

Simona Maria STĂNESCU

# Statul bunăstării între supraviețuire, reformă și integrare europeană



Coordonator al colecției  
ȘTIINTE PSIHO-SOCIALE: Mihaela Tomiță

Copyright © 2013, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin  
**Editurii Pro Universitaria**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**Editurii Pro Universitaria**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**STĂNESCU, SIMONA MARIA**

**Statul bunăstării între supraviețuire, reformă și**  
**integrare europeană / Simona Maria Stănescu. -**

București : Pro Universitaria,  
2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-826-7

339.9(100)(075.8)

## Capitolul I

### PRECIZĂRI CONCEPTUALE ȘI CADRUL METODOLOGIC AL ANALIZEI STATULUI BUNĂSTĂRII

Capitolul este structurat în două părți: statul bunăstării și metodologia de analiză a statului bunăstării. Prima parte include istoricul statului bunăstării, abordarea conceptuală și perspectivele de analiză economică și sociologică. Conceptele considerate relevante pentru conturarea cadrului teoretic sunt: politica publică, politica socială, sistemul de asistență socială, securitatea socială, protecția socială și inovația socială.

#### I.1. Statul bunăstării

##### *I.1.1. Scurt istoric al statului bunăstării<sup>1</sup>*

Apariția statului bunăstării coincide cu trecerea politicii sociale de la etapa „modelului individualismului represiv” la „modelul individualismului liberal” (Mărginean, 1993:439). Din prisma cetățeniei, acest moment a fost considerat „o consecință, decalată în timp, a proclamării egalității și legitimității cetățeanului” (Schnapper, 2000:202).

Statul bunăstării, are în mod surprinzător, origini liberale regăsindu-se în programul german de guvernare inițiat de Bismark (Naumescu, 1999:79-80). Legea asigurărilor de boală, adoptată în anul 1883 la inițiativa sa, a sprijinit

---

<sup>1</sup> Fragmente din acest capitol au fost publicate în Vonica Răduțiu (Stănescu), S. M. (2002). Suveranitate națională și integrare europeană: o perspectivă tripartită – stat-națiune, cooperare interstatală și suveranitate națională în \*\*\* *Suveranitate națională și integrare europeană* Editura Polirom, Iași:373 – 403; în Vonica Răduțiu, S. (2003). Redefining social welfare under the impact of globalization în Voicu, B. și Horațiu Rusu, H. (coordonatori) *Globalization, European integration, and social development în European postcommunist societies*, Psihomedica Publishing House, Sibiu:173 -178 și Stănescu, S. (2006). Modelul social european, publicat în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Zamfir, C. și Stoica, L. (coordonatori), Editura Polirom, colecția Collegium, Sociologie Antropologie, Iași: 90 – 104.

politica *bismarkiană* în a oferi eficient un „răspuns la nemulțumirea general-legitimă a muncitorilor germani aflați oricând descoperiți și expuși la sărăcie prin pierderea locului de muncă” (Cace, 2004a:25). Implementarea acestei măsuri contribuitorii a sprijinit cristalizarea direcțiilor strategice specifice politicii sociale a statului bunăstării.

Primele măsuri de protecție socială a grupurilor vulnerabile în Statele Unite ale Americii (SUA) au fost adoptate în 1935, prin legiferarea „Actului securității sociale”. Termenul de „bunăstare” a fost utilizat ca referire la programele sociale pentru ajutorarea mamelor singure cu copii. Programul a fost continuat prin „Ajutor pentru familii cu copil dependent” (1996), înlocuit în 1997 cu „Asistență Temporară pentru Familii în nevoie” (Handler, 2005:174). Aceste programe au oglindit grija față de cei expuși riscului de excluziune socială.

Unul dintre primii autori care a folosit termenul de „stat al bunăstării” a fost britanicul Temple. În cartea „Cetățean și cleric” (1941), el considera că statul este al bunăstării doar în condițiile în care „și-a îndeplinit funcțiile morale și spirituale în promovarea bunăstării umane” (Alcock și alții, 2001:49).

Termenul de „stat al bunăstării” a fost consacrat în literatura de specialitate odată cu publicarea raportului Beveridge, în anul 1942 (Flora și Heidenheimer 1995 apud în Lazăr, 2010:82). Într-un context internațional în care rănilor războiului mondial se resimțeau, raportul a supus atenției problema bunăstării preponderent din punct de vedere economic. A fost reafirmată credința în ocuparea forței de muncă ca sursă a unui nivel decent de trai, fără a neglija implicarea individuală.

Împărtășind interesul științific pentru teoretizarea rolului statului în context economic, Beveridge și contemporanul său Keynes au readus în discuție problema șomajului, dar din abordări diferite. Dacă pentru primul șomajul reprezintă „pregătirea spațiului economic pentru intervențiile politice”, pentru Keynes „în ceea ce privește «angajarea totală», politica completează și consolidează discursul economic” (Cace, 2004b:118). În aceeași linie de idei, analiza lucrărilor publicate de Titmuss reflectă viziunea conform căreia ocuparea deplină a forței de muncă este mai degrabă un subiect din domeniului economiei decât din cel al politicii sociale (Resiman, 2001:58).

Toate aceste puncte de vedere exprimate public și supuse dezbaterii au contribuit la prospectarea atentă și înțelegerea rolului statului în ansamblul surselor de bunăstare dar și la analiza impactului pe care deciziile statului le au asupra pieței muncii în general. Alte surse ale bunăstării individuale sunt: familia, societatea civilă și piața (Preda, 2002:19). Acestora li se adaugă proprietatea individuală, organizațiile neguvernamentale, rețelele sociale bazate pe într-ajutorare reciprocă și biserica (Pop, 2007:447).

Crearea condițiilor favorabile pentru asigurarea ocupării depline a forței de muncă a fost considerată cheia în procesul de furnizare a bunăstării pentru populație (Sinfield, 1983:65). Beveridge a subliniat faptul că „fără ocuparea deplină a forței de muncă, restul este de prisos” (Beveridge, apud în Howard, 1983:2). În același timp cu lansarea acestei idei de către Beveridge, guvernul britanic și-a asumat responsabilitatea menținerii ocupării la un nivel înalt cu ajutorul unei „politici care consta în a susține cheltuielile totale” (Beaud și Dostaler, 2000:83). Eșecul autorităților britanice în a respecta acest angajament a fost considerat momentul lansării statului bunăstării. Astfel, primele elemente de securitate socială s-au bazat pe acoperirea riscului „pierderii temporare a locului de muncă, diferențierea dintre beneficiile pe termen scurt și lung și reguli contributorii” (Howard, 1983:2). Astfel, a fost lansată o nouă etapă în dezvoltarea politicilor sociale.

Pe plan internațional, guvernele naționale care s-au angajat în reforme similare după cel de al doilea război mondial au fost cele din: Belgia, Canada, Franța, Norvegia, Noua Zeelandă, Olanda și SUA (Beaud și Dostaler, 2000:84). La rândul lor, aceste state au adoptat măsuri diferite pentru combaterea șomajului în condițiile preocupării strategice pentru asigurarea unui grad ridicat de ocupare a forței de muncă. State precum Elveția, Norvegia și Suedia au înregistrat rate ale șomajului foarte scăzute, reușind respectarea angajamentului de „șomaj 0” (Preda, 2002:38). Deciziile de combatere a șomajului adoptate de fiecare stat au variat în funcție de o serie de factori naționali. Printre măsurile frecvent folosite menționăm: pensionarea anticipată, favorizarea angajării cu timp parțial și distribuirea oportunităților de angajare (Sinfield, 1983:67, 68, 70). Implementarea eficientă a depins de măsura în care acestea au fost orientate către întreaga populație și nu exclusiv spre categoriile considerate vulnerabile din punct

de vedere al inserției profesionale (de exemplu șomerii pe termen lung sau tinerii). În caz contrar, adoptarea acestor măsuri ar conduce la obținerea unor efecte vizibile pe termen scurt, dar într-o perspectivă mai lungă de timp problemele de ocupare s-ar relansa (idem:70). Sinfield consideră că accentul nu ar trebui pus pe combaterea șomajului ci mai degrabă pe crearea condițiilor propice astfel încât toți cei care doresc să muncească să reușească acest lucru (idem:72). Măsurile adoptate ar avea astfel un caracter mai degrabă proactiv decât reactiv.

Termenul de guvernare a fost definit din trei perspective: din cea a economiei politice internaționale, a politicii publice și a științei sociale post-structuraliste. În prima perspectivă, statul este considerat instituția reprezentativă a puterii naționale iar guvernarea reprezintă procesul de adaptare la schimbările din mediul său, luând în considerare puterea statului de a exercita control asupra societății și impactul procesului globalizării. În cea de a doua perspectivă se au în vedere modificările politice și administrative generate de UE și alți actori internaționali. UE constituie un nou mod de guvernare colectivă promovând chiar guvernarea la mai multe nivele. În perspectiva științei sociale post-structuralistă, guvernarea privește individul în triunghiul conturat de propriul guvern, guvernul celorlalți și guvernul statului (Daly, 2003:116-117).

Unul dintre principiile reformei americane din 1996 a fost obligativitatea muncii pentru persoanele active întărită de sancțiuni și de reglementarea perioadei pentru ajutorul de șomaj. Strategia de lucru a birourilor pentru șomaj a fost revizuită. S-a trecut de la orientarea tradițională a șomerilor strict din punct de vedere al îndeplinirii criteriilor de eligibilitate la o consiliere individualizată. Pe baza prospectării potențialul individual de muncă au fost elaborate planuri personalizate. Implementarea acestora era monitorizată, iar nerespectarea era sancționată după caz (Handler, 2005:174). Adoptarea unor astfel de măsuri a contribuit la îmbunătățirea ocupării.

Revenind la istoricul statului bunăstării, o altă figură marcantă a fost Richard Titmuss. În ciuda reacțiilor sale inițiale de nerecunoaștere a statului bunăstării, și-a adus contribuția științifică la evidențierea principalelor caracteristici. Într-un curs nepublicat adresat studenților în data de

16 octombrie 1963, Titmuss explica statul bunăstării ca o coagulare a „două seturi de obiective care definesc împreună o «extindere a responsabilității». (...) Primul element este reprezentat în cărțile sale și în articole. Cel de-al doilea este regretabil discutat doar în cursurile și notele nepublicate. Consecința este un eșec în aprecierea semnificației a ceea ce poate fi intitulat «bunăstarea macroeconomică» în sistemul lui Richard Titmuss” (Reisman, 2001:57). Primul element include transformarea politicilor de asistență socială în politici adresate tuturor cetățenilor, serviciile în bunuri (asigurarea unei locuințe) și beneficiile în bani. Al doilea element conferă statului bunăstării calitatea macroeconomică și poate fi rezumat la revoluția keynesiană (idem:57 – 58).

În opera sa, Titmuss a folosit termenul de stat al bunăstării pentru activitatea în patru direcții: beneficiile în bani, îngrijirea sănătății, educație și alimentație, locuință și alte servicii de bunăstare (idem:59). Beneficiile în bani includ o componentă contributivă și una non-contributivă. Beneficiile contributive sunt furnizate fără testarea salariului sau a stării de bunăstare, pe baza contribuțiilor anterioare sau în cazul unor situații de vulnerabilitate socială (lipsa unui loc de muncă, limită de vârstă). Beneficiile non-contributive pot fi: universale, atunci când sunt acordate fără o contribuție prealabilă sau o testare prealabilă (alocația pentru copil) sau se pot acorda pe baza testării mijloacelor (asistența socială acordată familiilor sărace pe baza testării venitului sau în situațiile de urgență neacoperite de alte asigurări (idem).

Transferurile financiare contributive includ asigurările sociale: asigurările de pensii, asigurările de șomaj, serviciile de îngrijire a sănătății și asigurările de sănătate (Cace, 2004a:29 – 52). Asigurările sociale reprezintă sprijinul oferit față de diverse riscuri sociale înfrunțate de individ. Lăsând la o parte contribuția anterioară drept criteriu, „principalele instrumente ale politicilor sociale sunt: asigurările sociale, beneficiile universale și beneficiile obținute prin testarea mijloacelor” (idem:55).

Cercetările lui Titmuss l-au condus la identificarea a trei zone considerate „complicate” în ceea ce privește procesul de furnizare a bunăstării: sursele complementare statului (piața muncii, fondurile private sub forma asigurărilor voluntare private și a economiilor individuale,

bunăstarea voluntară), modelele de furnizare (un serviciu finanțat de stat nu este neapărat public) și faptul că granițele statului bunăstării nu sunt foarte bine și rigid definite (Titmuss apud Barr, 2005, pp 6-7).

Statul bunăstării nu are o definiție unanim acceptată în literatura de specialitate (Lazăr, 2010:82). În mod tradițional se consideră că el încununează responsabilitatea națională față de asigurarea bunăstării pentru toți cetățenii și contribuie la consolidarea ideii de națiune (Olsen, 1996:257). Din punct de vedere al construcției instituționale, „design-ul statului bunăstării se referă la structura în care instituțiile statului bunăstării întâmpină cetățenii. Din această perspectivă, accentul nu se pune pe ceea ce oamenii iau de la instituții, ci mai degrabă pe ceea ce au experimentat spre rezultatul final” (Kumlin, 2002:21). Această interacțiune influențează opinia publică în două direcții: afectează experiențele personale ale cetățeanului iar aceștia la rândul lor generalizează propriul comportament în procesul de formare a orientărilor politice. Măsura în care acordurile instituționale împuternicesc cetățenii are un impact direct asupra modului în care cetățenii percep experiențele și asupra nivelului de satisfacție în raport cu democrația, încrederea în politicieni și suportul pentru măsurile de intervenție a statului (idem).

Un alt element util în înțelegerea analizei bunăstării îl reprezintă responsabilitatea tuturor pentru administrarea elementelor în comun. Hardin atrage atenția asupra „tragediei bunurilor comune” în sensul epuizării resurselor limitate disponibile din cauza opțiunilor individuale de maximizare a propriului interes (Hardin, 1968:1244). Teoria gestionării bunurilor comune se referă la modul „în care un grup de beneficiari aflați într-o situație de interdependență se pot organiza și governa pentru a obține beneficii comune permanente, chiar și atunci când toți se confruntă cu tentația de a profita de munca altora, de a se sustrage și de a deveni oportuniști” (Ostrom, 2007:43). În mod paradoxal, „persoanele care utilizează acest tip de bunuri nu vor coopera niciodată pentru a obține beneficii colective” (idem:195). „Tragedia bunurilor comune” devine astfel un argument în favoarea politicii sociale.



Discursul contemporan asupra bunăstării include „responsabilitatea personală” în a avea o muncă remunerată drept principala sursă de venit. Criteriile de acordare a ajutorului de șomaj și condițiile de eligibilitate pentru a găsi o slujbă variază de la un stat la altul. Pe de altă parte, „responsabilitatea personală” a fost interpretată și ca blamarea săracilor pentru situația în care se află (Schram, 2000, p 27). Exemplul tipic este cel al mamelor singure presate să accepte slujbe prost plătite pentru a reuși să își întrețină familia.

O etapă cheie în evoluția statelor bunăstării a reprezentat-o „trecerea de la statul premodern, întemeiat pe ierarhii sociale dictate de naștere și pe principiul onoarei, la statul modern, în care principiul onoarei este înlocuit de principiul demnității” (Marga, 1998:113).

Din punct de vedere al evoluției în timp, după o perioadă în care statul bunăstării occidental s-a consolidat ca sistem socio-politic și economic (1950-1975), a urmat o perioadă în care statul bunăstării s-a confruntat cu profunde dezechilibre interne (1975-1980). A treia perioadă, după 1980 a fost caracterizată de căutarea unor soluții pragmatice pentru ieșirea din această criză. Printre acestea menționăm politicile sociale reziduale de inspirație neoconservatoare de dreapta, inițiate de Reagan și Thatcher (Preda, 2002:43). Rolul statului în furnizarea bunăstării era limitat.

În același timp, etapele statului bunăstării pot fi clasificate astfel: expansiunea statului bunăstării (1945-1975), restrângerea statului bunăstării (1975-1995) și statul comunitarian al bunăstării (din 1995 până în prezent) (Cace, 2004b:55-62).

Criza financiară contemporană impune statelor bunăstării naționale adoptarea unor măsuri oportune limitate totuși de resursele existente. Evoluția programelor de furnizare a bunăstării este influențată de dezvoltarea suportului tehnologic la nivel mondial, dinamica piețelor internaționale și de configurația noilor constelații geo-strategice.

## **Tipologii ale statului bunăstării**

Complexitatea contextului european constă în coexistența statelor bunăstării vest europene și colapsul modelului alternativ comunist est european. Climatul favorabil reconstrucției și dezvoltării de după cel de-al doilea război mondial a conferit statelor vest europene un relativ avantaj la nivel tehnologic, al resurselor economice și al capacității organizaționale de a răspunde provocărilor actuale în special globalizarea. Succesul le-a conferit autoritate dar pe de altă parte, tensiunile confruntate de statele bunăstării vest europene sunt un indicator al contradicțiilor de funcționare și al nevoii de redefinire a liniilor directe ale bunăstării colective. Castells estimează că totalul cheltuielilor sociale implicate de „emergența unui stat al bunăstării” nu s-au redus, ci din contră, au crescut semnificativ. Pe de altă parte, „statul bunăstării vestice a depășit acum inițialele sale traiectorii de creștere” ajungând la o etapă de maturizare a programelor sociale (Castells, 2004:168).

Printre teoreticienii tipologiilor statului bunăstării, îl menționăm pe Pierson (1991). Propunerile sale de schițare a unei tipologii au fost completate de Gould (1993) care a făcut distincția între bunăstarea statului, statul bunăstării și sistemele bunăstării. Ideile au fost continuate de paradoxul redistribuirii (Korpi și Palme, 1998) în analiza targetizării sau universalizării beneficiilor sociale.

Una dintre cele mai cunoscute tipologii ale statului bunăstării îi aparține lui Esping Andersen ale cărui trei modele sunt: modelul statului bunăstării conservativ sau corporatist, modelul statului bunăstării liberal și modelul statului bunăstării social democrat (Esping Andersen, 1990). Indicatorii utilizați de Esping Andersen în realizarea tipologiei sunt: „numărul schemelor distincte de pensii, acoperirea cu asigurări a populației, diferența dintre nivelele beneficiului mediu și maxim, amploarea cheltuielilor în termenii măsurii relative a pensiilor guvernamentale pentru angajați, beneficiile pe baza testării mijloacelor, pensiile din domeniul privat și sectorul privat de îngrijire a sănătății” (Korpi și Palme, 1998:665). Analiza și selectarea indicatorilor a servit scopului de a evidenția rolul statului în procesul de furnizare a bunăstării față de piață și familie.

Dirjecțiile de cercetare inițiate de Esping Andersen au fost contestate sau continuate de numeroși autori. În funcție de modul de acordare al