%) având un nivel de pregătire gimnazial, iar o proporție inacceptabil de ridicată (7,4%) nu a absolvit nici o formă de școlarizare. Doar 1 din 100 de locuitori ai satelor a absolvit o instituție de învățământ superior. Marea majoritate a tinerilor din mediul rural care au urmat învățământul superior se stabilesc la orașe, numai 10% optând pentru o eventuală reîntoarcere în mediul rural.

În ceea ce privește asistența sanitară de care beneficiază locuitorii satelor, aceasta este cu mult sub nivelul calitativ al celei asigurate în mediul urban. Calitatea actului medical din mediul rural este relativ scăzută, în principal din cauza slabei dotări cu aparatură medicală și a lipsei de personal de specialitate.

Efectele situației în care se află satul românesc sunt multiple: activitățile economice sunt puțin diversificate, agricultura practică este neperformantă, starea de sănătate este precară, iar mortalitatea este ridicată.

#### **Sistemul de pensii — factor major de risc fiscal**

La ora actuală nivelul pensiilor este extrem de redus, presiunile sociale fiind, în consecință, ridicate în acest sector.

Firească ar fi o creștere a acestora mai ales din perspectiva ajustărilor de prețuri la utilitățile publice.

Pe de altă parte, starea sistemului de pensii este extrem de precară, iar deficitul la bugetul asigurărilor sociale are o tendință de creștere accentuată.

De-a lungul anilor '90 poziția financiară a sistemului românesc de pensii s-a deteriorat în mod rapid. Principalul factor al acestei evoluții a fost diminuarea substanțială a numărului contribuabililor, complementar cu creșterea rapidă a numărului pensionarilor, prin abuzul de pensionări anticipate. În anul 2000 numărul contribuabililor la sistemul public de pensii a fost de 4,6 milioane, comparativ cu aproximativ 8,2 milioane plătitori cu 10 ani în urmă. În același timp numărul pensionarilor a crescut continuu de la 2,4 milioane în 1990 la 4,4 milioane în 2000, la care se adaugă 1,7 milioane de beneficiari din fostele scheme de pensii ale agricultorilor. Condițiile nefavorabile ale pieței, creșterea șomajului și concedierile din întreprinderile de stat au motivat o creștere puternică a cererilor pentru pensionare atât înainte de limita de vârstă, cât și pe caz de boală. Cererea pentru pensionarea timpurie a fost încurajată și de penalitățile extrem de scăzute impuse asupra pensionării anterioare limitei de vârstă. Numărul domeniilor de activitate și al salariaților care au beneficiat legal de tratament preferențial în ceea ce privește pensionarea s-a extins continuu pe parcursul anilor '90. Creșterea dramatică a ratei de dependență a sistemului a condus la creșterea dezechilibrelor. Ca măsură compensatorie, rata medie a contribuțiilor sociale a crescut de la 14% la începutul anilor '90 până la o medie de 37,5% în 2000, totalitatea impozitelor aplicate asupra salariilor ajungând la un nivel de aproximativ 57%.

Este necesar ca reforma sistemului de pensii să fie continuată și finalizată, iar în paralel nivelul contribuțiilor de asigurări sociale să fie diminuat.

## **CAPITOLUL IV Resursele PNAinc**

Pentru reușita accelerării reducerii sărăciei și a promovării incluziunii sociale PNAinc trebuie să prevadă în mod necesar resursele suplimentare pe care se bazează.

Contextul lansării acestui PNAinc este în mod special critic: pe fondul unor condiții economice sever dificile am moștenit o subfinanțare cronică a sectorului social, chiar raportată la capacitățile limitate ale economiei românești, cuplată cu un anumit deficit instituțional. Trebuie însă să fim conștienți că fără o corecție substanțială a subfinanțării și a deficitului instituțional nu poate fi vorba de o reușită semnificativă a acestui plan național de acțiune.

Trei tipuri de resurse ale amplificării programelor sociale trebuie luate în considerare:

a) Creșterea finanțării sectorului social. Acest lucru se poate realiza în primul rând prin creșterea efortului public, a cheltuielilor sociale publice. Complementar trebuie stimulată o mai mare contribuție financiară a societății civile, dar și a organismelor internaționale (în primul rând UE).

b) Realizarea unei creșteri susținute și semnificative a PIB;

c) Creșterea eficienței utilizării resurselor deja disponibile;

d) Îmbunătățirea rapidă și decisivă a capacităților instituționale, culturale și profesionale ale sectorului social.

#### **Obiectivul 1: Creșterea finanțării sectorului social**

Pentru orice societate resursele destinate programelor sociale sunt structural limitate. Provenind din taxe, impozite, contribuții, peste o anumită limită ele afectează advers procesul primar de producere economică a bunăstării. Într-un context social-economic, în care trebuie inclusă și voința politică a colectivității, există un punct de echilibru între resursele economice totale produse și resursele atribuite pentru programe sociale.

România ocupă din acest punct de vedere o poziție specială: comparativ cu toate celelalte state europene, excepție făcând doar cele care se confruntă cu situații speciale (Albania, statele din fosta Iugoslavie), efortul social se plasează la nivelul cel mai scăzut (cap. XVI). Din acest motiv putem estima că, indiferent de controversele politice și de argumentele pro sau contra, efortul financiar pentru susținerea politicii sociale va crește inevitabil, sub presiunea problemelor sociale, dar și a imperativelor integrării europene. Trebuie să ne așteptăm că la un moment dat al procesului de integrare europeană a României, se va formula ca cerință expresă creșterea cheltuielilor sociale publice.

Este util, din acest motiv, ca această creștere să fie proiectată încă de acum, ritmurile ei fiind, evident, în funcție de voința politică dominantă.

Considerăm că pe termen mediu/lung, cel puțin la nivelul concepției actuale europene asupra intervenției sociale a statului, obiectivul nostru legitim în acest domeniu este să atingem un nivel al cheltuielilor sociale publice de 25% din PIB.

Putem lua în considerare 3 scenarii privitoare la dinamica cheltuielilor sociale publice:

A. **Scenariul conservator:** cheltuielile sociale publice vor rămâne și pe termen scurt/mediu constante ca procent din PIB; ele vor crește însă în valoare absolută ca efect al creșterii economice.

B. **Scenariul unui angajament social ferm, cu o creștere în două trepte a efortului:**

- 2003—2005 — creștere anuală cu 0,5% din PIB
- 2006—2010 — creștere anuală cu 1,5%
- atingerea obiectivului: 2010.

### C. Scenariul conservator, cu o creștere mai lentă a efortului, determinată în special de presiunile conjuncturale:

- creștere anuală în medie de 0,5% din PIB
- atingerea obiectivului: 2016.

Primul scenariu nu presupune o schimbare structurală a intervenției sociale a statului. Acest scenariu nu este însă probabil a se materializa. Două presiuni se vor exercita în viitor pentru creșterea și relativă, nu doar absolută, a efortului social public: nevoia tot mai acută de a absorbi problemele sociale acumulate și presiunea integrării europene prin asimilarea configurației de politică socială promovată de UE. Este deci probabil că în următorii ani guvernarea va trebui să mărească efortul public social.

Cel de-al doilea scenariu este bazat pe o voință politică accentuată de soluționare rapidă a problemelor sociale produse de tranziție. Deși curajos, acesta este realist din perspectiva cadrului economic și fiscal pe termen mediu/lung pe care ne-am angajat să îl respectăm prin PEP. În prima etapă de 3 ani, ținând seama de multiplele dificultăți ale economiei, precum și de nivelul ridicat al impozitării, este prevăzută o creștere medie anuală moderată de 0,5% din PIB. Pe termen lung, datorită schimbărilor structurale economice și întăririi administrației fiscale vom fi capabili să susținem o creștere a cheltuielilor sociale cu o medie anuală de 1,5%. În acest fel vom fi capabili ca până în 2010 să atingem o pondere comparabilă a cheltuielilor sociale cu țările UE. Acest scenariu se integrează și în procesul de aderare la UE. Până în momentul 2007 România va fi făcut deja un efort semnificativ de aliniere la standardele europene, în următorii 3 ani de după admisie acest efort fiind în linii generale finalizat. Datorită acumulării explozive a problemelor sociale este foarte posibil ca în viitorul apropiat efortul social să crească într-un ritm mai înalt. Principala dificultate în implementarea acestui scenariu o reprezintă identificarea capitolului bugetare a căror pondere va trebui inevitabil să scadă.

Cel de-al treilea scenariu, conservator, pare a fi mult mai puțin probabil. Prin presiunea combinată a celor doi factori — agravarea problemelor sociale și presiunile procesului aderării la Uniunea Europeană — creșterea efortului social va fi mai rapidă decât cea prevăzută în acest scenariu. Cel mai probabil este că presiunea internă se va declanșa prima. Această presiune combinată, în condițiile unei amânări excesive a deciziei politice de schimbare, este foarte probabil că va motiva la un moment dat cristalizarea unei voințe politice ferme de reorientare, printr-o creștere rapidă. În acest fel se poate intra brusc în patternul primului scenariu, ceva mai târziu însă și cu costuri sociale și politice ridicate.

#### Resursele creșterii efortului bugetar

Creșterea impozitării (incluzând aici și contribuțiile sociale) nu mai reprezintă o sursă disponibilă. Nivelul principalelor taxe și impozite este comparabil cu media internațională. Excepție face nivelul contribuțiilor de asigurare socială, care este printre cele mai ridicate din lume. România are la ora actuală cel mai mare nivel al contribuțiilor de asigurări sociale din Europa (57%). Pentru a diminua dezavantajul de competitivitate fiscală pe care îl avem în acest domeniu este evidentă necesitatea reducerii sale. Deja din acest an el a scăzut ușor și Guvernul urmărește să încerce o reducere accentuată a lui în următorii ani, spre 45%.

Dacă fiscalitatea pe individ se află la limita superioară, nu același lucru este valabil pentru rata fiscalității în ansamblu, ca procent al veniturilor fiscale din PIB, care este substanțial mai redusă decât în celelalte state europene.

Pentru creșterea veniturilor la buget este necesar să se ia în considerare următoarele direcții de acțiune:

1. o mai bună colectare a taxelor și contribuțiilor sociale;
2. o lărgire a bazei de impozitare;
3. redresarea ratei de dependență: numărul de pensionari care revine la numărul de contribuabili la sistemul de asigurări sociale.

Există însă în momentul actual și alte surse importante de creștere a resurselor financiare publice care ar putea fi orientate spre programe sociale.

În primul rând creșterea economică prezumată, precum și eliminarea, de dorit într-un ritm cât mai rapid, a zonelor economice bolnave, consumatoare de resurse bugetare, vor crește atât în termeni absoluți, cât și relativi (ca procent din PIB) resursele disponibile pentru programele sociale.

În al doilea rând trebuie menționat volumul scăzut al veniturilor publice ca procent din PIB. În prezent România are un nivel al veniturilor publice, ca pondere în PIB, de numai 31,8% în 2001. Comparativ, țările central-europene mai avansate din punct de vedere al procesului de tranziție au un nivel mediu al veniturilor publice de circa 40% din PIB. Multe state din UE au venituri bugetare și mai mari.

Principala cauză a acestei situații, pe lângă baza îngustă de impozitare, este slaba colectare a taxelor și contribuțiilor sociale. Chiar dacă ajutorul direct al întreprinderilor de la bugetul public s-a redus ca volum, sprijinul indirect prin tolerarea acumulării de arierate a continuat neîncetat. Neplata impozitelor a fost încurajată și de acordarea a numeroase reeșalonări și scutiri necondiționate, care au creat așteptări artificiale și au condus atât la pierderea de venituri substanțiale la bugetul de stat, cât și la diminuarea credibilității sistemului fiscal și au creat imaginea unei lipse de corectitudine cu privire la distribuția efortului fiscal din punct de vedere social.

Adițional la creșterea efortului bugetar este vital a se mobiliza resursele financiare ale societății civile. Pe măsura creșterii standardului de viață există premise favorabile pentru susținerea și stimularea creșterii contribuției directe a colectivităților la programe de interes social. Din acest punct de vedere guvernarea actuală a marcat o schimbare de atitudine. A devenit evident că transferul responsabilității primare în sfera socialului către societatea civilă reprezintă o abdicare a autorităților publice de la propriile responsabilități și, în același timp, un act a cărui consecință este agravarea problemelor sociale. Asumarea deplină a responsabilităților în sfera politicii sociale cuprinde însă și obiectivul construirii unui complex și eficient parteneriat social. Două liniamente esențiale ale unui asemenea parteneriat trebuie promovate:

- atragerea partenerilor sociali, a societății civile la realizarea programelor sociale, autoritatea publică asumându-și, în numele colectivității, rolul de centru organizator;
- completarea programelor publice cu inițiative private.

În fine, pentru implementarea Planului este important să se identifice și să se atragă o serie de resurse externe disponibile, mai ales cele ale Uniunii Europene.

#### **Obiectivul 2: Creșterea eficienței sectorului social**

Eficiența programelor sociale, deși slab finanțate, poate fi totuși semnificativ îmbunătățită. Următoarele direcții pot fi luate în considerare:

1. Creșterea ponderii programelor active de promovare a ocupării, care reprezintă cea mai importantă modalitate de a activa direct pe cei în dificultate: crearea de locuri de muncă, încurajarea angajării persoanelor cu risc ridicat de șomaj cronic, formarea profesională și reabilitarea capacităților de angajare ocupațională, medierea muncii, susținerea activităților aducătoare de venit. Tot acest domeniu crucial pentru creșterea eficienței politicilor antisărăcie face obiectul Planului național de acțiune pentru ocuparea forței de muncă, motiv pentru care aici această direcție va fi doar menționată.

Investițiile în reabilitarea capacităților și dezvoltarea de oportunități vor ușura în viitorul imediat presiunea nevoilor de suport social. Programele de creare de locuri de muncă sunt din acest punct de vedere centrale. Dar și reabilitarea capacităților de ocupare și de funcționare socială normală este foarte importantă.

Un loc important îl poate ocupa, de asemenea, extinderea economiei sociale. Prin *economie socială* înțelegem două lucruri distincte:

a) activități economice care, în subsidiar și cu condiția menținerii performanței economice, includ obiective de tip social. Condiționarea acordării contractelor publice de absorbția unor categorii sociale cu probleme de integrare economică sau în vederea reducerii disparităților regionale este o practică al cărei succes este dovedit. O asemenea extensie nu va fi desigur contabilizată în cadrul cheltuielilor sociale publice, dar poate avea un efect pozitiv asupra problemelor sociale, scăzând nevoia de programe sociale;

b) lansarea de largi programe de amenajări de infrastructură și teritoriale, inclusiv de mediu. Investițiile din aceste domenii pot fi atât investiții economice (parte a dezvoltării economice a țării), cât și investiții sociale propriu-zise, în infrastructura calității vieții (școli, spitale etc.).

Toate aceste activități economice, pe lângă efectul lor direct, prezintă un efect indirect, de activizare economică a populației, de producere de venituri și, în consecință, de scădere a presiunii asupra nevoilor de cheltuieli sociale publice.

2. Eliminarea progresivă a fragmentării programelor sociale. În ultimii ani analizele sistemului de protecție socială au căzut de acord asupra existenței unei fragmentări excesive, ca o sursă importantă a eficienței scăzute. De problemele sociale, care sunt mereu globale și interconectate, se ocupă instituții guvernamentale diferite, cu programe care sunt mai degrabă competitive și rivale decât coordonate și puse reciproc de acord. În mod special este necesară reducerea drastică a programelor redundante/paralele. Fragmentarea instituțională duce la:

— eficiență scăzută din cauza concentrării pe o componentă sau alta a unei probleme și a ignorării unei abordări globale a acesteia;

— paralelisme instituționale: instituții diferite, care nu se află în relații de cooperare, se ocupă de componente ale problematicii sociale. Pe lângă efectele negative asupra eficacității, paralelismele instituționale generează o creștere artificială a costului administrării.

Există două evoluții care oferă o perspectivă bună de depășire a fragmentării sistemului de protecție socială:

a) descentralizarea activităților de suport social. Faptul că în special noua lege a sistemului național de asistență socială prevede că sistemul de servicii de asistență socială este realizat la nivelul autorităților locale, celelalte niveluri ale sistemului (județean și național) reconstruindu-se în

acord cu această opțiune, face posibil ca la nivel local să se realizeze unificarea sistemului. Aici se pot stabili servicii complexe de diagnoză și adresare a nevoilor individuale. Ar fi însă absolut necesar ca o parte din beneficiile financiare stabilite de lege să poată fi oferite în mod flexibil și diferențiat de către serviciile sociale locale, în raport cu nevoile efective și în formele cele mai adecvate. De exemplu, 10% din bugetul dedicat tuturor programelor sociale să fie lăsat la dispoziția autorităților locale pentru forme de suport flexibil decise, pentru susținerea experimentării inovative și pentru a face față problemelor sociale care pot apărea.

Ar fi eficient ca și bugetul alocat venitului minim garantat să aibă o asemenea prevedere. Forma actuală a ajutoarelor de urgență, înalt centralizate, este greoaie, costisitoare și în plus nu este capabilă de a opera efectiv o ierarhie a urgențelor.

Este important ca la nivel național să existe un fond pentru finanțarea unor programe naționale sau pilot; este util, de asemenea, ca aici să fie incluse pentru o perioadă și fonduri de susținere a unor beneficii de urgență individuale cu totul și cu totul speciale, ca de exemplu tratamentele medicale în străinătate. La nivelul autorităților locale trebuie să existe în mod complementar un buget care să fie utilizat pentru nevoile locale urgente, stabilite pe baza priorităților locale;

b) constituirea comisiei interministeriale de asistență socială, care are ca obiectiv concertarea tuturor programelor sociale de suport;

c) constituirea comisiilor județene antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale, bazate pe principiul parteneriatului. Aceste comisii vor fi în poziția de a putea prelua în managementul județului unele programe naționale, de a consolida funcția de coordonare a tuturor programelor care se desfășoară în județ.

3. Orientarea mai fermă a resurselor spre priorități explicit adoptate. Există mecanisme care în mod sistematic blochează procesul de identificare a priorităților sau chiar îl viciază. Datorită fragmentării instituționale, în locul utilizării cât mai flexibile a resurselor disponibile limitate în raport cu prioritățile contextual determinate, există o preferință excesivă pentru acordarea prin lege de drepturi rigide, pe categorii de probleme. De exemplu, pentru persoanele cu handicap — dreptul la un însoțitor în locul dreptului la servicii de suport, care pot fi mult mai variat determinate în raport cu nevoile concrete. Datorită costului mare al acoperirii acestui drept, alte forme de suport, poate mai eficiente, practic sunt excluse în momentul actual. Este un caz tipic în care un drept parțial oferit exclude alte drepturi, posibil mai adecvate.

Este contraproductivă și, în ultimă instanță, o sursă de eficiență scăzută, legiferarea unor mijloace ca drepturi în loc ca dreptul să fie definit la nivelul satisfacerii unei nevoi complexe, care poate fi realizată cu o combinație de mijloace, în funcție de contextul concret. Efectul unei asemenea abordări este un sistem de drepturi rigid definite, cu spațiu aproape nul de flexibilitate. În plus, este micșorată șansa de a se acorda resurse fie pentru programe mai flexibile, fie pentru a face față noilor probleme, chiar mult mai grave.

Fixarea în legislație a unor drepturi parțiale, care funcționează ca drepturi deja câștigate, greu de modificat, îngreunează procesul de stabilire de priorități în politica socială. Prioritățile care orientează procesul sunt mai degrabă efectul neintenționat al unor presiuni trecute care au avut succes.

Incompletitudinea sistemului de asistență socială reprezintă o sursă importantă de distorsiune a sistemului de priorități. Nedezvoltarea unor servicii de suport social face ca nevoile respective să rămână, indiferent de gravitatea lor, neacoperite. Nedezvoltarea sistemului de servicii de asistență socială comunitară a dus, de exemplu, la axarea sistemului pe tratarea efectelor în detrimentul prevenirii. Inexistența unui sistem de venit minim garantat a dus la ignorarea unui segment de populație care se zbate în condiții de sărăcie extremă.

4. Mutarea accentului pe prevenire și suport preventiv, mult mai ieftin și mai eficient, față de tratarea problemelor sociale deja consolidate, greu de resorbit. Din acest punct de vedere sistemul de securitate socială, axat pe beneficii financiare, trebuie completat radical cu un larg complex de servicii de asistență socială, care să susțină prevenirea și recuperarea socială.

5. Creșterea calității tuturor serviciilor, inclusiv prin elaborarea de standarde minime de calitate, și dezvoltarea unui sistem de monitorizare a calității. În prezent, complementar cu o inspecție predominant financiar-administrativă, există un deficit sever de monitorizare a calității propriuzise a serviciilor sociale furnizate la nivel local. Lipsa de competență a personalului și lipsa standardelor de calitate reprezintă un factor inhibitor pentru creșterea eficacității și eficienței acestor servicii.

6. Reducerea drastică a programelor excesiv de scumpe în raport cu rezultatele. Este important să fie evitate următoarele tipuri de programe:

a) programe excesiv de scumpe, care, cel puțin în momentul actual, nu pot fi extinse datorită costurilor.

Adesea programe nefezabile din punct de vedere financiar sunt lansate, din surse extrabugetare, sub forma unor programe-pilot, fără nici o șansă de a fi generalizate la nivelul administrațiilor publice locale din bugetele locale;

b) programe fragmentate, cu costuri instituționale ridicate, în locul unor programe globale. Sunt notorii insuccesele unor programe de suport pentru copiii străzii, care, în final, nu au făcut decât, pe lângă o anumită ameliorare trecătoare a situației lor, să-i fixeze și mai mult în stradă;

c) orientarea resurselor spre variabilele mai accesibile, dar nu neapărat cele mai eficiente: programe de evaluare a nevoilor, programe de promovare de informații și atitudini în lipsa resurselor financiare și instituționale de a susține efectiv respectivele comportamente; programe de formare a personalului, în lipsa structurilor organizaționale în care respectivele persoane să lucreze.

7. Identificarea și mobilizarea variatelor resurse potențiale ale diferitelor sisteme. Câteva exemple sunt edificatoare pentru asemenea disponibilități. Utilizarea serviciului militar alternativ în folosul colectivității ar putea fi o asemenea resursă extrem de importantă: pentru furnizarea unor servicii de îngrijire sociomedicală în comunitate, pentru susținerea unor programe sociale, ca de exemplu, construcții de locuințe pentru persoanele sărace. Armata poate aduce, de asemenea, în momentul de față câteva contribuții majore prin transformarea unor cazărmi dezafectate în centre de plasament pentru minori, cămine pentru bătrâni, centre de instruire a personalului care urmează să lucreze în sistemul național de asistență socială.

### 8. Utilizarea tineretului ca resursă crucială a dezvoltării

Gestionarea inadecvată a tranziției este responsabilă de producerea unor deficite importante de pregătire profesională și școlară a tinerei generații, de dificultăți accentuate de angajare a acestora pe piața muncii, în fine, de o stare largă de demoralizare, exprimată în comportamente deviante, dar și în tentația emigrării.

Pentru mobilizarea tineretului ca resursă a dezvoltării sociale este necesară însă o politică specială de suport pentru tranziția tinerilor la condiția adultă: diminuarea deficitului de resurse economice, obținerea unor condiții decente de locuit, oportunități ocupaționale atractive, posibilități de participare social-politică.

### 9. Integrarea și compatibilizarea programelor cu finanțare internațională în sistemul serviciilor publice sociale

Unele programe cu finanțare externă nu sunt suficient integrate și concertate cu direcțiile de dezvoltare a sistemului global de protecție socială.

- Managementul acestor programe trebuie inclus/subordonat responsabilului guvernamental în domeniul respectiv.

- Trebuie introduse, ca obligatorii, preevaluarea eficienței acestor programe și monitorizarea lor continuă din punctul de vedere al încadrării în procesul global de dezvoltare instituțională.

### **Obiectivul 3: Dezvoltarea instituțională și a capacităților**

Eficacitatea atingerii obiectivelor de reducere a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale depinde crucial de un proces rapid de dezvoltare instituțională și, în mod special, de consolidare a capacităților de a dezvolta programe sociale eficiente.

#### 1. Definitivarea reformei instituționale a sistemului de protecție socială

a) Completarea sistemului cu elementele lipsă sau dezvoltarea celor care sunt doar la începutul lor.

Deși conține aproape toate componentele principale ale unui stat modern al bunăstării, sistemul actual de protecție socială conține încă unele pete albe, a căror acoperire trebuie să reprezinte o prioritate pentru politica socială actuală. În anul 2001 s-au luat deja măsuri legislative, care urmează a fi implementate, cruciale din acest punct de vedere:

- venitul minim garantat, introdus din ianuarie 2002, trebuie să se cristalizeze ca un sistem funcțional și sustenabil;

- sistemul de servicii de asistență socială și de îngrijire sociomedicală la nivel comunitar reprezintă un obiectiv ce urmează a fi inițiat încă din anul 2002. Este rezonabil să considerăm că implementarea sa completă se va întinde pe perioada 2002—2004;

- implementarea unor dispozitive de răspuns la o serie de probleme sociale grave, inadecvat adresate: traficul cu ființe umane, copii neglijați și/sau maltratați în familie, violență domestică, dependență de drog, persoane fără locuință, acumularea de datorii la întreținere.

b) Dezvoltarea sistemului prin definitivarea procesului de descentralizare. Din acest punct de vedere, 4 obiective distincte trebuie avute în vedere:

b) 1. Dezvoltarea unei rețele de servicii de asistență socială la nivelul comunităților, în cadrul autorităților publice locale:

- dezvoltarea capacităților de asigurare a desfășurării programelor de asistență socială (furnizarea beneficiilor sociale și a serviciilor sociale)

- capacități de promovare de programe de dezvoltare comunitară, pe baza unui larg parteneriat cu actorii locali,

b) 2. Regândirea funcțiilor și structurilor la nivel național și județean

La nivel național:

— întărirea capacității de dezvoltare de politici sociale și de planificare strategică;

— dezvoltarea capacităților de susținere tehnico-metodologică a programelor sociale ale autorităților locale;

— întărirea capacităților de formulare a standardelor de calitate în activitățile de suport social și de monitorizare a îndeplinirii lor;

— promovarea unor mecanisme integrative la nivelul guvernamental al politicii sociale, pentru a se evita paralelismele și dublările, lipsa de coordonare;

— promovarea unor proceduri care să asigure un proces de identificare și promovare a priorităților.

La nivel județean:

— crearea unui sistem integrat de promovare a programelor sociale;

— întărirea capacității județene de a dezvolta și implementa planuri antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale, de a elabora strategii proprii de dezvoltare socială;

— capacități de a susține tehnic și metodologic programele sociale comunitare.

b) 3. Din punctul de vedere al distribuției resurselor pe categorii de cheltuieli:

— creșterea ponderii fondurilor a căror utilizare este decisă în funcție de prioritățile prezente, atât la nivel național, cât și local;

— creșterea ponderii fondurilor alocate pe programe, a căror utilizare este decisă în mod flexibil, la nivel național și local, în raport cu fondurile alocate rigid pe beneficii.

b) 4. Crearea unor mecanisme de definire clară, respectiv de localizare/atribuire a responsabilităților administrației locale și centrale, în vederea creșterii transparenței decizionale, prevenirii abuzurilor instituționale și creșterii legitimității discreționarității structurilor locale.

## 2. Asigurarea unui nivel ridicat de calificare a cadrelor care lucrează în sistem

Lipsa calificării blochează activitatea, induce perturbări, scade eficiența individuală și colectivă.

În prezent, în sistemul de securitate socială lucrează persoane cu calificările cele mai diverse, prezentând adesea deficite substanțiale de pregătire în domeniul de activitate. Mai multe tipuri de măsuri sunt necesare din această perspectivă:

— politica noilor angajări trebuie să meargă ferm pe linia selectării persoanelor cu formare profesională adecvată;

— elaborarea unor modalități de formare profesională de specialitate a celor care, deși nu au calificarea formală necesară, lucrează în sistem și au căpătat o anumită experiență profesională în domeniu. Din acest punct de vedere trebuie evitată formarea amatoristică și fragmentară. Este necesară o pregătire de specialitate sistematică, inclusiv prin obținerea de diplome universitare în sistem de IDD. Un fond special trebuie prevăzut pentru a susține o asemenea formare compensatorie;

— elaborarea unui plan național de formare profesională continuă în domeniu, pentru a suplini deficitul general de formare profesională.

## 3. Dezvoltarea capacităților administrației locale și centrale de preevaluare și monitorizare continuă a programelor sociale

Pentru a evita risipa trebuie dezvoltată capacitatea de preevaluare (evaluare anticipativă, ex ante) a programelor sociale și de evaluare/monitorizare continuă a derulării lor.

În acest fel crește șansa de a se evita adoptarea programelor ineficiente și de a le corecta/abandona din timp pe cele cu probleme de eficiență.

Pentru a spori capacitatea de monitorizare este util a se introduce în fiecare program un set de indicatori de cost/beneficiu: cât costă realizarea unui serviciu oarecare. De asemenea, aici trebuie inclus un indicator de costuri administrative pe serviciu sau pe total program.

## 4. Mobilizarea resurselor comunitare, prin promovarea parteneriatului

Parteneriatul nu trebuie privit doar ca o modalitate de creare a consensului și de obținere a suportului colectiv pentru deciziile politice, dar și de construcție împreună a noi soluții, de creștere a eficienței utilizării resurselor publice, complemetar cu identificarea și mobilizarea unor noi resurse comunitare.

Atât la nivel național, cât și local principiul parteneriatului trebuie să stea la baza coagulării programelor de dezvoltare socială. Lărgirea parteneriatului prin includerea, alături de patronat și sindicate, a bisericii, a organizațiilor neguvernamentale, mai ales a celor care exprimă în mod direct segmentele de populație aflate în situație de risc/dificultate.

Datorită specificului sistemului de organizare a administrației publice este vitală dezvoltarea unui nou tip de parteneriat: autoritățile publice locale/autoritățile publice județene/autoritățile publice naționale.

### *Priorități pentru utilizarea resurselor financiare suplimentare*

Creșterea cheltuielilor sociale publice, răspunzând unor presiuni sociale tot mai accentuate, va trebui să fie canalizată spre un grup de 5 direcții prioritare:

1. Creșterea suportului financiar pentru sănătate și învățământ este absolut esențială. Existența unei populații care nu corespunde standardelor de sănătate cerute va limita rata de creștere pe termen mediu și lung a economiei. Educația insuficientă va reduce șansele de integrare pe piața muncii și va conduce la apariția unei rate structurale mari a șomajului. Acest lucru va genera presiune asupra cheltuielilor de protecție socială și va crește în mod artificial costurile bugetare. O asemenea evoluție este de natură să creeze probleme foarte mari și din perspectiva sustenabilității pe termen lung a situației financiare a sistemului de pensii, crescând în mod substanțial rata de dependență a acestuia.

2. Creșterea cantitativă și calitativă a oportunităților de ocupare prin multiplicarea programelor active. Susținerea relansării economiei și crearea de noi locuri de muncă reprezintă o direcție prioritară. Cronicizarea șomajului este o problemă extrem de gravă, care poate conduce la dezagregarea vieții personale, a familiei și la izolarea socială. O creștere rapidă a numărului locurilor de muncă salariale este vitală pentru atingerea unor echilibre fundamentale pentru o societate modernă.

În același timp o atenție specială trebuie acordată încă de la început creșterii calității ocupării. Politica de creștere economică trebuie să se orienteze spre stimularea acelor activități care oferă resursele pentru o viață prosperă.



Eliminarea sărăciei persoanelor active economic este un obiectiv care va trebui să fie urmărit în mod special.

O atenție specială trebuie acordată satului. Sărăcia care atinge grav țăranimea poate fi absorbită în principal prin creșterea oportunităților de ocupare:

- condiții care să facă activitatea în agricultură sursă a prosperității personale;
- stimularea de activități economice nonagricole în mediul rural.

3. Creșterea transferurilor sociale. Având în vedere declinul economic din perioada 1997—1999, care a accentuat deteriorarea condițiilor de viață pentru categoriile de populație cele mai expuse, transferurile sociale ar trebui să înregistreze o creștere substanțială. Șomajul nu va mai crește semnificativ, cu toate că economia românească nu a parcurs complet ciclul restructurării. Numărul de salariați în sferele productive propriu-zise a scăzut deja la un nivel alarmant: din cei peste 8 milioane de salariați în 1989, în prezent au rămas 4,4 milioane de salariați, din care aproape 2 milioane aparțin sectorului bugetar.

Trei programe vor solicita masiv un surplus de resurse.

- În primul rând venitul minim garantat, introdus din luna ianuarie 2002, va trebui să fie susținut cu un efort bugetar considerabil.

- În al doilea rând sistemul de pensii care s-a erodat în mod accentuat în ultimii ani va trebui să fie readus la un nivel acceptabil.

- În al treilea rând este urgentă creșterea suportului pentru copiii aflați în situații de risc ridicat și mai ales pentru copiii din familiile cu mulți copii.

4. Intervenția decisivă pentru lichidarea în linii generale a unor situații de sărăcie extremă și de excludere socială:

- copiii abandonați;
- copiii care nu au condiții minime de dezvoltare în propriile familii, victime ale sărăciei extreme și degradării sociale;
- copiii abandonați în stradă;
- persoane fără locuință sau cu risc ridicat de a pierde locuința;
- segmentul populației de romi care se confruntă cu un cumul grav de lipsă de oportunități.

5. Creșterea rapidă a capacităților instituționale din sectorul social. Aici două obiective sunt urgente:

a) în următorii 2 ani, un efort special trebuie făcut pentru implementarea sistemului național de servicii de asistență socială, sector grav ignorat în ultimii 12 ani;

b) creșterea capacității, la nivel național și local, de a dezvolta programe sociale. Politica de protecție socială este încă centrată pe suportul financiar al segmentelor largi de populație. Capacitatea de a dezvolta programe sociale orientate spre soluționarea unor probleme delimitate grave (copiii străzii, copiii abandonați etc.) este în continuare subdezvoltată. Din acest motiv probleme grave s-au acumulat, iar eforturile financiare, adesea apreciabile, au avut o eficiență mai degrabă modestă.

## CAPITOLUL V

### Program de implementare a obiectivelor strategice

#### Obiectivul strategic 1: Eliminarea sărăciei extreme

##### Obiectivul 1.1. Garantarea unui venit minim pentru fiecare cetățean

1.1.1. Asigurarea sustenabilității financiare a sistemului venitului minim garantat (VMG) și a funcționării sale normale

1.1.2. Menținerea VMG la valoarea reală actuală și creșterea sa în perspectivă pentru asigurarea unui minim de subzistență

##### Obiectivul 1.2. Asigurarea de adăposturi temporare pentru persoanele/famiiliile fără locuință

1.2.1. Elaborarea și implementarea unui program de construire a unei rețele de locuințe de necesitate/temporare pentru persoanele fără locuință sau care trăiesc în condiții de mizerie (Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Ministerul Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței, termen: 30 septembrie 2002);

Etapa I: Construirea unor locuințe de necesitate/temporare pentru aproximativ 80 de persoane în fiecare județ (termen: noiembrie 2002)

Etapa a II-a: Completarea numărului de locuințe de necesitate/temporare la nivelul necesarului (termen: octombrie 2003)

1.2.2. Prevenirea evacuării din locuințe a familiilor sărace

- accentuarea măsurilor de protecție a chiriașilor împotriva evacuării abuzive
- suport pentru familiile sărace supraîndatorate la plata întreținerii locuinței, pentru a se evita situațiile de evacuare
- protecția juridică împotriva escrocherilor

##### Obiectivul 1.3. Reducerea numărului de locuințe ce oferă condiții de locuit inumane/degradante

1.3.1. Identificarea locuințelor care prezintă condiții inumane/degradante

1.3.2. Lansarea unui program de sprijinire a construirii unor locuințe ieftine, chiar de tip provizoriu, pentru cei care au condiții de locuit inumane/degradante (termen: iunie 2003)

1.3.3. Reducerea cu un sfert a numărului acestor locuințe până în decembrie 2004

##### Obiectivul 1.4. Constituirea unui mecanism de suport financiar de urgență pentru situații individuale și colective de dezastru

1.4.1. Elaborarea unei metodologii clare de intervenție în situații de dezastru individual și colectiv (Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Ministerul Administrației Publice, termen: decembrie 2002)

1.4.2. Dezvoltarea unui sistem național, cu reprezentare la nivel național/județean/local, pe baza unei filozofii reconsiderate a fostului Fond de solidaritate, care să asigure intervenții în situații sociale de urgență

##### Obiectivul strategic 2: Eliminarea situațiilor de excludere socială severă și promovarea incluziunii sociale

##### Obiectivul 2.1. Îmbunătățirea accesului la servicii de asistență medicală

2.1.1. Acces universal la un pachet minimal de servicii de asistență medicală

2.1.2. Acces universal la servicii de sănătate a reproducerii și de planificare familială

2.1.3. Asigurarea susținerii medicale a mamelor pe tot parcursul perioadei prenatale și postnatale

2.1.4. Asigurarea accesului la asistență medicală al tuturor copiilor

2.1.5. Acoperirea cu servicii medicale a zonelor și colectivităților insuficient acoperite

2.1.6. Reducerea îmbolnăvirilor și a deceselor evitabile (reducerea mortalității materne, a mortalității infantile etc.)

**Obiectivul 2.2. Asigurarea accesului universal la educația primară și gimnazială**

2.2.1. Eliminarea completă a cazurilor de neînscrisere școlară

2.2.2. Reducerea rapidă a abandonului școlar în ciclul primar și gimnazial prin:

- activizarea rolului școlii în comunitate;
- asistența socială a familiilor cu probleme;
- acordarea de gratuități și facilități pentru cei mai săraci în achiziționarea de materiale școlare;
- oferirea de servicii educaționale secundare: o masă/o gustare gratuită/subvenționată în școală, internate și semiinternate etc., focalizate în comunități cu probleme

2.2.3. Absorbția deficitului educațional al generațiilor tinere și adulte prin alfabetizare/completare a studiilor

2.2.4. Creșterea relevanței personale, sociale și profesionale a școlii printr-o reformă accelerată a conținutului învățământului

**Obiectivul 2.3. Generalizarea treptată a participării la educația profesională și liceală**

2.3.1. Diversificarea ofertei de formare profesională preuniversitară (licee cu profil tehnologic și vocațional, școli profesionale și de ucenici)

2.3.2. Un program agresiv de atragere în activități de completare a studiilor, focalizată pe tinerii de 20–29 de ani care nu au încheiat decât educația obligatorie (sau chiar mai puțin). Reducerea acestor cazuri de la 5% către 2–3% până în 2010

2.3.3. Creșterea relevanței ocupaționale și sociale a învățământului vocațional

2.3.4. Creșterea oportunităților de participare școlară postgimnazială a copiilor din grupurile defavorizate

2.3.5. Definitivarea reformei sistemului de învățământ vocațional și a sistemului de învățare permanentă

**Obiectivul 2.4. Asigurarea accesului la serviciile de asistență socială a tuturor celor aflați în situație de dificultate**

2.4.1. Implementarea sistemului național de servicii de asistență socială comunitară care va oferi servicii de prevenire/consiliere/recuperare în familie și comunitate: 2002–2003

2.4.2. Dezvoltarea de servicii specializate de asistență socială, cu atenție specială pe probleme ca: abandon școlar, delincvență juvenilă, dependența de droguri, violența, abuzul sexual etc.

**Obiectivul 2.5. Creșterea oportunităților de ocupare**

2.5.1. Asigurarea accesului efectiv la serviciile de angajare, formare profesională a tuturor celor care doresc să devină economic activi

2.5.2. Crearea de locuri de muncă prin relansarea economică, dar și prin investiții în lucrări publice și prin stimularea activităților economice pe cont propriu, precum și a întreprinderilor nou-înființate

2.5.3. Promovarea unor măsuri speciale în vederea oferiții de oportunități ocupaționale grupurilor defavorizate: romi, persoane cu handicap, femei, tineri fără experiență în muncă, șomeri peste 45 de ani

**Obiectivul 2.6. Eradicarea fenomenului „copiii străzii” (termen: decembrie 2003)**

2.6.1. Identificarea copiilor străzii și preluarea lor în sisteme de protecție socială

2.6.2. Crearea unor centre de integrare/reintegrare socială/familială a copiilor străzii

2.6.3. Monitorizarea preluării și integrării/reintegrării familiale/sociale a copiilor străzii și a activităților instituțiilor responsabile de fiecare copil al străzii

2.6.4. Prevenirea părăsirii familiei/abandonului copiilor în stradă

**Obiectivul 2.7. Eradicarea cazurilor de lipsă a identității legale (lipsa actelor de identitate)**

Termen: iunie 2003

**Obiectivul 2.8. Asistarea copiilor aflați în situație de risc major (victime ale abuzurilor, neglijării, violenței, exploatării) în familie/comunitate (termen: decembrie 2002)**

2.8.1. Constituirea unui sistem de identificare/intervenție/asistare a copiilor în situație de risc major în propria familie, la nivelul comunităților — servicii de asistență socială comunitară

2.8.2. Elaborarea unei strategii naționale de prevenire/asistare a copiilor în situație de risc major în propria familie

2.8.3. Dezvoltarea cadrului juridic de tratare a copiilor în situație de risc major în propria familie. Dezvoltarea capacităților instituționale (juridice, poliție, asistență socială) de tratare a acestor cazuri

**Obiectivul 2.9. Asistență socială pentru vârstnici**

2.9.1. Dezvoltarea sistemului de servicii sociale pentru vârstnici, în familie și comunitate (servicii în familie, centre de zi)

• Etapa I: elaborarea unei strategii naționale (termen: martie 2003)

• Etapa a II-a: implementarea sistemului la nivelul minim de servicii la 25% din necesar (termen: decembrie 2004)

• Etapa a III-a: sistemul la nivel minim de servicii, 99% din necesar (termen: 2012)

2.9.2. Îmbunătățirea sistemului de servicii în centre de tip rezidențial

• Etapa I: reconsiderarea concepției de organizare a instituțiilor rezidențiale pentru vârstnici

• Etapa a II-a: aducerea instituțiilor existente la un nivel minim de finanțare și de calitate a serviciilor

• Etapa a III-a: completarea numărului de instituții, la nivel de 75% din necesar (termen: decembrie 2010)

**Obiectivul 2.10. Îmbunătățirea și diversificarea formelor de suport pentru persoanele cu handicap**

2.10.1. Diversificarea și personalizarea serviciilor destinate persoanelor cu handicap

• Servicii specializate la domiciliu sau în centre de zi

• Dezvoltarea rețelelor de centre de zi, plasament în sistem privat

• Includerea în infrastructura publică a facilităților pentru persoane cu handicap

2.10.2. Integrarea în viața normală a comunității

• Dezvoltarea vocațională: ocuparea, formarea și angajarea persoanelor cu handicap în unități de terapie ocupațională sau în unități economic protejate

2.10.3. Extinderea principiului educației inclusive prin creșterea participării la învățământul obișnuit

2.10.4. Reforma sistemului de instituții rezidențiale pentru persoane cu handicap grav

• Asigurarea unei finanțări corespunzătoare asigurării unor condiții normale de viață și a unor servicii la nivelul standardelor de calitate

• Organizarea instituțiilor pe principii similare cu cele ale comunităților umane naturale

• Accentuarea mobilității familie/centre rezidențiale temporare/instituții rezidențiale de lung termen

**Obiectivul 2.11. Prevenirea traficului de persoane, a exploatării sexuale a copiilor și a adulților și dezvoltarea capacității de recuperare a victimelor**

2.11.1. Creșterea eficacității intervenției poliției în prevenirea și pedepsirea actelor de trafic cu persoane

2.11.2. Examinarea oportunității de mărire a pedepselor pentru infracțiunile de trafic de persoane și exploatare sexuală

2.11.3. Dezvoltarea cooperării cu organismele publice din țările care atrag traficul cu persoane pentru a identifica infracțiunile, dar și a descuraja exploatarea sexuală a persoanelor traficate

2.11.4. Dezvoltarea serviciilor de asistență socială/terapie și reinserție socială a victimelor traficului de persoane

**Obiectivul 2.12. Prevenirea excluziunii sociale datorate criminalității**

2.12.1. Identificarea cauzelor criminalității în România și dezvoltarea unui sistem legislativ și instituțional eficient de prevenire a acesteia prin elaborarea și implementarea, în colaborare cu Comitetul Național de Prevenire a Criminalității, a unui plan național împotriva criminalității

2.12.2. Program agresiv de prevenire a consumului de droguri și de recuperare a dependenților de drog

2.12.3. Dezvoltarea serviciilor de suport pentru victime

2.12.4. Dezvoltarea sistemelor de recuperare a delincvenților prin dezvoltarea serviciilor de reintegrare socială și supraveghere, cu accent special pe copii și tineri

2.12.5. Extinderea spectrului de măsuri neprivative de libertate, în mod special a formelor de executare a pedepselor în comunitate și de eliberare condiționată

2.12.6. Reforma în domeniul regimului penitenciar în vederea largirii oportunităților de pregătire și calificare a deținuților

**Obiectivul 2.13. Instituirea unei noi legislații cu privire la delincvența juvenilă, bazată pe principiul incluziunii sociale: prevenire/recuperare/reinserție socială**

2.13.1. Modificarea legislației privind tratarea delincvenței juvenile

2.13.2. Dezvoltarea activităților de prevenire a delincvenței juvenile

2.13.3. Programe comunitare de supervizare și reinserție socială a tinerilor delincvenți

2.13.4. Introducerea în cadrul programelor școlare a unor ore de pregătire juridică (cultură legislativă)

**Obiectivul 2.14. Suport pentru populația de romi în vederea creșterii oportunităților acestora de acces la o viață social-economică modernă și prosperă**

2.14.1. Monitorizarea implementării strategiei guvernamentale privind populația de romi și extinderea programelor ocupaționale, școlare, de locuire

2.14.2. Reabilitarea din punctul de vedere al condițiilor de locuire, serviciilor sociale și oportunităților ocupaționale a zonelor locuite de romi

2.14.3. Suport pentru afirmarea culturală a romilor și pozitivarea imaginii lor colective

**Obiectivul 2.15. Program de prevenire și combatere a violenței domestice**

• Elaborarea programului (termen: 2003)

• Implementarea programului: iunie 2003—decembrie 2004

**Obiectivul 2.16. Combaterea tuturor formelor de discriminare a femeilor și promovarea în toate domeniile și în toate situațiile a egalității de șanse**

2.16.1. Susținerea participării femeilor pe piața muncii la un nivel ridicat

2.16.2. Prevenirea tendinței de discriminare salarială a femeilor

2.16.3. Prevenirea și sancționarea tuturor formelor de hărțuire sexuală la locul de muncă, a formelor de violență în familie și societate împotriva femeii, de traficare și exploatare sexuală

**Obiectivul 2.17. Combaterea tuturor formelor de discriminare etnică și prevenirea disrupțiilor pe temeuri etnice a relațiilor sociale**

**Obiectivul 2.18. Suport pentru tinerii care ies la 18 ani din sistemul de instituții/plasament familial, în vederea integrării în viața socială normală**

**Obiectivul 2.19. Creșterea accesului segmentelor sociale sărace și marginalizate la actul justiției**

• Introducerea, în urma consultării și acceptului prealabil, a unor prevederi specifice obligatorii în legislația privind exercitarea activității avocațiale și notariale, constând în acordarea de consultații gratuite sau cu tarif redus pentru categoriile de persoane defavorizate

**Obiectivul strategic 3: Absorbția treptată a sărăciei persoanelor economic active și a pensionarilor**

**Obiectivul 3.1. O politică economică orientată activ spre relansarea economiei și creșterea competitivității**

3.1.1. Reducerea inflației; controlul dezechilibrelor bugetare

3.1.2. Creșterea competitivității

3.1.3. Scăderea fiscalității

3.1.4. Creșterea ratei investițiilor

3.1.5. Stimularea producției autohtone prin dezvoltarea pieței interne, mai buna valorificare a resurselor interne, inclusiv de forță de muncă, încurajarea întreprinderilor mici și mijlocii

3.1.6. Exploatarea posibilității de lansare a unor programe de lucrări publice ale căror rezultate pot fi îmbunătățirea infrastructurii, creșterea numărului locurilor de muncă, stimularea producției orizontale

3.1.7. Întărirea disciplinei financiare

**Obiectivul 3.2. Stimularea creșterii ocupării de calitate, producătoare de bunăstare**

3.2.1. Creșterea numărului de locuri de muncă salariale care să asigure atingerea nivelului din 1990 într-o perioadă cât mai scurtă

3.2.2. Absorbția rapidă a ocupării din economia subterană (reducerea ei cu cel puțin 50% până în 2004)

3.2.3. Programe complexe de absorbție a zonelor cu deficit sever de posibilități ocupaționale: relansarea economică a zonelor, complementară cu drenarea surplusului de populație activă și orientarea ei spre zonele în dezvoltare

3.2.4. Reinserția ocupațională a șomerilor pe lung termen

3.2.5. Transformarea agriculturii de subzistență într-o agricultură productivă, care să asigure un standard decent de viață

3.2.6. Creșterea calității activităților economice pe cont propriu, cu atenție specială pe activitățile neagricole din mediul rural

3.2.7. Creșterea oportunităților de ocupare pentru tineri: relansarea sistemului de formare ocupațională, preuniversitară/vocațională

• Definitivarea strategiei pentru învățământul profesional/vocațional de tip secundar și implementarea ei (termen: iulie 2003)

- Accentuarea formării profesionale pentru agricultori: asigurarea prezentei într-o manieră satisfăcătoare în programa de învățământ de la sate a disciplinelor și modulelor referitoare la agricultură (termen: iunie 2003)

- Relansarea învățământului profesional/agricol secundar (licee cu profil agricol, cu profil de servicii în agricultură și domeniile colaterale)

- Oferirea unui număr mai mare de burse pentru învățământul rural

**Obiectivul 3.3. O politică salarială orientată spre scăderea sărăciei și creșterea ocupării**

3.3.1. Creșterea în ritm mai rapid a salariului minim în vederea atingerii unui raport între salariul minim și salariul mediu care să asigure motivarea angajării în muncă, respectul pentru demnitatea muncii, precum și diminuarea riscului de sărăcie salarială

3.3.2. Micșorarea costurilor unui loc de muncă, pentru susținerea relansării economice, dar și pentru diminuarea muncii la negru

**Obiectivul 3.4. Absorbția sărăciei pensionarilor**

3.4.1. Creșterea treptată, în termeni reali, a pensiei

3.4.2. Eliminarea dezechilibrelor/inechităților moștenite din sistemul de pensii, prin accelerarea recorelării pensiilor

**Obiectivul 3.5. Control asupra factorilor care afectează advers costul vieții**

3.5.1. Prevenirea impunerii prețurilor de monopol

3.5.2. Întărirea și extinderea controlului calității bunurilor și serviciilor

3.5.3. Intervenția energică în blocarea mecanismelor care afectează negativ prin abuz viața cetățenilor:

- corupție;
- abuzurile administrației;
- justiție lentă, scumpă și incorectă;
- forme de escrocărie a cetățenilor

**Obiectivul 3.6. Prevenirea riscurilor ecologice pentru evitarea degradării calității vieții**

3.6.1. Inventarierea surselor de riscuri ecologice, elaborarea planificării predezastru

3.6.2. Conceperea unui sistem de monitorizare și avertizare privind eventualitatea producerii unor dezastre naturale

3.6.3. Măsuri de prevenire și absorbție a efectelor negative ale catastrofelor naturale (cutremure, inundații, surpări și alunecări de teren, fenomene meteorologice extreme etc.)

3.6.4. Eliminarea riscurilor tehnologice (explozii, incendii, poluare, accidente de mină complexe) în așezările urbane/rurale

3.6.5. Monitorizarea zonelor critice (zone pe teritoriul cărora se înregistrează depășiri repetate ale indicatorilor de calitate a mediului față de normele standardizate)

**Obiectivul 3.7. Reducerea energică a criminalității și corupției, ca factori de sărăcie**

3.7.1. Reducerea micii corupții care îi afectează direct pe cei săraci

3.7.2. O mai bună protecție a proprietății

3.7.3. Reducerea delincvenței și suport pentru victime

3.7.4. Eliminarea mării corupții care afectează advers atât bugetul, cât și bunăstarea colectivă

**Obiectivul strategic 4: Promovarea coeziunii și dezvoltării sociale**

**Obiectivul 4.1. Evitarea polarizării sociale excesive cu accent prioritar pe asigurarea pentru toți a unor venituri minime decente în raport cu venitul mediu**

4.1.1. Eliminarea polarizării salariale excesive

4.1.2. Oportunități de angajare pentru toate persoanele active

4.1.3. Absorbția decorelărilor în sistemul de pensii

4.1.4. O politică de protecție socială care să fie atât echitabilă, cât și stimulativă pentru evitarea dependenței de suportul social

4.1.5. Eliminarea rapidă a formelor extreme de sărăcie

**Obiectivul 4.2. O politică de egalizare a șanselor sociale prin creșterea oportunităților de dezvoltare a grupurilor defavorizate**

4.2.1. Prevenirea oricăror forme de discriminare a femeii pe piața muncii

4.2.2. Prevenirea discriminării ocupaționale a vârstnicilor, tinerilor la început de carieră, romilor, persoanelor cu handicap

**Obiectivul 4.3. Creșterea investițiilor în educație și sănătate, ca factori ai dezvoltării sociale**

4.3.1. Creșterea fondurilor, ca procent din PIB, alocate pentru educație și sănătate

4.3.2. Creșterea semnificației sociale a școlii (reforma sistemului școlar, creșterea încrederii în sistemul educațional)

**Obiectivul 4.4. Promovarea coeziunii sociale prin egalizarea șanselor educaționale**

4.4.1. Diminuarea eșecului școlar

4.4.2. Creșterea oportunităților educaționale a copiilor din familiile sărace, mediul rural, romi

**Obiectivul 4.5. Îmbunătățirea condițiilor de acces al tinerilor în viața adultă**

4.5.1. Asigurarea unui nivel de educație adecvat cerințelor contextului societății moderne

4.5.2. Calificarea cu care fiecare tânăr trebuie să termine ciclul școlar

4.5.3. Crearea de oportunități de ocupare atractive pentru tineri

4.5.4. Suport pentru obținerea unei locuințe

4.5.5. Oportunități pentru participarea socială și politică

**Obiectivul 4.6. Absorbția treptată a deficitului de locuințe, precum și reabilitarea locuințelor precare și îmbunătățirea condițiilor de locuit**

4.6.1. Suport accentuat pentru implementarea programului național de construire de locuințe sociale/sprijin pentru construcția de locuințe, îndeosebi pentru tineri. În subsidiar programul va afecta pozitiv economia, va contribui la flexibilizarea pieței muncii și la drenarea demografică

4.6.2. Identificarea la nivel național, îndeosebi în mediul urban, a terenurilor publice disponibile pentru construcția de locuințe, în vederea concesionării acestora

4.6.3. Reorientarea construcției de locuințe către mediul urban. Implicarea autorităților locale în construcția de locuințe, în vederea atingerii unui ritm de construire de locuințe care să asigure o acoperire satisfăcătoare a nevoilor până în 2012

4.6.4. Stimularea și susținerea populației de a construi locuințe, îndeosebi în mediul urban, prin oferirea unui pachet complex de facilități și instrumente financiar-bancare, astfel încât raportul urban-rural să se echilibreze

4.6.5. Corelarea programului de construire de locuințe cu oportunitățile de creștere a ocupării, ca o bază pentru stimularea orientării tinerilor din zonele cu deficit cronic de activitate economică spre zonele în dezvoltare

4.6.6. Reducerea accentuată a condițiilor precare de locuire prin dezvoltarea de programe locale de reabilitare/înlocuire a locuințelor substandard: reducerea cu 50% a locuințelor precare până în 2012

**Obiectivul 4.7. Asigurarea accesului la electricitate al populației defavorizate și electrificarea localităților rurale izolate**

4.7.1. Racordarea la rețeaua de curent electric a tuturor locuințelor aflate în zonele urbane defavorizate, degradate, astfel încât până în luna decembrie 2004 toate locuințele urbane să dispună de curent electric

4.7.2. Cvasieliminarea numărului de localități rurale neracordate la rețeaua de curent electric și creșterea până la 98% a numărului de gospodării care beneficiază de curent electric, până în luna decembrie 2004

**Obiectivul 4.8. Asigurarea accesului la apă potabilă și apă curentă**

4.8.1. Asigurarea accesului la apă potabilă pentru întreaga populație, cu accent pe comunitățile sărace/zonile deprivat

4.8.2. Asigurarea accesului la apă curentă pentru cvasitotalitatea gospodăriilor în comunitățile deprivat din mediul urban

4.8.3. Aplicarea Strategiei naționale pentru utilizarea durabilă a resurselor de apă în interesul generațiilor prezente și viitoare

**Obiectivul 4.9. Creșterea accesului la utilitățile publice pentru categoriile defavorizate**

4.9.1. Reabilitarea sistemelor de furnizare a utilităților publice și creșterea gradului de acces al gospodăriilor sărace din mediul urban la utilitățile publice

4.9.2. Reducerea numărului persoanelor cu datorii la întreținere

4.9.3. Ușurarea poverii suportate de populația săracă din mediul urban, dependentă de sistemul centralizat/colectiv de furnizare a utilităților publice prin:

- restructurarea și eficientizarea sistemului de producere și distribuție a energiei termice către populație;
- identificarea unor forme de suport al segmentului sărac în vederea acoperirii cheltuielilor asociate furnizării apei calde și încălzirii

**Obiectivul 4.10. Programe de suport pentru zone defavorizate și de absorbție a pungilor de sărăcie**

4.10.1. Stimularea activităților economice pentru care există o piață locală, națională sau internațională, prin facilități fiscale și împrumuturi nerambursabile pentru activități aducătoare de venit

4.10.2. Stimularea programelor de dezvoltare comunitară prin oferirea de facilități și granturi, în special pentru proiecte inițiate local, care răspund nevoilor comunității

4.10.3. Absorbția pungilor de sărăcie din zonele urbane și rurale

**Obiectivul 4.11. Revitalizarea activităților economice din mediul rural**

4.11.1. Încurajarea activităților nonagricole în mediul rural în special pentru reintegrarea în muncă a tinerilor șomeri sau disponibilizați prin facilități fiscale și granturi

4.11.2. Eficientizarea și restructurarea activităților agricole

- Încurajarea cooperărilor agricole
- Utilizarea echipamentelor moderne în agricultură
- Difuzarea tehnicilor moderne de agricultură și management

**Obiectivul 4.12. Asigurarea oportunităților de dezvoltare prin îmbunătățirea infrastructurii bunăstării colective**

4.12.1. Reabilitarea infrastructurii de transport și comunicații pentru înscrierea tuturor localităților într-un circuit social-economic normal

- Finalizarea studiului de reclasificare a drumurilor naționale și județene, identificarea priorităților de investiții în domeniu și a surselor de finanțare pentru acestea

- Modernizarea rețelei de telefonie prin asigurarea racordării la rețeaua națională a localităților izolate și prin modernizarea centrelor telefonice actuale

4.12.2. Dezvoltarea infrastructurii de școli, spitale și instituții culturale

4.12.3. Eliminarea decalajelor dintre comunități în ceea ce privește infrastructura comunitară, prin îmbunătățirea infrastructurii deficitare

4.12.4. Dezvoltarea capacităților de planificare urbană

4.12.5. Dezvoltarea infrastructurii comunicaționale (televiziune, radio, telefonie, Internet)

**Obiectivul strategic 5: Asigurarea condițiilor decente de viață pentru copii și a accesului la oportunitățile de dezvoltare**

**Obiectivul 5.1. Suport mai accentuat pentru familiile cu copii**

5.1.1. Mărirea alocației spre 10% din salariul mediu (termen: 2004)

5.1.2. Diversificarea serviciilor de suport pentru familiile cu copii care prezintă o vulnerabilitate ridicată: familii cu mulți copii, familii monoparentale, familii cu probleme de dezorganizare socială, familii sărace de romi, familii care trăiesc în condiții inumane/precare

**Obiectivul 5.2. Creșterea participării copiilor la învățământul preșcolar**

5.2.1. Generalizarea participării la educația preșcolară obligatorie: 90—95% în 2004

5.2.2. Lărgirea oportunităților de participare la formele de îngrijire a copilului mic începând cu vârsta de 2 ani

**Obiectivul 5.3. Creșterea participării școlare la toate nivelurile a copiilor proveniți din medii defavorizate:** mediul rural, familiile sărace și/sau dezorganizate, familiile de romi, a fetelor din segmentele sociale care operează discriminări la nivelul participării școlare a acestora

**Obiectivul 5.4. Creșterea stării de sănătate a copiilor și tinerilor**

5.4.1. Scăderea mortalității infantile

5.4.2. Scăderea morbidității evitabile la nivelul societății moderne a copiilor

5.4.3. Creșterea accesului copiilor la serviciile medicale

5.4.4. Promovarea condițiilor de viață sănătoase pentru dezvoltarea copiilor

5.4.5. Educație pentru un stil de viață sănătos și creșterea accesului la sport

**Obiectivul 5.5. Reducerea numărului de copii abandonați**

5.5.1. Prevenirea sarcinilor nedorite (prin educație sexuală, servicii de planificare familială și distribuție de contraceptive gratuite în zone cu risc)

5.5.2. Sporirea suportului pentru familiile care prezintă risc ridicat de abandon (familii în sărăcie extremă, familii monoparentale, familii sărace etc.)

5.5.3. Dezvoltarea sistemului de consiliere familială

**Obiectivul 5.6. Organizarea unui sistem coerent și eficient de suport pentru copiii abandonați, care să le asigure acestora o dezvoltare normală**

5.6.1. Promovarea activă și prioritară a adopției naționale

5.6.2. Dezvoltarea și perfecționarea sistemului de plasament familial ca sistem tranzitoriu spre reintegrarea în familia naturală sau spre adopție

5.6.3. Promovarea instituțiilor de tip familial, în special pentru copiii mai mari de 10 ani, copiii cu handicap sever, copiii cu probleme comportamentale

**Obiectivul 5.7. Suport special pentru copiii care trăiesc în condiții de sărăcie extremă**

## CAPITOLUL VI

### Sistemul de monitorizare și evaluare

#### De ce este nevoie de monitorizare și evaluare?

Monitorizarea și evaluarea activității de implementare a politicilor de combatere a sărăciei și promovare a incluziunii sociale permit urmărirea modului de desfășurare a activității și măsurarea impactului politicilor implementate. Diferite instituții și organizații implicate în implementarea politicilor vor furniza date pe măsură ce contribuie la desfășurarea procesului.

Monitorizarea și evaluarea presupun:

- urmărirea reperelor deja stabilite, dar și
- verificarea constantă a îndeplinirii lor.

În general se urmăresc aspecte referitoare la:

- rezultatele dorite, dar și la
- procesul prin care aceste rezultate sunt obținute.

În cazul PNAinc, monitorizarea și evaluarea urmăresc:

- dinamica proceselor sociale specifice sărăciei și grupurilor sociale excluse
- implementarea PNAinc.

#### Obiective principale

- Îmbunătățirea capacității Institutului Național de Statistică (INS) de a oferi informații relevante pentru dinamica sărăciei și a incluziunii sociale. Instituții implicate: CASPIS, INS. Termen: până la sfârșitul anului 2002.

- Dezvoltarea capacității consiliilor județene de monitorizare a dinamicii indicatorilor relevanți la nivel județean și a planurilor județene. Instituții implicate: CASPIS, consiliile județene, oficiile județene de statistică. Termen de inițiere a procesului: până la sfârșitul anului 2002.

- Constituirea de fluxuri informaționale care urmăresc implementarea planului național anti-sărăcie. Instituții implicate: CASPIS — grupul de monitorizare, Guvernul României, prin ministerele de resort. Termen de inițiere a procesului: până la sfârșitul anului 2002.

- Finanțarea de programe/proiecte de preevaluare și evaluare a programelor sociale pentru care se vor contracta echipe de specialiști. Instituții implicate: grupuri de specialiști și instituții de cercetare care s-au specializat în analiza proceselor și grupurilor sociale țintă ale PNAinc. Termen: anul 2003 pentru evaluarea intermediară. Pentru evaluările finale și ex post termenele se vor decide la nivelul CASPIS, în funcție de informațiile existente în baza de date și de nevoile asociate implementării PNAinc.

#### Cine monitorizează și evaluează?

În cadrul CASPIS se creează un grup de monitorizare compus din 4 specialiști, cu atribuții specifice pe cele două componente ale activității:

Componente ale activității	Număr de specialiști
Dinamica sărăciei, grupurilor sociale excluse și fenomenelor adiacente	2
Implementarea PNAinc	2

Pentru desfășurarea activităților de monitorizare și evaluare este necesară planificarea clară a activităților de desfășurat, a mijloacelor și informațiilor necesare. Pentru a urmări sistematic evoluția sărăciei, incluziunii sociale, deprivării sociale, precum și a rezultatelor și a modului de a ajunge la ele au fost definiți indicatori și au fost identificate instituțiile furnizoare de date. Grupul de monitorizare urmează să gestioneze baza de date cu indicatorii care ilustrează dinamica de stare a sărăciei, precum și implementarea PNAinc. Seturile de indicatori vor fi definite în cadrul procesului consultativ cu actorii relevanți.

Calitatea datelor oferite în vederea monitorizării și evaluării PNAinc este deosebit de importantă pe tot parcursul activității. Cooperarea dintre CASPIS și instituțiile implicate în culegerea și furnizarea datelor este crucială pentru a asigura buna înțelegere și definirea a indicatorilor, precum și pentru definirea unor metodologii comun agreeate de culegere a datelor.

Sistemul de monitorizare și evaluare va fi verificat și reactualizat periodic, anual, pentru a îngloba noile schimbări sociale sau reorientări strategice, de plan ori de politici.

#### Actori și responsabilități

Actorii cu rol managerial vor fi implicați la diferite niveluri în procesul de monitorizare și evaluare. Succint, rolurile fiecăruia pot fi schițate astfel:

- CASPIS monitorizează implementarea PNAinc și dinamica sărăciei prin grupul de monitorizare. În mod concret CASPIS se va concentra pe monitorizarea indicatorilor specifici acestor două aspecte. INS va avea un rol deosebit de important, urmând să furnizeze majoritatea datelor pentru aceasta. Vor fi folosite și date din cercetările sociologice globale, sectoriale și pe grupuri-țintă (exemplu: Barometrul de opinie publică, anchete speciale).

- La nivelul ministerelor vor fi monitorizate acele aspecte acceptate și înglobate în strategiile sectoriale. Astfel, ministerele și agențiile care se vor implica în mod concret în implementarea Planului au responsabilitatea culegerii indicatorilor specifici care le permit o bună desfășurare a activității. Datele de cules și periodicitatea culegerii și raportării sunt stabilite de comun acord cu reprezentanții CASPIS pentru sectorul respectiv. Aceste date trebuie raportate către CASPIS astfel încât să se asigure o alimentare periodică a bazei de date.

- Pentru programele implementate de administrația publică locală primăriile și consiliile locale sau prefecturile și consiliile județene vor constitui și implementa programele de monitorizare județene. Se va implementa constituirea de baze de date relevante la nivel județean pentru monitorizarea dinamicii sărăciei și a implementării Planului, pe baza metodologiei elaborate de CASPIS.

La toate nivelurile se va avea în vedere corespondența priorității—acțiuni/probleme și date de cules, așa cum este ea surprinsă și de tabelul următor:

Tabelul FP — Formular de planificare

Priorități	Problemă/ Acțiune	Indicator	Sursa de date — cine	Metoda — cum	Când se colectează și când se raportează către CASPIS

Fiecare nivel care implementează una sau mai multe măsuri are propriul formular, iar la nivelul CASPIS există tabelele pentru toate tipurile de indicatori, astfel încât să fie asigurată alimentarea bazei de date.

### Raportare

Procesul de raportare referitor la sărăcie și implementarea PNAinc constă în:

— Rapoarte generale anuale privind sărăcia și incluziunea socială, redactate de CASPIS la sfârșitul lunii aprilie a anilor 2003, 2004, 2005, pe baza datelor oferite de INS în luna martie a fiecărui an pentru anul anterior (de exemplu: în martie 2003 INS va oferi datele referitoare la sărăcie, deprivare, grupuri excluse pentru anul 2002, astfel încât CASPIS va produce raportul în luna aprilie a aceluiași an)

— Rapoartele sectoriale/de grup vor fi realizate anual de către toate instituțiile implicate în implementarea Planului, care vor furniza date către CASPIS în luna martie a fiecărui an referitoare la activitatea anului anterior

— Raportul final de activitate la încheierea unui mandat, privind implementarea Planului, va fi finalizat pe data de 30 ianuarie 2004.

### Indicatori

A. Pentru monitorizarea stării sărăciei și a incluziunii sociale se au în vedere următorii indicatori agreeți la nivelul Uniunii Europene:

#### Indicatori primari

1. Procentul de persoane cu venituri relativ scăzute, după acordarea transferurilor/beneficiilor sociale (pragul pentru veniturile relativ scăzute este definit ca 60% din venitul median), cu detalieri în funcție de:

- 1.1. grupuri de vârstă și sexe
- 1.2. ocupația principală
- 1.3. tipurile de gospodării
- 1.4. regimul de proprietate al locuinței

2. Distribuția veniturilor

3. Distanța dintre venitul median al persoanelor cu venituri relativ scăzute și pragul veniturilor relativ scăzute (pe total și pe sexe)

4. Disparitățile regionale din perspectiva șomajului

5. Rata șomajului de durată (mai mare de 12 luni)

6. Numărul persoanelor care trăiesc în gospodării de șomeri (înregistrați sau neînregistrați)

7. Rata abandonului școlar (pe total și pe sexe)

8. Speranța de viață la naștere

9. Starea de sănătate autopercepută în funcție de nivelul venitului

#### Indicatori secundari

10. Dispersia în jurul pragului venitului relativ mic

11. Procentul persoanelor cu venituri relativ scăzute, utilizând un prag cu bază anuală fixă

12. Procentul persoanelor cu venituri relativ scăzute înainte de transferuri (pe total și pe sexe)

13. Coeficientul Gini

14. Ponderea șomerilor pe termen lung (definiție dată de Biroul Internațional al Muncii — BIM) în total șomeri (pe total și pe sexe)

15. Ponderea șomerilor pe termen foarte lung (24 de luni și peste) în total șomeri (pe total și pe sexe)

16. Rata de participare la educația primară (pe total și pe sexe)

Sursa de date pentru indicatorii 1—3 și 10—13 este INS, prin Ancheta bugetelor de familie. Indicatorul 9 va fi exprimat din Ancheta condițiilor de viață în gospodării a INS. Pentru indicatorii 4, 5, 6, 14, 15 datele sunt colectate și raportate de INS, prin Ancheta asupra forței de muncă

în gospodării și din datele înregistrate de Ministerul Muncii și Solidarității Sociale. Indicatorii 7 și 16 sunt raportați, de asemenea, de INS, pe baza datelor Ministerului Educației și Cercetării. Indicatorul 8 va fi raportat pe baza datelor Ministerului Sănătății și Familiei.

Complementar cu lista de indicatori prezentată mai sus (adoptată de Consiliul European în anul 2001), sistemul de indicatori pentru monitorizarea sărăciei și a excluziunii sociale va cuprinde și un set de indicatori care să surprindă specificul acestor fenomene în România. Acești indicatori vor fi construiți pe baza metodologiei de măsurare a sărăciei, elaborată în anul 2001 de CASPIS în parteneriat cu INS, Banca Mondială, Institutul de Economie Națională, Institutul de Cercetare a Calității Vieții și Universitatea București. Sistemul final de indicatori va fi definitivat prin consultare cu actorii relevanți. Nucleul setului suplimentar de indicatori, specific pentru România, cuprinde:

— rata sărăciei, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă;

— rata sărăciei severe, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă;

— profunzimea sărăciei, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă;

— profunzimea sărăciei severe, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă;

— severitatea sărăciei, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă;

— nivelul lunar al indicelui prețurilor de consum, pe total și defalcat;

— nivelul lunar al principalelor tipuri de venituri ale populației (veniturile salariale medii, pe total economie și pe ramuri, nivelul mediu al pensiilor etc.);

— starea autopercepută de sărăcie (indicatori subiectivi);

— indicatori ai inegalității;

— rata mortalității infantile.

B. Pentru monitorizarea implementării Planului indicatorii specifici sunt prezentați în cadrul cap. VIII pentru fiecare componentă sectorială în parte, rezultatele efective urmând să fie raportate anual către CASPIS, în vederea completării bazei de date, în luna martie a fiecărui an, cu datele pentru anul anterior. Seturile finale de indicatori vor fi definite prin consultare cu actorii relevanți.

#### Culegerea datelor: surse și furnizori

Principalele surse de culegere a datelor sunt anchetele periodice efectuate de INS — Ancheta bugetelor de familie (ABF), Ancheta asupra forței de muncă în gospodării (AMIGO), Ancheta asupra condițiilor de viață în gospodării (ACOV), precum și alte anchete efectuate de INS. În completarea datelor obținute din anchetele INS vor fi utilizate și alte tipuri de date, printre care: Baza de date a localităților (BDL), date sectoriale, date de la autoritățile locale, date locale din rețeaua de asistență socială și anchete speciale de preevaluare de programe sau de evaluare de impact a măsurilor specifice Planului.

Anchetele speciale sunt realizate pe anumite grupuri excluse, precum romii, persoane/familii fără locuință, „copiii străzii”, copiii abuzați. Pentru a asigura o mai bună acuratețe a datelor aceste studii detaliate vor avea loc o dată la 3 ani.

Datele sectoriale sunt cele deja raportate periodic în ministere, așa cum sunt datele din domeniile educației, sănătate, locuire și ocupare. Indicatorii culeși periodic sunt completați cu alți câțiva indicatori agreeți în urma procesului de consultare referitor la acțiunile sectoriale.

Datele de la administrația publică locală și din rețeaua de asistență socială se referă la informațiile raportate lunar privind persoanele eligibile și beneficiarii măsurilor/programele sociale care au ca țintă indivizi, familii și grupuri multiplu excluse. Astfel de programe sunt venitul minim garantat (ținând problema sărăciei extreme) și programele educaționale secundare cu impact asupra sănătății și educației (subvenții/cupoane pentru masă la cantina școlii) etc. Aceste date urmează să alimenteze bazele de date județene.

Institutul Național de Statistică este principalul furnizor de date, prin anchetele sale. Toate anchetele existente ale gospodăriilor adresează întrebări despre gospodărie și indivizi în măsuri diferite. Noi indicatori vor fi adăugați la anchetele periodice pentru a acoperi mai bine gama largă de aspecte cuprinsă în Plan. În momentul de față anchetele Institutului Național de Statistică furnizează date insuficiente pentru monitorizarea sărăciei și a implicațiilor sectoriale ale acesteia. Capacitatea acestuia de a furniza date relevante pentru dinamica sărăciei și incluziunii sociale trebuie îmbunătățită. Este necesară suplimentarea cu secțiuni și indicatori a anchetelor sale astfel încât să se ofere o mai bună măsurare a veniturilor și a consumului, să se diversifice modalitățile de evidențiere a veniturilor și a cheltuielilor prin includerea de indicatori care să acopere specific aceste aspecte (venituri și cheltuieli) pentru categorii particulare, dar relevante de actori — întreprinzători din agricultură, întreprinzători din alte ramuri. În plus, datele oferite de INS trebuie să permită analize relevante pe regiuni și grupuri-țintă, care să ia în considerare aspecte relevante din domeniul ocupării și sănătății. În mod concret, actualele instrumente de măsurare a sărăciei suferă de următoarele deficiențe:

— Informația culeasă prin anchete nu corelează cu indicatorii agregați, estimați în Conturile naționale. Acest aspect sugerează faptul că informația culeasă prin anchete se referă numai la o mică parte a consumului gospodăriilor (circa 50–55% din consumul populației estimat în Conturile naționale).

— Informația asupra consumului și veniturilor populației este puternic afectată de sezonalitate și de nepotrivirea dintre perioada de referință pentru culegerea datelor și frecvența veniturilor/cheltuielilor respective. Acest aspect poate conduce la erori de includere și excludere în categoria săracilor și deci la estimări eronate.

— Trebuie îmbunătățită metoda de culegere a informației privind: a) chiriile și valoarea locuințelor; b) valoarea de închiriere și valoarea de piață a stocului de bunuri durabile; c) autoconsumul nealimentar.

— La ora aceasta România nu dispune de un instrument care să permită corelarea veniturilor/consumului populației cu aspecte care țin de condițiile de viață, ocupare și aspecte legate de piața muncii, accesul la servicii, precum educația și sănătatea.

— Metodele de eșantionare utilizate până în prezent nu sunt foarte eficiente. Volumul eșantionului este foarte mare, dar datorită metodologiei utilizate estimările sunt supuse unor erori relativ mari. În aceeași ordine de idei, în ciuda mărimii eșantionului nu pot fi efectuate analize statistice subregionale.

— Sondajele în gospodării nu suntacompaniate de instrumente care să permită culegerea de informații privitoare la prețurile din aria în care se desfășoară interviurile și nici la condițiile comunitare din respectivele arii.

— Datorită modului în care au fost concepute sondajul și eșantionul acestuia datele sunt disponibile pentru analiză cu o întârziere mare față de momentul culegerii lor. Deoarece reprezentativitatea este asigurată numai de eșantionul anual, rezultatele sunt disponibile abia în primăvara—vara anului următor.

— Inexistența unei practici regulate de diseminare a datelor primare către un grup permanent de utilizatori, format din reprezentanți ai *academia* (universități, institute de cercetare) și factori de decizie (ministere etc.) Aceste grupuri de utilizatori sunt o practică bine instituționalizată în toate țările din Europa (Anglia, Franța, Germania) și în multe dintre țările Europei Centrale și de Est (Bulgaria, Ungaria).

— Instrumentele existente nu sunt suficient de flexibile pentru a încorpora măsurarea efectelor unor noi măsuri de protecție socială (de exemplu, ajutorul social introdus în 1995 a fost măsurat cu ajutorul Anchetei integrate în gospodării începând abia cu 1997).

În concluzie, CASPIS consideră ca necesară elaborarea unui nou instrument mai adecvat măsurării corecte și la timp a sărăciei, simultan cu îmbunătățirea instrumentelor existente. Proiectarea noului instrument va fi realizată prin colaborarea dintre CASPIS, INS, Ministerul Dezvoltării și Prognozei, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale și reprezentanți ai *academia* și va lua în considerare lipsurile enumerate anterior și necesitatea analizei dinamicii sărăciei.

## SECȚIUNEA a II-a

### Componentele sectoriale ale PNAinc

#### CAPITOLUL VII

##### Ocupare

#### Evoluția ocupării în perioada 1990–2002

În anii '90 structura ocupării populației s-a schimbat esențial față de perioada anterioară. Tranziția la economia de piață a influențat puternic gradul de ocupare a populației sub aspectul volumului și structurii și a determinat adaptarea unei noi politici a ocupării. Ocuparea forței de muncă a devenit una dintre zonele cele mai tensionate ale tranziției. România s-a confruntat cu o criză a ocupării forței de muncă, în condițiile declinului economic instalat în ultimul deceniu. Privatizarea și restructurarea economiei românești au influențat semnificativ piața muncii, determinând masive disponibilizări și apariția fenomenului de șomaj. Involuțiile din economie au restrâns posibilitățile de ocupare; numărul populației active și ocupate și, respectiv, rata de activitate și de ocupare s-au redus, iar șomajul s-a cronicizat.

• Scăderea dramatică a numărului de salariați: din 1990 până în 2000 numărul de salariați s-a redus la aproape jumătate.

• Persoanele eliberate din sistemul salarial s-au distribuit în următoarele direcții:

— Au trecut în șomaj. Într-o perioadă scurtă a apărut un nivel substanțial al șomajului, ajungând în 1999 la 11,8%, iar în 2000 la 10,5%, scăzând însă în 2001 la 8,6%.

— Au ieșit la pensie, adesea înainte de limita legală, fapt care a încărcat sistemul de asigurări sociale, fără ca întotdeauna să se fi produs și o detensionare



corespunzătoare a pieței muncii: mulți pensionari cumulează pensia cu salariul.

— Destul de mulți, în lipsa locurilor de muncă „adevărate” caută o sursă de câștig în economia subterană, cu costurile și riscurile specifice ale acesteia.

— În fine, unii s-au retras în ocupații agricole, practicând însă mai degrabă o agricultură de supraviețuire.

• Șomajul la tineri este relativ ridicat, datorită lipsei de locuri de muncă disponibile. În ultimii ani (1996–2000) s-a produs chiar o reducere a ocupării grupelor foarte tinere de vârstă (15–24) de ani la 13,8% la 11,8%, paralel cu creșterea ponderii, până aproape de 10%, a persoanelor care au depășit vârsta de 65 de ani.

• Apariția unui larg segment de șomeri cronici. Datele statistice furnizate de Biroul Internațional al Muncii indică faptul că durata medie a șomajului tinde să crească, fiind diferită pe grupe de vârstă. În anul 2000 aceasta a fost de 18 luni, în creștere cu 2 luni față de 1999; în același an 51,5% din numărul șomerilor BIM erau în șomaj de mai mult de un an, iar peste 24% de mai mult de 24 de luni.

• Rata totală de ocupare a populației (numărul persoanelor ocupate la 1.000 de locuitori) a scăzut continuu.

• La sfârșitul anului 2000 rata de activitate, respectiv proporția populației active civile în populația de 15 ani și peste, era de 52,4% și rata de ocupare a populației, respectiv proporția populației ocupate civile în populația de 15 ani și peste, era de 46,9 %.

• Sporul natural negativ a avut efecte negative asupra resurselor de muncă. La 1 ianuarie 2001 populația activă era cu circa 1.200 mii mai mică decât la sfârșitul anului 1990, când număra 10.840 mii persoane.

• Nu se înregistrează discrepanțe grave între sexe din punctul de vedere al ocupării. Populația ocupată este ușor majoritar masculină (circa 54,0% sunt bărbați). În ultimii 5 ani ai deceniului trecut a crescut însă rolul forței de muncă feminine în activitățile economice.

• Reducerea populației ocupate a fost un fenomen prezent pe întreg teritoriul țării, diferențiat însă ca amploare și profunzime de la o regiune la alta, de la un județ la altul.

• Ca urmare a reducerii ratei de activitate a populației s-a înregistrat o creștere a sarcinii economice ce revine pe o persoană ocupată, exprimată prin raportul de dependență economică, calculat ca raport dintre numărul persoanelor neocupate (inactive și în șomaj) ce revin la 1.000 de persoane ocupate.

• Și calitativ s-a deteriorat forța de locuri de muncă. A crescut rapid ponderea locurilor de muncă care nu cer vreo calificare. Cel mai mult a scăzut ponderea locurilor de muncă care cer o calificare medie. Astfel, șomerii cu studii medii reprezentau 24,7% în 2000, dublându-se ponderea acestora față de 1991. Ponderea șomerilor cu studii superioare a fost destul de schimbătoare în această perioadă, oscilând între 1,5% și 3,2%.

• Deteriorarea calitativă a locurilor de muncă a dus la o erodare și mai accentuată a veniturilor provenite din ocupații economice.

#### **Politica de creștere a ocupării populației în perioada 2002–2005**

Sursele demografice ale creșterii cantitative a forței de muncă vor fi limitate. Populația totală se va reduce. În continuare rata de activitate va crește ușor, ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, prin care perioada de viață activă se va prelungi treptat, pentru

femei de la 57 la 60 de ani și pentru bărbați de la 60 la 65 de ani. Guvernul României acordă o atenție deosebită valorificării superioare a capitalului uman, atât prin perfecționarea profesională a salariaților, cât mai ales prin creșterea productivității muncii.

Evoluția ocupării va fi influențată de câțiva factori. Pe de o parte, fluxul de investiții străine va genera noi locuri de muncă. Se așteaptă ca întreprinderile mici și mijlocii să aibă, de asemenea, o contribuție pozitivă asupra creșterii gradului de ocupare, localizată mai ales sub aspectul muncii nesalariale. Pe de altă parte, continuarea procesului de restructurare și privatizare va induce presiuni asupra ocupării, generând noi disponibilizări. De asemenea, în ciuda unei creșteri economice relativ ridicate, piața locurilor de muncă rămâne tensionată, în principal din cauza structurii pe vârste și profesii a șomerilor, care nu este identică cu cererile din economie. Din aceste considerente Guvernul României acordă o atenție deosebită recalificării și reconversiei forței de muncă. Ca un rezultat agregat al acestor factori și ca urmare a politicii Guvernului, prognoza macroeconomică evidențiază posibilitatea reducerii pronunțate a ratei șomajului, de la 10,5% în anul 2000 la 8–9% în 2005. În același timp este posibil ca productivitatea muncii să sporească, ritmul său de creștere putând fi, începând cu anul 2003, chiar peste ritmul de creștere a produsului intern brut, situându-se constant la circa 5,5%.

#### **Obiective PNAinc în domeniul ocupării**

#### **Obiectivul 1: Creșterea accesului la și a calității serviciilor de ocupare și formare profesională a tuturor celor care doresc să devină activi pe piața muncii**

Principalele servicii oferite solicitanților de locuri de muncă în vederea creșterii șanselor de ocupare sunt:

- informarea și consilierea privind cariera;
- medierea locurilor de muncă vacante;
- formarea profesională, care să răspundă solicitărilor de pe piața muncii;
- completarea veniturilor salariale ale angajaților;
- stimularea mobilității forței de muncă;
- stimularea angajatorilor pentru încadrarea în muncă a șomerilor.

În vederea atingerii acestui obiectiv, următoarele acțiuni sunt avute în vedere:

a) extinderea numărului de centre de informare și consiliere din cadrul rețelei Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, modernizarea și dotarea acestora cu noi instrumente de lucru specifice;

b) organizarea anuală, la nivel național, a patru tipuri de burse de locuri de muncă: bursa generală adresată tuturor persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, bursa pentru absolvenții instituțiilor de învățământ, bursa pentru femeile aflate în căutarea unui loc de muncă și o bursă pentru persoanele cu handicap;

c) întocmirea unui plan de mediere pentru fiecare persoană aflată în căutarea unui loc de muncă;

d) medierea electronică a muncii, prin intermediul Internet, respectiv prin Serviciul electronic de mediere a muncii, accesibil la adresa [www.semm.ro](http://www.semm.ro), unde agenții economici își pot anunța locurile de muncă vacante, iar cei ce doresc să se angajeze pot consulta lista ofertelor disponibile;

e) dezvoltarea și modernizarea întregului sistem informațional al pieței muncii;

f) organizarea cursurilor de formare conform planurilor anuale de formare profesională, elaborate în baza studiilor

pe termen scurt privind necesitățile de forță de muncă pentru anumite sectoare/ocupății;

g) acordarea unei sume lunare neimpozabile persoanelor care primesc indemnizație de șomaj și care se angajează înainte de expirarea perioadei de șomaj. Această sumă lunară neimpozabilă se acordă din bugetul asigurărilor pentru șomaj, în cuantum de 30% din indemnizația de șomaj primită în luna anterioară încadrării, până la sfârșitul perioadei pentru care persoanele erau îndreptățite să primească indemnizație de șomaj;

h) promovarea mobilității ocupaționale și geografice prin acordarea unor prime, astfel:

- prima de încadrare neimpozabilă, egală cu nivelul a două salarii minime brute pe țară în vigoare la data acordării, pentru persoanele care se încadrează în muncă într-o localitate situată la peste 50 km de localitatea în care își au domiciliul;

- prima de instalare, egală cu nivelul a 7 salarii minime brute pe țară, pentru persoanele care, în perioada în care beneficiază de indemnizația de șomaj, se încadrează în muncă într-o altă localitate, schimbându-și domiciliul;

i) stimularea angajatorilor pentru încadrarea în muncă a șomerilor prin:

- subvenționarea locurilor de muncă;
- acordarea de credite în condiții avantajoase în vederea creării de noi locuri de muncă;
- acordarea de diferite facilități.

**Obiectivul 2: Crearea de locuri de muncă prin relansarea economică, dar și prin investiții în lucrări publice și stimularea activităților economice pe cont propriu**

- Alocarea unor sume importante pentru activitatea de creditare în condiții avantajoase a micilor întreprinderi; programe de training și consultanță în vederea creșterii capacității tehnice și organizatorice de a subcontracta activități de producție și servicii de la marile întreprinderi sau pentru inițierea unei afaceri

- Acordarea unor granturi pentru dezvoltarea sectorului privat în agricultură, industrie, turism, implementarea unor servicii de consultanță și asistență în afaceri reprezintă măsuri menite să asigure crearea de noi locuri de muncă pentru absorbția persoanelor neocupate.

- Subvenționarea din bugetul asigurărilor pentru șomaj a mai multor categorii de servicii, printre care:

- servicii publice de refacere și întreținere a infrastructurii, de ecologizare și de realizare a unor lucrări edilitare, organizate de autoritățile publice locale, de firme private sau organizații neguvernamentale, cu avizul administrației publice locale, în funcție de necesitățile și de cerințele înregistrate la momentul respectiv;

- servicii care cuprind activități de îngrijire la domiciliu a copiilor, bolnavilor, persoanelor vârstnice, persoanelor cu handicap, organizate de autoritățile publice locale, organizații neguvernamentale și alte organisme în condițiile legii.

**Obiectivul 3: Eliminarea de pe piața muncii a tuturor formelor de discriminare și stimularea încadrării în muncă a unor categorii de persoane vulnerabile (romi, persoane cu handicap, femei, tineri absolvenți ai instituțiilor de învățământ fără experiență în muncă, șomeri în vârstă de peste 45 de ani)**

- Sporirea participării tinerilor la viața economică prin demararea Programului pentru inițierea unor incubatoare de afaceri (proiecte-pilot), vizând acordarea de sprijin sub diverse forme (consiliere, informare) pentru tinerii întreprinzători

- Acordarea de șanse egale tuturor tinerilor pe parcursul procesului educațional și restructurarea sistemelor de educație și instruire pentru tineret; dezvoltarea și diversificarea ofertei educaționale nonformale pentru tineret

- Facilitarea accesului tinerilor la informație. Proiectul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale „Informare și consiliere privind cariera” constă în crearea rețelei naționale de centre de informare și consiliere profesională: 227 de centre la nivelul agențiilor județene și locale pentru ocuparea forței de muncă, 500 de centre la nivelul unităților școlare și centrelor județene de asistență psihopedagogică și 47 de centre în cadrul direcțiilor pentru tineret și sport județene, respectiv a municipiului București.

- Adaptarea planului de școlarizare la cerințele de perspectivă ale pieței forței de muncă

- Începând cu anul 2001 se derulează la nivel național Bursa locurilor de muncă destinată absolvenților de învățământ, organizată de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă. Prin Bursa locurilor de muncă organizată în anul 2001 (atât prin bursa generală, cât și prin bursa pentru absolvenți) au fost încadrați în muncă un număr de 14.761 de tineri.

- Absolvenții pot beneficia, în mod gratuit, de programe de instruire, precum și de alte măsuri din programe de asistență internațională adresate cu precădere tineretului sau care vizează prevenirea și combaterea șomajului (Leonardo, PAEM, RICOP, Programul PHARE 2000 „Coeziune economică și socială” etc.).

- Adoptarea în anul 2002 a Legii privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale. Prin această inițiativă legislativă este reglementat accesul la un loc de muncă al persoanelor marginalizate social. Angajatorii care încadrează tineri, în condițiile unui contract de solidaritate, denumiți angajatori de inserție, încheie convenții cu Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă prin care aceasta se angajează să ramburseze lunar salariul de bază stabilit la data angajării tinerilor, dar nu mai mult de 75% din câștigul salarial mediu net pe economie, comunicat de Institutul Național de Statistică

- Adoptarea de măsuri ce privesc formarea profesională prin programele de educație compensatorie sau de a doua șansă pentru cei care au părăsit temporar sistemul formal al educației de bază.

**Obiectivul 4: Creșterea ponderii măsurilor active**

Pentru anul 2002 se prevede creșterea ponderii măsurilor active de stimulare a ocupării forței de muncă în totalul cheltuielilor la 22,9%.

**Obiectivul 5: Dezvoltarea parteneriatului social în promovarea ocupării**

În vederea evaluării și monitorizării acțiunilor privind ocuparea forței de muncă, în România a fost constituit un parteneriat social cuprinzător, partenerii sociali fiind implicați în elaborarea politicilor și strategiilor pentru punerea în aplicare a diferitelor programe din domeniul ocupării.

**Obiectivul 6: Perfecționarea formării profesionale**

- Îmbunătățirea învățământului profesional și tehnic
  - Generalizarea profesionalizării ca finalitate a tuturor formelor și structurilor de învățământ

- Dezvoltarea unui sistem de consiliere și orientare școlară și profesională

- Adoptarea unor programe de educație compensatorie sau de acordare a unei a doua șanse pentru cei care au părăsit temporar a sistemul formal al educației de bază

— Implementarea societății informaționale prin sistemul educațional: informatizarea învățământului

— Dezvoltarea parteneriatului sistem educațional—sistem profesional, în contextul descentralizării sistemului educațional

— Anticiparea necesarului de competențe, corespunzător schimbărilor care se previzionează pe piața muncii

- Îmbunătățirea formării profesionale continue

— Înlăturarea blocajelor din activitatea de formare profesională a adulților

— Asigurarea calității furnizorilor de formare (elaborarea de standarde ocupaționale, autorizarea programelor de formare, evaluarea rezultatelor formării)

— Elaborarea de către patronate, împreună cu sindicatele, a planurilor anuale de formare profesională la nivel de întreprindere, prin care se va da posibilitatea salariaților să participe la diferite forme de pregătire profesională

— Încurajarea instituțiilor de învățământ superior de a multiplica oferta de pregătire continuă prin programe de tip postuniversitar

#### **Obiectivul 7: Reducerea șomajului de lungă durată**

- Pentru anul 2002 se prevede stimularea încadrării în muncă a minimum 42% din numărul șomerilor în primele 6 luni de la data intrării în șomaj.

- Persoanele disponibilizate colectiv, care prezintă un risc mare de a deveni șomeri de lungă durată, beneficiază de următoarele tipuri de măsuri active: cursuri de calificare/recalificare; servicii de ocupare-mutare; crearea de locuri de muncă în activități în folosul comunității; asistență și consultanță pentru începerea unei afaceri; servicii de dezvoltare economică locală; incubatoare de afaceri.

- Stimularea persoanelor pentru a se încadra în muncă înainte de expirarea perioadei de acordare a indemnizației de șomaj

- Stimularea angajatorilor, prin subvenționare directă, pentru crearea de locuri de muncă pentru șomerii din categoriile cele mai defavorizate. Astfel, pentru persoanele din rândul șomerilor de peste 45 de ani sau pentru șomerii întreținători unici de familie angajatorii primesc din bugetul asigurărilor de șomaj, pe o perioadă de 12 luni, o sumă egală cu un salariu minim brut pe țară pentru fiecare persoană angajată din această categorie, cu obligația menținerii contractului individual de muncă pe o perioadă de minimum 2 ani.

- Susținerea financiară a încadrării persoanelor din rândul șomerilor în vederea realizării unor lucrări de interes comunitar

- Determinarea angajatorilor de a identifica forme flexibile de muncă, cu norme parțiale de lucru și cu posibilitatea menținerii în muncă a persoanelor vârstnice, precum și a retragerii progresive a lor de la locurile de muncă pe care le-au ocupat

- Subvenționarea angajatorilor care încadrează în muncă, pe perioadă nedeterminată, șomeri în vârstă de peste 45 de ani și șomeri întreținători unici de familie. Angajatorul va primi lunar, pe o perioadă de 12 luni, o sumă egală cu un salariu minim brut pe țară în vigoare, pentru fiecare persoană angajată din aceste categorii, cu obligația de a o menține în muncă cel puțin 2 ani.

- Urmărirea aplicării de către angajatori a legislației existente privind excluderea discriminării pe criterii de vârstă prin înlăturarea oricăror restricții de vârstă la angajarea de noi lucrători.

**Obiectivul 8: Creșterea ocupării persoanelor din categoriile defavorizate, cu risc de a fi obiect al discriminării: persoane cu handicap sau în incapacitate de muncă; persoane de etnie romă**

**Obiectivul 9: Combaterea muncii fără forme legale**

## CAPITOLUL VIII

### Educație

Educația reprezintă un element-cheie al prevenirii riscului sărăciei și al excluziunii sociale, al asigurării dezvoltării umane și al promovării unei societăți incluzive.

Sistemul școlar românesc este relativ bine încheșat instituțional, organizat pe baze moderne, dar a fost afectat sever în perioada de tranziție, pe de o parte, de menținerea unei subfinanțări cronice, iar pe de altă parte, de șocul transmis de procesele de dezorganizare care au afectat întreaga societate românească. Suplimentar, el face față provocării adaptării la o societate aflată în rapidă schimbare. La confluența dintre o societate aflată sub puternicul stres al multiplelor crize și o școală care își găsește încă cu greutate resursele de răspuns la multiplele provocări, s-a produs o erodare a semnificației participării școlare, caracteristică tocmai segmentelor sărace ale societății. La rândul său, aceasta este un factor important al perpetuării sărăciei și excluziunii sociale.

#### **Problemele-cheie ale sistemului școlar din perspectiva prevenirii sărăciei și excluziunii sociale**

1. Un număr de copii inacceptabil de ridicat nu sunt cuprinși deloc în sistemul de învățământ. Ei sunt copii lipsiți de acte de identitate (mai ales din unele comunități de romi), copii trăind în familii dezorganizate social și confruntate cu sărăcia extremă sau copii cu handicap.

2. Nefinalizarea ciclului școlar obligatoriu din cauza abandonului și/sau eșecului școlar. Rata de participare în gimnaziu a fost de 94% pentru 1999/2000. După o scădere substanțială a participării la ciclul elementar și gimnazial în anii 1990—1996, în ultima perioadă s-a produs o redresare a situației. Sărăcia extremă și dezorganizarea socială, ca surse principale ale abandonului și eșecului, sunt amplificate de deficiențele interne ale procesului școlar.

3. Degradarea performanței sistemului de învățământ obligatoriu. În anul 1997, la testele internaționale pentru elevii din ultima clasă de gimnaziu România se plasa pe penultima poziție în Europa, înaintea Turciei, în ceea ce privește cunoștințele elevilor din ultima clasă a învățământului obligatoriu.

4. Un decalaj încă departe de a fi absorbit între pregătirea oferită de școală și cerințele societății românești în schimbare rapidă. Dacă sistemul universitar s-a adaptat mai rapid la noile nevoi ale pieței muncii, învățământul secundar, mai ales cel vocațional, nu a reușit încă să ofere un răspuns adecvat la cerințele unei piețe a muncii aflate ea însăși într-un stres uriaș generat de căderea economiei. Și mai puțin însă școala a reușit să ofere pregătirea necesară unei participări sociale active, evitării angajării în ciclul sărăciei și excluziunii sociale, confruntării eficace cu noile provocări: creșterea violenței și a delincvenței, drogurile.

5. O criză a pregătirii profesionale preuniversitare, ca reflectare a scăderii cererii pe piața muncii a cadrelor cu calificare medie. Dacă criza actuală a economiei nu a stimulat pregătirea profesională la nivelurile medii, acest deficit de pregătire școlar-profesională va afecta relansarea economiei. Neparticiparea la învățământul postobligatoriu se menține încă ridicată. Proporția tinerilor care nu reușesc să

obțină o altă diplomă decât cea de capacitate se plasează în jurul a 15—16% dintr-o generație.

6. Accentuarea polarizării educaționale care va deveni unul dintre factorii cei mai importanți ai polarizării sociale viitoare. Dacă, pe de o parte, participarea la învățământul superior a crescut rapid (aproximativ 25% dintr-o generație urmează astăzi cursuri universitare), a crescut în același timp proporția tinerilor care se retrag din procesul școlar înainte de a obține o pregătire școlar-profesională finală. Se prefigurează riscul fragmentării generațiilor tinere în două segmente: cei care urmează studii universitare și cei care nici măcar nu ajung la liceu sau școală profesională.

7. Accentuarea inegalității oportunităților de participare școlară. Accentuarea polarizării social-economice a adâncit inevitabil inegalitatea de șanse educaționale. O sursă suplimentară a creșterii inegalității șanselor o reprezintă adâncirea decalajului rural/urban. Școala în mediul rural se confruntă în mod special cu probleme grave: starea precară a clădirilor, dotarea rudimentară cu material didactic, lipsa cadrelor didactice calificate în multe zone rurale, distanțe mari până la școală, dificultăți de a participa la formele secundare de învățământ, plasate predominant la oraș, în lipsa unor facilități suficiente de cămine.

8. Deficit în interacțiunea dintre școală și comunitate. Pe de o parte, școala și-a redus capacitatea de a influența familia și comunitatea, pentru a dezvolta o atitudine pozitivă pentru participarea școlară, iar pe de altă parte, comunitatea susține încă într-o măsură insuficientă școala.

#### Grupuri vulnerabile

Un punct tare al sistemului nostru de învățământ îl reprezintă inexistența unor disparități de gen. Participarea școlară a fetelor tinde chiar, la anumite niveluri, să fie superioară celei a băieților.

Principalele grupuri de risc școlar sunt:

- populația de romi, datorită cumulării unor condiții adverse ca sărăcia severă și persistența unor strategii tradiționale de a face față dificultăților care au ca rezultat nesuținerea participării școlare;

- familiile care se confruntă cu o sărăcie extremă, lipsite de cele mai elementare condiții de viață, inclusiv de locuință;

- familii din zonele sărace caracterizate totodată de importante procese de dezorganizare/degradare socială;

- zonele rurale izolate și sărace cu acces scăzut la o educație de calitate, cu acces dificil la învățământul secundar;

- copiii cu handicap: neînscrisere școlară (cazuri mai rare), întârzieri în înscriere (cazuri de înscriere de abia după vârsta de 9—10 ani), educație școlară insuficientă în raport cu propriile posibilități.

#### Obiectivele PNAinc în domeniul educației

##### Obiectivul 1: Asigurarea înscrierii cvasitotale a copiilor de vârstă școlară în sistemul școlar

- Identificarea tuturor copiilor de 7—8 ani cu risc de a nu fi înscriși la școală și asigurarea înscrierii lor, precum și a copiilor care au depășit deja vârsta de înscriere (termen: octombrie 2003 — Ministerul Educației și Cercetării și autoritățile publice locale)

- Soluționarea rapidă a cazurilor de lipsă a actelor de identitate ale copiilor (termen: decembrie 2002 — autoritățile publice locale și Ministerul de Interne)

##### Obiectivul 2: Scăderea spre zero a abandonului școlar în ciclul obligatoriu în următorii 5 ani

- Susținerea în continuare a programului pentru asigurarea manualelor și rechizitelor gratuite pentru copiii din familiile sărace

- Asigurarea transportului în zonele cu distanțe casă—școală mari și acolo unde nu există cadre didactice calificate

- Explorarea posibilităților de a oferi servicii sociale și educaționale secundare pentru copiii cu risc ridicat de abandon/eșec: masă gratuită, suport suplimentar pentru pregătirea școlară

- Creșterea eficienței acordării burselor școlare

- Activizarea relației școală/comunitate:

- Creșterea implicării profesorilor în relația cu părinții și comunitatea

- Angajarea de asistenți sociali în școlile din mediile sociale cu risc ridicat

- Dezvoltarea relației școală—autorități publice locale

- Creșterea implicării serviciilor comunitare de asistență socială în susținerea participării școlare

- Îmbunătățirea conținutului învățământului pentru a-l face mai relevant pentru funcționarea socială performantă a copiilor

- Creșterea ponderii și calității disciplinelor aplicative pentru oportunitățile economice ale zonei și pentru viața modernă

- Formarea pentru sectoarele vieții sociale devenite înalt relevante: calculatoare cu principalele lor aplicații, limbi străine

- Accentuarea pregătirii copiilor pentru funcționarea într-o societate incluzivă

- Modernizarea rapidă a metodelor de învățare

- Program special de creștere a atractivității activităților școlare

- Creșterea gradului de „democratizare“ a școlii

- Creșterea șanselor de participare în formele de învățământ postobligatoriu a copiilor din mediile defavorizate, ca mijloc de creștere a motivației participării școlare

##### Obiectivul 3: Relansarea învățământului postobligatoriu, cu un accent special pe concepția învățământului tehnic și profesional

- Reconsiderarea filozofiei examenului de capacitate: el nu trebuie să devină o barieră pentru continuarea educației și nici o formă de accentuare a diferențelor de oportunități, ci o încheiere a ciclului obligatoriu care deschide angajarea în formele de învățământ secundar și superior, inclusiv pentru educație continuă și deschisă (termen: ianuarie 2003 — Ministerul Educației și Cercetării)

- Elaborarea unei strategii a învățământului tehnic și profesional, cu accent special pe suportul pregătirii pentru profesiile agricole și învecinate (termen: ianuarie 2003 — Ministerul Educației și Cercetării)

- Creșterea ponderii învățământului profesional în cadrul învățământului postobligatoriu

- Dezvoltarea unor componente importante ale curriculumului în parteneriat cu comunitățile locale. Acest lucru trebuie să fie practicat atât în învățământul gimnazial, cât mai ales în învățământul tehnic și profesional, dar și în cel liceal.

- Creșterea relevanței pentru funcționarea socială a învățământului postobligatoriu: capacități pentru participare socială activă, promovarea valorilor unei societăți incluzive, pentru prevenirea riscurilor societății moderne: violență, alienare, delinvență, consum de droguri

- Formarea capacităților necesare unei economii bazate pe cunoaștere

- Creșterea șanselor de acces la învățământul secundar a copiilor din zone defavorizate (din mediul rural, populația de romi, segmentele sărace, persoanele cu handicap)

- O politică special orientată a burselor sociale

- Cămine pentru copiii din zone geografice îndepărtate, dar și pentru cei care provin din familii confruntate cu lipsa condițiilor elementare de viață

**Obiectivul 4: Într-o perioadă de 10 ani va trebui să ne apropiem de situația în care toți tinerii să fi parcurs un ciclu școlar finalizat cu o specializare profesională**

**Obiectivul 5: Reabilitarea sistemului școlar din mediul rural**

- Reabilitarea clădirilor

- Modernizarea condițiilor de învățământ

- Asigurarea unui corp profesoral calificat și motivat

- Asigurarea transportului pentru copiii care locuiesc la distanțe mari de școală

**Obiectivul 6: Asigurarea accesului la formarea continuă**

- Dezvoltarea unor programe de corectare a deficitului de școlarizare a generației tinere (în mod special cea de 16–30 ani) generat de criza tranziției

- Programe continue de corecție a deficitului de educație produs de funcționarea normală a sistemului de învățământ

**Obiectivul 7: Creșterea funcției școlii de orientare școlară și profesională**

Orientarea școlară și profesională eficientă are un rol-cheie în stimularea motivației învățării și în formarea unor rute școlare stimulante. Ea este, în consecință, un puternic antidot al polarizării educaționale.

**Obiectivul 8: Promovarea egalității de șanse educaționale ca instrument esențial al diminuării polarizărilor sociale**

- Creșterea șanselor de acces la educație al copiilor din mediile sociale defavorizate

- Dezvoltarea unui sistem de învățământ deschis, cu șanse educaționale pe tot parcursul vieții

- Sprijin pentru accesul la învățământul secundar al copiilor proveniți din mediile defavorizate: gratuități la manuale și rechizite, burse sociale, internate pentru copiii veniți din alte localități

**Obiectivul 9: Generalizarea participării la anul de pregătire pentru școală din învățământul preșcolar (termen: creșterea participării către 90–95% în 2004)**

**Obiectivul 10: Promovarea educației incluzive pentru copiii cu handicap**

**Obiectivul 11: Creșterea capacității școlii de a promova incluziunea socială**

- Prezența în curriculum a elementelor de formare pentru o societate incluzivă

- Organizarea în cadrul școlii a unor programe de activitate orientate special pentru formarea capacităților de incluziune socială

**Obiectivul 12: Creșterea semnificației personale și profesionale a școlii**

- Îmbunătățirea conținutului școlar și a tehnicilor de predare în așa fel încât activitatea învățării să crească

- Creșterea implicării școlii în activități de timp liber

- Creșterea implicării părinților în conducerea școlii și în activități de suport pentru școală

## CAPITOLUL IX

### Sănătate

#### Probleme ale stării de sănătate

Programul guvernamental în acest domeniu pornește de la faptul că îngrijirea sănătății trebuie să fie un bun social colectiv, accesibil tuturor cetățenilor României, indiferent de capacitatea lor de a plăti, pe fondul asigurării unui acces liber și echilibrat la serviciile de sănătate.

Indicatorii stării de sănătate a populației exprimă o situație critică, România aflându-se la mulți dintre ei pe ultimele locuri din Europa:

- Mortalitate infantilă, mortalitate maternă, incidența anemiei la copii și la mame, boli cu transmisie sexuală sau cu alte forme de transmisie (sifilis, hepatită, SIDA)

- Stare de sănătate advers afectată de cumularea de boli insuficient tratate și de condiții nesănătoase de viață

- Starea proastă a dentiției, în mod special la tineri

- Frecvența morții evitabile (înainte de 65 de ani)

- Frecvența ridicată a accidentelor datorate neglijenței personale, lipsei de supraveghere a copiilor, deficitului de control asupra factorilor de risc: calitatea produselor, condiții naturale și sociale de risc

- Neimplicarea medicului de familie în controlul preventiv al pacienților în localitățile din provincie și în zonele puțin accesibile.

Patternul stării de sănătate exprimă efectul combinat al unor factori distincți:

- Sărăcia, prin lipsa de resurse financiare, generează alimentație deficitară, condiții mizere de locuit, lipsa de acces la condiții de igienă elementară, inclusiv la apă potabilă.

Incidența bolilor produse direct de sărăcie — tuberculoză, anemii — a cunoscut o creștere explozivă.

- Dezorganizarea socială generează abandonul grijii față de propria sănătate și mai ales de sănătatea copiilor, stiluri nesănătoase de viață, deficit de cultură și educație sanitară.

În ultimele decenii a crescut incidența bolilor generate de dezorganizarea socială și de deficitul de cultură a unei vieți sănătoase: boli transmisibile sexual, boli datorate lipsei de respectare a regulilor de igienă, alcoolism, consum de droguri, tutun, accidente insuficient prevenite.

- Deficitul de acces la serviciile medicale

Există trei mari surse ale limitării accesului la serviciile medicale:

- costurile economice directe sau colaterale implicate care nu pot fi susținute de resursele financiare precare ale unui segment foarte larg al populației. În mod special costul medicamentelor reprezintă o sursă importantă a deficitului de îngrijire medicală;

- o anumită confuzie în aplicarea legislației privitoare la sistemul de asigurări de sănătate, precum și deficitul de mediatizare a modului de acces la asistența medicală fac ca persoane din unele categorii cu risc social ridicat să nu beneficieze în mod practic de serviciile de asistență sanitară necesare. La acestea se adaugă și anumite neclarități în definirea pachetului minimal de servicii sanitare la care întreaga populație ar trebui să aibă acces;

- ambiguitățile de organizare ale sistemului de asistență medicală, cuplate cu resursele limitate, generează inegalități accentuate în acoperirea cu servicii medicale a unor zone geografice (localități depărtate) sau sociale (concentrările de sărăcie).

• Deficitul serviciilor de prevenție și tratament ambulatoriu

Reforma sistemului de sănătate a pus la baza sa obiectivul schimbării accentului de la spitalizare și tratament scump înalt specializat la prevenție și tratament ambulatoriu. Acest obiectiv nu a putut fi însă atins. Era de așteptat că în alocarea resurselor, sever limitate, câștig de cauză a avut segmentul înalt specializat al sistemului medical, care fusese ignorat sever în trecut și care, suplimentar, conține specialiștii cu prestigiu din sistem. Așa se face că tocmai tratamentul în comunitate, preventiv și curativ, a fost neglijat, intrând chiar într-o rapidă degradare.

• Dispariția sistemului de îngrijire medicală bazat pe teritorialitate a lăsat slab sau deloc acoperite o serie de zone: zonele rurale, mai ales cele izolate, zonele sărace și mai ales cele dezagregate social, zonele locuite de romi. Introducerea sistemului medicului de familie a agravat situația, distrugând sistemul teritorialității.

#### Grupuri sociale cu deficit de acces la serviciile medicale

• Familii a căror sărăcie este accentuată de dezorganizarea socială

- Familiile cu mulți copii
- Romi
- Locuitori săraci ai zonelor rurale izolate care nu au bani nici să se deplaseze la sistemul medical de la oraș
- Persoanele fără loc de muncă și lipsite de un venit constant

• Persoane fără locuință (homeless).

#### Servicii de asistență medicală critice cu deficit de acces

- Femei însărcinate/mame/nou-născuți
- Copii din familii sărace, dezorganizate, inclusiv din familiile de romi
- Lipsa de acces la mijloacele de planificare familială
- Insuficiența acoperire cu servicii medicale a situațiilor de boală cronică.

#### **Obiective strategice**

##### **Obiectivul 1: Dezvoltarea unor servicii medicale integrate**

Asistență primară și de prevenire, de specialitate în ambulator, în spital și de urgență, în scopul creșterii calității îngrijirilor, precum și realizării unui raport cost-eficiență corespunzător

##### **Obiectivul 2: Asigurarea accesului tuturor cetățenilor la un pachet minimal de servicii de sănătate atât prin soluționarea clară a situației persoanelor neasigurate, cât și a zonelor slab acoperite**

##### **Obiectivul 3: Reconstruirea unor forme de asistență socială teritorială**

- Dezvoltarea unor rețele coordonate de îngrijiri medicale, sociale și comunitare la nivel local, prin asistentul comunitar (social), moașe, infirmiere

- Crearea de centre sociomedicale în întâmpinarea persoanelor aflate în situație de risc: pensionari, persoane cu handicap, persoane fără adăpost, victime ale violenței în familie

##### **Obiectivul 4: Ameliorarea indicatorilor de mortalitate și morbiditate**

În mod special vor fi derulate 32 de programe naționale și se va dezvolta rețeaua serviciilor de sănătate publică prin schimbarea raportului sectoarelor spitalicesc-extraspitalicesc și crearea cadrului legal de control privind utilizarea banilor din programele naționale de sănătate.

##### **Obiectivul 5: Creșterea accesului la asistență medicală pentru segmentele de populație defavorizate: populația din mediul rural, din segmentul sărac, persoanele neasigurate etc.**

##### **Obiectivul 6: Elaborarea unei politici naționale în domeniul medicamentului: înscrierea prioritară a medicamentelor românești pe lista medicamentelor gratuite și compensate**

##### **Obiectivul 7: Susținerea dezvoltării culturii sanitare printr-o largă varietate de mijloace**

##### **Obiectivul 8: Accesul universal la planificarea familială**

##### **Obiectivul 9: Prevenirea îmbolnăvirilor transmisibile și netransmisibile cu caracter de masă**

##### **Obiectivul 10: Supravegherea medicală activă a mamei, copilului, familiilor-problemă și a persoanelor fără locuință**

##### **Obiectivul 11: Înființarea unor centre (servicii) teritoriale de îngrijiri preventive și medico-sociale cu caracter de asistență publică destinate grupelor de persoane cu risc înalt de boală, incapacitate sau dependență**

##### **Obiectivul 12: Dezvoltarea îngrijirilor destinate persoanelor vulnerabile la domiciliu, în staționare/cămine de zi, prin rețele sociale și în instituții cu paturi devenite disponibile prin reorganizarea teritorială a unităților subordonate Ministerului Sănătății și Familiei**

##### **Obiectivul 13: Reînființarea specialității de asistent medical de ocrotire/asistență socială, cuprinzând 2 poli: ocrotire copii și geriatrie**

## CAPITOLUL X

### Locuire

Asigurarea accesului la o locuire adecvată reprezintă o precondiție pentru exercitarea unor drepturi fundamentale de care trebuie să beneficieze orice persoană. A nu avea o locuință și/sau acces la o locuire adecvată este sinonim cu sărăcia extremă, reprezentând un deficit cronic de mijloace și oportunități, o manifestare a excluziunii sociale severe. Asigurarea accesului la locuire reprezintă un element esențial al incluziunii sociale.

Locuirea adecvată se referă atât la faptul că orice individ/familie trebuie să aibă o locuință, cât și la calitatea și confortul asigurate de locuință, precum și la spațiile, utilitățile și bunurile publice adiacente locuinței.

#### **Problemele sociale ale locuirii**

##### 1. Prefigurarea unei crize a locuințelor în mediul urban

Dacă în anii '70 România se apropiase de lichidarea crizei locuințelor, scăderea dramatică a construcției de locuințe în mediul urban, mai ales după 1989, prefigurează aici o nouă criză a locuințelor. În condițiile scăderii masive a veniturilor populației, retragerea statului din susținerea construirii de locuințe face ca cea mai mare parte a populației urbane care are nevoie de o locuință să nu dispună de sursele financiare necesare. Începând cu 1993, pe fondul scăderii finanțării acestui sector de la bugetul de stat ponderea locuințelor construite din fonduri publice a scăzut la 19,4% (în medie/an), iar în intervalul 1997—2001, la circa 7,5%. Pe acest fundal și ca urmare a costurilor mari de realizare a unei locuințe noi în mediul urban (300—400 dolari S.U.A./m<sup>2</sup> și prețul mare al terenului) s-a produs o scădere semnificativă a construcției de locuințe din mediul urban, în raport cu mediul rural: de la 14,6% în 1990 la aproape 6,5% în 2000. Drept urmare, locuințele construite din fondurile populației în intervalul 1990—1999 s-au realizat predominant în mediul rural (în medie în jur de 75%).

În aceste condiții, persoanele care au nevoie (tineri, persoane venite din mediul rural, cei care datorită unor împrejurări și-au pierdut locuința) se găsesc adesea în imposibilitatea cumpărării/construirii unei locuințe.

Datorită unei migrații mai accentuate spre mediul rural, caracteristică ultimului deceniu, presiunea lipsei de locuință în mediul urban a fost într-o oarecare măsură relaxată. Relansarea economiei va crește însă presiunea cererii de locuințe în mediul urban.

Criza locuirii în mediul urban ia două forme. În primul rând, supraaglomerarea. Densitatea locuirii este în România mai mare decât în celelalte țări în tranziție, mai ales în mediul urban. O tendință pozitivă se conturează însă: suprafața locuibilă a locuințelor nou-construite a crescut de la 47 m<sup>2</sup> în 1994 la 57,9 m<sup>2</sup> în 1999. Trebuie însă să ținem seama că cele mai multe construcții de locuințe au fost realizate de către segmentul prosper al populației. În al doilea rând, creșterea rapidă a numărului de persoane fără locuință, trăind în stradă sau în condiții improvizate, de mizerie. După 1989 s-a declanșat un proces necontrolat de pierdere a locuinței prin evacuare/expropriere: familii aruncate în stradă datorită restituției proprietății, confiscarea locuinței pentru a acoperi datoriile acumulate la întreținere, dar și deposedării prin infracțiunile de înșelăciune și abuz. Aceste fenomene se datorează lipsei unei legislații ferme care să protejeze interesele chiriașilor.

2. Accesul la locuință a segmentului sărac este, în mod special la oraș, extrem de scăzut.

Deși nevoia de locuințe este foarte mare, depășind de 20 de ori actualul ritm anual de construire, cererea efectivă este destul de redusă datorită atât veniturilor scăzute ale populației, cât și unor scheme funcționale de creditare puțin fezabile pentru populația săracă, dar nu numai. Costurile achiziționării unei noi locuințe sunt exorbitante în raport cu posibilitățile populației. În luna ianuarie 2001 exista un număr total de 206.882 cereri, din care 36,5% pentru închiriere, 35,0% locuințe sociale și doar 23,9% locuințe proprietate; aproximativ 60% dintre cereri erau formulate de persoane căsătorite care aveau cel puțin un copil în întreținere<sup>1)</sup>.

Accesul populației sărace la o locuință este paralizat și de lipsa unui fond de locuințe sociale. Programul de construcții de locuințe sociale este foarte modest în raport cu nevoile, mai ales datorită limitării fondurilor disponibile. La aceasta se adaugă și absența unor locuințe ieftine și a unui program de construire de locuințe ieftine, accesibile categoriilor salariale de nivel mediu/submediu și tinerilor, care a agravat criza socială a locuirii la orașe.

În 1998 a fost creată Agenția Națională pentru Locuințe (ANL) ca instituție de interes public, în scopul stimulării construcției de noi locuințe, dar și a procesului de reabilitare și consolidare a clădirilor existente. Gândită ca motor al relansării construcției de locuințe, inițial scopul agenției a fost de a oferi locuințe de calitate înaltă la prețuri accesibile, prin utilizarea unor linii de credit cu dobândă subvenționată. Deși ANL nu a vizat îndeosebi grupul celor săraci, grupul-țintă gândit inițial l-a constituit clasa mijlocie/salarială. Impactul programelor ANL este însă unul marginal, adresabilitatea lor fiind deturnată către cei care au mijloace financiare consistente.

### 3. Degradarea fondului locativ

Originea principalelor deficiențe ale clădirilor de locuit provine din calitatea slabă a construcției și din neglijarea îndelungată a întreținerii lor. Cele mai mari probleme le

ridică blocurile de locuințe: circa 2,5 milioane locuințe (aproximativ 35% din totalul locuințelor ocupate, reprezentând însă marea majoritate a locuințelor urbane) necesită reabilitarea infrastructurilor. Presupunând că întregul fond de locuințe va mai supraviețui încă 20 de ani, majoritatea acestora va servi doar ca adăpost și nu va corespunde unei locuințe decente, dacă nu se vor face eforturi considerabile și nu vor fi mobilizate resursele necesare renovării și întreținerii, consecutiv cu realizarea de noi locuințe.

Proporția condițiilor precare de locuire este ridicată și, predictibil, într-o creștere rapidă. Deconectarea de la utilitățile publice reprezintă un factor de deteriorare rapidă a locuințelor.

Managementul deficitar, mai ales al spațiilor comune, și slaba implicare în reabilitarea ansamblurilor de locuințe colective sunt factori care au accentuat degradarea locuințelor.

### 4. Criza costului utilităților publice

În ultimii ani a apărut o nouă problemă: accesul dificil la utilitățile publice. Doi factori au generat această problemă:

- degradarea infrastructurii sistemului de furnizare ori falimentul companiilor furnizoare (situație întâlnită în orașele mici), caz în care sunt afectați atât săracii, cât și nonsăracii;
- capacitatea financiară scăzută a unei importante părți a populației de a acoperi costurile pentru utilitățile publice, ca urmare atât a scăderii veniturilor reale după 1989, cât și a creșterii excesive a costurilor de producție și distribuție a utilităților publice (acoperirea ineficienței de către populație).

Scăparea de sub control a costurilor de furnizare a utilităților publice a aruncat pe umerii populației sărace o povară greu suportabilă. Deși veniturile reale ale populației au scăzut dramatic după 1990, cheltuielile de întreținere (achitarea utilităților publice îndeosebi) au crescut cu circa 40% din 1990 până în 2000. În această situație, o parte importantă a populației se confruntă cu mari datorii la plata cheltuielilor de întreținere, sporind atât riscul evacuării forțate (în cazul unor datorii foarte mari și greu rambursabile), cât și riscul de deconectare a întregului bloc/asociație de locatari de la furnizarea unor utilități, datorită sistemului colectiv de furnizare a utilităților publice.

În luna mai 2000 23,9% (≈ 820.000) din familiile care locuiau la acea dată în blocuri aveau datorii la întreținere pe mai mult de 3 luni<sup>2)</sup>. Aproximativ 68% din familiile „datornice” locuiesc în orașe mari, de peste 100.000 locuitori. Venitul mediu al gospodăriilor cu datorii la întreținere a fost de circa 135 dolari S.U.A. Aceeași situație o regăsim și la nivelul anului 2002<sup>3)</sup>. Cheltuielile medii de întreținere a locuinței pentru o familie de 4 persoane (apartament cu două camere, confort 1, București) au fost de aproximativ 2 milioane lei în ianuarie 2001 (≈ 65 dolari S.U.A.). În București 75% din cei aproximativ 100.000 restanțieri (18,2% din totalul proprietarilor) au datorii cuprinse între 1 și 5 salarii medii nete.

5. Finanțarea politicilor de locuire după 1990 a fost una marginală, atât în ceea ce privește angajarea de fonduri publice, cât și a altor surse private. În afara sumelor din fonduri publice alocate pentru construcția de locuințe, anual mai sunt realizate și alte cheltuieli relative la locuire<sup>4)</sup>, însă și acestea sunt mici și accidentale.

<sup>1)</sup> Inventariere realizată de MLPTL-DGCL în ianuarie 2001.

<sup>2)</sup> Barometrul de opinie realizat de OSF în luna mai 2000.

<sup>3)</sup> Conform datelor Federației Asociațiilor de Proprietari din România.

<sup>4)</sup> Cifre pentru anul 2000, conținute în Legea bugetului de stat pe anul 2000.

Structurile administrației publice locale au avut o implicare slabă și un impact marginal în ameliorarea problemelor de locuire. Între 1996–1999 cheltuielile legate de sectorul locuințelor și al lucrărilor publice în bugetele locale au fost în medie de circa 39,1%, însă o foarte mică parte dintre aceste fonduri au mers către locuire, cea mai mare parte fiind destinată reparației și întreținerii drumurilor.

#### Grupuri de risc

Riscul de a nu avea o locuință (adecvată) este generat îndeosebi de următorii doi factori:

1. venituri reduse pe membru de familie, ca urmare a șomajului/șomajului cronic, a lipsei oricărei ocupații, situație generată atât de factori structurali, cât și individuali; o asemenea situație poate merge de la lipsa locuinței (persoane/familii care niciodată nu au avut o locuință) și inadecvarea acesteia (supraaglomerare sau locuință degradată) și până la pierderea locuinței, ca urmare a evacuării datorită imposibilității achitării cheltuielilor asociate cu întreținerea (și/sau chiria) sau deposedării criminale;

2. deficit de protecție socială și politică de locuire neadecvată în raport cu cerințele tranziției au generat o vulnerabilitate crescută a unor grupuri sociale (unele dintre ele fiind tradițional vulnerabile).

Drept urmare a acțiunii conjugate sau separate a acestor doi factori, sunt afectați de lipsa unei locuințe, locuință și locuire inadecvată îndeosebi indivizii și familiile din mediul urban (dar nu numai) care au venituri mici și foarte mici, drept pentru care:

- nu își pot permite schimbarea locuinței, în condițiile în care actuala locuință devine inadecvată;
- nu pot beneficia de locuință socială din cauza numărului redus al acestor locuințe;
- nu își pot achita cheltuielile de întreținere, situație în care riscă să fie evacuați sau să le fie întreruptă furnizarea unor utilități publice, caz în care (datorită sistemului colectiv de furnizare) suferă de cele mai multe ori și locatarii (vecinii) care își plătesc întreținerea;
- nu sunt asistați atunci când vor să vândă locuința actuală (inaccesibilă datorită costurilor de întreținere) și să se mute într-una accesibilă.

Principalele categorii sociale vulnerabile sunt constituite de:

- grupurile care tradițional se confruntă cu un risc ridicat de sărăcie și excluziune socială și îndeosebi:
  - o parte importantă a celor de etnie romă;
  - familiile cu mulți copii;
  - familiile dezorganizate;
  - familiile monoparentale;
  - familiile cu persoane aflate în șomaj de lungă durată;
- grupuri care se confruntă cu situații dificile în ceea ce privește locuirea, unde cauzele sunt complexe însă nu în mod necesar cvasispecifice locuirii:
  - familiile străzii, care trăiesc în adăposturi improvizate în parcuri, în apropierea gropilor de gunoi, în ghețele de gunoi, lângă bălți și diferite terenuri abandonate (vezi cazurile din București de la lacul Văcărești și terenul viran din Grozăvești — 2002);
  - copiii străzii, care în marea lor majoritate trăiesc prin canale sau prin gări;
  - copiii care părăsesc instituțiile de ocrotire la vârsta de 18 ani;
  - un grup masiv, acoperit satisfăcător înainte de 1989, dar cvasiabandonat după 1990:

- tinerii, ale căror posibilități financiare sunt extrem de reduse în vederea achiziționării unei locuințe.

Deși marea majoritatea a celor ce au peste 35 de ani locuiesc în general în locuințe proprietate, achiziționate în timp, în cazul lor apare adesea problema calității locuirii, dată fie de vechimea și lipsa de întreținere a locuinței, fie de absența sau problemele sistemului de furnizare a unor utilități publice.

#### Obiective/direcții de acțiune în domeniul locuirii

##### Obiectivul 1: Eliminarea cazurilor de familii care locuiesc în stradă sau în locuințe improvizate, mizere

###### Program național de construcții de locuințe provizorii

Acest program trebuie să aibă ca obiectiv constituirea unei rețele de locuințe de urgență/temporare/de tranzit, cu noduri în fiecare județ, care să rezolve punctual și prompt, pentru o perioadă determinată, problemele urgente ale celor fără adăpost. Pentru a se realiza acest program se poate recurge la o largă gamă de soluții: construire de complexe de locuire temporară, cumpărarea unor spații/locuințe și reamenajarea lor. Estimările asupra numărului de persoane incluse în această categorie se situează în jurul a 10.000–15.000 de persoane. Lansarea unui astfel de program prin implicarea masivă a autorităților locale va rezidualiza în scurt timp această problemă.

Etapa 1: pentru cei fără locuință, până în decembrie 2002 fiecare județ, în funcție de amploarea problemei, va deține în stoc între 50 și 80 de locuințe de urgență care să asigure adăpost pentru circa 50 familii/80–100 de persoane, urmând ca până la sfârșitul anului 2004 programul să fie extins și problema să fie minimizată.

Etapa a 2-a: pentru cei care locuiesc în condiții accentuat precare: în intervalul 2005–2008 — construirea de locuințe temporare și locuințe sociale.

Promovarea unor soluții complementare, cum ar fi reabilitarea căminelor de nefamiliști prin achiziționarea lor în condițiile legii de către consiliile locale în vederea transformării lor în locuințe cu destinația de locuințe sociale sau locuințe cu chirie pentru tineri care pot fi realizate în cadrul programelor ce se derulează în prezent prin MLPTL, construirea unor adăposturi și cu sprijinul bisericii și realizarea unor adăposturi de noapte (shelters) (echipate cu paturi în dormitoare comune, dușuri, căldură etc.).

##### Obiectivul 2: Accesul tuturor celor în nevoie la o locuință ieftină, dar civilizată, fie socială, fie prin cumpărare în condiții avantajoase

Program național de construire de locuințe sociale

Program național de construire de locuințe ieftine, cu suport pentru cumpărarea lor

##### Obiectivul 3: Modernizarea urgentă a fondului de locuințe, prin:

- Asigurarea întreținerii și reabilitarea fondului de locuințe existent; stimularea investițiilor proprietarilor în repararea acestora
- Eliminarea decalajului dintre condițiile de locuire din mediul urban comparativ cu cele din mediul rural. Modernizarea locuințelor și a locuirii în mediul rural, îndeosebi prin facilitarea accesului la utilități publice
- Dezvoltarea capacității de intervenție a autorităților centrale și locale în vederea administrării eficiente a fondului de locuințe existent și furnizarea unor pachete standard de utilități, la un cost decent, suportabil
- Stimularea proprietarilor de a investi în întreținerea și repararea propriei locuințe, dar și a spațiilor comune (în cazul apartamentelor de blocuri). Refuzul de a întreține și



de a colabora la întreținerea locuinței și a spațiilor comune ar putea atrage după sine o serie de sancțiuni.

- Autoritățile locale pot oferi asistență în vederea identificării tipului de locuință pe care respectivul proprietar o poate achiziționa în funcție de posibilitățile sale de a o întreține sau, dacă este cazul (nu poate întreține o proprietate imobiliară), pe care o poate prelua în chirie. Proprietarii sau asociațiile de proprietari care vor investi în repararea spațiilor comune vor beneficia de reduceri ale taxelor pe proprietate

- Demararea unui program național de evaluare a costurilor/necesarului de reparare, reabilitare, remodelare și renovare a locuințelor

- Demararea unui program național de evaluare a volumului populației care locuiește în zone cu risc ridicat în ceea ce privește locuirea: zone afectate de inundații, surpări de teren; locuințe dezafectate etc.

- Stimularea proprietarilor în asigurarea propriilor locuințe
- Reducerea taxelor judiciare și ușurarea procedurilor de înființare a asociațiilor de proprietari.

Reabilitarea părților comune ce țin de instalațiile prin care se distribuie utilitățile publice trebuie să fie realizată de către companiile furnizoare de utilități publice, pe baza abonamentelor diferențiate în funcție de consumul individual/al asociației de locatari, care să cuprindă și o taxă de service/întreținere.

**Obiectivul 4: Asigurarea accesului tuturor cetățenilor la un minim decent de utilități publice, de o calitate înaltă și la un cost rezonabil**

Gradul de acces la utilități publice poate fi încadrat pe două dimensiuni:

- gospodăriile din mediul rural, unde situația este deosebit de gravă, accesibilitatea fiind redusă datorită lipsei infrastructurii necesare. Se urmărește creșterea numărului de gospodării rurale care dispun de canalizare, apă curentă și gaze naturale, prin lansarea unui program special care să vizeze nevoia de modernizare/reabilitare urgentă a locuințelor și infrastructurii din mediul rural;

- gospodăriile din mediul urban: deși aceste gospodării au acces fizic la diverse utilități, din punct de vedere al costurilor raportate la venituri, pentru o mare parte dintre ele aceasta reprezintă o problemă greu soluționabilă în momentul actual. Va trebui inițiat un program și vor trebui propuse soluții adaptate celor câteva cazuri tip existente (centrale individuale și contorizare individuală/centrale de cvartal etc.). Termenul de realizare a acestor propuneri: iunie 2003. Pe baza propunerilor astfel formulate, în luna noiembrie 2003 trebuie încheiată elaborarea unui plan național de acțiune, urmând a fi implementat începând cu anul 2004, cu finanțare de la bugetul central și de la bugetele locale. Un asemenea program va genera și creșterea responsabilității în consumul de utilități publice și spiritul de economisire, dar și consumul în funcție de posibilități. În cazul familiilor cu posibilități financiare sever limitate vor interveni alte programe (cum este în momentul de față ajutorul pentru căldură pe timpul iernii) care să le permită accesul minimal la consumul de utilități.

**Obiectivul 5: Identificarea unor noi surse de finanțare a construcției locuințelor**

- Stimularea autorităților locale și a tuturor actorilor relevanți de a se implica masiv în relansarea construcției de locuințe, care trebuie să vizeze construirea a 3 categorii de locuințe:

- ieftine/de calitate medie; este neapărat necesară creșterea stocului de locuințe accesibile categoriilor salariale și reducerea presiunii/cererii în acest segment cu cel puțin 15% până în anul 2004;

- sociale; este, de asemenea, necesară creșterea stocului de locuințe sociale cu 10% până în anul 2004;

- de închiriat/destinate vânzării; revigorarea pieței de construcții de locuințe prin acordarea de diferite facilități firmelor de construcții.

- Dezvoltarea unui mecanism mai eficient de prevenire a înșelării persoanelor sărace care doresc să își vândă locuința, situație frecvent semnalată.

**Obiectivul 6: Restrângerea riscului distrugerii locuințelor de dezastre naturale din zonele cu riscuri previzibile**

- Elaborarea unui program național de identificare a zonelor de risc și de amenajări pentru reducerea riscului

- Introducerea unor instrumente financiar-bancare destinate finanțării lucrărilor de reparații și reabilitare, instrumente accesibile populației/asociațiilor de proprietari

- Lansarea și susținerea unui program național de reabilitare și consolidare a acestora pentru evitarea riscurilor în caz de cutremur sau alte calamități naturale.

## CAPITOLUL XI

### Copil

#### Factori agravanți pentru situația copiilor

a) Procesul de sărăcire și de dezagregare socială în anumite zone ale colectivității, accentuat în mod special după 1989, al cărui efect este amplificat de o polarizare socială a natalității

Copiii se nasc mult mai frecvent în familiile sărace decât în cele prospere. Astfel, ponderea copiilor sub 16 ani în populația „celor mai sărace 30% familii“ era în 1999 de 27%, adică de 3 ori mai mare decât ponderea lor în populația „celor mai bogate 30% familii“ (9%).

O proporție mare de copii trăiesc în condiții de sărăcie severă sau chiar de mizerie, fapt care le pune în pericol nu numai dezvoltarea socială normală, dar și cea biologică.

Efectul sărăciei este agravat adesea de efectele distructive ale dezagregării sociale și în mod special a familiei. Abandonul copiilor nu este produsul sărăciei propriu-zise, ci al dezagregării familiei care se cuplează cu și amplifică starea de sărăcie. Neglijarea și chiar maltratarea copiilor, exploatarea lor sunt, la rândul lor, produse ale degradării structurilor sociale ale familiei și comunității, ale dezagregării stilurilor de viață.

#### b) Deficitul de suport social pentru copii

- Alocația pentru copii, care în 1989 se plasa spre 10% din salariul mediu, a fost beneficiul social a cărui valoare s-a erodat cel mai rapid, ajungând în 2000 la aproximativ o treime din valoarea sa cu 10 ani în urmă.

- O serie de servicii sociale pentru copii și pentru familiile cu copii s-au erodat și ele: tabere gratuite, facilități de petrecere a timpului liber. Chiar accesul la serviciile medicale a devenit dificil pentru multe familii. Grădinițele și, în mod special, creșele au devenit mai costisitoare, proporția familiilor cu copii care beneficiază de asemenea facilități fiind inacceptabil de redusă.

- Nu există nici o formă de suport social special pentru familiile monoparentale.

- Serviciile de asistență socială pentru familiile cu copii, inexistente în regimul comunist, nu s-au dezvoltat nici în

ultimii 12 ani. Practic, singurele servicii de asistență socială pentru copii sunt oferite în instituțiile rezidențiale pentru copiii abandonati și pentru cei cu handicap. Serviciile județene de protecție a copilului se centreză aproape exclusiv pe situația copilului abandonat sau cu risc de abandon. Nu există decât în mod excepțional o asistență socială pentru familiile cu copii, cu excepția unui număr restrâns de familii care prezintă riscul de abandon.

• Și pentru copiii cu diferite tipuri de handicap serviciile în familie și comunitate sunt mai degrabă o excepție, fapt care invită în mod constant la instituționalizarea acestora.

• În ciuda persistenței unui număr mare de copii abandonati, adopția națională nu numai că nu a fost stimulată, dar a fost chiar practic descurajată.

Singurul sector în care condițiile de viață ale copiilor s-au îmbunătățit în mod semnificativ este, paradoxal, cel al instituțiilor rezidențiale pentru copiii abandonati sau cu handicap.

### **Riscuri și vulnerabilități: grupuri de copii aflați în situații critice**

Ca urmare a acestor factori, următoarele grupuri de copii se află în situații accentuat dramatice, în legătură cu care trebuie promovate măsuri energice:

• Copiii care trăiesc în condiții de mizerie absolută: familii fără locuință sau cu condiții de locuire improvizate, degradate, cu mult sub standardele unei societăți civilizate; lipsiți de o alimentație minimală; fără acces practic la serviciile de asistență medicală și chiar la serviciile educaționale

• Copii care se confruntă cu o sărăcie severă, fiind lipsiți de multe dintre bunurile și serviciile care să le asigure o dezvoltare biologică și socială normală

• Copii abandonati, care reprezintă aproape 1,3% din totalul copiilor sub 18 ani. Pe lângă cei abandonati la naștere sunt mulți copii plasați în instituții rezidențiale de către familiile lor, incapabile să le asigure un minim de condiții de viață. Această din urmă situație este, *de facto*, o formă de abandon. Ultimele date furnizate de Ministerul Sănătății și Familiei indică o situație alarmantă în ceea ce privește abandonul. Departe de a fi fost stopat, numărul de copii abandonati la naștere pare a fi în creștere în acest an, putând atinge nivelul de 2,5% din totalul nașterilor.

• Cazurile de copii fără identitate legală (în special copii din populația de romi) și care, datorită lipsei actelor de identitate, nu pot beneficia de nici o formă de suport/serviciu social și nu pot fi înscriși în sistemul școlar

• Un număr mare de copii nedoriti, datorită lipsei de acces la mijloacele de planificare familială, sau de copii procreați nu ca rezultat al unei angajări responsabile a părinților

• Persistența fenomenului „copiii străzii”. În ciuda variațiilor programe întreprinse de multe organizații neguvernamentale, pe fondul unei reacții inhibitate a autorităților publice, numărul copiilor străzii nu pare a se fi diminuat în ultimii ani

• Copii neglijati sau chiar abuzați fizic și emoțional în propria familie. Neacordarea de către familie a suportului necesar formării și dezvoltării copiilor este adesea agravată de expunerea copiilor la acte de violență din partea părinților. Sărăcia, stresul social, dar mai ales procesele de dezagregare socială accentuate în perioada tranziției sunt factori profunzi ai înrăutățirii climatului familial în care cresc copii

• Tinerii lipsiți de familie care părăsesc instituțiile pentru copii la 18 ani. Lipsa suportului familiei, crucial pentru asigurarea integrării în viața adultă, dublată adesea de subdezvoltarea capacităților de viață autonomă sunt factori care fac din tinerii ieșiți din instituțiile pentru copii un grup cu vulnerabilitate foarte ridicată. Mulți dintre acești tineri trăiesc în stradă, lipsiți de șansa de a obține un loc de muncă stabil.

• Necuprinderea în sistemul școlar a unui număr intolerabil de ridicat de copii. Un grad ridicat de abandon școlar în ciclul obligatoriu, dar și o cuprindere încă scăzută în ciclul secundar care să ofere calificare profesională. Agravarea inegalității șanselor educaționale. Grupuri sociale cu oportunități educaționale substanțial scăzute: populația de romi, segmentele sărace, mediul rural

• Accesul limitat la serviciile medicale al unor segmente importante de mame și copii. Femeile însărcinate care nu au asigurare medicală nu primesc asistență medicală gratuită la naștere decât în cazuri de urgență și datorită bunăvoinței medicilor.

• Prevenirea și tratarea delincvenței juvenile este o zonă afectată de severe deficite legislative și instituționale. Copilul este insuficient protejat de riscul de a deveni victimă sau delincvent, iar consecințele unor asemenea situații pentru dezvoltarea ulterioară a copilului nu fac obiectul unor acțiuni recuperatorii articulate.

### **Obiective strategice pentru îmbunătățirea situației sociale a copiilor**

#### **Obiectivul 1: Reducerea substanțială a sărăciei copiilor**

• Eradicarea sărăciei extreme a copiilor

- Susținerea garantării venitului minim
- Asigurarea unei locuințe, inclusiv provizorii, pentru toate familiile cu copii lipsite de locuință

- Examinarea posibilității ca familiile cu copii aflate în condiții de sărăcie severă, beneficiare ale venitului minim garantat, să poată cumula cu acesta, cel puțin parțial, alocațiile pentru copii, eventual sub forma unor bunuri și servicii

• Reducerea substanțială, cu prioritate, a numărului de copii care locuiesc în condiții precare/mizere

- Mărirea numărului de locuințe sociale, cu acces prioritar pentru familiile cu copii

- Creșterea numărului de locuințe temporare care să preia, până la găsirea unor locuințe normale, familiile cu copii care locuiesc în condiții precare/mizere

• Absorbția rapidă a numărului de copii care trăiesc în condiții de sărăcie

- Creșterea alocației pentru copii până la valoarea de 10% din salariul mediu net

- Menținerea și extinderea formelor de suport/gratuități pentru copiii din familiile sărace: manuale și rechizite școlare (programul aplicat în 2001—2002 de Ministerul Educației și Cercetării în această privință pare a fi produs efecte pozitive), mese la școală, vacanțe, acces la creșe și grădinițe, cămine pentru copiii din învățământul secundar și superior, acces la cluburi școlare și sportive

• Promovarea unei politici speciale de suport pentru familiile monoparentale

Familiile monoparentale reprezintă aproximativ 10% din familiile cu copii din România, fără a fi însă susținute de vreo formă specială de suport. În țările occidentale există politici articulate de suport pentru aceste familii.

**Obiectivul 2: Scăderea riscului de abandon, inclusiv prin asigurarea dreptului copilului de a fi născut într-o familie care îl dorește**

- Asigurarea accesului la mijloacele moderne de planificare familială, cu o atenție specială pentru grupurile defavorizate
- Educație sexuală, cu accent pe adolescenți și grupurile defavorizate
- Acțiuni de creștere a responsabilității deciziei de procreare, în mod special prin acțiuni de asistență socială a grupurilor cu risc ridicat
- Instituirea unui sistem de servicii de asistență socială cu o orientare prioritară spre evitarea abandonului: servicii de asistență socială în comunitate, complementar cu dezvoltarea asistenței sociale în spitale și maternități.

**Obiectivul 3: Reducerea rapidă a numărului și gravității cazurilor de copii neglijăți/abuzăți/maltrătați/exploați în propria familie**

- Reglementarea juridică a situațiilor de neglijare/abuz/maltratare/exploatare a copilului în propria familie
- Constituirea unui sistem instituțional de prevenire și intervenție în asemenea cazuri: asistență socială comunitară, poliție, justiție
- Dezvoltarea unui sistem instituțional de preluare, de regulă temporară, a copiilor din familiile care nu le asigură condiții minime de dezvoltare
- Instituirea unui sistem de servicii de asistență socială pentru victimele abuzului: centre de zi, plasament familial în regim de urgență, locuințe provizorii pentru femeile victime ale violenței domestice
- Lansarea unui program de cercetare a dimensiunilor și a factorilor neglijării/abuzului/maltratării/exploatarii copiilor în familie
- Program de responsabilizare a părinților: prin servicii de asistență socială în situații de risc, întărirea relației cu școala, inclusiv prin introducerea printre condiționalitățile diferitelor beneficii sociale (de exemplu VMG) a legăturii cu școala și a susținerii participării școlare a copiilor.

**Obiectivul 4: Reforma radicală a tratării cazurilor de abandon**

- Lansarea unui program agresiv de adopții naționale
- Promovarea cu hotărâre a programului de dezinstiționalizare și de dezvoltare a formelor alternative la instiționalizare
- Extinderea în continuare a sistemului de plasament familial, complementar cu dezvoltarea unui sistem de asistență socială comunitară de suport și monitorizare
- Reforma radicală a instițuțiilor rezidențiale pentru copii: aplicarea accelerată a programului de lichidare a instițuțiilor de tip vechi, prin dezinstiționalizare și, acolo unde acest lucru nu este posibil, prin constituirea de instițuții de mici dimensiuni, de tip familial. Dacă în anul 1998 doar 7% din instițuțiile de tip rezidențial aveau mai puțin de 50 de copii, în luna martie 2002 procentul acestora a crescut la 43%.
- Reducerea numărului de adopții internaționale și proceduri eficiente de asigurare a promovării interesului superior al copilului în acest proces
- Dezvoltarea unui program național de suport al integrării în viața matură a tinerilor care ies din sistemul de suport pentru copiii abandonați (din instițuții, dar și din sistemul de plasament familial)

**Obiectivul 5: Stimularea și susținerea unei calități ridicate a natalității**

- Menținerea și extinderea concediului maternal plătit
- Creșterea alocației pentru copii
- Creșterea numărului de creșe și de grădinițe, complementar cu creșterea calității lor
- Examinarea posibilității de reducere a vârstei de acceptare la grădiniță de la 3 ani la 2 ani
- Promovarea unor forme flexibile și imaginative de îngrijire de zi a copiilor mici, ca de exemplu în familii specializate

**Obiectivul 6: Diversificarea serviciilor de suport pentru copii în cadrul comunității**

- Dezvoltarea sistemului de servicii de asistență comunitară: asistență socială în familie, centre de zi comunitare pentru copiii cu nevoi speciale, pentru copiii din mediile sociale defavorizate

**Obiectivul 7: Creșterea gradului de profesionalizare a personalului antrenat în protecția copilului**

- Creșterea ponderii personalului de specialitate cu calificare ridicată, încă deficitar în prezent: asistenți sociali, psihologi, sociologi, pedagogi
- Reciclarea/perfecționarea profesională a personalului existent, inclusiv prin forme universitare și postuniversitare la distanță/cu frecvență redusă

**Obiectivul 8: Eradicarea fenomenului „copiilor străzii” în cursul a 1–2 ani**

- Prevenirea abandonului în stradă al copiilor, inclusiv prin preluarea imediată a copiilor ajunși în stradă
- Dezvoltarea unui sistem de instițuții diferențiate de preluare a copiilor străzii și asigurarea unui proces de resocializare a lor
- Lansarea unei acțiuni ferme de preluare din stradă a fiecărui caz, în funcție de gravitate, în instițuții „deschise” a cazurilor „ușoare” (copii veniți de curând în stradă, mulți nu consumă încă droguri sau alcool, nu fură, nu au cazier) și în instițuții „închise” (centre de dezintoxicare, centre de reeducare) a cazurilor mai dure

**Obiectivul 9: Prevenirea delincvenței juvenile și recuperarea socială a delincvenților minori, susținerea socială a minorilor, victime ale delincvenței**

- Programe de prevenire a delincvenței juvenile, dar și de diminuare a riscului de a deveni victimă
- Constituirea unui sistem special de tratare a delincvenței juvenile, prin schimbări legislative și instițuționale
  - Elaborarea unei legislații speciale
  - Tribunale speciale pentru delincvenții minori
  - Dezvoltarea de sisteme de corecție/reinserție socială speciale pentru minori, cu accent pe formele comunitare de corecție și recuperare
- Dezvoltarea de servicii pentru suportul victimelor minore ale infracțiunilor
- Combaterea cu fermitate a traficului de copii și a prostituției juvenile
- Elaborarea și implementarea unui program național comprehensiv de prevenire a consumului de droguri și de tratament al dependenței de drog

## CAPITOLUL XII

### Tineri

Tinerii (categoria de vârstă 14–29 de ani) reprezintă un segment de populație care, pe de o parte, a beneficiat de noile oportunități oferite de societatea românească din ultimii 12 ani, dar a suportat masiv, pe de altă parte, costurile tranziției.

### **Problemele cu care se confruntă tinerii (14—29 de ani) din perspectiva prevenirii sărăciei și excluziunii sociale**

1. Persoanele tinere se confruntă cu o rată a sărăciei peste valoarea medie. În ultimii ani sărăcia tinerilor pare chiar a se fi accentuat. O parte importantă a tinerilor nu au independență financiară și depind de veniturile familiei.

2. O pondere importantă a populației tinere se confruntă cu condiții de locuit precare. Majoritatea tinerilor necăsătoriți locuiesc împreună cu părinții, cei căsătoriți nu își pot permite să cumpere/să construiască o locuință proprie.

3. Unul dintre aspectele cele mai tensionate cu care se confruntă populația tânără este situația ocupării: rata șomajului în rândul tinerilor este mai mare decât rata medie a șomajului.

4. Mulți tineri sunt tentați să caute soluția la numeroasele probleme cu care se confruntă în emigrare. În anul 1998 77,2% din totalul celor care au emigrat erau tineri de până la 40 de ani.

5. Degradarea situației educaționale a tinerilor datorită lipsei resurselor familiei pentru susținerea financiară a studiilor, în special pentru tinerii din mediul rural și din segmentele defavorizate

6. Creșterea consumului de droguri, concomitent cu scăderea vârstei de la care tinerii încep să devină consumatori. Ponderea cea mai mare a persoanelor consumatoare de droguri se înregistrează la grupa de vârstă 19—24 de ani.

7. Creșterea delincvenței juvenile și reducerea vârstei la care debutează infracționalitatea. În special prostituția și proxenetismul, ca forme specifice de delincvență, amenință în primul rând tinerele fete.

8. Nu există o politică de stimulare/încurajare a întemeierii familiei în rândul tinerilor. Întemeierea unei familii este adesea descurajată de dificultatea procurării unei locuințe, obstacolele în găsirea unui loc de muncă, șansele scăzute de a procura bunuri de folosință îndelungată, veniturile nesigure și mici pe care tinerii le pot obține.

#### Grupuri vulnerabile de tineri:

• Tinerii săraci — au venituri reduse sau nu au venituri și sunt dependenți de familie. Provin din familii sărace, din zone cu dezvoltare socioeconomică scăzută. Riscul de a fi săraci este mai mare pentru tinerii șomeri, tinerii căsătoriți și tinerii cu o pregătire școlară redusă.

• Tinerii șomeri — sunt mai numeroși printre cei cu calificare scăzută; mulți tineri, după absolvirea studiilor (inclusiv studii superioare), trec printr-o perioadă de șomaj; uneori muncesc „la negru” și sunt excluși de la drepturile angajaților în muncă; programele de formare vocațională nu sunt corespunzătoare nevoilor de pe piața muncii.

• Tinerii din mediul rural — lucrează în gospodărie, de cele mai multe ori în familia părinților; nu au pământ; au șanse reduse pentru calificare și specializări în profesii noi, moderne; au posibilități reduse de învățare a limbilor străine și de utilizare a calculatorului; absolvenții de școală generală nu își continuă studiile, rămân necalificați și astfel nu se pot angaja; absolvenții de școli profesionale și liceu de la sate nu reușesc în întregime să se angajeze la oraș; nu au facilități de petrecere a timpului liber și au mai puține oportunități de participare socială și politică.

• Tinerii cu nivel scăzut de școlarizare — abandonarea școlii în clasele primare sau după absolvirea celor secundare, precum și lipsa calificării îi pun în situația de a fi excluși de pe piața muncii.

• Tinerii căsătoriți — se confruntă cu problema locuinței; nu își pot procura bunuri de folosință îndelungată; au venituri mici, insuficiente.

• Tinerele fete — sunt supuse mai mult riscului șomajului; cad victime „industrii sexului”; sunt din ce în ce mai dependente economic.

• Tinerii proveniți din instituții de asistență socială — au greutăți imense în găsirea unei locuințe și a unui loc de muncă; sunt expuși unui risc ridicat de a fi atrași în lumea delincvenței; nu au familii care să le asigure protecție sau cei care au nu se pot baza pe ele.

• Tinerii cu comportamente deviante și delincvente — sunt consumatori de alcool, droguri; fac parte din categoria „tinerilor străzii”; racolați în rețele de cerșit, prostituție, pedofilie; delincvenții, după ieșirea din penitenciare, nu beneficiază de programe de resocializare și integrare socială.

• Tinerii supradotați — sunt vulnerabili datorită greutăților pe care le întâmpină în plan material și social, în efortul lor de afirmare a calităților excepționale pe care le au; sunt supuși tentației de emigrare.

#### **Obiectivele PNAinc în domeniul tineretului**

##### **Obiectivul 1: Sporirea participării tinerilor la viața economică**

• Dezvoltarea de programe de informare și consiliere profesională pentru tineri

• Modificarea și completarea legislației actuale cu privire la angajarea tinerilor absolvenți. Stimularea angajării tinerilor

• Promovarea de politici nediscriminatorii cu privire la ocuparea unui loc de muncă de către tinerele femei, cu prioritate de către tinerele mame

• Asigurarea condițiilor necesare recalificării și reconversiei profesionale a tinerilor aflați temporar în afara pieței muncii

##### **Obiectivul 2: Creșterea participării sociale a tinerilor**

##### **Obiectivul 3: Atenuarea impactului factorilor de risc care conduc la marginalizarea și excluziunea socială a tinerilor**

• Construirea de locuințe sociale pentru tineri, inclusiv pentru tinerii din instituții și pentru familiile tinere cu venituri reduse

• Acces gratuit la mijloacele de planificare familială

• Promovarea programelor de prevenție a consumului de alcool, tutun, droguri

• Finanțarea de proiecte pentru grupuri de tineri aflați în situație de risc: tineri romi, tineri din mediul rural, tineri din familii defavorizate, tineri proveniți din instituții, tineri cu dizabilități

##### **Obiectivul 4: Creșterea participării școlare, mai ales la nivelul secundar și postsecundar**

## CAPITOLUL XIII

### **Persoane cu handicap**

#### **Probleme referitoare la protecția socială a persoanelor cu handicap în familie**

1. Serviciile comunitare sistematice care să vină în sprijinul persoanelor cu handicap neinstituționalizate sunt limitate atât ca număr, cât și ca tip. În toate județele numărul centrelor de zi ce oferă servicii de terapie și programe de integrare socială persoanelor cu handicap este foarte mic, acestea fiind plasate în aproape toate cazurile în reședința de județ, spre deosebire de instituțiile rezidențiale care, multe dintre ele, sunt plasate în mediul rural.

2. Serviciile privind plata și contractarea unor îngrijitori/asistenți personali pentru persoanele cu handicap grav sunt deficitare. O problemă importantă se referă, în acest context, la calificarea și modul de abordare a semnificației asistentului personal. Au existat o serie de încercări de a rezolva această problemă, însă calitatea îngrijirii oferite de asistenții personali continuă încă să reprezinte o problemă.

3. Lipsa capacității serviciilor sociale generale, nespecifice de a se adapta nevoilor speciale ale persoanelor cu handicap. Una dintre problemele existente la nivelul învățământului special este slaba promovare a educației incluzive, necesară integrării sociale a persoanelor cu handicap, ca grup vulnerabil, cu risc ridicat de marginalizare socială. Chiar în condițiile în care Ministerul Educației și Cercetării a elaborat un plan de promovare a școlarizării copiilor cu deficiențe în școli normale, pregătirea cadrelor didactice în acest domeniu este o problemă dificilă și greu de rezolvat.

4. Lipsa oportunităților de muncă pentru persoanele cu handicap face ca majoritatea acestora, indiferent de gradul de handicap, să devină dependente de strategii pasive de suport și sprijin, având ca efect creșterea rapidă a riscului de sărăcie. Cadrul legislativ existent pune accentul mai degrabă pe stimularea angajatorilor de a angaja persoanele cu handicap (și în special prin penalizarea neangajării acestora decât prin motivarea pozitivă), și mai puțin pe crearea unor structuri productive protejate, care să ofere persoanelor cu nevoi speciale șansa de a-și spori bunăstarea prin muncă, și nu de a rămâne beneficiari pasivi ai politicilor sociale. Încurajarea unor forme productive protejate este de natură a reduce costurile sistemului pasiv de protecție socială a acestor categorii de persoane concomitent cu reducerea riscului de sărăcie.

5. Inechitatea accesului la servicii sociale fundamentale în raport cu ceilalți indivizi face ca persoanele cu handicap mai sărace să fie și mai dezavantajate decât cele cu posibilități materiale mai ridicate, ducând la creșterea exponențială a riscului de excludere socială pentru acestea.

6. Inechitatea accesului la servicii/beneficii de protecție socială în cadrul grupurilor de persoane cu handicap, datorată distanței fizice față de reședința de județ. Lipsa unor structuri intermediare, subjudețene, care să absoarbă nevoile din teritoriu, duce la consumul inechitabil de servicii/beneficii de protecție socială destinate persoanelor cu handicap. Costurile asociate informării și formulării unor cereri pentru diferitele beneficii/servicii de protecție a persoanelor cu handicap sunt foarte mari cu cât distanța între locul de rezidență și orașul reședință de județ este mai mare.

#### **Probleme referitoare la persoanele cu handicap din instituții de tip rezidențial**

Problemele instituțiilor rezidențiale pentru persoane cu handicap vizează în principal capacitatea acestora de a recupera, cel puțin parțial, respectiv de a crește capacitatea celor asistați de a se integra în mediul social și familial natural, prin asigurarea unor servicii profesionale de o calitate cel puțin acceptabilă.

1. Finanțarea. Instituțiile rezidențiale s-au confruntat — o dată cu accelerarea procesului de descentralizare financiară a acestor servicii — cu probleme serioase datorate subfinanțării, în timp ce primăriile pe teritoriul cărora existau astfel de instituții s-au confruntat cu crize bugetare serioase, în special dacă ținem seama de faptul că majoritatea acestor instituții sunt plasate în mediul rural. În 1999,

primul an în care toate cheltuielile asociate întreținerii și funcționării acestor instituții (inclusiv hrana asistaților și salariile personalului) au fost trecute în responsabilitatea bugetelor locale, aceste cheltuieli au scăzut în termeni reali în raport cu anul precedent, când ele cuprindeau doar costurile asociate întreținerii clădirilor. Începând cu anul 2000, responsabilitatea financiară a fost împărțită între bugetele locale și Fondul de solidaritate socială pentru persoanele cu handicap, pentru a preîntâmpina situații disperate, ce îi amenință pe cei asistați cu lipsa celor mai elementare resurse. Această măsură nu a reușit să crească substanțial nivelul cheltuielilor destinate instituțiilor pentru persoane cu handicap.

2. Problema personalului calificat. Dualitatea responsabilității legate de aceste instituții a avut drept consecință majoră imposibilitatea creării unei structuri motivaționale adecvate pentru îmbunătățirea activităților și creșterea standardelor de viață în aceste instituții. Pe de o parte Secretariatul de Stat pentru Persoanele cu Handicap elaborează norme și standarde pentru funcționarea acestor instituții (este vorba în primul rând de numărul personalului calificat, tipul de calificare, tipuri de activități recuperatorii). Pe de altă parte însă bugetele locale reduc la minimum cheltuielile acestora, stabilind salariile la nivelul minim posibil și reducând numărul de angajați. Datorită nivelului scăzut al salariilor și condițiilor de muncă precare, dar și datorită amplasării acestor instituții în mediul rural recrutarea unui personal calificat devine o problemă crucială.

3. Serviciile în cadrul instituțiilor rezidențiale. În ciuda eforturilor financiare și a costurilor deloc neglijabile asociate întreținerii persoanelor cu handicap în instituții, acestea prezintă un risc mai ridicat de excludere socială, în special datorită scăderii progresive a șanselor de a se integra în comunitate, în lipsa unor programe recuperatorii sistematice. Serviciile furnizate în aceste instituții — terapie recuperatorie, monitorizare medicală, programe speciale de reintegrare profesională și socială — sunt mai degrabă punctuale, nesistematice, lipsite de coerență, acolo unde ele se desfășoară efectiv. Acest lucru se datorează în primul rând lipsei unui personal calificat angajat în aceste instituții. Atragerea unui personal calificat sau specializat este aproape o imposibilitate, cât timp salariile acestor categorii de angajați sunt dintre cele mai mici (fiind plătite de consiliile locale), instituțiile fiind plasate mai toate în mediul rural, iar bugetele alocate acestor instituții fiind mai degrabă insuficiente până și în a asigura supraviețuirea acestora și a asistaților. Numărul medicilor lucrând în aceste instituții ajunge — în medie — la doar 65% din numărul de poziții considerate a fi minimum necesare. Același lucru este valabil și pentru personalul medical calificat auxiliar. Pondere specialiștilor în totalul angajaților din astfel de instituții nu depășește 8%.

4. Acoperirea insuficientă cu servicii rezidențiale devine o problemă serioasă o dată ce instituțiile de asistență socială sunt descentralizate din punct de vedere financiar, iar consiliile locale nu mai sunt dispuse să plătească pentru asistența socială a persoanelor de pe teritoriul altor județe. Pe de altă parte, sunt județe (ca de exemplu Covasna) care nu au pe teritoriul lor instituții rezidențiale. În plus, unele zone prezintă patologii speciale care duc la creșterea numărului de dizabilități specifice la care infrastructura instituțională nu are capacitatea structurală să răspundă.

### **Alte probleme ce afectează bunăstarea persoanelor cu handicap**

1. Capacitate instituțională scăzută a agenților guvernamentale deconcentrate

Inspectoratele teritoriale de stat pentru persoane cu handicap (ITSPH) sunt structuri mai degrabă mici, având un număr foarte redus de angajați, atât în raport cu nevoile și activitățile specifice pe care le presupun, cât și comparativ cu orice altă structură teritorială administrativă. Acest fapt duce la:

— limitarea și inechitatea de acces la servicii/beneficii pentru persoanele cu handicap.

ITSPH sunt situate în orașele reședință de județ, acestea fiind cu foarte puține excepții singurele locuri în care oamenii se pot adresa pentru informații privitoare la sistemul de protecție existent, pentru întocmirea cererilor și dosarelor necesare diferitelor forme de protecție socială. Lipsa personalului suficient sau a unor servicii intermediare care să reprezinte o verigă de legătură în teritoriu face ca această problemă să nu poată fi rezolvată local, cel puțin până la crearea unor servicii comunitare de asistență socială, stipulate în legea asistenței sociale;

— blocarea oportunităților de inițiere, monitorizare și evaluare a unor programe sistematice — la nivel local — cu scopul recuperării, creșterii abilităților de integrare socială, dar și al protejării persoanelor cu handicap, prin controlul calității serviciilor de care beneficiază.

2. Slaba implicare a societății civile și a comunităților locale în integrarea socială a persoanelor cu handicap. Organizațiile neguvernamentale și fundațiile private acționând în acest spațiu sunt foarte puține comparativ cu alte zone ale asistenței sociale, ca de exemplu copilul în dificultate. Mai active sunt diferitele tipuri de asociații/organizații ale persoanelor cu tipuri specifice de handicap. Unele dintre acestea beneficiază de suportul asociațiilor de profil ce activează la nivel internațional și care reușesc colectarea externă a unor fonduri destinate organizării și desfășurării unor programe recuperatorii specifice. Alte asociații de acest tip sunt mai degrabă orientate către protecția și susținerea drepturilor membrilor lor. La nivelul comunităților locale implicarea este și mai scăzută. Nici măcar familiile din care provin persoanele cu handicap nu par a fi sensibile și cooperante în ceea ce privește îmbunătățirea/creșterea capacităților acestor categorii de persoane, punând accent în primul rând pe beneficii monetare și facilități financiare.

3. Instituționalizarea ca posibilitate de abuz din partea familiei. Abuzurile familiilor sunt adesea cauzele ce duc la instituționalizarea persoanelor cu handicap, în special a celor vârstnice. Preîntâmpinarea și penalizarea acestor situații (sanționarea nerespectării obligației legale de întreținere prevăzută de art. 86 din Codul familiei), dublate de elaborarea unor servicii comunitare adecvate, ar reduce în mare măsură șansa de a cădea în sărăcie a unui segment semnificativ al populației vârstnice.

4. Instituționalizarea, ca lipsă a alternativelor/opțiunilor de suport, a persoanelor cu handicap în mediul natural, familial. Lipsa serviciilor de tip comunitar adresate persoanelor neinstituționalizate și calitatea scăzută a îngrijirii la domiciliu a persoanelor cu handicap grav duc la alegerea instituționalizării, adesea ca singura soluție viabilă pentru persoana cu handicap, precum și pentru familia acesteia. Această opțiune, în condițiile relativ proaste oferite de aceste forme rezidențiale, duce adesea la disoluția relației

asistat—familie, având ca efect abandonul în sărăcie al persoanelor cu handicap.

O tendință manifestată atât la nivelul preocupărilor actorilor instituționali implicați, cât și la nivelul legislativ este aceea de a crește protecția acordată persoanelor neinstituționalizate prin:

a) încercarea de a diminua posibilitățile în ceea ce privește abuzurile familiilor persoanelor cu handicap, în detrimentul persoanei cu handicap, dar și al comunității locale (de exemplu, prin instituționalizare forțată etc.);

b) creșterea calității serviciilor oferite de către asistenții personali concomitent cu menținerea avantajelor utilizării forței de muncă din familia proprie a persoanei îngrijite;

c) dezvoltarea unor centre de zi care să ofere programe recuperatorii specializate;

d) nu în ultimul rând, sensibilizarea comunității la nevoile specifice ale persoanelor cu handicap în vederea integrării acestora într-o viață normală.

### **Obiectivele PNAinc în domeniul persoanelor cu handicap**

#### **Obiectivul 1: Asigurarea de șanse egale de participare la viața socială a persoanelor cu handicap, specifice unei societăți incluzive**

• Dezvoltarea unei rețele comprehensive de centre de zi în vederea recuperării, integrării și dezvoltării în comunitate a persoanelor cu handicap. În cadrul acestor rețele trebuie să existe și centre de informare și consiliere atât pentru persoanele cu handicap, cât și pentru familiile acestora.

• Îmbunătățirea serviciilor la domiciliu pentru persoanele cu handicap grav neinstituționalizate, în primul rând prin creșterea capacităților de îngrijire specială a asistenților personali ai acestora. Deși o serie de reglementări referitoare la această problemă au fost adoptate și programe de formare au fost inițiate, există însă în continuare aspecte deficitare în legătură cu activitatea acestora.

• Asigurarea — pe fondul serviciilor de asistență socială comunitară (preconizate a se realiza în baza legii asistenței sociale/a serviciilor de asistență socială) — a unor sisteme-expert locale care să reprezinte veriga de legătură între principalul finanțator al serviciilor/beneficiilor (i.e. comunitatea, respectiv primăria) destinate acestor categorii și organizațiile guvernamentale județene specializate.

• Promovarea accesului persoanelor cu handicap ușor la servicii sociale nespecifice (educație normală, servicii de asistență medicală primară și preventivă), inclusiv prin dezvoltarea infrastructurii speciale pentru persoanele cu handicap: infrastructură stradală, lifturi speciale pentru accesul la metrou, infrastructură specială pentru accesul în clădirile instituțiilor publice etc.

• Promovarea educației incluzive concomitent cu educația pentru incluziune a întregii comunități, prin integrarea valorilor toleranței și acceptarea diferențelor — în primul rând — în cadrul proceselor educaționale, la toate nivelurile sale. Programele școlare trebuie să promoveze o viziune deschisă asupra vieții, care să permită dezvoltarea unui sentiment de înțelegere reciprocă și solidaritate socială. Acest subiectiv presupune:

— cursuri speciale pentru cadrele didactice în vederea includerii copiilor cu handicap motor și psihic ușor în cadrul educațional comunitar;

— programe de conștientizare a nevoilor specifice a persoanelor cu handicap, a riscurilor pentru întreaga comunitate ale neadresării acestora și de creștere a solidarității sociale cu aceste categorii de persoane; desfășurarea

acestor programe trebuie să aibă loc în primul rând în școli.

- Dezvoltarea serviciilor de pregătire și formare profesională a persoanelor cu handicap, prin finanțarea de către SSPH a unor proiecte (proiecte proprii sau din cadrul unor organizații neguvernamentale)

- Crearea oportunităților de muncă pentru persoanele cu handicap, prin crearea unor structuri productive protejate și acordarea unor noi măsuri stimulativ pentru acestea: reduceri semnificative ale costurilor globale destinate acoperirii impozitului pe profit

- Acordarea de măsuri stimulativ pentru angajatori (potrivit prevederilor Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă)

- Acordarea pentru persoanele cu handicap a unor facilități deja instituite pentru alte categorii sociale vulnerabile și cu risc crescut de sărăcie, ca de exemplu accesul la magazinele „economat“

**Obiectivul 2: Asigurarea unui mediu adecvat în vederea recuperării, cel puțin parțiale, a persoanelor cu handicap în cadrul instituțiilor de tip rezidențial**

- Dezvoltarea și diversificarea surselor de autofinanțare la nivelul instituțiilor rezidențiale, având în vedere că majoritatea sunt plasate în mediul rural (Hotărârea Guvernului nr. 109/1999 privind valorificarea produselor și serviciilor realizate în cadrul căminelor-atelier și al altor cămine din coordonarea SSPH și Ordinul secretarului de stat al Secretariatului de Stat pentru Persoanele cu Handicap nr. 46/1999 referitor la normele metodologice de aplicare a Hotărârii Guvernului nr. 109/1999)

- Dezvoltarea unor programe recuperatorii specifice concomitent cu elaborarea unor indicatori și standarde clare de monitorizare și evaluare a programelor derulate în astfel de instituții

**Obiectivul 3: Promovarea dezinstituționalizării prin strategii specifice (neincluzând aici și strategiile referitoare la serviciile din cadrul instituțiilor și pe cele din comunitate)**

- Prevenirea/eliminarea abuzurilor familiilor persoanelor cu handicap, în special asupra persoanelor vârstnice, prin îmbunătățirea legislației și a sistemului de evaluare a cererilor de internare

- Înlocuirea, cel puțin parțială, a instituțiilor cu case sociale pentru persoane cu handicap, care să asigure acestora viețuirea în condiții de normalitate, dar pe baza cooperării între aceste persoane și a parteneriatelor cu familiile, comunitatea și sistemele-expert. Casele sociale sunt o formă de gospodărire în comun ce se structurează în jurul unor ateliere ce dezvoltă activități aducătoare de venit. Construcția unor astfel de medii de rezidență presupune obținerea unor credite preferențiale, dar și cooperarea cu alte instituții guvernamentale și neguvernamentale

**Obiectivul 4: Asigurarea unei finanțări în acord cu necesitățile zonale/locale**

- Crearea unui sistem de indicatori care să măsoare eficacitatea și eficiența serviciilor de suport pentru persoanele cu handicap, diferențiate pe instituții și servicii oferite la domiciliu

## CAPITOLUL XIV

### Romi

Este specific populației de romi faptul că sărăcia, care ia adesea forme severe și extinse, este dublată de situații accentuate de marginalizare și excluziune socială.

O parte importantă a populației de romi este prinsă în capcana unui deficit multiplu de resurse personale și familiale: lipsa severă de venituri, condiții de locuire adesea mizere, lipsa de educație, de calificare, angajare predominantă în activități economice din zona gri/subterană, lipsa actelor de identitate. Datorită acestei poziții marginale, accentuată de rata sensibil mai ridicată a criminalității, romii sunt frecvent obiectul sancțiunilor sociale și nu de puține ori al diferitelor forme de discriminare. La acestea se adaugă o imagine publică cel mai adesea negativă. Toate aceste condiții afectează advers accesul la serviciile sociale publice: educație, învățământ, ocupare, securitate personală și chiar asistență socială.

Specificul excluziunii sociale la populația de romi constă tocmai în existența unor surse de excluziune care la restul populației nu există sau sunt întâlnite extrem de rar, precum lipsa unei identități legale sau situație locativă ilegală.

După un proces de integrare (adesea forțată) în formele de viață modernă, în regimul socialist, dar cu unele efecte cert pozitive (reglementarea situației legale a populației, participare școlară, participare în forme legale la activitățile economice), populația de romi a resimțit cel mai dur șocul crizei economiei socialiste și mai apoi șocul tranziției. Se poate considera că în ultimii 20 de ani situația populației de romi s-a agravat mult mai accentuat decât a restului populației. Marea majoritate a populației care se confruntă cu sărăcia extremă în România este de etnie romă.

- Lipsa identității legale, cu efectul excluderii de la orice drept social, afectează un număr important de romi. Aceștia sunt excluși complet de la toate celelalte drepturi derivate din statutul de cetățean: asistență socială, asigurări sociale, drept de participare politică, angajare legală într-un loc de muncă. Datele sugerează că procesele de dezagregare socială ale tranziției au avut ca una dintre consecințe faptul că populația tânără este afectată semnificativ mai mult decât populația adultă și vârstnică de lipsa de identitate legală.

Sistemul venitului minim garantat este menit să susțină segmentul care se confruntă cu condițiile cele mai grave de sărăcie. Un segment semnificativ din populația de romi are însă un acces limitat chiar și la această formă de suport social datorită lipsei actelor de identitate și a unei locuințe.

- Deficitul sever de educație, manifestat inclusiv printr-un grad ridicat de analfabetism, pare a fi fost de asemenea accentuat de tranziție. Generația care era la vârstă școlară în perioada 1950—1970 prezintă un nivel mai ridicat de școlarizare decât generația de vârstă școlară în perioada 1980—2000. Se pare că sărăcia severă reprezintă, în ultimă instanță, factorul cel mai important al participării școlare scăzute. Costul participării școlare este, pentru o largă parte a populației de romi, excesiv de mare în raport cu șansele reale de a finaliza, chiar la nivel primar, studiile și de a obține prin aceasta acces pe piața muncii. Unele date sugerează că în cadrul populației de romi, datorită unor modele tradiționale care susțin căsătoria la o vârstă foarte mică, există o presiune a comunității exercitată asupra fetelor pentru a abandona studiile înainte de finalizarea ciclului școlar obligatoriu.

• Deficit masiv de calificare profesională. Meseriile tradiționale ale romilor sunt din ce în ce mai puțin operative în economia modernă, segmentul populației adulte cu calificare este redus. Marea majoritate a romilor nu au nici o calificare, fapt care îi marginalizează pe piața muncii. Tânăra generație, datorită șocului ultimelor decenii, prezintă un deficit și mai mare de calificare comparativ cu generația adultă-vârșnică.

• Participarea romilor în activitățile economice legale este limitată. Un segment scăzut al populației de romi este încadrat în forme legale de activități economice, substanțial mai redus decât al generației adulte din perioada 1950—1970. Sunt multe persoane care nu au avut deloc experiența unei activități economice recunoscute legal sau au avut o istorie de participare limitată, întreruptă de lungi perioade de șomaj. Activitățile informale producătoare de resurse, caracteristice pentru o mare parte a populației de romi, sunt indirect surse ale sărăciei și excluziunii sociale: ele produc mai degrabă o supraviețuire precară, dar blochează orice acces la beneficiile sociale legate de munca salarială/formală (concedii de boală, asigurare medicală, concediu de maternitate, asigurări sociale); împing la marginea legalității, crescând riscul diferitelor sancțiuni sociale, inclusiv al criminalității. În mod special, accesul la sistemul de pensii al viitorilor vârstnici este dramatic mai restrâns decât al generației vârstnice actuale. Unele activități economice la care romii au acces sunt în mod special producătoare de condiții mizere de viață, afectând negativ sănătatea și imaginea socială: exploatarea gunoaielor este un astfel de exemplu.

• În mod special este dramatică situația populației de romi din mediul rural. Datorită unor rațiuni istorice, cuplate cu ignorarea completă a problemei după 1989, o mare parte din populația de romi din mediul rural nu deține pământ (sursa de supraviețuire a multor locuitori de la sate); multe familii nu dețin nici proprietatea asupra unor terenuri pentru locuință.

• Accesul la îngrijirea medicală a scăzut dramatic o dată cu introducerea sistemului de asigurări sociale. Creșterea costurilor colaterale ale îngrijirii medicale, îndeosebi a costului medicamentelor, a limitat și mai mult accesul la serviciile medicale. În mod special accesul la serviciile legate de asigurarea sănătății reproducerii are consecințe grave. Accesul limitat la mijloacele moderne de planificare familială are un dublu efect negativ. Pe de o parte, incidența nașterilor nedorite este foarte mare la populația de romi, fapt care duce la o rată ridicată a fertilității nedorite, sursă a adâncirii sărăciei. Pe de altă parte, incidența recurgerii la avorturi, inclusiv la avorturi empirice, este de asemenea ridicată. Nesupravegherea medicală a femeilor gravide și în mod special a copiilor face ca morbiditatea și mortalitatea maternă și infantilă să fie în mod special ridicate în acest segment de populație.

• Nivelul ridicat al abandonului copiilor, datorat sărăciei excesive, dezorganizării familiei și, poate cel mai important, accesului limitat la mijloacele de planificare familială care conduce la nașteri nedorite

• Condițiile de locuire sunt deosebit de precare. Situația locuirii unui segment important al populației de romi poate fi caracterizată în următorii termeni: condiții mizere de locuit, destul de frecvent locuințe improvizate și/sau ilegale, lipsa oricărei locuințe sau locuire cu chirie, fapt care în condițiile actuale semnifică mai degrabă condiții mizere de locuit care absorb o parte din veniturile modeste ale familiilor.

• Criminalitatea ridicată, generată de sărăcia severă și de excluziunea socială, are un efect social dezorganizator important. Un factor important de risc aici îl reprezintă angrenarea în economia subterană.

### **Obiective strategice pentru îmbunătățirea situației populației de romi**

#### **Obiectivul 1: Soluționarea situațiilor de lipsă a identității legale**

Termen: decembrie 2003 — Ministerul de Interne, Ministerul Administrației Publice, Ministerul Justiției

#### **Obiectivul 2: Asigurarea accesului la serviciile de sănătate a reproducerii: planificare familială, sex protejat, susținere medicală a femeii însărcinate și a copilului**

#### **Obiectivul 3: Asigurarea pentru toți a accesului la un pachet minimal de servicii de îngrijire medicală, indiferent dacă au sau nu asigurare medicală**

#### **Obiectivul 4: Creșterea participării școlare a copiilor din populația de romi: în 10 ani să se asigure o participare cvasicompletă în ciclul obligatoriu și o participare ridicată în ciclul secundar și terțiar**

• Creșterea participării la formele preșcolare, ca mijloc de a pregăti participarea socială, dar și ca formă de suport social pentru copii și părinți

• Asigurarea cuprinderii integrale în învățământul primar a copiilor din populația de romi

• Utilizarea unor forme complexe de susținere a participării școlare, de prevenire a abandonului și eșecului școlar, inclusiv prin dezvoltarea unor servicii complementare școlii: masă gratuită, pregătirea lecțiilor în cadrul școlii etc.

• Suport masiv pentru participarea la învățământul secundar, în primul rând la cel vocațional, dar și la cel liceal care duce spre învățământul superior: burse, cămine etc.

• Mărirea numărului de studenți romi

#### **Obiectivul 5: Stimularea ocupării populației de romi în economia formală. Un accent special trebuie acordat angajării tinerilor.**

• Lansarea unui program agresiv de formare profesională și angajare a tinerilor

• Susținerea financiară a unor activități generatoare de venit, dar și a construcțiilor de locuințe

• Atribuirea de teren agricol și pentru locuințe romilor din mediul rural

#### **Obiectivul 6: Reglementarea juridică a situațiilor locuințelor/terenurilor fără acte de proprietate**

#### **Obiectivul 7: Combaterea hotărâtă a oricărei forme de discriminare a romilor și promovarea unei atitudini colective suportive**

#### **Obiectivul 8: Reabilitarea imaginii colective de sine și a imaginii publice a populației de romi**

## **SECȚIUNEA a III-a: ANEXE**

### **Analiza situației actuale**

#### **CAPITOLUL XV**

#### **Societatea românească: configurația sărăciei și a excluziunii sociale**

#### **O perspectivă istorică**

În secolul al XIX-lea România era o țară predominant agrară, subdezvoltată în raport cu standardele europene. Ea era caracterizată mai ales printr-o sărăcie rurală datorată



în mod special structurii proprietății și unui sistem de exploatare semifeudal.

Prima jumătate a secolului al XX-lea a continuat procesul de dezvoltare modernă a României început pe la mijlocul secolului al XIX-lea, diminuând decalajul care o despărțea de Europa Occidentală. Societatea românească era în continuare caracterizată prin predominarea ruralului, prezentând un nivel ridicat de sărăcie mai ales în această zonă.

Socialismul s-a axat pe un program de modernizare rapidă a societății, centrat obsesiv pe industrie și urbanizare. A fost încurajată o deplasare masivă a populației de la agricultură spre industrie, de la sat la oraș. Proporția populației ocupate în industrie explodează în 25 de ani. Orașele cunosc o dezvoltare rapidă, oferind pentru toți condiții de locuit relativ modeste, dar superioare ruralului, bazate pe un sistem de utilități publice cvasiindustrial. Investițiile în industrie și în dezvoltare urbană au atins un punct de vârf la jumătatea anilor '70. Standardul de viață al populației a crescut rapid până în acel moment, mai ales la oraș și în sistemul industrial, satul fiind în continuare mai degrabă neglijat, dar într-o restrângere continuă. Separați brutal de pământul lor, tinerii își găsesc oportunități atractive în oraș și industrie. Politica de utilizare completă a forței de muncă, de control strict al diferențierii veniturilor (în 1989 salariul minim era de 66% din salariul mediu), de cuprindere masivă în sistemul școlar a întregii populații, de suport social pentru acoperirea nevoilor de bază (îngrijire medicală, locuință) a avut ca rezultat, pe fondul unui standard de viață în general modest, o restrângere spectaculoasă a zonelor de sărăcie și de exclusiune socială. Chiar și populația de romi, caracterizată tradițional printr-un nivel ridicat de marginalizare/exclusiune socială, datorită politicii de școlarizare și de forțare a ocupării salariale, a cunoscut un proces rapid de incluziune într-un mod de viață modern.

De la jumătatea anilor '70 sistemul socialist intră într-o criză economică cronică, care se accentuează rapid după 1980. Investițiile industriale, proiectate irațional, după o logică accentuat politică și mai puțin economică, se dovedesc a fi slab eficiente, suportul statului fiind vital pentru menținerea în funcțiune a unor zone tot mai largi din economie. În ciuda principiilor politice ale regimului, se produce o scădere substanțială a locurilor de muncă din industrie, în condițiile în care zona serviciilor rămâne cronic subdezvoltată. La oraș, mai ales în orașele mici și mijlocii, crește șomajul mascat. Populația de la sat este descurajată să se mai deplaseze spre industrie și spre oraș. Datorită scăderii oportunităților de la oraș se conturează chiar o migrație inversă spre rural, limitată însă sever de lipsa pământului disponibil pentru gospodăriile private și a locurilor de muncă. Încetinirea programului de industrializare cuplată cu criza economică generată de ineficiența globală a economiei stopează și inversează sensul procesului de absorbție a sărăciei. Se prefigurează un nou val de sărăcie care îi lovește la început pe cei mai prost plasați: cei cu nivel scăzut de educație și lipsiți de calificare, provenind mai ales din segmentul de romi tradițional marginalizat, tinerii din mediul rural pe care orașul și industria nu-i mai primesc, dar și locuitorii orașelor mici, care dispun de oportunități ocupaționale tot mai limitate.

Populația României a fost surprinsă de noul val de sărăcire tocmai într-un moment critic al tranziției spre un mod modern de viață. Datorită cumulării unor multipli

factori destabilizatori — dezrădăcinarea din mediul tradițional, lipsa de oportunități de ocupare și prin aceasta lipsa de acces la multe beneficii sociale condiționate de poziția de salariat — valul de sărăcire a afectat în mod accentuat unele zone ale colectivității, fiind însoțit de un proces rapid de dezagregare socială, manifestată prin anomie, dezorganizarea familiei, alcoolism, deresponsabilizare față de propria familie, alienare cronică de sistemul ocupațional.

Politica agresivă de forțare a natalității adoptată de regimul socialist în 1966 a reprezentat un șoc puternic mai ales pentru segmentele sociale fragilizate de tranziția stopată spre o societate modernă prosperă. Incapabile de a-și planifica cu mijloace proprii natalitatea, în condițiile presiunii violente pronataliste, segmentele de populație cele mai sărace, cu un grad ridicat de dezorganizare socială, sunt victime ale unei creșteri bruște a natalității nedorite, fapt care amplifică enorm sărăcia și dezorganizarea socială.

### **Tranziția: o nouă explozie a sărăciei și exclusiunii sociale**

La începutul tranziției economia românească se caracteriza prin distorsiuni structurale majore, cu sectoare artificial dezvoltate, dominată de complexe industriale rigide, care au aglomerat disproporționat populația în anumite centre economice; largi zone rurale cu infrastructură slab dezvoltată și populație îmbătrânită; o populație al cărei consum a fost sacrificat de-a lungul a peste 10 ani pentru a compensa criza cronicizată a economiei.

Perioada de tranziție de după 1989, care ne apare din perspectiva prezentului în mod special confuză și dezarticulată, a generat un val accentuat de sărăcire, cu efecte amplificate de terenul social debilizat de 15 ani de criză a sistemului socialist. Factorul cel mai important a fost, cel puțin în prima fază, căderea economiei datorită configurației ei iraționale, dar și a strategiei politice de restructurare și privatizare care pe de o parte a indus un management dezastruos, împingând întreprinderile de stat spre faliment, angajând masiv suportul statului pentru menținerea lor în funcție, iar pe de altă parte s-a dovedit incapabilă a asigura o dezvoltare rapidă a sectorului privat.

Se poate vorbi despre o adevărată explozie a sărăciei, desfășurată în toate direcțiile:

- Un proces de sărăcire a majorității populației, produs atât prin erodarea veniturilor și prin degradarea acumulărilor (în mod special a stocului locativ), dar și prin creșterea aspirațiilor de consum datorită contactului cu piața mondială și cu societățile occidentale.

Extinderea sărăciei severe. Un segment important al colectivității se confruntă cu o sărăcie severă. Persoanele din această zonă sunt constant victime ale reșezării prețurilor și ale crizelor din diferite zone ale producției și consumului. Ele înregistrează un deficit permanent de consum, reușind cu greu și cu sacrificii să facă față nevoilor zilnice; stocul de bunuri acumulate se erodează, deficitul sever de venituri nepermițând înnoirea sau reabilitarea lui. În mod special, nevoia de reparații a locuinței generează cel mai adesea situații grave de criză. Exemplul cel mai elocvent este dificultatea cu care o mare masă a populației urbane se confruntă datorită creșterii rapide a costului utilităților publice: căldură, apă caldă, apă rece, electricitate. Chiar și parțial compensate pentru cei mai săraci, ele vor produce un stres economic considerabil, putând împinge pe mulți în situație de criză.

Probabil că șocul cel mai puternic va fi resimțit de cei cu venituri ceva mai ridicate decât nivelul de compensare

și care vor trebui în lunile de iarnă să plătească mai mult din veniturile lor lunare pentru acoperirea acestor costuri. Riscul este fie acumularea de datorii imense, fie deconectări masive, voluntare sau forțate. Acumularea de datorii, mai ales la întreținere, aruncă unele familii în situații de disperare, riscul imens fiind pierderea unicei ancore într-o viață normală: locuința.

Sărăcia extremă a cunoscut o explozie gravă. Pe lângă situațiile cu impact emoțional enorm — copiii străzii, familii fără locuință, trăind în stradă sau în preajma gropilor de gunoi ori în locuințe mizere, mai degrabă improvizate — un număr mare de persoane se află în situații critice care îi pot arunca în datorii acumulate la întreținere, cu reduceri severe ale alimentației, în imposibilitatea de acces la o îngrijire medicală minimală în caz de nevoie. În această categorie probabil că se plasează câteva procente din populație.

Excluziunea socială este probabil procesul cu efecte sociale negative, datorită paralizării capacităților de redresare. Sărăcia extremă generează, prin permanentizare și reproducere la nivelul tinerei generații, excluziune socială greu reversibilă. Dar și alte procese decât sărăcia pot duce la excluziune: criminalitatea, atât pentru autori, cât și pentru victime, intrarea în sisteme criminale și degradante umane, copiii străzii, evoluția în colectivități de tip închis, bazate pe patternuri de viață mai degrabă marginale prin natura lor, care blochează capacitatea de a fructifica oportunitățile oferite de o societate modernă. Sunt câteva grupuri cu risc ridicat de excluziune socială: copiii și tinerii ajunși în stradă, tinerii care ies din casele de copii, familiile care și-au pierdut locuința, cu șanse minime de a mai obține o locuință cu condiții absolut minimale, familiile dezorganizate, familiile cu șomeri cronici, cazurile de alcoolism și dependență de drog; în fine, o parte semnificativă a populației de romi care cumulează un mănunchi larg de handicapuri sociale: educație scăzută, lipsă de calificare, o istorie de neparticipare la economia formală, număr mare de copii, lipsă de locuință, lipsă de pământ în proprietate pentru locuitorii de la țară.

### **Specificitatea sărăciei și excluziunii sociale în România actuală**

Sărăcia și excluziunea socială în România nu sunt un produs marginal al unui sistem care funcționează rezonabil de eficient, ci rezultatul eșecului sistemului: mai întâi criza profundă a proiectului socialist și mai apoi erorile de strategie a tranziției, responsabilă de căderea dezastruoasă a economiei și de deficitul de politică socială de compensare.

- O industrie dezvoltată megalomanic și irațional, supusă unui proces de restructurare și privatizare care nu a reușit să producă relansarea, ci mai degrabă definitivarea dezagregării, și care conține largi zone intrate într-o lungă agonie, cu șanse mici de privatizare reconstructivă

- O agricultură care revine la proprietatea privată, dar cu loturi de teren fragmentat până la absurd, lipsită de tehnologie și necapitalizată, cu demoralizarea și inhibarea încercărilor de cooperativizare. Un sat a cărui activitate economică asigură mai degrabă simpla supraviețuire, incapabil să producă eficient și competitiv

- Un sistem de producere a utilităților publice care nu a fost nici restructurat, dar nici rețehnologizat, a cărui criză a intrat într-o fază explozivă după 12 ani de tranziție

- O administrație publică folosită mult timp ca instrument de promovare a modelului falimentar socialist, care își revine cu greu de pe urma complexelor moștenite și a

suspiciunilor distructive, supusă atacurilor continue ale grupurilor de interese

- O societate care se eliberează de iluziile modelului socialist (câte mai rămăseseră până în 1989), dar pradă a unor noi iluzii generate de modelul naiv al unei societăți în care o economie de piață nereglementată și în fapt slab susținută este soluția minune la toate problemele; care a înlocuit iluzia necredibilă a unui colectivism primitiv și opresiv cu justificarea unui individualism care nu cunoaște nici lege și nici morală. Sărăcia și excluziunea socială în România actuală nu ating grupuri marginale slab integrate într-o economie bine organizată și eficientă, ci largi segmente ale colectivității lovite de căderea economiei. Situația este în mod special gravă la nivelul unor grupuri largi, cuprinse în procesul de modernizare în cadrul proiectului socialist, dar oprite la jumătatea drumului și împinse înapoi în dezorganizare socială.

### **Persistența sărăciei**

Unul dintre avantajele României în tranziție l-a constituit faptul că, cel puțin în momentul primului șoc, sărăcia era mai degrabă o stare tranzitorie, rezultată din erodarea veniturilor. Marea masă a săracilor se plasa în jurul sau imediat sub pragul de sărăcie, înviorearea economiei putând rapid să scoată din sărăcie o proporție mare dintre ei. Suplimentar, scăderea veniturilor era amortizată de o acumulare anterioară de bunuri. Un factor cu efecte masive pozitive l-a constituit vânzarea la prețuri modice a locuințelor proprietate de stat chiriașilor lor, cvasitotalitatea populației devenind astfel proprietară a locuinței.

### **Sărăcia și degradarea capacităților de incluziune socială**

Deficitul de venituri nu era dublat de regulă de un deficit de capacități. Cea mai mare parte a noilor săraci aveau un nivel rezonabil de educație, de calificare, o istorie de participare în sistemul muncii.

Criza economică prelungită este de natură să amplifice chiar și un deficit minim de venit, combinându-l cu cel de capacități. După 12 ani de șoc economic, la deficitul de venituri și la erodarea bunurilor acumulate se adaugă efectele negative cumulate, mult mai greu de absorbit, ale degradării/subdezvoltării capacităților. Mulți dintre șomeri au devenit șomeri cronici, neputând să își reorienteze capacitățile profesionale, pierzând progresiv contactul cu piața muncii. Nu de puține ori a rezultat un proces de dezagregare a vieții personale, a familiei, a contactelor cu viața socială normală.

Poate cel mai grav, noua generație a apărut cu un deficit sever de capacități de inserție eficientă pe piața muncii: educație scăzută și de o valoare redusă, lipsă de calificare, lipsa experienței de activitate economică sistematică. Sărăcirea s-a agravat prin convertirea în excluziune socială persistentă, deficitului de consum asociindu-i-se deficitul de capacități, fapt care, la rândul său, cronicizează sărăcia.

### **Polarizarea socială**

Sărăcirea a fost accentuată de creșterea polarizării sociale. După primul șoc de sărăcire al tranziției, polarizarea socială a crescut rapid: coeficientul Gini, măsura standard a inegalității sociale, a crescut de la 20 la 30.

Polarizarea socială nu a avut loc numai între diferitele segmente ale colectivității, ci și între zone geografice. Au apărut colectivități căzute economic, zone și județe care au fost afectate mai accentuat de procesul de sărăcire.

### ***Mecanismele și factorii care au produs explozia sărăciei și excluziunii sociale***

Pentru conturarea mai clară a naturii sărăciei este nevoie să fie trecute în revistă pe scurt mecanismele și sursele responsabile de explozia sărăciei și a excluziunii sociale.

- Erodarea rapidă a veniturilor salariale datorită crizei economiei, atât ca valoare, cât și ca număr. Salariul mediu real a ajuns în anul 2001 la 63,1% din valoarea sa în 1989, apropiindu-se de valoarea nivelului minim decent de trai al unei persoane singure locuind în mediul urban (metodologie ICCV).

- Accentuarea polarizării salariale, care, de cele mai multe ori, nu exprimă diferențe de eficiență economică propriu-zisă, reprezintă o sursă importantă a sărăcirii unui larg segment al salariaților. Raportul salariului minim față de salariul mediu s-a deteriorat de la 56,5% în 1989 la 24,2% în 2000 și 31% în 2001.

În jur de 25% dintre salariați au un salariu mai mic decât 50% din cel mediu (octombrie 1997—1999, INS).

Ca rezultat al acestor două procese a apărut sărăcia salarială: familii cu unul sau chiar doi salariați care au venituri insuficiente. Rata sărăciei în rândul salariaților era în anul 2000 de 16,9%, iar rata sărăciei severe de 4,7%.

- Reducerea numărului de locuri salariale de muncă

Numărul de salariați a scăzut în 2000 la aproape jumătate din cel al anului 1989 (55,7%). Celelalte forme de ocupare nu au reușit să compenseze scăderea locurilor de muncă salariale. Rata de ocupare a scăzut astfel în 2000 cu aproximativ 20% față de 1989. O masă mare din veniturile salariale au fost înlocuite cu beneficii sociale mai scăzute (ajutor de șomaj, pensii prin pensionări timpurii) sau chiar cu nimic, după epuizarea perioadei de atribuire a ajutoarelor de șomaj. În cazul familiilor cu șomeri rata sărăciei atinge valoarea de 47,2%, iar rata sărăciei severe — 23,3%. Cei mai mulți care nu își găsesc un loc pe piața muncii îngroașă economia subterană, cu toate efectele negative ale acesteia. Sectorul informal a fost într-o continuă creștere: astfel, ponderea lui s-a ridicat doar în 3 ani de la 16,6% (1995) la 20,8% (1998) (date ale INS). Salariile în sectorul informal sunt sensibil mai scăzute, iar lucrătorii nu au nici un fel de asigurare, fiind adesea supuși abuzurilor de tot felul.

- Veniturile celor care au recurs la activități economice pe cont propriu au stat sub semnul incertitudinii. Insuficiența capitalului de start și mai ales instabilitatea mediului economic au făcut dificil de pus în practică/de perfecționat spiritul antreprenorial și inițiativa privată, în ciuda unor deschideri legislative timpurii, astfel încât doar un segment restrâns al acestora și-a putut asigura un nivel de trai satisfăcător. În cazul întreprinzătorilor pe cont propriu rata sărăciei înregistra în anul 2000 o valoare de 43,6%, iar rata sărăciei severe de 21,9%. Pentru agricultori rata sărăciei era de 44,2%, iar rata sărăciei severe de 19%. În fapt, marea majoritate a lucrătorilor pe cont propriu se află în agricultură. În anul 2000 rata de ocupare în agricultură se apropia de 40%, în timp ce contribuția acestei ramuri la realizarea PIB a fost de mai puțin de 15%.

Fragmentarea proprietății pământului, complementar cu lipsa de mijloace tehnice și a capitalului, face ca imensa majoritate a agricultorilor să practice o agricultură de supraviețuire, fără șanse de a intra într-un ciclu de prosperitate.

- Erodarea mai rapidă a beneficiilor sociale decât a veniturilor salariale a dus la o creștere a polarizării economice între persoanele active economic și cele dependente de suportul social. Această categorie a cunoscut un proces de sărăcire mult mai accentuat. Între anii 1990 și 2000 pensia medie, ca de altfel și ajutorul de șomaj, a pierdut 10 puncte procentuale față de salariul mediu. Alocația pentru copii s-a diminuat de trei ori în raport cu anul 1990, ajungând de la 10% (1989) din salariul mediu la 3,2% (2000). Paralel numărul de beneficiari de transferuri sociale a înregistrat un trend crescător. În 1998 numărul pensionarilor, de departe grupul cel mai larg care depinde de suportul social, a depășit numărul de salariați, pentru ca în luna octombrie 2001 raportul salariați/pensionari să ajungă la 1:1,44. În mod special s-a agravat situația familiilor cu mulți copii, afectate de scăderi mai accentuate ale tuturor veniturilor: riscul ca părinții să fie șomeri sau să aibă salarii apropiate de salariul minim este mai ridicat aici; erodarea accentuată a alocației pentru copii de asemenea afectează mai sever familiile cu mulți copii.

- Dezorganizarea controlului social a reprezentat, alături de căderea economiei și de diminuarea suportului social pentru cei în dificultate, un factor cu o contribuție masivă la sărăcirea populației, deși imposibil de cuantificat.

Explozia criminalității a avut efecte dezastruoase asupra bunăstării colective: a afectat, adesea decisiv, echilibrul bunăstării victimelor și i-a împins în situații de marginalitate, adesea fără cale de întoarcere, și pe autorii infracțiunilor și familiile lor. O pondere cu o creștere rapidă a fost reprezentată de diferitele forme de escrocăre, ale căror victime preferate au fost cei mai săraci: de la jocurile piramidale la escrocărea prin faliment a băncilor și fondurilor de investiții, până la deposedarea de locuință prin înșelăciune. Reacția extrem de târzie și șovăielnică a organismelor de stat a încurajat în fapt explozia unor asemenea forme de infracționalitate.

Corupția, care a explodat și ea în perioada tranziției, reprezintă un mecanism redistributiv regresiv extrem de important. Ea crește masiv polarizarea socială: sărăcește marea masă a populației și îmbogățește un grup restrâns. Corupția explozivă a afectat direct și indirect bunăstarea populației: costuri suplimentare pentru servicii publice, împiedicarea funcționării normale și eficace a economiei și a vieții sociale, mita și comisionul convertindu-se în costuri imense reflectate în prețuri ridicate, ineficiență economică, falimentarea și distrugerea unor întreprinderi. La acestea se adaugă scăderea resurselor bugetare prin evaziune fiscală, dar și prin acoperirea, de la buget, a fraudării băncilor și întreprinderilor.

- Scăderea gradului de acoperire a populației cu servicii sociale fundamentale

O reformă incertă și insuficient de coerent gândită a dus la o polarizare accentuată a accesului la serviciile medicale. Un segment al populației beneficiază de servicii medicale de calitate tot mai ridicată, în timp ce alte segmente nu au adesea acces nici la pachetul minim de asistență medicală. În mod special accesul la aceste servicii este dificil la săracii neasigurați medical, la cei din zone geografice izolate cu o acoperire slabă în servicii medicale, la romi.

Degradarea culturii sanitare este un factor important al scăderii capacității de absorbție a serviciilor de îngrijire medicală.

Accesul la educație prezintă și el o polarizare accentuată. Dacă participarea la formele universitare de educație a crescut rapid în ultimii 12 ani, participarea la formele preuniversitare a scăzut. Există situații din păcate suficient de frecvente de neînscrisere în sistemul școlar, de abandon înainte de finalizarea studiilor primare și gimnaziale. Învățământul vocațional este insuficient dezvoltat și lipsit de o orientare clară.

Scăderea participării școlare nu se datorează numai sărăciei, un factor foarte important de altfel, dar și unei erodări a semnificației sociale și personale a învățământului care se continuă cu studii universitare.

• Politica de reparații și, în mod special, de restituire a proprietăților, confuză și adesea cu măsuri disproporționate, a generat un mediu politic tensionat, a afectat relansarea economică, a alimentat din plin corupția și abuzul. La costurile sociale ale restructurării economiei și ale dezorganizării inevitabile unui proces de schimbări sociale profunde trebuie adăugate și cele ale reparațiilor pentru nedreptățile făcute de regimul socialist, dintre care restituția proprietăților a reprezentat probabil ponderea cea mai ridicată. Paradoxul moral al politicii reparatorii este că costurile sale sunt suportate nu de cei care au cauzat nedreptățile, ci de populația actuală și chiar de generațiile viitoare. Ceea ce este însă mai grav, în absența unei politici de protecție a chiriașilor, este faptul că restituția locuințelor a fost responsabilă de împingerea în sărăcie extremă a unui segment de populație prin evacuarea forțată din locuințe, fără oferirea de alternative de locuire.

În conformitate cu Ordonanța Guvernului nr. 40/1999 și Legea nr. 241/2001 referitoare la retrocedarea bunurilor preluate în mod abuziv de către stat, în anul 2004 contractele cu chiriașii (care au fost prelungite pe termen de 5 ani) devin nule, iar proprietarii vor proceda, probabil, în majoritatea cazurilor la evacuarea chiriașilor.

Costul restituțiilor, în natură sau prin compensare, va fi suportat și în viitor de întreaga populație, prin angajarea resurselor bugetului pe o perioadă nedefinită, în detrimentul programelor sociale.

#### **Grupuri cu risc ridicat de sărăcie persistentă și excluziune socială severă**

Următoarele grupuri sunt în situații de risc ridicat, trebuind să facă obiectul unei politici concentrate de suport:

- copii aflați în una dintre următoarele situații:
  - abandonați, în instituții, în familii de plasament sau pur și simplu în stradă, cu dificultăți accentuate de dezvoltare normală și de inserție în viața adultă;
  - neglijanți sever/abuzanți, victime ale violenței, chiar ale exploatării, în propria familie;
  - trăind în condiții de sărăcie extremă, cu deficite masive de dezvoltare normală;
- familii ai căror membri se confruntă cu șomajul cronic, lipsa oportunităților de ocupare, trăind adesea în locuințe improvizate sau mizere;
- familii cu mulți copii care nu pot asigura un minim de viață pentru copiii lor;
- femeii victime ale violenței domestice; victime ale traficului de persoane și exploatării sexuale, lipsite de accesul la o locuință minimă și la oportunități de ocupare normală;
- comunități/zonă căzute economic, cu resurse marginale de venit din activități economice;
- populația romă săracă.

În concluzie, se poate estima că România nu se confruntă cu o stare de sărăcie/excluziune produsă de o

evoluție în parametrii unei dinamici normale a unei societăți, ci cu o explozie a sărăciei și a excluziunii sociale generată de o puternică criză cumulată a socialismului și tranziției, întinsă pe mai mult de un sfert de secol. Riscul fundamental nu îl reprezintă extensia sărăciei, care în mare parte este mai degrabă nu foarte profundă, ci tendința ei de cronicizare, prin degradare a capacităților și a patternurilor social-culturale de viață.

Problema la care această strategie trebuie să răspundă nu este numai aceea de a face față unor procese mai mult sau mai puțin marginale de sărăcire și excluziune, ci aceea de absorbție a efectelor sociale dezastruoase ale unui regim socialist irațional, urmat de o tranziție confuză, în care nu o dată importante decizii strategice s-au dovedit a fi fost eronate.

## CAPITOLUL XVI

### **Evaluarea politicilor antisărăcie în România (1990—2002)**

Politica socială din ultimii 12 ani, deși a primit o atenție constantă, constituind unul dintre punctele tari ale procesului confuz al tranziției, reprezintă, datorită unor importante dezechilibre, unul dintre factorii care explică explozia sărăciei.

**Punctele tari** ale politicii sociale pot fi sintetizate astfel:

#### **1. Dezvoltarea structurilor legale și instituționale modern-europene**

Procesul de reformă a sistemului este practic încheiat: sistemul de asistență a șomerilor, sistemul de pensii, sistemul de beneficii sociale, sistemul de asistență socială. Urmează o fază de consolidare a lor și, în cazul serviciilor de asistență socială, de creare a unui sistem instituțional coerent.

#### **2. Rezistența față de procesele dezagregative și o anumită voință de a rezolva mai ales problemele presante**

În ciuda dificultăților, principalele sisteme de protecție socială au funcționat cu o anumită coerență și de regulă peste un minim acceptabil.

#### **3. Declanșarea unui proces ferm de descentralizare și de constituire a capacităților locale de a prelua o mare parte a problemelor de protecție socială**

În raport însă cu provocările dramatice ale tranziției, se poate considera că România s-a caracterizat printr-un deficit de politică socială. Pe de o parte, resursele alocate programelor sociale au fost reduse, nu numai în raport cu nevoile accentuate ale tranziției, dar și cu posibilitățile efective. Din acest punct de vedere, reacția României a fost singulară în raport cu cea a celorlalte state europene în tranziție care au optat pentru o protecție socială extraordinară, accentuată. O asemenea opțiune de politică socială a reprezentat o sursă a costurilor sociale și umane excesive ale tranziției. Pe de altă parte, politica socială s-a caracterizat prin dezechilibre și zone rămase neacoperite sau slab acoperite, fapt care a afectat negativ eficiența utilizării resurselor modeste alocate.

În consecință, un program antisărăcie nu poate reprezenta doar adăugări la politica antisărăcie existentă, ci va trebui inevitabil să aibă în vedere și unele schimbări de structură în orientarea politicilor sociale. Unele dintre aceste schimbări au început să fie operate în ultimul an, ca de exemplu adoptarea legilor veniului minim garantat, a sistemului național de asistență socială, a prevenirii și combaterii marginalizării sociale. Ele vor trebui implementate și susținute cu energie.

Din perspectiva promovării PNA-înc politica socială din ultimii ani încă prezintă câteva **puncte vulnerabile**, care necesită intervenție:

**1. Efortul financiar insuficient pentru susținerea politicii sociale**, în raport cu standardele Uniunii Europene, dar și cu practica celorlalte țări europene în tranziție. În momentul de față România se află departe de nivelul angajării sociale al țărilor din Europa Occidentală, precum și al celorlalte țări europene în tranziție care nu se află în criză. Chiar și în anul 1999, când efortul financiar destinat susținerii politicilor sociale a fost cel mai ridicat (18,4%), el s-a situat mult sub efortul pe care îl fac țările Uniunii Europene.

**2. Pe fondul unui deficit cronic de finanțare a tuturor formelor de suport social, a fost caracteristică o evoluție inegală a finanțării acestora.** Creșterea modestă a cheltuielilor sociale publice ca procent din PIB, de după 1989, a fost absorbită în mod special de serviciile sociale fundamentale: învățământ și sănătate, și ele masiv subfinanțate în regimul socialist.

Pe toate componentele protecției sociale efortul statului relativ la capacitatea economică a țării este substanțial mai redus comparativ cu celelalte țări europene: atât pentru beneficiile sociale, cât și pentru susținerea serviciilor sociale fundamentale, în special a învățământului și sănătății.

a) În sfera transferurilor sociale financiare (pensii, alocații pentru copii, ajutor de șomaj, ajutor social), deci a protecției sociale efective, efortul a rămas relativ la același nivel, doar cu mici variații anuale. În ciuda exploziei sărăciei, nici după 11 ani efortul suplimentar în acest domeniu nu cunoaște o accentuare vizibilă: a depășit cu puțin 10% din PIB în ultimii ani. Dar dacă luăm în considerare faptul că după 1990 numărul celor care au nevoie de suport social a crescut semnificativ, putem estima că efortul pentru asistarea celor aflați în dificultate a scăzut în fapt.

b) Serviciile sociale fundamentale — sănătatea și învățământul — au primit în primii ani ai tranziției o atenție mai specială, după care au fost în mare măsură sacrificate. Efortul bugetar (ca procent din PIB) este mult inferior atât față de celelalte țări în tranziție care nu se află în situații de criză severă, cât și față de țările occidentale: 5—6% din PIB pentru ambele sectoare).

Cheltuielile pentru educație în ultimii 5 ani variază în jurul a 3—3,5% din PIB. În același timp, aceste cheltuieli reprezintă în alte țări în tranziție în medie 4,8% din PIB.

Și pentru sănătate România a alocat fonduri mici, dar în continuă creștere în ultimii ani. Începând din 1998, prin introducerea sistemului de asigurări de sănătate finanțarea acestui sector a crescut comparativ cu anii precedenți, ajungând la 4,2% din PIB în 2001 față de 2,6% în 1997. Cu toate acestea, aceste sume sunt mici în comparație cu alte țări în tranziție — 5% în țările din Centrul și Estul Europei în 1997.

Este recomandabil ca în prioritățile de politică socială să se includă creșterea cheltuielilor pentru învățământ și sănătate, cu atât mai mult cu cât investițiile publice în aceste sectoare au fost, în mod sistematic, mult mai mici decât necesitățile. Învățământul și sănătatea reprezintă o sursă esențială a creșterii economice sustenabile.

**3. Sistemul de priorități în distribuirea beneficiilor sociale a ignorat în mod sistematic pe cei mai săraci dintre săraci.** Dacă, fără îndoială, a fost corect accentul acordat suportului clasei salariale lovite greu de tranziție — dispo-

nibilizări, pensionări înainte de limită—, ignorarea pe o lungă perioadă a celor mai săraci dintre săraci a dus la apariția unor zone de sărăcie extremă și de excluziune socială cronică. Segmente importante ale populației celei mai sărace au rămas neacoperite de sistemul de beneficii sociale legate de muncă. Este semnificativ faptul că sistemul de ajutor social a fost introdus foarte târziu (la sfârșitul anului 1995), după consumarea primului șoc al sărăcirii, funcționând absolut nesatisfăcător datorită lipsei de susținere politică.

De abia din ianuarie 2002 a fost introdus un sistem de venit minim garantat coerent instituțional, asigurat financiar și susținut de o voință politică fermă. Suportul financiar pentru familiile cu copii, deși a funcționat mereu, a fost subminat de îndoilele politice, responsabile de erodarea sa semnificativă. O asemenea opțiune contravine concluziilor tuturor analizelor conform cărora, mai ales în perioade de sărăcire, alocația pentru copii reprezintă un instrument extrem de eficient, puțin costisitor administrativ și destul de bine focalizat de reducere a sărăciei.

**4. O centrare pe sistemul de furnizare de beneficii sociale individuale, cu ignorarea largă a programelor orientate spre soluționarea unor probleme sociale.** Sistemele de administrarea beneficiilor financiare (pensii, ajutor de șomaj, alocație pentru copii) au funcționat satisfăcător, în comparație cu alte sisteme.

Guvernarea a avut mereu capacitatea mai degrabă subdezvoltată de a face față variatelor probleme sociale grave care au explodat în perioada tranziției: lupta împotriva violenței domestice, neglijarea și chiar maltratarea copiilor în familie, exploatarea sexuală a copiilor, explozia fenomenului „copiilor străzii”, reforma sistemului de suport pentru copiii abandonati, protecția chiriașilor, suportul pentru persoanele fără adăpost, stoparea traficului de persoane, protecția populației de escrocherii de tot felul. În tratarea unor asemenea probleme sociale extrem de grave, cu efecte distructive, cel mai adesea ireversibile, guvernările au demonstrat o paralizie acută. De cele mai multe ori unele măsuri, de regulă șovăitoare și nesustenabile, au fost luate extrem de târziu, sub presiuni interne, dar și externe.

Problemele sociale grave găsesc o reacție publică cu totul insuficientă, dominată de abordări punctuale, departe de a acoperi într-o măsură suficientă întinderea acestor probleme, fie ea și la un nivel minimal. Structura aparatului guvernamental nu conține dispozitive organizaționale de identificare precoce a problemelor sociale și de organizare de programe de răspuns.

**5. O politică de suport al familiei confuză, fragmentată între mai multe organisme guvernamentale**

Dincolo de un set important de măsuri de suport al familiei nu există nici până în momentul de față o concepție coerentă de protecție socială a acesteia.

Mai mult decât atât, politica socială a ignorat în mare măsură familia în dubla sa ipostază: atât ca sursă a unei largi game de patologii sociale (violenta domestică, lipsă de suport social reciproc, abandonul/neglijarea copiilor, perpetuarea culturii sărăciei), cât și ca resursă esențială de suport pentru soluționarea problemelor sociale.

Problemele globale ale familiei nu cad în responsabilitatea unui minister anume. Suplimentar, politica familiei este separată de protecția copilului în situație de risc, iar copilul care trăiește în familia sa naturală nu reprezintă obiectul de suport explicit al nici unei instituții.

## 6. Orientarea politicii sociale a fost mai degrabă pasivă decât activă.

Resursele utilizate pentru susținerea unor programe active, chiar dacă au înregistrat o evoluție ascendentă în ultimii ani, au avut mai degrabă o eficiență modestă. Deși nu există date sistematice, impresia cea mai răspândită este că cele mai multe dintre programele care se intenționa să fie de tip activ au avut efecte disproporționat de reduse în raport cu costurile.

În ciuda principiului, tranziția a fost dominată de o restructurare prin reducerea masivă a locurilor de muncă, crearea de noi locuri de muncă fiind mai degrabă marginală. Acest fapt a produs o distorsiune majoră în politica beneficiilor sociale. În contrast cu un sistem normal de stimulente (suport social mai ridicat pentru cei care nu sunt activi economic și mai redus pentru cei disponibilizați, pentru a-i încuraja să se reintegreze activ ocupațional), opțiunea de politică socială de la noi a fost mai degrabă inversă: suport social mai ridicat pentru concedierile în masă. Introducerea în 1997 a sistemului de compensații pentru concedieri în masă a reprezentat în fapt o recunoaștere a incapacității de a crea noi oportunități de ocupare, cu scopul de a „cumpăra” acceptarea socială a lichidării întreprinderilor.

Se poate estima, în concluzie, că nu am reușit încă să trecem de la un stat care redistribuie resursele financiare la un stat care creează și redistribuie oportunități.

Începând cu anul 2001 s-a făcut un efort special de creștere a eficienței măsurilor active în domeniul ocupării. Adoptarea în anul 2002 a Legii privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă oferă un cadru mai productiv din acest punct de vedere.

## 7. Lipsa cvasicompletă a sistemului de servicii de asistență socială din comunitate, complementar cu obsesia instituțiilor de asistență socială

Regimul socialist a avut o preferință politică distinctă: ignorarea sistematică a problemelor sociale, complementar cu absorbția în instituții specializate a celor mai grave dintre ele.

Persoanele cu handicap au fost absorbite în instituții specializate, alternativa fiind menținerea în familie, fără vreun ajutor practic. Copiii abandonati, definitiv sau temporar, erau plasați în instituții. Condiționarea alocăției pentru copii de poziția de salariat a părinților frustra în fapt o zonă a colectivității, tot mai mult exclusă din sistemul muncii, de acest suport social. Din această categorie fac parte tocmai familiile cu mulți copii, fiind astfel prinse în ciclul sărăcirii rapide. Politica statului socialist a fost în fapt aceea de a absorbi copiii din zonele cele mai sărace ale societății în instituții. Degradarea progresivă a standardului de viață din anii '80 a atins puncte extreme în instituțiile de asistență socială. Dacă populația a găsit mijloace informale de completare a resurselor, instituțiile sociale au devenit victime totale ale regimului de economii.

Nu este întâmplător faptul că imediat după 1989 Occidentul a găsit cu oroare situații greu de imaginat în multe dintre instituțiile sociale pentru copii și pentru persoane cu handicap. Ca urmare a acestei situații, instituțiile au intrat în centrul atenției guvernării, precum și a multiplelor programe externe de ajutorare. După '90 s-a produs, paradoxal, un proces de creștere a importanței și a dimensiunilor instituțiilor de asistență socială.

Mai mulți factori conjugați au dus la acest efect.

Ca urmare a atenției speciale acordate, naționale și internaționale, condițiile de viață în special din instituțiile pentru copii s-au îmbunătățit rapid, fiind de regulă mult mai bune decât în zonele sărace. Complementar cu aceasta, lipsa de suport social pentru familiile foarte sărace a stimulat păstrarea și amplificarea funcției instituțiilor de asistență socială de preluare a copiilor din familiile cele mai sărace.

Accesul limitat la mijloacele moderne de planificare familială a menținut și după 1989 în zonele sărace și mai ales în cele cuprinse într-un ciclu de dezagregare socială fenomenul copiilor nedorți. Copiii nedorți, născuți în condiții sociale și economice nefavorabile, au îngroșat rândul copiilor abandonati, măbind alimentarea instituțiilor de asistență socială.

Se adaugă, ca un efect secundar al atenției și suportului acordat instituțiilor de asistență socială, și tendința acestora de a se prezerva și întări.

În ultimii ani s-a declanșat un program masiv de dezinstituționalizare, cu efecte limitate, raportat la voința politică și la resursele angajate, datorită menținerii factorilor care produc abandonul și instituționalizarea: lipsa de suport pentru segmentul de populație trăind în sărăcie extremă, accesul limitat al acestui segment la mijloacele de planificare familială, lipsa serviciilor de asistență socială preventivă acționând în familie și comunitate. Lipsa acestor servicii este un factor de risc enorm pentru programul de dezinstituționalizare, ce se bazează pe încurajarea integrării copiilor în familiile naturale sau pe plasamentul în familii substituite.

Afacerile care s-au făcut uneori cu adopțiile internaționale au constituit un factor de inhibare a lansării unui program de adopții naționale, soluție care este cu mult subutilizată.

## 8. Inexistența unui sistem public de servicii de asistență socială care să asigure accesul tuturor celor aflați în nevoie la servicii de asistență socială, complementar cu resurse importante alocate dezvoltării de programe-pilot dificil de generalizat

Lipsa unui sistem public de servicii de asistență socială a făcut imposibilă dezvoltarea unui pachet minimal de servicii de asistență socială, ca drept universal.

Gradul de acoperire cu servicii a nevoii de asistență socială a rămas în consecință marginal, adesea întâmplător. Mari zone problematice sunt neacoperite de servicii de suport. Multe resurse, mai ales cele externe, au fost dedicate — în locul susținerii dezvoltării unei rețele naționale de servicii publice de bază, care să ofere un pachet minimal de servicii pentru toți cei în nevoie — finanțării unor servicii scumpe, imposibil de generalizat și cu un grad scăzut de sustenabilitate, dezvoltate de regulă de organizații neguvernamentale. Un efect pervers al acestei abordări l-a constituit subdezvoltarea cronică a abordării preventive.

În mod special granturile oferite de Occident au fost relativ slab cuplate cu sistemul public și au consumat resurse importante, cu efecte relativ modeste.

## 9. De la o politică accentuat centralistă la o descentralizare mai degrabă haotică, nesusținută nici financiar și nici tehnic

Politica socială de suport a statului socialist român era puternic centralizată: un sistem de beneficii sociale definit strict prin lege, cu posibilități practic inexistente pentru autoritățile locale de a dezvolta programe proprii, cu

instituții de asistență socială administrate direct de organismele naționale. După anul 1989 reforma administrației publice locale a oferit libertatea de a dezvolta programe proprii, posibilitate greu de fructificat în condiții de restricții financiare severe. Fondurile transferate de la nivel central sunt fie rigid dedicate unor drepturi definite strict de lege, fie absolut discreționare, dar insuficiente pentru acoperirea tuturor nevoilor locale. Tehnica finanțării programelor dezvoltate la nivel județean și local este încă la început, deși aceasta oferă posibilitatea practică de promovare a politicii sociale naționale, combinată cu inițiativa inovativă locală.

În anul 1997 instituțiile pentru copii abandonati au fost transferate în administrarea județelor, dar cu dificultăți de susținere financiară și tehnică, cu puține instrumente de control al calității serviciilor. Descentralizarea responsabilităților fără o asigurare a resurselor adecvate, fie printr-o finanțare centrată pe programe, fie prin descentralizare financiară concomitent cu indicarea surselor de venit pentru susținerea acestora, a avut un efect pervers: ea a fost folosită uneori pentru a descărca bugetul de sarcini ridicate, delegându-se responsabilitatea finanțării la nivel local, știindu-se că nu există sursele necesare. Rezultatul a fost subfinanțarea multor programe sociale, frecvente crize de finanțare a instituțiilor de asistență socială.

**10. Fragmentarea sistemului de securitate socială** între o mulțime de organisme guvernamentale care, din acest motiv, au dificultăți de a elabora o politică de protecție socială coerentă. În locul unor priorități clar definite care să stea la baza distribuirii resurselor, acestea au reprezentat obiectul a numeroase dispute interinstituționale, blocându-se procesul de stabilire de priorități.

**11. Vulnerabilitatea sistemului de protecție socială minimală**

Datorită unor procese neprevăzute și greu de controlat grupuri mari de oameni care nu se găseau în situații de dificultate pot deveni vulnerabili, căzând în sărăcie, intrând într-un ciclu al dificultăților fără ieșire. Cazul tipic îl reprezintă ieșirea în șomaj cu șanse mici de reîncadrare. Persoanele care își pierd locul de muncă în zone prăbușite economic sau care nu au calificarea/capacitatea necesară reintegrării facile pe piața muncii cunosc un rapid proces de prăbușire social-economică. Datorită procesului de erodare a pensiilor pensionarii cu pensii mici, mai ales în condițiile exploziei costului utilităților publice sau în situația instalării unor probleme de sănătate care impun tratamente costisitoare, sunt cuprinși treptat într-un ciclu de sărăcire fără șanse de ieșire. Creșterea bruscă a prețurilor utilităților de la sfârșitul anului 2001/începutul anului 2002 a împins în situații de disperare și pe mulți salariați/pensionari care până în acel moment se plasau deasupra pragului de sărăcie. Legea venitului minim garantat acordă ajutoare de încălzire categoriilor celor mai defavorizate. Rămâne însă problema celor care, deși au venituri modeste, nu se încadrează în criteriile pentru asemenea ajutoare. Este însă departe de a fi soluționată problema sistemelor de producere a utilităților publice, intolerabil de ineficiente.

**12. Pierderi importante de eficiență în sistem**

În condițiile unor nevoi mari și ale orientării resurselor spre beneficii financiare, sistemul oferă aparența unei eficiențe destul de ridicate. În fapt, datorită lipsei de priorități și a excrescențelor birocratice există pierderi de eficiență care, eliminate, ar duce la importante economii:

a) beneficii sociale orientate ineficient (de exemplu, abonamente scumpe pentru transport oferite persoanelor cu

handicap care le utilizează într-o măsură redusă) sau cu risc ridicat de fraudare (beneficii pentru persoane care obțin nemeritat certificate de persoane cu handicap);

b) eficiență scăzută prin nefuncționarea sistemului de priorități. Deși beneficiile par a fi eficiente pentru că se adresează efectiv unor nevoi acute, în lipsa unor mecanisme de stabilire a priorităților ele pot fi inechitabile pentru că oferă mai mult unora și mai puțin altora. Fiind stabilite prin reglementări rigide, greu de modificat, orice beneficiu obținut de o categorie de persoane, în condiții de limitare severă a resurselor, exclude de la beneficii potențiale alte categorii;

c) există pierderi datorate birocrăției: legi excesiv de complicate, cu schimbări frecvente, fac ca unele beneficii să fie furnizate de birocrății supradimensionate, cu risc ridicat de eroare și cu un nivel ridicat de insatisfacție din partea beneficiarilor. Simplitatea și stabilitatea sistemului de beneficii sunt esențiale pentru o politică socială eficientă;

d) fragmentarea risipitoare a resurselor limitate în programe care nu s-au încheiat într-o concepție strategică clară și care au înghițit o cantitate mare de resurse în fazele preparatorii, fiind apoi abandonate, de regulă datorită fie lipsei de eficiență, fie epuizării resurselor inițiale.

Eliminarea acestor pierderi de eficiență ar conduce la importante economii.

**13. Evoluții instituționale confuze** au fost responsabile de dezechilibre din domeniul beneficiilor sociale și de ineficiența utilizării fondurilor. Poate cel mai grav caz este cel din domeniul pensiilor. Schimbările frecvente din metodologia de calcul al pensiilor, până la introducerea cu mare întârziere a noii legi a pensiilor în anul 2000, au creat inechități masive între grupurile de pensionari, fiind nevoie de a se lansa pentru următorii ani un program de recorelare a pensiilor pe durata căruia se vor păstra însă disparități durezoase.

**14. Nu a existat decât marginal o preocupare pentru distribuirea cât de cât echitabilă a costurilor sociale ale tranziției.** Deficitul de politică socială a fost suportat în mod special de segmentele cel mai sărace, fiind din acest motiv responsabil de o accentuare a polarizării sociale. La costurile sociale ale restructurării întregii societăți s-au adăugat și costurile impuse de politica confuză de restituire a proprietăților. Inexistența unei strategii coerente, restituția proprietăților în lipsa unui suport al celor dezavantajați direct de această măsură au aruncat direct în sărăcie severă unele segmente ale populației. Această politică restauratorie, pe lângă faptul că a constituit una dintre principalele surse de corupție va afecta și în viitor resursele financiare publice sever limitate.

**15. Dificultatea de a absorbi eficient programele externe de suport,** fie că este vorba despre creditele nerambursabile oferite de U.E. sau de împrumuturile de la Banca Mondială. Datorită deficitului de concepție internă și de coordonare, confuziei birocrăției interne și externe, lipsei de imaginație și responsabilitate, lipsei mecanismelor rapide de corecție, resurse importante financiare au fost irosite pe programe cu eficiență scăzută, dezvoltate paralel sau chiar divergent în raport cu cele finanțate din bani publici.

Aceste dezechilibre în modul de abordare a protecției sociale au grave consecințe asupra gradului de acoperire a celor mai elementare nevoi de protecție socială, asupra accesului la servicii sociale, dar și asupra calității acestora și, în general, asupra echității protecției sociale.

### 16. Acoperirea insuficientă cantitativ și calitativ a nevoilor cu servicii/beneficii sociale

O serie de nevoi — mai puțin manifeste sau mai articulate în spațiul public — nu au fost adresate prin măsuri și programe sociale. Din categoria acestor nevoi fac parte în special cele asociate grupurilor sociale foarte sărace, aflate într-un proces rapid de excluziune și marginalizare socială. Unele nevoi de suport au fost acoperite doar formal-legislativ, fără însă a se asigura o acoperire reală (de exemplu, cazul serviciilor comunitare destinate populației vârstnice).

a) Accesul la servicii, în special la cele de asistență socială. Accesul la serviciile de asistență socială — puține, nesistematice și cel mai adesea furnizate numai în municipii sau orașe mari — este foarte inegal, atât în plan geografic (rural/urban, distanță față de reședința de județ), cât și în plan social (între diferite grupuri și categorii socio-economice). Costurile de acces inegal repartizate în plan social, dar și geografic îi afectează, evident, pe cei mai săraci dintre săraci. Mediul rural a fost până în prezent practic exclus de la orice serviciu de asistență socială.

b) Calitatea precară a multor servicii sociale. Principala cauză o constituie deficitul de pregătire profesională. Sectorul serviciilor de asistență socială a fost acoperit foarte slab cu personal de specialitate, a cărui formare a fost reluată în 1990, după o lungă perioadă de întrerupere. Lipsa resurselor financiare și a posibilității investițiilor în serviciile sociale de bază a dus la scăderea drastică a calității acestora, în special datorită lipsei unei infrastructuri adecvate (clădiri, aparatură, utilități etc.). Lipsa unei abordări coerente a problemelor sociale prin servicii de prevenție în domeniul sănătății și asistenței sociale a dus la apariția unor servicii adresate problemelor consolidate în faze critice, în consecință foarte costisitoare și cu rezultate modeste. Pe de altă parte a existat în mod sistematic o preferință pentru servicii cu o complexitate ridicată și, complementar, cu un cost pe măsură, în raport cu servicii mai simple, mai ieftine, dar care să acopere într-o mult mai mare măsură nevoile.

Această abordare fragmentară și puțin sustenabilă din punct de vedere financiar, împrumutată din sectorul neguvernamental, s-a replicat în sistemul public datorită prezenței unor fonduri externe destinate creșterii capacităților administrative și dezvoltării de programe. Astfel asistăm la

o polarizare nu numai a accesului la servicii sociale, dar și a calității serviciilor sociale furnizate.

Lipsa unor standarde clare și a unor criterii și indicatori generalizabili la toate nivelurile administrației publice în ceea ce privește calitatea minimă a serviciilor sociale, concomitent cu lipsa unor mecanisme de întărire a răspunderii administrative și penale în raport cu respectarea acestora, fac ca populația să fie adesea expusă, în mod inegal (și în special în detrimentul celor mai săraci dintre săraci) la servicii sociale de calitate inferioară sau la lipsa completă a acestor servicii, beneficiarul neavând nici un mecanism de control.

Inechitatea în abordare este generată în primul rând de prioritizarea cheltuielilor/programele sociale după alte criterii decât gravitatea, amploarea sau potențialul de risc al problemelor sociale adresate. Programele cele mai sărace se dovedesc din nou a fi cele destinate săracilor, lipsiți de puterea presiunilor politice.

\*

\* \*

Există puternice argumente de a considera că deficitul de politică socială a avut o contribuție semnificativă la deteriorarea situației sociale, la explozia sărăciei și a excluziunii sociale severe în cei 12 ani ai tranziției. Costurile sociale și umane ale procesului dificil de schimbare au fost modest compensate de politica socială. Punctul forte al acesteia a fost salvarea unei largi părți a clasei salariale devenite extrem de vulnerabilă (mai ales segmentul ajuns în pragul pensiei), dar a făcut foarte puțin pentru un larg segment extrem de sărac și rapid sărăcit. Nu numai din punctul de vedere al strategiei economice, dar și din cel al politicii sociale o parte importantă a costurilor sociale ale tranziției erau evitabile.

Concluzia practică este că printr-o reconsiderare a politicii sociale se poate resorbi o parte importantă a problemelor sociale acumulate.

Pe lângă necesara relansare economică o revedere a opțiunilor de politică socială reprezintă o resursă importantă a soluționării problemelor sociale grave acumulate. De aici, necesitatea unei strategii globale care să ofere o abordare unitară și coerentă a fenomenului sărăciei cu care se confruntă societatea noastră.

---

#### EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR

---

Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, str. Izvor nr. 2-4, Palatul Parlamentului, sectorul 5, București, cont nr. 2511.1-12.1/ROL Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București și nr. 5069427282 Trezoreria sector 5, București (alocat numai persoanelor juridice bugetare).

Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1, bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 411.58.33 și 411.97.54, tel./fax 410.77.36.

Tiparul : Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, tel. 490.65.52, 335.01.11/2178 și 402.21.78, E-mail: ramomrk@bx.logicnet.ro, Internet: www.monitoruloficial.ro

---