

## ASPECTE CONCEPTUALE ȘI PRACTICE ALE STATULUI BUNĂSTĂRII DIN REPUBLICA MOLDOVA

*Natalia CIOBANU*

*Academia de Studii Economice a Moldovei*

L'Etat de la prospérité de la Moldavie est fortement ébranlé par des problèmes sociaux, économiques et politiques. Si les efforts pour assurer une vie prospère à la population ont augmenté modérément, les besoins ont rapidement augmenté. Pauvreté, niveau modeste de vie, tendances démographiques défavorables, changements du PIB et petits revenus sont liés à l'existence de l'État de la prospérité dans la République.

Domeniul politicilor sociale se află într-o perioadă de căutări și redefiniri, chiar dacă literatura de specialitate a început să fie tot mai prezentă. Conceptele specifice politicilor sociale încep să fie și ele cunoscute. Unul dintre aceste concepte este cel de „stat al bunăstării” (*welfare state*).

Conceptul de „stat al bunăstării” are o istorie recentă. În literatura de specialitate se consideră că acesta a apărut în preajma celui de-al doilea război mondial. Unii autori, precum P.Flora și A.Heidenheimer [1], afirmă că în Marea Britanie acesta a început să fie folosit abia după publicarea în 1942 a Raportului Beveridge\*.

Noului concept s-a încercat a i se găsi corespondentul în realitate. „Spus simplu, „statul bunăstării” se referă la procesul început încă de la sfârșitul secolului XIX, prin care statul își asuma funcții în asigurarea bunăstării colective. Practic, se poate spune că este vorba despre etatizarea protecției sociale” [2].

În literatura de specialitate se constată o lipsă a unei definiții clare a conceptului de „stat al bunăstării”. S.Olsson în lucrarea sa [3] identifica o dualitate a conceptului, acesta cuprinzând, pe de o parte, o componentă redistributivă având drept scop, dar și drept rezultate, bunăstarea socială, iar, pe de altă parte, un aspect instituțional (statul), cu referire la *input*-urile și *output*-urile legate de implementare.

În același timp, se poate spune că acest concept are mai multe variații (părți), cu diferite componente. Astfel, se poate identifica o componentă politică (ca o manifestare a unei comunități politice), una socială (ca expresie a solidarității sociale) și una economică (promovând creșterea economică, securitatea și bunăstarea economică, eliminând sărăcia).

În sens larg, P.Flora și A.Heidenheimer definesc statul bunăstării ca fiind puterea organizată folosită (prin intermediul politicii și administrației) în scopul de a modifica forțele pieței în trei direcții:

- garantarea unui venit minim;
- reducerea gradului de insecuritate în caz de boală, bătrânețe și șomaj;
- oferirea celor mai bune standarde pentru un număr stabilit de servicii sociale (mai degrabă a unui optim decât a unui minim) tuturor cetățenilor.

În sens restrâns, G.Esping-Andersen definește statul bunăstării ca implicând responsabilitatea statului pentru asigurarea unui nivel de bază al bunăstării pentru toți cetățenii săi (sănătate, educație, locuință, venit de întreținere și servicii sociale). Într-o definiție de rang mediu, dânsul afirmă că statul bunăstării este „un stat în care guvernul promovează bunăstarea socială prin colectarea resurselor și distribuția bunurilor și serviciilor către cetățenii săi” [4].

Pentru a înțelege sensul termenului „stat al bunăstării”, „trebuie să includem toate măsurile adoptate fie pentru a influența, fie pentru a interfeza sau pentru a se substitui jocului liber al mecanismelor de piață, în interesul bunăstării” [5].

Apariția statului bunăstării este văzută ca un aspect al unui proces mult mai larg de modernizare, fiind asociat din punct de vedere istoric cu extinderea cetățeniei politice și, în special, cu rapida răspândire a sufragiului universal și, prin urmare, cu dezvoltarea partidelor politice de masă. Această poziție se regăsește în teza lui T.H. Marshall privind cetățenia.

Bazându-se pe experiența britanică, Marshall caracterizează procesul de modernizare din ultimele trei secole ca fiind al unei continue expansiuni a cetățeniei, a drepturilor cetățenilor și a celor îndreptățiți la statul

\* Ulterior, Lordul Beveridge a preferat să nu mai folosească această sintagmă, înlocuind-o cu cea de „stat al serviciilor sociale” (*social service state*).

de cetățean. Astfel, după T.H. Marshall, se pot identifica *drepturile civile* (care au caracterizat secolul XVIII, având drept principiu definitoriu libertatea individuală și care se refereau la libertatea cuvântului, gândirii și credinței), *drepturile politice* (caracteristice secolului XIX, definite fiind prin libertatea politică și, în special, prin dreptul de vot) și *drepturile sociale* (caracteristice secolului XX, ghidate de principiul bunăstării sociale și cuprinzând măsuri, precum: educație gratuită, pensii, îngrijire medicală, măsuri asociate cu apariția statului bunăstării).

Astfel că apariția statului bunăstării este văzută ca fiind produsul succesului mobilizării politice de a obține cetățenia deplină, în contextul industrializării.

Un „stat al bunăstării” este un stat în care puterea este folosită în mod deliberat (prin politică și administrație) în efortul de a modifica jocul forțelor de piață în cel puțin trei direcții:

- ✓ *în primul rând*, prin garantarea unui venit minim indivizilor și familiilor, independent de valoarea de piață a muncii sau a proprietății lor;
- ✓ *în al doilea rând*, prin limitarea insecurității pe calea sprijinirii indivizilor și familiilor pentru a face față anumitor „contingențe sociale” (de exemplu: boală, bătrânețe și șomaj) care altfel ar conduce la crize personale sau familiale;
- ✓ *în al treilea rând*, garantând tuturor cetățenilor, fără deosebire de status sau clasă, cele mai înalte standarde existente în cadrul unei game acceptate de servicii sociale [6].

Esența statului bunăstării constă din existența unor standarde minime protejate de guvern în privința venitului, nutriției, sănătății, locuinței și educației, asigurate fiecărui cetățean ca un drept politic și nu ca un act de caritate [7].

Asemeni statului națiune, democrației de masă și capitalismului industrial, statul modern al bunăstării este o invenție europeană [8].

Punctul de vedere exprimat de P.Flora a fost împărțit de un alt cercetător german, Franz-Xaver Kaufmann. Și pentru el, variabilitatea structurilor naționale de protecție socială se explică prin câteva „diferențe primordiale”. Prima se referă la gradul de etatizare a organismelor însărcinate cu acordarea prestațiilor sau serviciilor prescrise de lege. Cea de-a doua este identificată în planul ideilor, al definițiilor date problemelor și modului în care au fost concepute soluțiile. În sfârșit, efectul cumulativ al proceselor sociopolitice din fiecare țară reprezintă a treia diferență cu efecte asupra evoluției statului bunăstării. Ideea este completată cu observația că „intervensiunile sociopolitice inițiale au avut adesea un efect permanent asupra definițiilor date anumitor probleme sociale și asupra dezvoltării structurilor administrative care se ocupă cu aceste probleme” [9]. Având ca termen de referință „politica socială”, F.Kaufmann adoptă o poziție similară: „Politicile sociale din fiecare țară au propria lor istorie, precum și structuri, legitimități și efecte particulare” [10].

În ordine cronologică, prima clasificare a politicilor sociale i se datorează lui R.Titmuss. El a identificat trei modele, care au rămas repere intelectuale importante în cercetarea de specialitate [11].

1. *Modelul protecției reziduale (residual welfare model)*: „are la bază premisa că nevoile individuale sunt satisfăcute în mod adecvat prin cele două canale „naturale” (sau date în plan social): economia privată de piață și familia. Instituțiile de protecție socială (*social welfare*) ar trebui să intre în joc, și atunci doar pe timp limitat, numai când acestea (piața și familia) eșuează”.

2. *Modelul realizării / performanței economice (industrial achievement/performance model)*: acordă „un rol semnificativ instituțiilor de protecție socială ca adjuanți ai economiei. Susține că nevoile sociale ar trebui satisfăcute pe baza meritului, performanței în muncă și productivității”.

3. *Modelul instituțional redistributiv (institutional redistributive model)*: „consideră protecția socială ca fiind o instituție integrată societății, care acordă servicii universale în afara pieței sau principiului nevoii”.

Aplicabilitatea clasificării lui R.Titmuss în diferențierea statelor bunăstării a fost considerată limitată, criticii remarcând că majoritatea statelor bunăstării încorporează astăzi elemente din toate trei modele. O altă observație critică s-a referit la conotația evoluționistă a acestei tipologii, mai precis – la utilizarea ei în abordările bazate pe ideea că statul bunăstării a evoluat de la un tipar rezidualist la unul instituțional, trecând prin cel al realizării / performanței economice [12].

Goran Therborn și-a axat analiza pe identificarea acelor diferențe dintre statele bunăstării care, în opinia sa, au fost estompate de prosperitatea generală din anii '60 și de configurația statului bunăstării de tip keynesian [13].

G. Therborn și-a construit clasificarea în funcție de două dimensiuni:

a) nivelul drepturilor sociale (*social entitlements*);

b) orientările către piața muncii și ocuparea deplină a forței de muncă. Prin raportarea acestor dimensiuni la o scală cu două valori („înalt” și „scăzut”), se obțin patru categorii de state ale bunăstării.

Categoriile de state ale bunăstării, în opinia lui G. Therborn [14]:

1. *Puternic intervenționist (Strong interventionist welfare state)*: politică socială extensivă, orientare accentuată către ocuparea deplină a forței de muncă (Suedia, Norvegia, Austria, Finlanda).

2. *Ușor compensator (Soft compensatory welfare state)*: drepturi sociale generoase, orientare scăzută către ocuparea deplină a forței de muncă (Belgia, Danemarca, Olanda, Franța, Germania, Irlanda, Italia).

3. *Orientat către ocuparea deplină a forței de muncă și protecție socială redusă (full employment-oriented, small welfare state)*: drepturi sociale reduse, dar angajare instituțională în ocuparea forței de muncă (Elveția).

4. *Orientat spre piață (market-oriented welfare state)*: drepturi sociale limitate, interes scăzut pentru ocuparea deplină a forței de muncă (Marea Britanie).

Concluzionând, putem remarca. Ca orice concept din științele sociale, conceptul de stat al bunăstării beneficiază de o varietate de definiții. Analizând aceste definiții, putem identifica că statul bunăstării presupune existența unor mecanisme de distribuție–redistribuție. Aceste mecanisme acționează în funcție de scopurile care se doresc a fi atinse, de rezultatele care se vor îndeplini. Putem accepta faptul că prin aceste mecanisme se dorește a se asigura bunăstarea membrilor societății respective. Rămâne de văzut dacă această bunăstare se asigură la un nivel minimal, optimal sau la unul general acceptat.

Pentru aceasta, există o serie de mecanisme instituționalizate legal, care doar trebuie puse în mișcare de către stat. Statul este cel care administrează această redistribuție. Astfel, se presupune existența unui „contract social” menit să reglementeze atribuțiile statului.

Două teorii principale putem lua în considerație la explicarea apariției statului bunăstării.

Pe de o parte, se consideră că statul bunăstării a apărut ca urmare a procesului de industrializare și a schimbărilor sociale produse de societatea industrială. Schimbările sociale asociate procesului de industrializare au generat noi nevoi în societate. Pentru satisfacerea acestor nevoi a fost necesară creșterea eforturilor statului de asigurare a bunăstării pentru cetățenii săi (prin creșterea cheltuielilor sociale publice).

Pe de altă parte, teoria modernizării afirmă că, pe fondul procesului de industrializare și a eforturilor de atingere a cetățeniei depline (a drepturilor sociale), dinamica democrației a permis accesul maselor la puterea politică prin intermediul partidelor social-democrate, ceea ce a permis formarea statelor bunăstării.

Atât teza industrialismului, cât și cea a modernizării par a vedea evoluția spre statul bunăstării ca ireversibilă, ca necesară. Diferențele între statele bunăstării sunt explicate prin nivelul de dezvoltare economică a diferitelor țări. Eroarea care pare a se ivi în aceste raționamente este că, pe de o parte, nu se iau în considerație actorii acestor schimbări (cum este cazul în „logica industrialismului”), iar, pe de altă parte, nu se ține cont de condițiile interne ale fiecărei țări (istorice, sociale, culturale, geografice), care au dus la respectivele dezvoltări ale tipului de stat al bunăstării.

După această prezentare a principalelor modele de state ale bunăstării conturate în disputele de idei occidentale, vom încerca în cele ce urmează să plasăm Republica Moldova într-un context mai larg, prin raportarea situației de la noi la aceste modele.

Trebuie să precizăm că suntem conștienți de limitele pe care o asemenea încercare le are. Problemele ce țin de comparabilitate sunt legate, pe de o parte, de faptul că există numeroase diferențe între Republica Moldova și statele vest-europene, iar, pe de altă parte, de faptul că modelele sunt mai degrabă tipuri „ideale”, teoretice, în timp ce, în realitate, nici una dintre țările date ca exemplu nu se conformează în totalitate vreunui model.

După o perioadă de peste șapte decenii de comunism, cu o economie socialistă, de comandă, Republica Moldova acum se află într-o perioadă de tranziție spre economia de piață. Statul bunăstării socialist a fost diferit de cel „capitalist”, bazat pe economia de piață. În anii '80 a scăzut standardul de viață, veniturile reale, penuria de bunuri și alimente de bază a crescut, apare șomajul nerecunoscut oficial și un segment de populație cu un nivel de trai foarte scăzut, la limita sărăciei, sistemul inițial generos de securitate socială s-a erodat.

În termeni de ideologie, despre statul bunăstării din Republica Moldova se putea spune că este mai aproape de modelul statului instituțional redistributiv al bunăstării, și aceasta pentru că, înainte de criza din anii

1990, statul era principalul mijloc de realizare a drepturilor sociale pentru toți cetățenii. Prin controlul pe care îl exercita asupra economiei și, practic, asupra tuturor formelor de venit, statul deținea pârghiile care îi permiteau un înalt grad de redistribuție a veniturilor. Piața era practic eliminată. Și nu pentru că economia era de tip keynesian, ci pentru că era „de comandă”. Tendința era de a include toată populația într-o formă sau alta de protecție. În primul rând, oamenii erau obligați prin lege să-și găsească un loc de muncă, munca fiind obligatorie. În același timp, locul de muncă era, practic, garantat de către stat și dreptul la un venit era stabilit ca un drept pe baza cetățeniei.

Examinând dinamica cheltuielilor sociale ca procent din PIB în Republica Moldova, observăm o descreștere a acestora în anii ce au urmat desființării URSS (Fig.1).

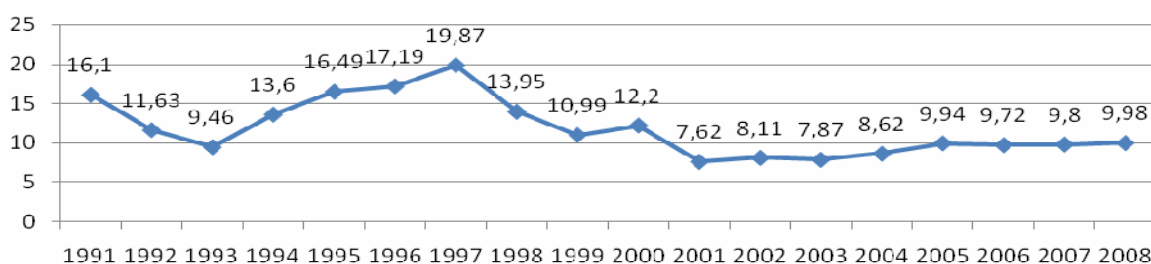


Fig.1. Ponderele cheltuielilor sociale în PIB (%), în anii 1991-2008.

Sursa: calculat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor și Anuarului Statistic al Republicii Moldova, anii 1991-2008.

Conform datelor din Figura 1, are loc o modificare fluctuantă a cheltuielilor sociale pentru toată perioada analizată. Ponderele cheltuielilor sociale în PIB semnifică o diminuare esențială a acestora din anul 1997. Dacă în anul 1997 se alocuau 19,9% din PIB, atunci în anii 2006-2008 această pondere s-a redus, respectiv, până la 9,7%, 9,8% și 9,98% din PIB, fiind chiar mai redusă decât în anii 1991-1992. Considerăm această pondere foarte redusă, deoarece în țările dezvoltate locul principal în totalul cheltuielilor publice centrale îl ocupă cheltuielile sociale care reprezintă valori cuprinse între 29% (SUA) și 51% (Suedia), rareori sub 20%. În țările în curs de dezvoltare aceste cheltuieli au ponderi de: 53,8% în Argentina, 28% în România, 50,1% în Polonia, 25% în Cehia, 7,3% în Etiopia, 12% în Egipt, 7,8% în Columbia [15].

Dacă analizăm cifrele referitoare la PIB, observăm o scădere în valori relative a PIB față de anul precedent în anii 1996, 1997 și 1998 (Fig.2).

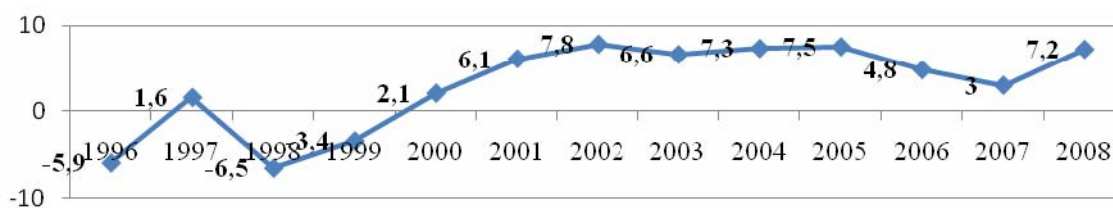


Fig.2. Modificarea relativă a PIB față de anul precedent, %.

Sursa: calculat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor și Anuarului Statistic al Republicii Moldova, anii 1996-2008.

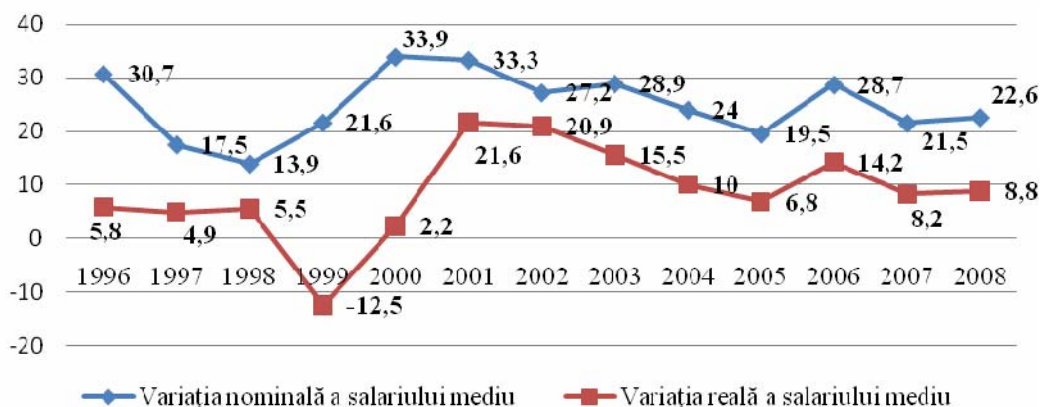
Cifrele indicate în Figura 2 ne permit să constatăm că Republica Moldova a trecut prin perioade mai grele, reușind ulterior să se redreseze. În Moldova, după un ușor reveriment economic în anul 1997, situația economică s-a înrăutățit din nou. În anul 1998 economia Republicii Moldovei a înregistrat o recesiune puternică, generată, în primul rând, de criza financiar-bancară a Rusiei. Criza economică a afectat toate sferele de producere, financiar-bancară, socială. Astfel, în anul 1999 PIB ajunge la cea mai mică valoare înregistrată de -6,5% în comparație cu anul precedent.

În perioada anilor 2000-2008 observăm evoluția ascendentă a PIB, confirmată prin menținerea stabilității macroeconomice și continuarea creșterii PIB, ca obiectiv primordial al Guvernului în contextul reducerii sărăciei și îmbunătățirii nivelului de trai al populației.

Piața forței de muncă în Republica Moldova are un specific național, determinat nu doar de variațiile cererii și ofertei forței de muncă, dar și de reglementările legale, structura economiei naționale, sistemul de

educație și formare profesională.

Teoretic, o creștere economică rapidă combinată cu o stagnare sau cu o diminuare a ratei de ocupare conduce de cele mai multe ori la creșterea valorii venitului salarial (Fig.3).



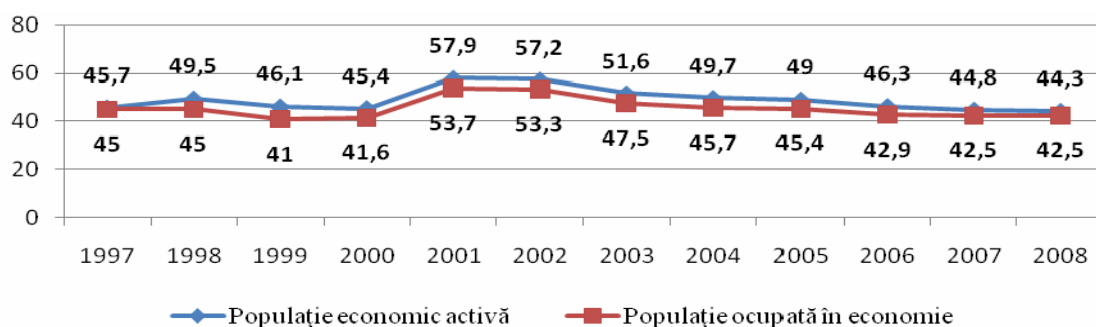
**Fig.3.** Evoluția salariului mediu anual față de perioada similară a anului precedent.

Sursa: elaborat de autor în baza datelor Raportului anual al Băncii Naționale a Moldovei, pentru anii 1996-2009.

Analiza datelor din Figura 3 demonstrează dinamica fluctuantă a salariului mediu pe economie în valori nominale de la 30,7% în anul 1996 până la 33,9% în anul 2000, care urmează apoi cu o reducere până la 22,6% în anul 2008. Însă, dacă urmărim în termeni reali, observăm o descreștere însemnată de la 5,8% în anul 1996 până la -12,5% în anul 1999, după care urmărim o dinamică ascendentă a acestuia, înregistrând în anul 2008 o creștere de doar 8,8%.

Scăderea nivelului pensiilor este mai accentuată decât cea a salariilor. În anul 2008 mărimea medie a pensiei stabilite a constituit 26,32% față de salariul mediu lunar, în comparație cu 42,06% în anul 1997, echivalându-se cu rezultatele anului 2001, când rata medie de înlocuire a pensiei a constituit 26,2%.

În Figura 4 este redată evoluția ratelor populației ocupate și economic active ca procent din totalul populației, unde observăm o scădere a acestor indicatori. În anul 2008 populația economic activă s-a redus față de anul 2001 cu 13,6%, iar populația ocupată în economie s-a redus cu 11,2%.



**Fig.4.** Evoluția ratelor populației ocupate și a populației economic active, anii 1997-2008.

Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova, Biroul Național de Statistică al RM, 2002,2005, 2008  
Dezvoltarea social-economică a RM în anul 2007

\*datele privind anul 2003 sunt preluate din: Forța de muncă în Republica Moldova. Ocupare și șomaj, Biroul Național de Statistică, 2009

Conform datelor din Figura 4, în Republica Moldova în anul 2008, comparativ cu anul 1997, s-a înregistrat o diminuare cu -1,4% a populației economic active și cu -2,5% a populației ocupate în economie. Totodată, s-a constatat o descreștere a numărului de șomeri. Astfel, în anul 2008 numărul șomerilor a constituit circa 51,7 mii persoane, fiind în descreștere cu 115,3 mii față de anul 1998. Reducerea semnificativă a numărului de persoane care se adresează la serviciile agențiilor pentru ocuparea forței de muncă poate fi explicată prin posibilitățile limitate de soluționare a problemelor ce țin de plasarea în câmpul muncii și de mecanismul de acordare a indemnizației de șomaj. Din 48,3 mii persoane care au apelat la serviciile respective în anul

2007, doar 23,4 mii, sau 48,5%, au fost angajate și doar aproximativ 10,2% dintre acestea au primit indemnizații pentru șomaj.

Pentru promovarea în continuare a unor politici active pe piața forței de muncă, în anul 2007 a demarat implementarea *Strategiei naționale privind politicile de ocupare a forței de muncă pe anii 2007-2015* [16], racordată la standardele Strategiei Europene de Ocupare a Forței de Muncă. Scopul principal al Strategiei este asigurarea unei ocupări cât mai depline și durabile a forței de muncă, precum și atingerea unui nivel decent de remunerare a muncii.

Apreciind situația protecției sociale din Republica Moldova, putem afirma că factorii de decizie în domeniul politicii sociale sunt „încurajați” să introducă măsuri care sunt apropiate de „modelul rezidual de stat al bunăstării” în sensul celui identificat de R. Titmuss: „bazat pe o îmbinare a asigurărilor sociale și a asistenței sociale”. Dacă ne referim la beneficiile acordate populației, putem constata că acestea corespund caracteristicilor modelului statului rezidual al bunăstării; cu alte cuvinte, beneficiile nu trebuie să creeze dependență, dar să-i îndemne pe oameni să-și caute de lucru.

În ceea ce privește drepturile sociale, cadrul lor legal este destul de bine elaborat, în bună măsură fiind o moștenire a regimului socialist. Datorită faptului că în regimul comunist forma predominantă de protecție socială era atât universalistă, cât și legată de muncă, se poate spune că în acest domeniu Republica Moldova se plasează între modelul instituțional redistributiv și cel industrial de atingere a performanțelor. Ceea ce se încerca este egalizarea, dar, spre deosebire de statul social-democrat, nu la standarde ridicate, ci la unele minime, de subzistență chiar.

Analiza realizată relevă faptul că statul bunăstării în Republica Moldova este puternic zdruncinat de problemele sociale, economice, dar și politice cu care țara se confruntă. Rezultatele arată că efortul pentru asigurarea unui nivel de trai decent pentru populație a crescut moderat, în timp ce necesitățile au crescut rapid. Sărăcia, nivelul modest al beneficiilor acordate populației, evoluția demografică nefavorabilă, evoluția modificărilor reale ale PIB și a veniturilor salariale – toate acestea pun sub semnul întrebării existența statului bunăstării în Republica Moldova.

În opinia noastră, în Republica Moldova există un stat al bunăstării numai în termeni de structuri și mai puțin în termeni de rezultate. Avem în vedere asigurarea unui nivel de trai decent pentru populație. De aceea, se impune mai întâi analiza posibilelor orientări și apoi, folosind experiența altor țări în domeniul politicilor sociale, formularea unei opțiuni generale clare. Nu optăm pentru preluarea unui model de stat al bunăstării din cele deja constituite. Nici nu este posibilă preluarea/imitarea unui model. Acest lucru nu este posibil pentru că Republica Moldova este diferită (ca istorie, cultură, tradiții etc.), are particularitățile sale.

#### Referințe:

1. Flora P., Heidenheimer A. *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transactions Publishers, 1995.
2. Zamfir E., Zamfir C. *Politici sociale. România în context european*. - București: Alternative, 1995.
3. Olsson S. *Social Policy and Welfare State in Sweden*. - Lund: Arkiv, 1993.
4. Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. - Oxford, Polity Press, 1990.
5. Marshall T.H. *Social Policy in the Twentieth Century*. - London: Hutchinson Education, 1975.
6. Briggs A. *The Welfare State in Historical Perspective // European Journal of Sociology/Archives europeennes de sociologie*, 1961, p.228.
7. Wilensky H. *The Welfare State and Equality*. - Univ. California Press, 1975, p.1.
8. Flora P. *Growth to limits. The western European welfare states since world war II. Volume 4. De Gruyter*. - Berlin, 1987, p.12.
9. Kaufmann Franz-Xaver, *Zukunft der familie*. - Munchen: C.H. Beck, 1990, p.23-24.
10. Ibidem, p.18.
11. Titmuss R. *Social Policy*. - London: Allen and Unwin, 1974, p.30-31.
12. Pierson Ch. *Beyond the welfare state?* - Oxford: Polity Press, 1991, p.185.
13. Ibidem.
14. Therborn G. (1987) citat de Christopher Pierson. *Beyond the welfare state?* - Oxford: Polity Press, 1991, p.186.
15. *Government Financial Statistics Yearbook*.
16. Hotărârea Guvernului nr.605 din 31.05.2007. *Strategia națională privind politicile de ocupare a forței de muncă pe anii 2007-2015*.

Prezentat la 29.03.2010