

## ***Cât de eficace și eficientă este protecția socială pentru copiii din România?***

Mihai Magheru<sup>1</sup>

*UNICEF România*

**Sursa:** Revista Inovația Socială nr. 2/2011 (iulie - octombrie) pp. ...

**URL stabil:** <http://inovatiasociala.ro/index.php/jurnal/article/view/107>

**Publicată de:** Institutul de Cercetare a Calității Vieții

---

Revista Inovația Socială este o revistă online creată în cadrul proiectului „Inovația Socială - Factor al dezvoltării socio-economice”, proiect coordonat de Prof.dr. Cătălin Zamfir în cadrul Institutului de Cercetare a Calității Vieții. Această revistă utilizează politica liberului acces la conținut, pornind de la principiul conform căruia cercetarea deschisă publicului sporește schimbul global de cunoaștere. Inovația socială este o revistă electronică pe care cititorii o pot urmări pe măsură ce este scrisă și pe care o pot scrie ei înșiși. Revista va avea o apariție bianuală, dar fără a avea o dată de apariție, ci un interval în care este scrisă. Astfel, în lunile ianuarie-iunie 2009 va fi scris primul număr. În perioada respectivă, pe platforma online vor fi publicate în timp real contribuțiile și dialogurile generate între cititori și contribuitori.

Prin accesarea articolelor din arhiva Revistei Inovația Socială indicați acceptarea termenilor și condițiilor de utilizare care sunt disponibile la adresa <http://www.inovatiasociala.ro/> care indică, în parte, faptul că puteți utiliza copiile articolelor doar pentru utilizare personală, necomercială. Vă rugăm să contactați redacția pentru alte tipuri de utilizare la adresa [contact@inovatiasociala.ro](mailto:contact@inovatiasociala.ro).

Orice copie a materialelor din Revista Inovația Socială trebuie să conțină aceeași notă de drepturi legale, așa cum apar acestea pe ecran sau tipărite.

## Introducere

Sistemul de protecție socială din România s-a dezvoltat în ultimii ani în special în sfera furnizării de prestații sociale și mai puțin (sau chiar deloc) în sfera furnizării de servicii sociale. Acest lucru a fost notat în cadrul programelor pe care UNICEF România le susține în domeniul protecției și promovării drepturilor copilului și constituie obiectul disertației de față.

Pentru o mai bună înțelegere a premiselor de la care s-a pornit, este necesar de precizat cadrul instituțional și programatic în care au avut loc primele investigații mai amănunțite cu privire la protecția socială și politicile sociale din domeniul protecției și promovării drepturilor copilului.

În plan instituțional, UNICEF este promotorul al Convenției cu privire la drepturile copilului, ratificată, la nivel global, de 192 de state<sup>2</sup>, fiind angajat constant în demersuri ce țin de aducerea interesului superior și vocii copilului cât mai sus pe agenda guvernelor țărilor în care activează. Aceste demersuri se concretizează atât în acțiuni de pleoarie (advocacy) și creștere a gradului de conștientizare cu privire la problematica și drepturile copilului cât și în proiecte pilot, mai restrânse sau mai ample și diverse studii, cercetări și evaluări care să furnizeze evidențele necesare elaborării unei strategii efective și adaptate realităților concrete de teren.

În plan programatic, cu precădere în domeniul protecției sociale, intervențiile UNICEF ținesc pilonul serviciilor sociale de bază pentru copii și familiile lor, domeniu în care experiența și expertiza organizației sunt recunoscute la nivel global. Se impune o precizare legată de acest pilon. Abordarea protecției sociale de către UNICEF se referă la un ansamblu de elemente caracteristice cuprinse în trei arii (piloni) de interes: *asigurările sociale* (de viață și de bunuri dar în special cele de sănătate, șomaj, pensii), *prestațiile sociale* (în bani și în natură) și *serviciile sociale de bază*. Acest ultim pilon constituie obiectul central al disertației și va fi explicat și analizat în paginile următoare.

În ceea ce privește protecția și promovarea drepturilor copilului în România, considerăm că s-au realizat progrese considerabile, cu precădere în aria dezvoltării de servicii de protecție specializată pentru copii în nevoie. Așa au luat ființă servicii de tip rezidențial sub formă de centre de plasament sau servicii de tip familial, cu precădere cele de asistență maternală. Toate acestea sunt considerate servicii de protecție specializată, sunt complet diferite de serviciile sociale de bază și, implicit, nu vor fi abordate în prezentul material.

Este de precizat faptul că UNICEF acționează prin programe derulate în cadrul unui parteneriat cu Guvernul României. Ultimul contract de cooperare<sup>3</sup> acoperă trei ani, respectiv perioada 2010 – 2012 și are două linii de acțiune: una este axată pe un *parteneriat pentru incluziune socială* iar cealaltă pe *mobilizarea de resurse*, respectiv strângerea de fonduri.

În acest context, demersul de analiză propus în materialul de față nu are un caracter intrinsec legat de unul dintre proiectele UNICEF ci răspunde unor cerințe mai ample, legate de modul în care cooperează cu Guvernul României și își adaptează strategia la un context mai amplu al politicilor sociale ale acestuia.

2 Data semnării / ratificării și eventualele comentarii / rezerve emise de fiecare stat semnatar la: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en)

3 Country Programme Action Plan

## Experiența UNICEF și relevanța pentru politicile naționale

Experiența acumulată de UNICEF în plan global, dar și în plan local, constituie o sursă determinantă de informație pentru prezentarea de față. Caracterul inovator al multora dintre proiectele UNICEF poate contribui la un demers mai amplu de inovație socială.

Având în vedere diversitatea proiectelor și caracterul individual al fiecăruia, s-a optat pentru o prezentare transversală a rezultatelor unor studii și cercetări realizate de și cu sprijinul UNICEF România în domeniul protecției sociale a copilului și familiei și nu pentru o descriere sinteză a proiectelor în sine. Perspectiva, enunțată în introducere, este cea a serviciilor primare, denumite și de prevenire, indiferent dacă aceasta se referă la prevenirea separării copilului de familie sau a oricăror forme de violență, abuz, neglijare, exploatare.

În urma analizelor sus-menționate s-a stabilit că pot fi luate în considerare cel puțin două abordări sau utilizări ale rezultatelor acestor analize:

- pe de o parte, acestea constituie un ansamblu de evidențe din teren necesar într-un demers de reformă viabilă a sistemului de protecție socială axată pe incluziune socială în România;
- pe de altă parte, rezultatele constituie și o bază de analiză pentru demersuri viitoare, care să argumenteze nevoia de a susține și dezvolta anumite servicii sociale de prevenire la nivelul întregii țări.

Cele două tipuri de utilizări determină și modul în care rezultatele analizelor vor fi folosite pentru a servi scopului disertației de față:

- a) reforma efectivă a sistemului de protecție socială din România, din perspectiva UNICEF, este direct legată poziționarea strategică a UNICEF și a parteneriatului pe care acesta îl are cu Guvernul României și angajamentului acestuia pentru reformă. În acest context, reforma, nu va constitui subiectul unei analize științifice în sine.
- b) în ce privește însă baza de analiză viitoare care să argumenteze nevoia de a dezvolta servicii sociale de prevenire la nivelul întregii țări, se poate afirma că rezultatele acumulate până în prezent în cadrul diverselor evaluări pot constitui veritabile elemente ale unui demers de cunoaștere și analiză de tip științific.

Mai multe concepte sunt abordate în analizele UNICEF iar o parte dintre acestea pot fi considerate ca și specifice. Pentru a nu crea confuzii legate de fiecare dintre ele, este prezentat în continuare sensul în care acestea sunt înțelese și utilizate.

Materialul de față se construiește în jurul conceptului de **protecție socială**, înțeles atât ca „ansamblu de politici, măsuri, instituții și organisme care asigură sprijinul persoanelor și grupurilor aflate în dificultate și care nu pot să realizeze prin efort propriu condiții normale, minime de viață”<sup>4</sup> cât și ca ansamblu de asigurări, prestații și servicii sociale. O altă abordare a conceptului ține cont de modalitățile sau canalele prin care sunt „redistribuite resursele materiale și umane ale colectivității către acele persoane și grupuri aflate în dificultate în

4 Lazăr Vlăsceanu, Cătălin Zamfir (coord.), „Dicționar Sociologie”, on-line, <http://www.dictsociologie.netfirms.com/>

*vederea eliminării decalajelor mari dintre aceștia și populația majoritară*”<sup>5</sup>. Această definiție face referire la un alt concept, acela de **asistență socială**, care, deși are o definiție asemănătoare celui de protecție socială, se distinge în special prin caracterul non-contributoriu financiar (sau necondiționat de vreo contribuție pecuniară a beneficiarului) la un anumit sistem asigurător. Este bine de precizat că, față de sistemul de asistență socială, finanțat de la bugetul de stat, în care persoanele nu trebuie să fie contribuitoare, în sistemul de pensii, beneficiarul primește o pensie conform cotizațiilor/contribuțiilor sale din perioada în care era activ economic.

Asistența socială nu vizează doar **prestațiile sociale** (denumite și beneficii, sub formă de alocații, diverse ajutoare, financiare și/sau materiale) ci și furnizarea **serviciilor sociale** care susțin și deservesc persoanele/grupurile în dificultate. Cel puțin teoretic, ar trebui ca acestea să fie acțiuni complementare transferurilor financiare: atât transferul financiar cât și serviciul social sunt, în principiu, măsuri temporare care să ajute beneficiarul să iasă cât mai repede din situația de dificultate iar premisa serviciului este că poate susține inclusiv o utilizare eficace și eficientă a prestației sociale. În studiul de față s-a optat pentru o delimitare contextuală a obiectului de analizat, conform accepțiunii și cadrului de referință al prezentei expunerii<sup>6</sup> și care are în centrul său **serviciile sociale de bază** ce reprezintă ansamblul de servicii de asistență socială, educație și sănătate menite să asigure, conform Convenției Organizației Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Copilului, îndeplinirea drepturilor de dezvoltare<sup>7</sup> pentru toți copiii din România. Aceste servicii depășesc sfera serviciilor sociale primare, denumite generic și „servicii de prevenire”.

Conceptele enumerate mai sus capătă un sens și o finalitate funcțională în măsura în care ating un scop precis: în cazul de față este vorba de cel de a reduce inegalitățile sociale (mai precis cele socio-economice) contribuind astfel la o justiție socială redistributivă. Prin urmare, sistemul de protecție socială, prin componenta lui de asistență socială contribuie la asigurarea **justiției sociale**. În termeni concreți este vorba de „o distribuție proporțională a bunăstării (sau a altor resurse sociale considerate a fi relevante pentru bunăstarea individului), în raport cu un anumit criteriu considerat relevant, adecvat sau legitim”<sup>8</sup>.

Conform lui Spicker<sup>9</sup>, o serie de criterii pot fi aplicate sau utilizate atunci când se realizează această (re)distribuție, iar cele mai frecvente sunt: statusul, munca, libertatea, drepturile, meritele, nevoia. O abordare bază pe drepturi, în cazul de față pe **drepturile copilului**, va lua în considerare cel puțin următoarele: i) dreptul copiilor de a primi o educație care să le permită dezvoltarea, în condiții nediscriminatorii, a aptitudinilor și personalității lor, ii) dreptul copiilor de a crește alături de părinții lor și de a beneficia de un nivel de trai care să le permită dezvoltarea fizică, mintală, spirituală, morală și socială, precum și dreptul de a beneficia de asistență socială și de asigurări sociale și iii) dreptul copiilor de a se bucura de cea mai bună stare de sănătate pe care o pot atinge și de a beneficia de serviciile medicale și de recuperare necesare pentru asigurarea realizării efective a acestui drept.

### **Starea de fapt: există un loc pentru serviciile sociale de bază în cadrul protecției sociale?**

5 Ibid.

6 Această definiție este acceptată la nivel intern în cadrul UNICEF dar și în relațiile cu terții, motiv pentru care a fost adoptată ca atare și în cadrul documentului de față.

7 Mai multe informații pot fi accesate la: <http://www.anpfdc.ro/content.aspx?id=114>

8 Luana Miruna Pop, coord., „Dicționar de politici sociale”, Editura Expert, București, 2002, pag. 411

9 Ibid.

Pentru a înțelege cât de mult protecția socială, în componenta ei de asistență socială, este axată pe furnizarea de ajutoare bănești (prestații) sau pe furnizarea de sprijin și acompaniere (servicii sociale) persoanelor în dificultate, este necesar să ne raportăm la modul în care statul își adaptează politicile sociale pentru îndeplinirea obiectivelor de incluziune socială. În acest sens, reforma sistemelor de protecție socială constituie unul din elementele cheie ale agendelor de incluziune socială ale statelor membre, alături de pachetele de măsuri axate pe ocuparea forței de muncă.

În plus față de specificitatea cadrului european, trebuie adăugat faptul că de doi ani și jumătate ne aflăm într-un context caracterizat a fi „de criză”, ghilimelele dorind să sublinieze în special faptul că România și-a dat seama doar mai târziu că este imposibil de conturat criza economică globală și nici nu a fost pregătită cu un pachet de măsuri adaptate concret nevoilor.

Una dintre posibilele cauze care au condus la această situație poate fi faptul că statul nu dispune de un mecanism coerent prin care să cunoască și să înțeleagă nevoile în complexitatea lor. Acest lucru este determinat mai ales de faptul că sistemul de asistență socială a fost construit cu precădere pe dezvoltarea prestațiilor sociale, respectiv cunoașterea nevoilor pecuniare și nu pe dezvoltarea serviciilor sociale, respectiv cunoașterea nevoilor sociale.

Contextul actual și specificitatea crizei economico-financiare în România este direct legat de modul în care protecția socială cu latura ei de asistență socială a fost gândită, dezvoltată și implementată în ultimii 20 de ani. Accentul este pus prioritar pe sistemul de prestații sociale în detrimentul celui de servicii sociale.

Un exemplu care susține această afirmație îl constituie prevederile legislative: reglementările legate de prestațiile sociale sunt multiple și explicite însă cele privind sistemul serviciilor de prevenire sunt mult mai puțin numeroase, și, mai ales, mult mai vagi și inconsistente. De asemenea, alocările efective de fonduri pentru a asigura cheltuielile sociale și cele cu protecția socială la un nivel considerat a fi adecvat cu nevoile beneficiarilor nu se fac decât în sfera prestațiilor sociale iar sfera serviciilor de prevenire este fie complet ignorată, fie puternic vitregită prin stipularea unor atribuții de finanțare care însă nu au caracter obligatoriu.

Prevederile legislative au relevanță mare pentru a înțelege modul în care a fost gândit sistemul de protecție socială în componenta lui de asistență socială: de abia în anul 2001 legiuitorul a venit cu o lege privind sistemul național de asistență socială (legea 705 privind sistemul național de asistență socială, publicată în Monitorul Oficial nr. 814 din 18.12.2001) pe care o abrogă 5 ani mai târziu prin legea 47 privind, din nou, sistemul național de asistență socială (legea cadru privind sistemul național de asistență socială nr. 47, publicată în M.O nr. 239 din 16.03.2006). În esență legile sunt structurate și au conținut similar, diferența majoră fiind determinată de construcția instituțională ulterioară legii 705, determinată în special de condițiile de preaderare la Uniunea Europeană.

Actorii principali care au apărut în schema instituțională a asistenței sociale sunt cei pe care România s-a angajat<sup>10</sup> să îi creeze tocmai pentru a eficientiza sistemul și a îi asigura transparența, eficacitatea și eficiența: Inspekția Socială – cu rol mai degrabă evaluator, regulator și de progres, Observatorul Social – strateg esențial în procesul de elaborare a politicilor sociale și Agencia Națională de Prestații Sociale – actor convergent al gestionării

10 Joint Inclusion Memorandum - Memorandumul comun în domeniul Incluziunii Sociale în România, 2005.

tuturor prestațiilor din sistem. Pentru fiecare din aceste instituții există legi proprii de organizare, funcționare și finanțare, urmare a propunerii Ministrului Muncii, Familiei și Protecției sociale însă înființare oficială a acestora printr-o lege românească se face în cadrul legii 47 / 2006, art. 28-30.

Deși documentul de față nu își propune să analizeze funcționalitatea acestor structuri, modul în care acestea funcționează efectiv trebuie menționat întrucât facilitează înțelegerea în ansamblu a sistemului național de asistență socială. De exemplu Inspekția Socială a suferit succesive transformări, rămânând totuși actorul cu structura cea mai apropiată de ceea ce se dorea inițial, în timp ce Agenția de Prestații Sociale a fost creată dar nu gestionează toate prestațiile sociale și în plus, a preluat o serie de funcții care nu ar trebui să îi revină<sup>11</sup>.

Dincolo de atribuțiile multiple pe care Agenția Națională de Prestații Sociale, sau cele județene de Prestații Sociale le au, este de semnalat faptul că gestionarea doar parțială a prestațiilor nu contribuie la unificarea și consolidarea unui sistem de prestații sociale ci lasă în continuare loc unor redundanțe sau suprapuneri neeficiente pentru întreg sistemul. Toate aceste lucruri sunt realități ale României încă de la crearea Agenției la 1 noiembrie 2008. În plus, de la 1 ianuarie 2011 alte prevederi legislative afectează funcționarea agenției, în special prin gestionarea diferită și restructurarea unui ansamblu de prestații sociale<sup>12</sup>.

Observatorul Social, instrument atât de necesar guvernului în a anticipa problematica socială dar și în a monitoriza eficacitatea și eficiența propriilor politici sociale nici măcar nu a mai fost creat, deși proiectul PHARE Twinning pentru crearea sa a fost implementat de minister și partenerii săi internaționali, în comun cu cel de creare a Agenției de prestații sociale<sup>13</sup>.

Modul de „gândire” a sistemului de asistență socială a afectat însăși dezvoltarea sa. Dincolo de structurile instituționale sus-menționate, un întreg ansamblu de elemente caracteristice protecției și asistenței sociale au urmat căi de dezvoltare determinate de specificitatea legislativă și alocarea resurselor necesare. Pe de o parte se află sistemul prestațiilor sociale și gestiunea acestuia, inclusiv accesul persoanelor în nevoie la aceste prestații iar pe de cealaltă parte este sistemul de servicii sociale care se împarte în servicii sociale cu caracter primar (axate pe prevenire) și servicii sociale specializate, cu rol reparator, de depășire/ameliorare a unei situații de nevoie socială.

În ceea ce privește sistemul de prestații sociale, se remarcă un accent deosebit pus pe acesta, în special în termeni de diversitate, public țintă, proceduri de acordare, alocare de resurse explicite, mecanism de gestionare, inclusiv de feed-back, mecanisme de control, dezvoltare continuă și diversificare, inclusiv ajustări determinate de rata inflației și alți indicatori economici.

În ceea ce privește sistemul de servicii sociale specializate, cu precădere cele pentru copil, dezvoltarea a fost, de asemenea, constantă și semnificativă, măcar prin faptul că rezolvarea

11 În județe, prin comasarea cu fostele Direcții de Muncă și Protecție Socială s-a preluat, de exemplu, atribuția de acreditare a furnizorilor de servicii sociale, funcție cel puțin neadecvată pentru o agenție de prestații.

12 <http://www.mmuncii.ro/ro/622-view.html> pe site-ul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale sunt disponibile o serie de prevederi legislative din perioada 2009 – 2011 care au adus modificări principalelor alocații și ajutoare financiare pe care statul le acordă prin sistemul național de asistență socială.

13 Strengthening the capacity of MLSSF in the field of social assistance and services Establishment of the National Payment Agency and the Social Observatory, EuropeAid/121961/D/SV/RO, an EU funded project implemented by BBI – ADECRI – University of Barcelona.

problemelor din sistemul de protecția copilului a constituit condiție de aderare la UE, și, implicit, și un suport tehnic și financiar pe măsură care să acompanieze aceste procese.

În ceea ce privește sistemul serviciilor cu caracter primar, lucrurile stau foarte diferit. În primul rând, dezvoltarea de servicii sociale primare este o atribuție a primăriilor/consiliilor locale care au la dispoziție mult mai puține resurse decât consiliile județene, cele care trebuie să dezvolte servicii specializate. Lipsa de resurse se referă atât la cele financiare cât și la cele umane. Inclusiv alocarea fondurilor pentru serviciile specializate se face în mod reglementat de la bugetul de stat, pe când în cazul celor primare se pune accent pe bugetele locale și disponibilitățile de la nivel local, care, în multe cazuri, în special în mediul rural, sunt cvasi-inexistente. Un alt aspect ce caracterizează serviciile sociale primare este capacitatea sistemului dată de cunoștințe, practici, înțelegerea nevoilor, etc. Sistemul de protecție a fost susținut constant prin demersuri de creștere a capacității pe când cel de prevenire a fost constant neglijat iar capacitatea lui este și ea cvasi-inexistentă.

Prin urmare, răspunsul la întrebarea pusă în titlul capitolului (există un loc pentru serviciile sociale de bază în cadrul protecției sociale?) pare a fi doar negativ. Se poate spune că sistemul de asistență socială din România a avut un puternic caracter *reparator* în domeniul serviciilor – instituirea măsurilor de protecție după ce „răul a fost produs”, fără a putea prevedea ce se va întâmpla, întru-cât problemele nu sunt cunoscute iar prevenirea nu funcționează și un puternic caracter *pecuniar* (ne-însemnând implicit și suficient) în asistarea beneficiarilor cu prestații sociale fără acompanierea lor cu măsuri și servicii care să le asigure eficiența, respectiv depășirea condiției de asistat și integrarea sau reintegrarea în categoria „non-vulnerabililor”.

### **Sistemul de protecție socială prin prestații sociale: cât este el de eficient?**

Criza economico-financiară din ultimii ani a determinat acordarea unei atenții speciale modului în care sunt cheltuiți banii publici, cel puțin în termeni declarativi<sup>14</sup>. Guvernul a trecut la ajustări în sfera cheltuirii banilor publici și a alocărilor bugetare în diverse sectoare, inclusiv în cel al protecției sociale<sup>15</sup>.

Aceste acțiuni vor avea cu siguranță un impact pe termen scurt și mediu iar continuarea lor, probabil, și pe termen lung. Nedispunând de evidențe legate de acest impact, facem referire în continuare la modul în care alocărilor financiare din domeniul social în țara noastră se raportează la cele din spațiul Uniunii Europene. Conform unui studiu ICCV<sup>16</sup>, România investește mai puțin de jumătate (16,4%, reprezentând media anilor 2000 - 2007) din media UE, în termeni de cheltuieli sociale publice, sub toate țările europene în tranziție membre ale UE, în timp ce țările dezvoltate investesc peste 30% din PIB în sfera politicilor sociale. Cheltuielile din domeniul social în România au proporția cea mai mică, nu numai în raport cu PIB, dar și ca pondere din buget: 36,5% față de 55,9% media UE.

Prin urmare criza se face simțită în România într-un context în care fragilitatea sistemului de protecție socială este multiplă:

---

<sup>14</sup> Materialul de față nu își propune să analizeze cât de eficace și eficient implementează guvernul politicile din domeniu. Prin urmare referirile la acțiunile acestuia vizează caracterul ”de dorit” și nu cel subiectiv al acestora.

<sup>15</sup> Vezi programul de reformă în diverse sectoare, <http://www.guv.ro/>

<sup>16</sup> Cătălin Zamfir, Iulian Stănescu, Simona Ilie, „După 20 de ani: Opțiuni pentru România”, Academia Română, Institutul pentru Cercetarea Calității Vieții (ICCV), București, 2010, <http://www.iccv.ro/>



- alocările financiare cu cheltuielile sociale, de-a lungul timpului, s-au situat în decalaj inferior față de cele din celelalte state europene,
- politica din domeniul protecției sociale nu a fost neapărat cea mai coerentă iar cadrul legislativ nu a adus și toate îmbunătățirile așteptate
- sistemul de asistență socială s-a axat preponderent pe alocarea de fonduri prin mecanisme de prestații sociale, neacompaniate de măsuri viabile de servicii sociale care să ajute la scoaterea efectivă a populației beneficiare din situațiile de vulnerabilitate.

Sistemul prestațiilor sociale merită o analiza în termeni de eficacitate și de eficiență, mai ales că poate părea că funcționarea lui ar fi aproape perfectă, atâta timp cât majoritatea eforturilor au fost orientate nu doar înspre dezvoltarea lui ci și înspre ameliorarea lui continuă.

#### Cât este de eficace sistemul protecție socială?

Dacă obiectivul său este de a furniza prestații sociale beneficiarilor „eligibili”, se poate spune că sistemul de prestații sociale este eficace. Cu toate acestea, practica din teren indică faptul că nu întotdeauna beneficiarii eligibili și accesează sistemul de prestații: un exemplu concludent este cel al persoanelor fără acte de identitate care efectiv, pentru sistem, nu există.

#### Cât este de eficient sistemul de protecție socială?

Dacă rezultatele măsurilor aplicate, atât cantitative cât și calitative, sunt reprezentative pentru scoaterea beneficiarilor din situația de vulnerabilitate, atunci sistemul de prestații nu poate fi eficient atâta timp cât numărul de beneficiari este în continuare mare și doar criteriile de barem (o anumită limită de eligibilitate) ar putea să reducă numărul.

Totuși, trebuie menționat că statisticile Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale indică o scădere constantă, ușoară, puțin semnificativă a numărului de beneficiari de la un trimestru la altul, cel puțin în ultimii trei ani. Aceste cifre nu indică însă și motivul reducerii: nu se poate afirma că în urma primirii unui ajutor social pe o perioadă dată, beneficiarul a reușit să iasă din situația de risc și acum este un cetățean contribuitor, și nu beneficiar, la sistemul de protecție socială. Eficiența se poate măsura prin abordări din mai multe unghiuri însă sensul unidirecțional al strategiei de protecție socială – furnizarea de prestații, nu permite și măsurarea impactului.

Un alt aspect specific contextului actual este dimensiunea la care sistemul prestațiilor sociale a ajuns. Nu doar declarațiile publice ale diverșilor actori, cu precădere politici, legate de numărul mare (peste jumătate din populația țării) de „beneficiari de asistență socială”<sup>17</sup> ci și realitatea concretă a cifrelor, indică faptul că sistemul de asistență socială s-a construit preponderent pe dimensiunea sa de prestații. Diversitatea lor și numărul de beneficiari sunt adesea invocate ca „relele” sistemului care trebuie reduse întrucât secătuesc bugetul și încurajează nemunca. Mai ales că adesea discursul public invocă și o accesare abuzivă a sistemului de prestații, de către persoane care nu ar fi eligibile (de ex. falsificarea unor acte medicale pentru a obține eligibilitatea specifică persoanelor cu un anumit grad de handicap).

Din păcate nu este clară întotdeauna și modalitatea prin care această reducere să se facă, într-un mod care să nu afecteze negativ pe cei în nevoie reală. Se poate afirma, în acest context, că cea mai mare provocare a sistemului la ora actuală o constituie nu doar eficientizarea lui

<sup>17</sup> Dincolo de faptul că numărătoarea ia în calcul toate tipurile de prestații care nu au neapărat un caracter de asistență socială (i.e. alocația de stat pentru copii este un drept universal și nu o măsură de asistare bazată pe măsurarea venitului beneficiarului și ajustarea lui prin alocări de fonduri), aceasta ține cont doar de ansamblul de prestații sociale și nu și de cel de servicii, care, la rândul său, este dificil de tradus în costuri (costificat), cu precădere în sfera de maxim interes a asistenței sociale, respectiv cea a prevenirii.



prin reducerea cheltuielilor cu prestațiile sociale și o țintire mai bună a celor cu adevărat în nevoie, ci și o acompaniere reală a procesului cu măsuri de asistență socială, axate pe dezvoltarea de servicii sociale de bază, dezvoltate în primul rând pe baza unei cunoașteri profunde a nevoilor, dar și a cauzelor care au condus la situațiile de vulnerabilitate din sistem.

### **Este protecția socială eficientă pentru copiii vulnerabili?**

Protecție socială are ca obiectiv nu crearea unei stări cronice de dependență a celor în nevoie, ci reintegrarea lor în viața normală prin stimularea forțelor active, a creșterii capacităților lor de a face față problemelor, a scăderii perioadelor de criză prin mobilizarea eforturilor proprii. Axarea eforturilor doar pe un sistem de prestații sociale răspunde doar parțial, sau deloc, dezideratelor care stau la baza protecției sociale:

#### Stimularea forțelor active:

Este condiționată de cunoașterea, sau identificarea acestora, și lucrul specific care să conducă efectiv la schimbare. Sistemul de prestații sociale nu este neapărat unul orientat către identificarea beneficiarilor ci mai degrabă beneficiarii potențiali sunt aceia care îl accesează. Pentru cei mai vulnerabili dintre aceștia, respectiv cei lipsiți de resurse nu doar în termeni pecuniari ci și în termeni de cunoștințe și practici, accesarea sistemului de prestații este adesea o provocare sau, pur și simplu, nu este cunoscut acest drept.

#### Creșterea capacității de a face față problemelor:

Pornește de la o înțelegere a acestora și apoi se bazează pe o acompaniere susținută a celor în nevoie, de către profesioniști, tocmai pentru a se asigura că vor putea depăși efectiv problemele respective. Sistemul de prestații sociale implică un minimum de activitate de asistență socială: realizarea unei anchete sociale. Acest lucru nu este însă un substituent al consilierii și orientării, motiv pentru care nu poate contribui la o creștere efectivă a capacității grupurilor vulnerabile de a face față problemelor cu care se confruntă.

#### Scăderea perioadelor de criză prin mobilizarea eforturilor proprii:

Implică o conștientizare la nivelul beneficiarului a nevoii de schimbare a stării în care se află și mobilizarea pentru a depăși această stare. Prestația socială reușește să modifice starea în care se află grupurile vulnerabile, măcar prin puținul ajutor financiar pe care îl presupune. Totuși, grupurile care accesează prestații sociale ajung să se complacă într-o stare socio-economică precară, atâta timp cât cuantumul alocațiilor sunt extrem de mici iar furnizarea de alocații nu este completată cu furnizarea de servicii, măcar de consiliere și orientare.

După cum se vede mai sus, sistemul prestațiilor sociale nu poate răspunde singur dezideratelor sus-menționate însă sistemul de servicii sociale ar putea veni să completeze paleta de acțiuni posibile în domeniul protecției sociale în așa fel încât obiectivele acestea să poată fi atinse.

Pentru a face acest lucru, sistemul are nevoie să înțeleagă cine sunt beneficiarii lui și care este situația lor concretă: mai precis, care sunt grupurile vulnerabile, cât sunt de numeroase și care este strategia de întâmpinare a nevoilor lor? Exemplele pot fi numeroase întrucât vulnerabilitățile sunt diverse, funcție de riscurile care pot apărea. În ceea ce îi privește pe copii, cele mai mari riscuri care le pot afecta viața sunt cele de separare de familia naturală, respectiv părinți și abuzul, exploatarea, violența, neglijarea.

Limitându-ne doar la o categorie de vulnerabilitate – riscul de a fi separați de familia naturală, indiferent de motive, se poate afirma că deși s-au înregistrat progrese considerabile în domeniul protecției copilului, totuși, separarea de familie rămâne una dintre cele mai stringente probleme ale țării și sistemului de protecție. Câteva cifre sunt edificatoare în acest sens: la începutul anilor '90 sistemul rezidențial (centrele de plasament sau „orfelinatele”, cum erau denumite la vremea respectivă) de protecția copilului includea un număr de aproximativ 100.000 de fete și băieți, de diverse vârste și provenind din medii diferite. Populația infantilă la acea epocă depășea ușor 5.200.000<sup>18</sup>. După două decenii, populația infantilă a scăzut cu aproximativ 1.200.000<sup>19</sup> iar sistemul de protecția copilului găzduiește aproximativ 70.000 copii<sup>20</sup>.

Progresul semnificativ constă în calitatea serviciilor și mai ales diversificarea lor, doar o treime fiind de tip rezidențial (centre, căsuțe și apartamente în care sunt plasați copiii) iar cealaltă parte fiind de tip familial (plasamente la familia lărgită, la alte familii sau la un asistent maternal profesionist). Raportând însă cifrele disponibile pentru a calcula proporții în legătură cu acest fenomen, lucrurile rămân cvasi similare și, prin urmare, extrem de alarmante:

- 19 copii dintr-o mie erau în sistem de protecție în anii '90
- ușor sub 18 copii dintr-o mie sunt în sistem de protecție la nivelul anului 2010,
- 44.000 de copii, în plus față de cei beneficiind de o măsură de protecție, sunt beneficiari de diverse măsuri de prevenire în diferite tipuri de centre,

În plus față de aceste cifre trebuie ținut cont și de mișcarea naturală a populației, respectiv faptul că la împlinirea majoratului acești copii, deveniți tineri, părăsesc sistemul<sup>21</sup>.

Extrapolând la o comparație brută a perioadelor de referință de mai sus, ținând cont de faptul că în anii '90 singura formă de protecție de care copiii beneficiau era cea din centre rezidențiale, se poate spune că atât numeric cât și procentual presiunea (intrările) a rămas constantă (chiar a crescut) pe sistemul de protecție în ultimii 20 de ani.

Una dintre cauze o constituie lipsa programelor viabile de prevenire a separării copilului de familia naturală, programe care să acționeze la originea fenomenului, respectiv la cauzele separării și nu doar atunci când aceasta s-a produs. Un veritabil program de prevenire ar trebui să pornească de la o identificare reală de nevoi, să știe apoi să analizeze și să ia decizii cu privire la prioritizarea în adresarea nevoilor, să poată urmări situația prin procese coerente de monitorizare și, de abia atunci când situația de facto o impune, să facă o referire a cazului către sistemul de protecție.

Alături de această categorie de vulnerabilitate se pot adăuga și alte vulnerabilități la riscuri legate de violență, abuz, neglijare, exploatare, care la rândul lor au nevoie să fie înțelese și abordate într-un mod cât mai complex și cuprinzător. Oricare ar fi acestea, sistemul de protecție socială are o capacitate scăzută de a le aborda întrucât nu este dotat cu acea

---

18 Conform Institutului Național de Statistică: <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/index.ro.do>

19 Ibid.

20 Date exacte sunt disponibile la nivel de Direcție Generală de Protecția Copilului din cadrul MMFPS la <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Statistica/Buletin%20statistic/2010/Copii%20sem%20I%202010%20site.pdf>

21 Excepție fac cei care continuă o formă de școlarizare și care pot fi beneficiari ai sistemului de protecție până la împlinirea vârstei de maximum 26 de ani.

componentă de servicii absolut necesare în etapele de identificare a nevoilor și adresare a acestora la nivel local, în spiritul prevenirii.

În acest fel sistemul de protecție socială nu poate să acționeze eficient în beneficiul copiilor vulnerabili iar acest lucru este constatat și în relație cu alte categorii de populație, fie că este vorba de persoane adulte sau vârstnice, în orice situație de excluziune socială.

### **Nevoia de a regândi sistemul de protecție socială – câteva deziderate**

După cum s-a văzut mai sus, nevoia de a susține și a dezvolta servicii sociale de bază (sau de prevenire) la nivelul întregii țări este de netăgăduit. Modalitatea prin care se poate face acest lucru trebuie să țină cont de posibilitățile sistemului dar și de evidențele existente care arată în ce măsură și care demersuri sunt apropiate contextului actual.

Cel puțin din perspectiva drepturilor copilului UNICEF a acumulat o serie de experiențe<sup>22</sup> în ultimii trei ani care conduc la o serie de concluzii, structurate pe trei niveluri de abordare:

- realitatea de facto, în special în mediul rural, cu privire la situația grupurilor vulnerabile și a resurselor existente,
- posibile tipuri de intervenții și eficacitatea și eficiența lor și
- analiza sistemică în domeniul protecției sociale, pe palierele: legislativ, instituțional, de resurse și de mecanisme cu rol regulator în funcționarea sistemului de protecție socială.

Situația sistemului actual de protecție socială conduce la ideea că neglijarea în continuare a importanței serviciilor de prevenire nu afectează doar „concepția” sistemului însuși de protecție socială, privându-l de unul dintre pilierii sale esențiale. Această neglijare conduce la dezvoltarea nearmonioasă a sistemului care, nu numai că devine ineficient, dar nici nu își poate asigura o dezvoltare ulterioară „sănătoasă”, întrucât îi lipsește ingredientul esențial: cunoașterea situației și, implicit, capacitatea de predicție pentru viitor.

Revenind la cele trei niveluri de abordare sus-menționate propunem următoarea schemă de acțiune pentru a contribui la eficientizarea protecției sociale în componenta ei de asistență socială:

a) Înțelegerea realității de facto, în special în comunitățile rurale din România deoarece fără înțelegerea acesteia politica socială nu poate fi eficace și adaptată contextului. În cadrul analizelor de capacitate la nivel comunitar ale UNICEF s-a constatat că:

- Resursele, diferențiate atât prin contextul socio-economic și geografic cât și în relație cu problematica variată cu care se confruntă comunitățile analizate, sunt cu precădere insuficiente,
- Presiunea asupra acestora este mare dar nici populația și nici decidenții nu știu cum să procedeze pentru a accesa eficient puținele resurse disponibile,
- Problematika din comunități tinde să caracterizeze grupuri asemănătoare, determinantul principal fiind apartenența etnică și sărăcia economică,
- Leadership-ul în comunitate și dezvoltarea unor structuri comunitare sunt slab dezvoltate iar primarul nu este decât rar un vector de mobilizare,

---

<sup>22</sup> O serie de evaluări succesive, de nevoi și de program au fost derulate în perioada 2008-2009 precum și analize de sistem derulate în 2010. Materialele sunt în curs de publicare pe site-ul UNICEF România constituind documente de fundamentare programatică și de pledoarie pentru ajustarea politicilor sociale naționale.

- Sistemul atitudinal și motivațional al comunității este caracterizat mai degrabă de nepăsare și de neimplicare și are efecte directe atât asupra practicilor profesionale cât și asupra participării grupurilor vulnerabile.
- b) Utilizarea rezultatelor unor proiecte de bună practică în designul politicilor sociale întrucât acestea sunt dezvoltate în contexte diferite și pot furniza informații relevante pentru politicile sociale. Proiectele UNICEF în domeniu arată că:
- Planificarea strategică la nivel comunitar are nevoie de informație și date valide care să fie culese, stocate și interpretate în așa fel încât să se poată prezice evenimentele ce vor urma sau, cel puțin, pașii esențiali ce vor trebui făcuți pentru a preîntâmpina diverse probleme,
  - Cooperarea locală (profesioniști și instituții), ca să fie cât mai fluentă și lipsită de bariere, are nevoie de un cadru formal instituțional care prin proceduri specifice și atribuții explicite să faciliteze înțelegerea rolului de către fiecare dintre actorii implicați în proces,
  - Ansamblul (pachetul) de servicii de la nivel comunitar trebuie gândit și adaptat nevoilor reale din teren, ajustat la capacitatea de implementare și reglementat prin prevederi legislative explicite care să îl facă funcțional și în beneficiul celor în nevoie. Elementele lui definitorii constau în: *Dimensiunea funcțională* – acțiunile predictive axate pe identificare, monitorizare, evaluare, informare, un veritabil mecanism de identificare și gestionare a riscurilor, *Dimensiunea de legătură* – un mecanism de raportare și referire și *Dimensiunea de furnizare de servicii și prestații sociale* într-un mecanism instituțional coerent.
- c) Înțelegerea sistemului în ansamblul său este vitală. Nu de puține ori politicile sociale au fost dezvoltate în mod sectorial fapt ce a antrenat două efecte indesezirabile: pe de o parte sectoarele nu cooperează între ele generând atât lipsuri cât și redundanțe iar pe de cealaltă parte actorii de la nivelul cel mai de jos au asupra lor o presiune compusă din multitudinea de presiuni generată de fiecare sector în parte.

Exemple concludente în acest sens sunt: lipsa de conlucrare între sectoarele medical și social, cu efect direct asupra individului ce are nevoi în ambele sfere sau presiunea mare asupra asistenților sociali de la nivel comunitar care, singuri fiind, ar trebui să efectueze o serie de activități în majoritatea domeniilor sociale, fie că este vorba de copii, adulți, vârstnici, persoane cu handicap, victime ale violenței, etc. pentru a enumera doar câteva dintre ele.

Pentru adresarea acestor probleme se pot lua în considerare elemente din analiza sistemică<sup>23</sup> a UNICEF care arată că este nevoie de acțiuni concrete pe cel puțin 4 paliere:

- Legislația din domeniu are nevoie de ajustare la nevoi și armonizare pentru a evita redundanțele și contradicțiile,
- Cadrul instituțional are nevoie de articulare, atât pe verticală cât și pe orizontală, pentru a fi mai eficace și eficient,
- Resursele umane și financiare ale sistemului există și au nevoie de o orientare țintită care să asigure atingerea rezultatelor așteptate,
- Mecanismele cu rol regulator – evaluare, control, inspecție dar și cele de monitorizare, au nevoie de ajustare la o politică socială coerentă.

<sup>23</sup> Raportul de bază al acestei analize este realizat sub forma unui „desk-review”. Pe baza lui, este în decurs de finalizare o cercetare de teren care să aducă elemente concrete în planul analitic, reflectând astfel specificul realităților de la „firul ierbii”. Pentru acest motiv, enunțurile din acest sub-capitol se referă doar la domeniile de reformat nu și la problemele identificate.

Experiențele care pot sta la baza regândirii sistemului de protecție socială din România sunt diverse. Materialul de față propune câteva idei de reformare a sistemului în special din perspectiva protecției și promovării drepturilor copilului. Cu siguranță că experiențele din domenii precum protecția familiei, egalitatea de șanse între femei și bărbați, protecția persoanelor vârstnice, pentru a enumera doar câteva dintre ele, au generat evidențe relevante care pot contribui împreună la o reforma viabilă a sistemului de protecție socială.

Principiile, în schimb, care ghidează o potențială reformă a sistemului de protecție socială, sunt identice și aplicarea lor contribuie la o mai mare eficacitate și eficiență a acestuia: i) documentarea cu evidențe din teren, de la „firul ierbii” pentru a răspunde cât mai adecvat nevoilor reale de reformă, ii) utilizarea modelelor de bună practică existente (ar fi indicat ca rezultatele obținute în 20 de ani de reformă să fie capitalizate) și iii) abordarea sistemică, multidimensională, pe toate palierele necesare a fi reformate și nu doar secvențial pe unele dintre părțile componente.

#### **Bibliografie :**

- Cătălin Zamfir, Iulian Stănescu, Simona Ilie, „După 20 de ani: Opțiuni pentru România”, Academia Română, Institutul pentru Cercetarea Calității Vieții (ICCV), București, 2010, <http://www.iccv.ro/>
- Convenția Organizației Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Copilului adoptată de Adunarea Generală a ONU la 20 noiembrie 1989 și ratificată de România prin legea nr. 19 din 28 septembrie 1990
- Lazăr Vlăsceanu, Cătălin Zamfir (coord.), “Dicționar Sociologie” on-line, <http://www.dictsociologie.netfirms.com/>
- Legea 705 / 2001 privind sistemul național de asistență socială,
- Legea 47 / 2006, legea cadru privind sistemul național de asistență socială
- Luana Miruna Pop, (coord.), „Dicționar de politici sociale”, Editura Expert, București, 2002,
- Mihai Magheru, „Raport de cercetare – evaluarea resurselor la nivel comunitar în 5 județe”, UNICEF, 2008
- Mihai Magheru (coord.) „Plan director pentru dezvoltarea politicii sociale în domeniul serviciilor sociale de bază”, bazat pe evaluări succesive de proiecte și activitatea unor grupuri de lucru, UNICEF 2009,
- **Mihai Magheru (coord.) „Descentralizarea sistemului de protecție socială din România – analiză cu privire la principalele probleme din domeniul asistenței sociale”, desk-review și analiză legislativă, UNICEF, 2010**