

Sustenabilitate fiscală și coeziune socială. Comun și specific în submodelele Uniunii Europene⁽¹⁾

Cristian SOCOL

Academia de Studii Economice, București
socol.cristian@gmail.com

Marius MARINAȘ

Academia de Studii Economice, București
marinasmarius@yahoo.fr

Aura Gabriela SOCOL

Academia de Studii Economice, București
auragabriela.socol@gmail.com

Rezumat. *Modelul social european se caracterizează printr-un grad ridicat de eterogenitate, țările membre manifestând diferențe semnificative între sistemele de redistribuire naționale. În funcție de decalajele existente în termeni de reducere a sărăciei, de participare pe piața muncii și de protecție împotriva riscurilor pieței muncii, se pot delimita cinci submodele în cadrul UE, cel nordic fiind cel mai bine adaptat la structura modelului social european modernizat prin Strategia Lisabona. Deși finalitatea UE o reprezintă asigurarea coeziunii sociale (reducerea ratei sărăciei și a inegalității dintre venituri), totuși, progresele înregistrate în perioada 2000-2008 au fost relativ reduse din cauza evoluțiilor submodelelor sudic, anglo-saxon, țărilor baltice și României. În cadrul acestui studiu am explicat de ce sporirea resurselor statului bunăstării nu constituie o condiție necesară și suficientă pentru întărirea coeziunii sociale în cadrul Uniunii Europene. Din contră, majorarea resurselor financiare redistribuite este în măsură să genereze probleme de sustenabilitate a deficitului bugetar atunci când activitatea economică intră într-o perioadă de recesiune economică.*

Cuvinte-cheie: convergență; integrare; model european; sustenabilitate fiscală.

Coduri JEL: E62, I38.

Coduri REL: 8K, 20F.

Definind tipurile de state ale bunăstării, Esping Andersen (1990) a justificat existența a doar trei variante de sisteme capitaliste: sistemul social-democrat (care cuprinde țările nordice), sistemul conservativ (țările Europei continentale) și sistemul liberal de bunăstare, incluzând țările anglo-saxone. În afara celor trei submodele, în cadrul UE există încă două – submodelul sudic sau mediteranean, care include țările sudice, și submodelul „catching-up”, care cuprinde noile state membre fost comuniste⁽²⁾.

Caracterizarea submodelelor economice și sociale

Dintre cele cinci submodele din cadrul Uniunii Europene, submodelul nordic este cel mai performant în realizarea obiectivelor asumate prin Strategia Lisabona, deoarece a generat atât eficiență macroeconomică, precum și echitate socială.

Submodelul nordic (scandinav) este format din Danemarca, Finlanda, Suedia și Olanda, și se caracterizează printr-un grad ridicat de redistribuire, prin promovarea incluziunii sociale, a universalității asistenței sociale, a dialogului social și a cooperării între partenerii sociali și guvern. Aceste economii sunt printre cele mai competitive economii europene, deși asigură coeziune economică și socială cetățenilor; performanțele țărilor care compun acest submodel se explică prin eliminarea anumitor compromisuri existente între funcționarea economiei și efectele în plan social (figura 1).

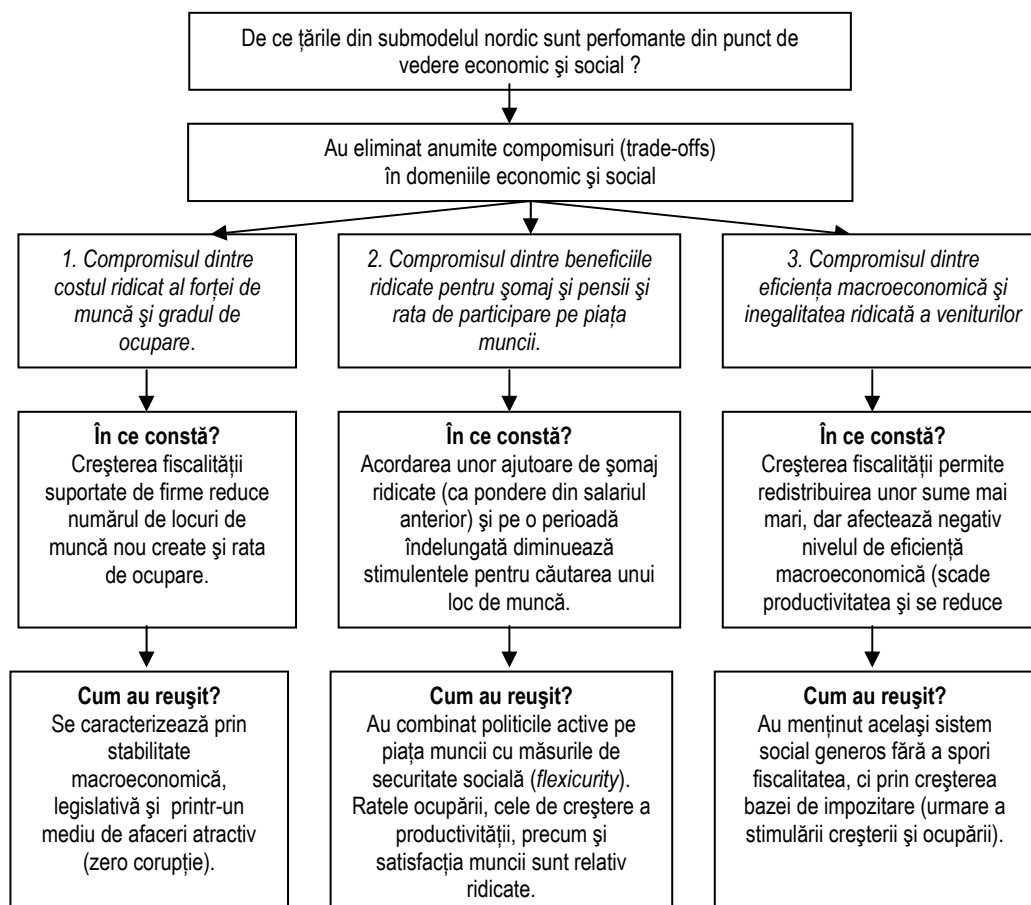


Figura 1. Performanțele submodelului nordic

Celelalte patru submodele de economie se caracterizează prin existența a cel puțin unuia dintre cele trei compromisuri prezentate în figura 1.

Submodelul anglo-saxon include Marea Britanie și Irlanda și constituie reflectarea unei abordări liberale a sistemului de bunăstare în care asistența socială este limitată și în care se încurajează asigurările private ale riscurilor indivizilor (adică are loc transferul de responsabilitate socială dinspre stat către individ, precum în SUA). Piața muncii nu este reglementată, iar responsabilitatea pentru căutarea unui loc de muncă aparține indivizilor (cheltuielile bugetare privind politicile active pe piața muncii sunt scăzute). Spre deosebire de Marea Britanie, intervenția statului este mai ridicată în Irlanda odată cu transformarea acestei economii dintr-o țară puțin dezvoltată în

cea de-a doua economie ca grad de dezvoltare din UE. Referitor la cele trei compromisuri, țările anglo-saxone practică o fiscalitate relativ redusă (ceea ce determină costuri relativ mai mici ale forței de muncă) și ajutoare de șomaj relativ scăzute ca pondere în salariu și care sunt acordate pe o perioadă mai mică de timp. De aceea gradul de ocupare este apropiat de cel al țărilor nordice, iar șomajul pe termen lung este cel mai redus din UE. Numai cel de-al treilea compromis (cel referitor la eficiență și echitate) este caracteristic acestui submodel, în condițiile în care creșterea economică se reflectă într-o inegalitate ridicată a salariilor și a veniturilor în societate.

Submodelul continental este format din Franța, Germania, Austria, Belgia și Luxemburg. În cadrul acestuia ocuparea constituie baza transferurilor sociale, iar beneficiile acordate sunt mai reduse decât în submodelul nordic, fiind dependente de nivelul venitului obținut anterior. Referitor la funcționarea pieței muncii aceasta este reglementată, nefiind stimulată flexibilitatea lucrătorilor, iar negocierile salariale în cadrul acesteia sunt centralizate. Capacitatea sistemului economic de a elimina compromisurile incluse în figura 1 este relativ redusă pentru țările submodelului continental. Astfel, fiscalitatea este relativ ridicată (comparativ cu țările anglo-saxone), ceea ce a indus o capacitate mai redusă de creare a locurilor de muncă în sectorul privat (mai ales în cel al serviciilor). De asemenea, beneficiile primite de șomeri, respectiv de pensionari îi destimulează în căutarea unui loc de muncă, respectiv în prelungirea participării pe piața muncii. În lipsa unor politici active pe piața muncii, aceste economii înregistrează rate ridicate ale șomajului, lucrătorii slab calificați, tinerii și femeile constituind categoriile mai puțin integrate pe piața muncii. În ceea ce privește compromisul dintre eficiență și echitate, țările din cadrul submodelului sunt caracterizate printr-o inegalitate mai redusă a veniturilor (comparativ cu cele anglo-saxone), dar care nu este rezultatul creșterii ocupării și a productivității, ca în țările nordice, ci al sporirii în trecut a cheltuielilor cu protecția socială.

Submodelul sudic include Grecia, Italia, Spania, Portugalia, Malta și Cipru. Rolul statului este unul rezidual, limitându-se la acordarea unor ajutoare sociale fragmentate, iar cheltuielile sociale sunt orientate către populația vârstnică și către anumite grupuri ocupaționale, precum angajații din industrie. Piața muncii este puternic segmentată și reglementată, iar negocierile salariale sunt centralizate. În cadrul acestui submodel atribuțiile statului sunt preluate într-o anumită măsură de către familie al cărei rol este atât social, cât și productiv (crearea unor afaceri de familie). Din punct de vedere al celor trei compromisuri, economiile sudice au trăsăturile țărilor anglo-saxone (cheltuieli sociale relativ reduse, ajutoare scăzute pentru șomaj), însă nu au capacitatea acestora de a genera o sporire a ratei ocupării, în condițiile unei piețe a muncii

reglementate, mai ales pentru lucrătorii bărbați. Forța de muncă este puțin flexibilă, precum în submodelul continental, aspect reflectat în persistența unei rate ridicate a șomajului pe termen lung, în special în rândul tinerilor. În condițiile unui stat redistributiv mai redus și ale unui sistem economic incapabil să sporească în mod semnificativ rata de ocupare, inegalitățile dintre venituri sunt cele mai ridicate din Uniunea Europeană. În cadrul unor țări precum Italia, Portugalia și Spania, diferențele dintre venituri se explică și prin existența unor decalaje regionale mari.

Submodelul catching-up (al Europei Centrale și de Est, ECE) cuprinde Cehia, Slovacia, Slovenia, Ungaria, Polonia, Estonia, Lituania, Letonia, România și Bulgaria. Deși toate aceste economii au parcurs un proces de tranziție către o economie de piață, totuși există diferențe semnificative din punct de vedere al organizării sistemelor naționale de bunăstare. Unele țări precum Ungaria și Slovenia au optat pentru creșterea cheltuielilor cu protecția socială, în timp ce altele, precum țările baltice, au mizat pe menținerea lor la un nivel scăzut și pe stimularea procesului de recuperare a decalajelor de dezvoltare prin promovarea unei fiscalități apropiate de cea din submodelul anglo-saxon. Totuși, analiza submodelului pe ansamblu sugerează existența unor piețe ale muncii reglementate, a unei instituții a dialogului social încă puțin dezvoltate și a unui nivel scăzut a securității sociale. Analizându-l prin prisma celor trei compromisuri se poate stabili că submodelul catching-up a înregistrat rate ridicate de creștere economică, aspect caracteristic unor economii mai puțin dezvoltate, care au indus însă o polarizare a veniturilor, precum în submodelul anglo-saxon. Ratele ocupării sunt cele mai ridicate în cazul Sloveniei și Cehiei, cele mai semnificative creșteri ale acesteia înregistrându-se în Bulgaria și în țările baltice, unde ocuparea s-a apropiat de nivelurile submodelului continental. În cadrul submodelului catching-up se pot delimita două grupuri de țări, unul cuprinzând țările Vișegrad și Slovenia, iar celălalt – economiile care au implementat cota unică de impozitare – țările baltice, România și Bulgaria.

Pentru a sintetiza decalajele dintre sistemele de redistribuire ale celor cinci submodele am realizat o comparație a acestora pe baza prezenței sau absenței celor trei compromisuri și a capacității acestora de a le elimina (tabelul 1).

Tabelul 1

Eterogenitatea submodelelor de economie în cadrul UE

Submodelul Compromisul /	Nordic	Anglo-saxon	Continental	Sudic	Catching-up
Costul ridicat al forței de muncă și gradul de ocupare	Eliminat - grad ridicat de ocupare	Nu există - costuri mai reduse; - grad ridicat de ocupare	Nu a fost eliminat - grad relativ mai redus de ocupare	Nu există - costuri și ocupare mai reduse	Nu există - costuri și ocupare mai reduse
Beneficiile ridicate pentru șomaj și pensii și gradul de ocupare	Eliminat - grad ridicat de ocupare în rândul tinerilor și al vârstnicilor	Nu există - beneficiile pentru șomaj sunt reduse; - pondere ridicată a pensiilor private	Nu a fost eliminat - grad redus de ocupare a tinerilor și vârstnicilor	Nu există - protecție socială redusă	Nu există - protecție socială redusă
Eficiență macroeconomică și inegalitatea veniturilor	Eliminat - eficiență și echitate	Nu a fost eliminat - eficiență fără echitate	Nu a fost eliminat - echitate fără eficiență	Nu a fost eliminat - nici eficiență și nici echitate	Nu a fost eliminat - creșterea eficienței, dar fără echitate socială

Cele trei compromisuri sunt caracteristice sistemelor de bunăstare ale submodelelor nordic și continental, însă primul s-a dovedit capabil să le elimine prin reformele promovate, în timp ce al doilea este mai puțin performant. Submodelul nordic s-a transformat treptat într-unul mai apropiat de cel anglo-saxon prin trecerea de la welfare la workfare, adică de la responsabilitatea statului în asigurarea securității sociale la responsabilitatea individului pentru propria-i securitate în fața riscurilor. Totuși, submodelul nordic se deosebește radical de țările liberale din UE prin performanțele sociale. Pe baza comparației efectuate în tabelul 1 se poate concluziona că *trăsăturile modelului social european modernizat sunt în mare măsură caracteristici ale țărilor nordice și anglo-saxone*. Rezultă că omogenizarea modelului european se va face cu dificultate, deoarece transferul unor valori comune specifice acestor două submodele către celelalte trei poate întâmpina o rezistență instituțională, socială și chiar culturală.

Structura sistemelor de redistribuire din UE

Mărimea statului bunăstării este influențată de ponderile veniturilor bugetare și ale cheltuielilor bugetare în PIB, iar sustenabilitatea acestuia este dată de existența unui echilibru pe termen lung al soldului bugetar, necesar pentru a evita majorarea datoriei publice. În tabelul 2 am ierarhizat submodelele europene în funcție de înclinația către redistribuire, utilizând valorile

înregistrate de către acestea în anii 1995, 2000 și 2008. Primul dintre ani corespunde începutului procesului de convergență nominală de către 12 dintre statele membre ale UE. Anul 2000 este cel în care s-a adoptat Strategia de la Lisabona, prin care s-a stabilit reformarea sistemelor economice și sociale naționale. Anul 2008 este cel în care s-au manifestat primele efecte ale crizei economice asupra bugetelor țărilor europene.

Tabelul 2

Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în cadrul submodelelor europene

	Venituri bugetare (%PIB)	Cheltuieli bugetare (%PIB)	Venituri bugetare (%PIB)	Cheltuieli bugetare (%PIB)	Venituri bugetare (%PIB)	Cheltuieli bugetare (%PIB)
Submodele/Ani	1995	1995	2000	2000	2008	2008
S. nordic	52,66 (I)	59,86(I)	52,44(I)	49,34(I)	51,22(I)	48,95(I)
S. continental	47,08 (II)	54,50(II)	48,28(II)	48,24(II)	46,51(II)	47,96(II)
UE-27	45,20	52,40	45,40	45,20	44,50	46,80
S. anglo-saxon	38,09(VII)	43,66(VI)	40,05(IV)	38,45(VIII)	41,58(IV)	47,13(III)
S. sudic	41,53(V)	48,55(IV)	42,26(III)	43,58(III)	42,09(III)	45,15(IV)
S. ECE	41,76(IV)	46,90(V)	38,31(VI)	42,15(V)	38,86(VI)	42,09(VI)
Gr. Visegrad	43,75 (III)	50,16(III)	39,26(V)	43,23(IV)	40,31(V)	43,31(V)
Gr. T. baltice+ Bulgaria	38,52(VI)	39,12(VII)	37,56(VII)	39,31(VI)	36,48(VII)	38,35(VIII)
România	33,80(VIII)	35,90(VIII)	33,80(VIII)	38,50(VII)	33,10(VIII)	38,50(VII)

Notă: cifrele romane din paranteză corespund ierarhizării descrescătoare a submodelelor, de la cele mai redistributive la cele care redistribuie mai puțin din PIB.

Sursa: Eurostat (2009).

Submodelele cele mai redistributive sunt cel nordic și cel continental, cel de-al doilea infleunțând decisiv media comunitară. Comparativ cu anul 1995, țările nordice au menținut aproximativ același nivel al veniturilor bugetare ca pondere în PIB, însă au înregistrat o reducere de 10 puncte procentuale a cheltuielilor bugetare, ceea ce le-a permis să obțină un surplus bugetar mediu de 2,27% din PIB. Dintre economiile nordice, Finlanda și Suedia au promovat cele mai mari ajustări ale statului bunăstării, prima reducând cheltuielile bugetare cu 13 puncte procentuale (p.p.) din PIB, iar cea de-a doua cu 12 p.p. În intervalul 1995-2008, bugetele celor două economii au trecut de la un deficit bugetar de 6% din PIB la un surplus de aproximativ 2% din PIB, în cazul Suediei, respectiv de 4% din PIB în cazul Finlandei. Aceste transformări sunt rezultatul promovării reformelor specifice flexicurității și adaptării la o economie inovativă, ambii factori generând creștere economică, sporirea gradului de ocupare și scăderea relativă a dependenței economiei și a societății de intervenția statului.

Țările din submodelul continental au înregistrat aceeași tendință de reducere a cheltuielilor publice, însă ratele relativ mai mici de creștere economică nu le-au permis să realizeze surplusuri bugetare decât în anul 2000. Transformările au fost diferite ca amploare în cadrul economiilor din acest submodel: pe de o parte Germania și Austria au redus cu 11% (p.p.), respectiv 8 p.p. cheltuielile statului, în timp ce Belgia și Franța numai cu aproximativ 2 p.p. De fapt Franța a fost în anul 2008 economia din UE cu cea mai mare pondere a cheltuielilor publice în PIB, ceea ce s-a reflectat într-un deficit bugetar de 3,6% din PIB. Submodelul cel mai afectat în anul 2008 de criza financiară și economică a fost cel anglo-saxon, deoarece Marea Britanie și Irlanda sunt economiile europene cele mai dependente de SUA. În acest context, guvernele celor două țări au intervenit pentru a sprijini sectorul financiar și pentru a stimula economia reală, ceea ce a determinat creșterea cheltuielilor publice cu aproximativ 5 p.p. în Irlanda, respectiv 3,7 p.p. în Regatul Unit, în anul 2008 față de 2007.

Submodelele sudic și al noilor țări membre din Europa Centrală și de Est (ECE) sunt cele în care se înregistrează cea mai ridicată dispersie între mărimile statului bunăstării. În Italia și în Ungaria, cheltuielile bugetare au fost cu aproximativ 2 p.p. peste media UE-27 în anul 2008, iar în Slovacia și Lituania intervenția statului în economie a fost cu 10 p.p. mai scăzută decât media comunitară. De altfel, bugetele de stat ale celor două submodele au fost deficitare în perioada analizată. Dacă statul a intervenit în țările sudice pentru a stimula PIB-ul real în condițiile unor rate de creștere de sub 2%, în noile state membre, cheltuielile statului au vizat după anul 2000 modernizarea acestor economii, ratele medii de creștere depășind 5% în intervalul 2001-2008.

În cadrul submodelului ECE, se pot distinge două grupuri de țări, în funcție de rolul sistemului de redistribuire național. Pe de o parte *țările din grupul de la Vișegrad au fost convergente cu economiile din submodelul continental în primii ani ai tranziției, după care s-au apropiat de traiectoria specifică țărilor sudice. Reducerea fiscalității promovate în cadrul acestor economii a generat într-o primă fază scăderea încasărilor bugetare și apoi a cheltuielilor statului.* Pe de altă parte, *țările baltice împreună cu România și Bulgaria s-au caracterizat în perioada analizată printr-un rol rezidual al statului, asemănător celui din submodelul anglo-saxon.* Strategia de creștere s-a bazat pe cele mai scăzute taxe din UE, ceea ce a determinat reducerea încasărilor bugetare în toate cele cinci economii în anul 2008 relativ la 1995. Cu excepția României, celelalte patru economii au realizat surplusuri bugetare în perioada 2002-2007, în contextul unei rate medii de creștere anuale de aproximativ 7%. În condițiile în care aceste economii au funcționat pe baza influxurilor private de capital, nu era necesară sporirea intervenției statului în

economie. Însă, odată ce criza financiară a redus aceste fluxuri, atunci aceste economii ar trebui să promoveze măsuri de sporire a cheltuielilor publice pentru investiții, în vederea stopării recesiunii economice.

În categoria cheltuielilor publice, cea mai mare importanță o au cheltuielile sociale ale statului, care cuprind cheltuielile pentru pensii, pentru îngrijirea sănătății, transferurile către familii și copii, cheltuielile pentru șomaj și cele pentru prevenirea excluziunii sociale. Față de anul 1995, partea repartizată pentru cheltuieli sociale a crescut cu 5 puncte procentuale (până la 57% în 2007), ca urmare a presiunilor din cadrul UE referitoare la îmbătrânirea populației și la persistența unui nivel ridicat al șomajului. Dintre țările UE, Olanda, Germania și Belgia se caracterizau în 2006 printr-un stat al bunăstării dezvoltat, în condițiile în care se alocă mai mult de 60% din cheltuieli pentru componenta socială. În schimb, guvernele din țările baltice și din România au repartizat mai puțin de 40% din cheltuielile bugetare pentru programele sociale.

Cele cinci submodele de economie se diferențiază semnificativ atât în ceea ce privește volumul resurselor pe care îl alocă economiile pentru cheltuielile cu protecția socială, cât și din punct de vedere al repartizării acestor sume, comparația dintre ele fiind inclusă în tabelul 3. Deosebirile pot fi atribuite evoluției demografice, gradului de dezvoltare economică, expunerii economiei la șocul extern al globalizării și la cel intern al îmbătrânirii populației. Dintre domeniile politicii sociale, cele referitoare la pensii și la șomaj au înregistrat transformări profunde în vederea reducerii dependenței populației de bugetul de asigurări sociale, principalele măsuri de reformă vizând reducerea cuantumului ajutorului de șomaj, a perioadei de acordarea a acestuia și creșterea vârstei de pensionare. De altfel cheltuielile pentru pensii și pentru șomaj din anul 2006 au reprezentat jumătate din bugetul cheltuit pentru politica socială în cadrul UE-27. Față de anul 1995, cheltuielile pentru îngrijirea sănătății s-au majorat de la 8,1% la 9,5% din PIB, iar cele pentru șomaj s-au redus, ca urmare a îmbunătățirii funcționării pieței muncii în perioada 2000-2006.

Tabelul 3

Structura cheltuielilor sociale în cadrul submodelelor europene (2006)

	Cheltuieli sociale	Cheltuieli pensii	Cheltuieli îngrijirea sănătății	Cheltuieli familie si copii	Cheltuieli cu șomajul	Cheltuieli pentru prevenirea excluziunii sociale
S. nordic	29,17(I)	11,21(III)	11,11(I)	2,43(II)	1,66(II)	1,52(II)
S. continental	27,74(II)	11,73(II)	9,36(III)	2,66(I)	1,70(I)	0,88(III)
S. anglo-saxon	25,85(III)	11,13(IV)	10,33(II)	1,66(III)	0,65(IV)	1,53(I)
S. sudic	24,19(IV)	12,31(I)	8,23(IV)	1,23(VI)	1,37(III)	0,32(VI)

S. ECE	17,50(VI)	8,83(VI)	6,16(VI)	1,24(IV)	0,52(VI)	0,37(V)
Gr. Vișegrad	19,43(V)	10,15(V)	6,52(V)	1,27(V)	0,61(V)	0,44(IV)
Gr. T. baltice+ Bulgaria	13,91(VIII)	6,73(VII)	5,06(VIII)	1,15(VIII)	0,27(VIII)	0,30(VII)
România	14,00(VII)	6,20(VIII)	5,80(VII)	1,20(VII)	0,40(VII)	0,20(VIII)
UE-27	26,9	11,9	9,5	2,1	1,4	0,9

Notă: cifrele romane din paranteză corespund ierarhizării descrescătoare a submodelelor, de la cele mai redistributive la cele care redistribuie mai puțin din PIB. Diferența dintre totalul cheltuielilor sociale și suma celor cinci componente incluse în tabel se referă la cheltuielile administrative.

Sursa: Eurostat (2009).

Dintre submodelele europene, cel nordic alocă aproximativ 29% din PIB pentru politica socială, iar cele continental 27,74% din PIB. Cele mai generoase state ale bunăstării sunt Franța, Belgia (cu peste 31% din PIB) și Suedia, cu 30,7% din PIB. Față de anul 1995, economiile scandinave și cele continentale și-au menținut relativ constantă ponderea cheltuielilor sociale în PIB. În cazul țărilor din submodelul anglo-saxon, s-a manifestat o creștere de 2 p.p. în ultimii zece ani a sumelor alocate pentru politica socială, mare parte din această majorare reflectându-se în resursele financiare alocate pentru îngrijirea sănătății (10,33% din PIB în anul 2006). În cazul acestor economii, piețele muncii sunt flexibile, iar ajutoarele de șomaj mai reduse, ceea ce a generat prelungirea vieții active și reducerea ratei șomajului pe termen lung. Astfel se explică clasarea submodelului anglo-saxon pe ultimul loc dintre țările UE cu 15 membri în ceea ce privește cheltuielile pentru pensii și pentru șomaj.

Țările continentale și cele sudice au cea mai mare pondere a cheltuielilor sociale pentru persoanele în vârstă, ceea ce reflectă o slabă participare a acestor indivizi pe piața muncii, dar și pensionarea anticipată în cadrul acestor țări. În cazul celor sudice, există decalaje semnificative între schemele de pensii, acestea fiind generoase pentru lucrătorii din sectorul public și pentru lucrătorii cu contract full-time din întreprinderile private mari. De asemenea, tinerii care urmează anumite studii sau care își caută un loc de muncă primesc un sprijin foarte redus din partea statului, la fel ca în cazul familiilor cu copii mici. În cadrul acestui submodel, Italia acordă pentru pensii 60% din bugetul social, iar Grecia 50%, media fiind de 51,5%. Sumele alocate pentru îngrijirea sănătății reprezintă a doua componentă a cheltuielilor sociale (34% din total), dar în cazul lor există o dispersie mai redusă între țările membre, decât în cazul bugetului pentru pensii.

Submodelul noilor țări membre este singurul care în perioada 2000-2006 s-a caracterizat printr-o reducere a bugetului alocat pentru politica socială. De altfel, există o divergență accentuată între resursele financiare alocate de vechile

state membre ale UE și noile state membre, media submodelului fiind cu aproape 9,5 puncte procentuale mai scăzută decât media UE-27. Diferența se explică în cea mai mare măsură prin sumele mai reduse acordate pentru pensii și pentru îngrijirea sănătății. În cadrul acestui submodel, grupul format din economiile care au nivel mai ridicat de dezvoltare economică (țările Vișegrad) alocă o pondere mai mare din PIB pentru protecția socială; astfel Slovenia și Ungaria au un buget social de aproximativ 22,5%, ceea ce le apropie mai mult de țările submodelului sudic. Polonia, economia cu cea mai mare pondere în cadrul submodelului ECE, alocă 60% din bugetul de 19,2% din PIB pentru pensii, în contextul existenței unei populații relativ îmbătrânite în mediul rural. Economiiile din UE care au introdus sistemul cotei unice de impozitare (Țările baltice, Slovacia, România și Bulgaria) au cele mai reduse bugete sociale (sub 16% din PIB), minimul fiind de 12,2% în cazul Letoniei. Strategia fiscală promovată în cadrul acestor economii a avut drept scop sprijinirea procesului de creștere economică, creșterea gradului de ocupare și reducerea ponderii economiei subterane. Îndeplinirea simultană a celor trei obiective ar fi generat creșterea încasărilor bugetare și alocarea unor sume mai mari și pentru protecție socială; în caz contrar, orice măsură de sporire a acestor cheltuieli ar fi generat deficite suplimentare ale bugetului de asigurări sociale.

În concluzie, există un decalaj semnificativ al submodelului ECE atât față de media UE-27, cât și relativ la submodelele în care rolul statului este mai scăzut (anglo-saxon și sudic); de asemenea, se înregistrează o divergență accentuată în cadrul noilor țări membre între Grupul Vișegrad, pe de o parte, și țările baltice, România și Bulgaria, pe de altă parte. Ierarhizarea submodelelor europene evidențiază totodată o corelație directă între nivelul de dezvoltare și partea din PIB cheltuită pentru protecția socială. Rezultă că țări precum România și Bulgaria vor putea spori semnificativ bugetul social numai atunci când se va reduce decalajul de venituri față de UE-27.

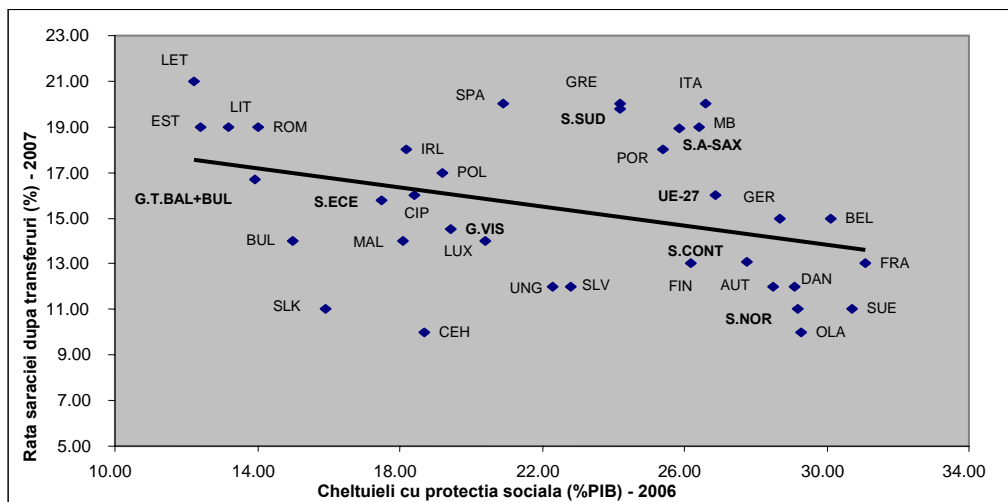
Impactul sistemelor de redistribuire asupra inegalităților sociale

Una dintre trăsăturile de bază ale modelului social european, asumată prin Strategia Lisabona, o constituie coeziunea socială, care presupune reducerea numărului de indivizi afectați de sărăcie, a inegalității distribuției veniturilor și a excluziunii sociale. În concordanță cu tabelul 3, țările care redistribuie cel mai mult prin politica socială (țările continentale și cele nordice) ar trebui să consemneze cea mai scăzută rată a sărăciei și cel mai redus nivel al inegalității distribuției veniturilor în cadrul societății. De asemenea, submodelul noilor țări membre ar urma să fie cel mai inegalitar din punct de vedere social. *Capacitatea politicii sociale de a reduce riscul sărăciei, cât și nivelul la care a*

ajuns rata sărăciei după redistribuire constituie dovezi ale eficienței alocării cheltuielilor sociale în economie.

Rata riscului de sărăcie reprezintă ponderea persoanelor care au un venit disponibil sub pragul de sărăcie, considerat a fi egal cu 60% din mediana venitului național⁽³⁾. UE-27 a înregistrat în anul 2007 o rată a sărăciei înainte de transferurile sociale de 26% și de 16% după redistribuire, diferența fiind efectul politicilor sociale promovate de către statele membre. Față de anul 2000 rata sărăciei anterioară redistribuirii s-a majorat cu 3 puncte procentuale, în timp ce rata de după transferuri s-a menținut aceeași (16%). Rezultă că nu s-au realizat progrese în direcția asigurării coeziunii sociale la nivel comunitar⁽⁴⁾. Dintre țările membre ale UE, Portugalia și Franța au înregistrat în 2007 față de anul 2000 scăderi de 3 puncte procentuale ale ratei sărăciei (la pragul de 60%) calculată după transferuri, însă în cadrul primei economii 18% dintre indivizi se află sub pragul sărăciei. În schimb, în Germania și Letonia ponderea săracilor a crescut cu 5 puncte procentuale, nivelul din cea de-a doua economie fiind cel mai ridicat din UE. În cazul altor state membre variațiile ratei sărăciei au fost de cel mult două puncte procentuale, iar Grecia, Austria, Marea Britanie și Bulgaria nu au realizat niciun progres în direcția coeziunii sociale între anii 2000-2007.

Pentru ca statul bunăstării să fie eficient ar trebui să existe o corelație inversă între ponderea cheltuielilor sociale în PIB și rata sărăciei după transferurile sociale (excluzând pensiile). Această relație este evidentă în cazul țărilor nordice, caracterizate printr-un sistem social universal și generos din punct de vedere al transferurilor. De asemenea, economiile continentale care au un buget social cu 1,5 p.p. mai redus din PIB decât țările scandinave au o rată a sărăciei după transferuri cu două puncte procentuale superioară acestora. *În conformitate cu ierarhia submodelelor din punct de vedere al redistribuirii, țările ECE ar fi trebuit să înregistreze o rată superioară a celor săraci, comparativ cu cele sudice și anglo-saxone.* Însă, în figura 2 se observă că rata sărăciei este inferioară acestora cu aproximativ 3-4 p.p., ca urmare a valorilor foarte reduse înregistrate de țările din grupul de la Vișegrad care, cu excepția Poloniei, au rezultate comparabile cu cele ale țărilor nordice. Rezultă că sporirea cheltuielilor sociale nu constituie o condiție obligatorie pentru a reduce proporția populației situată sub pragul sărăciei. Dacă o economie înregistrează o rată sustenabilă de creștere (precum cazul țărilor de la Vișegrad în perioada 2002-2007), iar beneficiile acesteia sunt repartizate mai echitabil între indivizi, atunci va rezulta o îmbunătățire a coeziunii sociale, fără a fi necesară creșterea resurselor bugetare redistribuite.



Notă: Ultimele date disponibile referitoare la cheltuielile sociale sunt cele din 2006, iar cele privind rata sărăciei sunt din 2007; valorile din 2007 diferă foarte puțin de cele din 2006, 19 dintre statele membre înregistrând aceeași proporție a celor săraci.

Sursa: Eurostat (2009).

Figura 2. Relația dintre cheltuielile sociale și rata sărăciei după transferuri

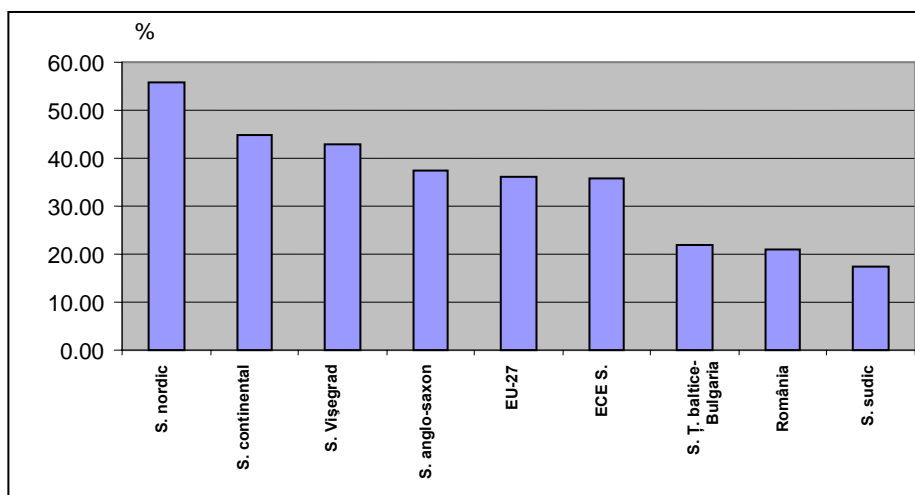
Totuși, corelația dintre creșterea economică și coeziune nu este întotdeauna validată, țările baltice, România și Bulgaria înregistrând o accentuare a inegalităților, chiar dacă au obținut până în 2008 cele mai ridicate rate de creștere economică. S-a manifestat o polarizare a veniturilor în cadrul societății, ceea ce a generat menținerea relativ stabilă sau chiar creșterea ușoară (ca în cazul României) a procentului celor aflați sub pragul sărăciei. Chiar dacă, în mod absolut, veniturile celor mai săraci s-au majorat în perioadele de creștere economică, ele au crescut într-un ritm inferior veniturilor celor mai bogați, ceea ce a afectat negativ atingerea obiectivului de coeziune socială.

Comparația statelor membre în privința proporției celor situați sub pragul de sărăcie trebuie interpretată numai în termeni relativi. Astfel, în anul 2007 plafonul sărăciei a fost de aproximativ 250 de euro în țările baltice, Ungaria, Polonia și Slovacia, în timp ce în țările nordice, Irlanda, Luxemburg și Marea Britanie a fost de 900 de euro. Referitor la pragul sărăciei exprimat în paritatea puterii de cumpărare, acesta a variat între un nivel de 280 de euro în țările mai puțin dezvoltate și 947 euro în economiile dezvoltate ale UE. Rezultă că standardul de viață al indivizilor săraci din cele mai bogate economii este de 3,4 ori mai mare decât cel al celor din economiile mai puțin dezvoltate.

Conform analizei anterioare, submodelele sudic și anglo-saxon se caracterizează prin cel mai redus nivel de eficiență a sistemelor de redistribuire, deoarece în cadrul acestora se menține cea mai ridicată pondere a populației situate sub pragul sărăciei. Cu toate acestea, eficiența cheltuielilor bugetare sociale trebuie judecată și în funcție de capacitatea de a reduce rata sărăciei. Teoretic, cu cât bugetul pentru asigurarea protecției sociale este mai ridicat cu atât rata sărăciei ar trebui să se reducă într-o mai mare proporție. În caz contrar, acel sistem de redistribuire poate fi caracterizat drept ineficient, deoarece alocă prea puține resurse financiare celor aflați sub pragul sărăciei.

Proporția reducerii ratei sărăciei variază între țările membre ale UE, deoarece diferă atât aranjamentele instituționale în domeniul social, cât și intensitatea legăturii dintre politica socială și piața muncii. Cercetând proprietatea transferurilor sociale de a micșora ponderea indivizilor afectați de sărăcie în cadrul submodelelor, am evidențiat următoarele evoluții incluse în figura 3:

- Submodelul nordic este singurul care se caracterizează prin reducerea cu mai mult de jumătate a ratei sărăciei (de la 24,84%, la 11%), în condițiile în care cheltuielile sociale (fără pensii) au o pondere de 18% din PIB.
- Sistemele sociale ale economiilor din submodelul continental reduc rata sărăciei cu 45%, nivelul fiind superior cu două puncte procentuale celui din cadrul Grupului Vișegrad; totuși, aceste economii au un buget pentru protecție socială cu șase puncte procentuale mai scăzut decât cel al țărilor continentale.
- Submodelul ECE este mai performant din punct de vedere social comparativ cu submodelele sudic, deoarece repartizează cele mai puține sume de bani pentru politica socială și micșorează într-o mai mare măsură proporția celor săraci.
- Țările mai puțin dezvoltate (statele baltice, România, Bulgaria) au cea mai redusă rată a sărăciei înainte de măsurile sociale, chiar dacă ponderea cheltuielilor sociale este de două ori mai redusă decât în țările continentale și nordice. Rezultă că funcționarea economiei contribuie la obținerea celui mai redus procent din populație situat sub pragul sărăciei din UE, însă rolul statului în sprijinirea acestora este scăzut. Astfel se explică reducerea numai cu 20,83% a ratei sărăciei în România și cu 21,83% a acesteia în cazul grupului care include țările care au adoptat Consiliul monetar.



Notă: Pe ordonată este reprezentat procentul de reducere a ratei sărăciei ca urmare a redistribuirii prin politica socială.

Sursa: Eurostat (2009).

Figura 3. Capacitatea sistemelor de redistribuire de reducere a ratei sărăciei (2007)

Distribuția veniturilor în cadrul UE

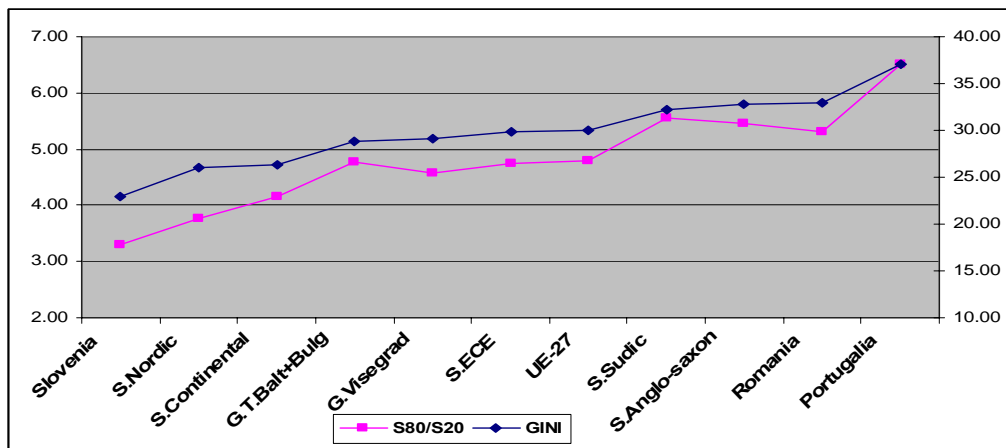
Teoretic, cu cât o economie este mai dezvoltată, cu atât bugetul de asigurări sociale va avea mai multe resurse la dispoziție pentru a-i sprijini pe cei mai săraci. De asemenea, economiile relativ mai puțin dezvoltate tind să înregistreze o accentuare a disparităților sociale interne, iar ratele ridicate de creștere economică a acestora generează mai ales o polarizare a veniturilor. Transformările suferite de cele mai multe dintre economiile submodelului ECE nu au validat ipoteza anterioară, în sensul că inegalitățile acestora au variat foarte puțin în ultimii șapte ani față de perioada precedentă, deși ritmul de creștere a PIB-ului real s-a majorat în ultimii cinci ani.

Corelația inversă între creșterea economică și distribuția mai inegală a veniturilor ar trebui să se înregistreze numai pe termen scurt, fiind cauzată în primul rând de productivitatea relativ mai redusă a forței de muncă relocalate între anumite sectoare de activitate. Pe termen lung, politicile de stimulare a creșterii economice (investiții, reconversie profesională, accesul la noi tehnologii) vor contribui la reducerea șomajului structural (care-i afectează în primul rând pe cei cu calificări mai reduse), generând o reducere a inegalităților dintre venituri. De fapt creșterea economică reprezintă cea mai importantă condiție pentru diminuarea inegalităților sociale și a ratei sărăciei. În lipsa

acestei condiții, creșterea transferurilor sociale către cei defavorizați se va reflecta imediat în accentuarea deficitului bugetului de asigurări sociale.

Pentru a surprinde deosebirile dintre inegalitățile distribuției veniturilor în cazul submodelelor europene, am utilizat doi indicatori – indicele Gini și raportul dintre veniturile celor mai bogați 20% dintre cetățenii unei țări și veniturile celor mai săraci 20% (S80/S20)⁽⁶⁾. Față de anul 2000, inegalitățile la nivelul UE s-au majorat, contrar obiectivului de coeziune socială inclus în Strategia de la Lisabona. Astfel, raportul dintre prima quintila ca nivel al veniturilor și quintila inferioară s-a majorat de la 4,5 la 4,8, iar indicele Gini a crescut cu un punct procentual. Media ponderată a UE a fost influențată în mod decisiv de sporirea inegalităților în Germania și Italia, două dintre economiile în care piața muncii a fost reformată prin reducerea drepturilor lucrătorilor la ajutorul de șomaj (reforma Hartz în Germania) și la contractele stabile de muncă (reforma Biagi a pieței muncii din Italia). Aceste economii fac parte din submodelele continental, respectiv sudic, caracterizate prin slaba corelare a sistemului de protecție socială cu piața muncii. În lipsa flexibilității ridicate a lucrătorilor și a capacității economiei de a crea alte locuri de muncă (aspecte întâlnite în economiile nordice), orice reformă va induce o reducere a venitului pentru o parte din forța de muncă, efect care se va oglindi în accentuarea inegalității veniturilor. În cazul Germaniei raportul S80/S20 a sporit cu 42% în 2007 față de anul 2000, iar indicele Gini s-a majorat cu cinci puncte procentuale, atingând niveluri apropiate de cele din submodelul sudic și anglo-saxon. Italia se caracterizează printr-o inegalitate a veniturilor superioară Germaniei, în condițiile în care sumele alocate pentru transferurile sociale (exceptând pensiile) sunt relativ mai scăzute; astfel, raportul dintre prima și ultima quintilă este 5,5, iar indicele Gini a crescut cu 3 p.p. până la o valoare de 33.

Clasificând submodelele europene din punct de vedere al inegalității veniturilor în figura 4 se observă că se respectă în mare măsură ierarhia privind rata riscului de sărăcie după transferuri.



Notă: valorile indicatorului S80/S20 sunt trecute pe axa din stânga, iar cele ale indicelui Gini pe axa din dreapta.

Sursa: Eurostat (2009)

Figura 4. Inegalitățile distribuirii veniturilor în cadrul submodelelor (2009)

Inegalitatea veniturilor și riscul sărăciei au crescut în două dintre țările nordice (Danemarca și Finlanda) față de anul 2000, însă acestea sunt în continuare unele din cele mai egalitare economii din punct de vedere al repartizării veniturilor între indivizi. Submodelul ECE este mai performant în comparație cu submodelele anglo-saxon și sudic, iar în cadrul acestuia există economii comparabile din punct de vedere al evoluțiilor sociale cu economiile nordice, precum Slovenia (cea mai egalitară economie a UE), Ungaria, Cehia, Slovacia și Bulgaria. Dacă din Grupul Vișegrad s-ar exclude Polonia, apropiată mai degrabă de submodelul sudic, atunci celelalte patru economii ar înregistra cele mai scăzute disparități interne ale veniturilor din UE. Evoluția acestor economii, al căror PIB pe locuitor este superior nivelului de 65% din media UE, contrazice ipoteza lui Kuznetz conform căreia procesul de reducere a decalajelor de dezvoltare este însoțit de accentuarea inegalităților sociale.

În cazul altor noi țări membre, precum țările baltice și România, ipoteza respectivă este validată, în contextul în care veniturile sunt distribuite mai inegalitar față de economiile din submodelul sudic și anglo-saxon. În schimb, cea mai săracă economie din UE – Bulgaria, este una dintre cele mai omogene economii în ceea ce privește distribuția venitului, valorile indicelui Gini și ale raportului S80/S20 fiind similare cu cele ale economiilor scandinave. Explicația constă în existența unor decalaje regionale scăzute, care se reflectă și într-o dispersie mai mică a ratei șomajului, a gradului de ocupare și în final a nivelului venitului. De altfel, dintre noile țări membre, Bulgaria înregistrează cel mai

redus raport între PIB-ul pe locuitor al celei mai bogate regiuni și al celei mai sărace.

Pe baza indicatorilor privind ponderea persoanelor sub pragul de sărăcie și a celor care măsoară inegalitatea distribuției veniturilor rezultă că UE-27 (ca medie) s-a îndepărtat în perioada 2000-2007 de la obiectivul asigurării coeziunii sociale. Motivația acestei evoluții se referă la existența unor grupuri de indivizi afectate într-o mai mare măsură de riscul sărăciei, precum copiii, tinerii, femeile și persoanele în vârstă.

Concluzii

1. Dintre cele cinci submodele din cadrul Uniunii Europene, submodelul nordic este cel mai performant în realizarea obiectivelor asumate prin Strategia Lisabona, deoarece a generat atât eficiență macroeconomică, precum și echitate socială.
2. Pe baza comparației efectuate se poate concluziona că trăsăturile modelului social european modernizat sunt în mare măsură caracteristici ale țărilor nordice și anglo-saxone.
3. Există un decalaj semnificativ al submodelului ECE atât față de media UE-27, cât și relativ la submodelele în care rolul statului este mai scăzut (anglo-saxon și sudic); de asemenea se înregistrează o divergență accentuată în cadrul noilor țări membre între Grupul Vișegrad, pe de o parte și țările baltice, România și Bulgaria, pe de altă parte. Ierarhizarea submodelelor europene evidențiază totodată o corelație directă între nivelul de dezvoltare și partea din PIB cheltuită pentru protecția socială.
4. Submodelele sudic și anglo-saxon se caracterizează prin cel mai redus nivel de eficiență a sistemelor de redistribuire, deoarece în cadrul acestora se menține cea mai ridicată pondere a populației situate sub pragul sărăciei. Cu toate acestea, eficiența cheltuielilor bugetare sociale trebuie judecată și în funcție de capacitatea de a reduce rata sărăciei.

Note

- (1) Acest articol reprezintă diseminarea unei părți din proiectul de cercetare exploratorie de tip IDEI, finanțare CNCISIS, proiect Fundamentarea și implementarea unui model econometric de creștere a eficienței politicii fiscale în perspectiva aderării României la zona euro, contract de cercetare nr. 1766/2008, director proiect Cristian Socol.
- (2) În ceea ce privește țările care fac parte din cele cinci submodele există câteva contradicții în literatură. Astfel, Italia are trăsături aparținând atât submodelului continental (mai ales nordul Italiei), cât și celui sudic. De asemenea, Olanda se află la granița între submodelul continental și cel nordic, iar Luxemburg are caracteristici aparținând atât submodelului continental, cât și celui anglo-saxon. În această lucrare am utilizat clasificarea realizată de Sapir (2005), conform căreia Italia a fost inclusă în submodelul sudic, Olanda în cel nordic, iar Luxemburg în cel continental.
- (3) Mediana venitului constituie instrumentul statistic care separă distribuția venitului național în două serii egale. Evident, în fiecare țară, rata sărăciei este estimată în raport cu un prag propriu al sărăciei, stabilit ca produsul dintre 60% și mediana distribuției veniturilor din țara respectivă. Astfel indivizii considerați săraci într-o economie dezvoltată nu vor avea același statut și într-o economie mai puțin dezvoltată.
- (4) În condițiile fixării unui prag al sărăciei de 40% din mediana venitului, atunci procentul cetățenilor UE situați sub acest nivel este de 5%, adică o treime din populația săracă calculat anterior la 60%. De asemenea, 10% trăiesc în sărăcie la 50%, iar 24% din populație la un nivel superior celui inițial, și anume de 70%.
- (5) Indicele Gini ia valori între 0 și 100, prima valoare corespunzând unei egalități perfecte a veniturilor, iar ultima unei inegalități perfecte, adică situația în care un individ (un grup de indivizi) deține întregul venit din societate. Celălalt indicator este calculat ca raport între suma veniturilor disponibile ale persoanelor care formează quintila superioară (S80) și cea a veniturilor de care dispun persoanele care formează quintila inferioară a distribuției (S20). Acesta evidențiază mai exact tendința de polarizare a veniturilor din cadrul societății.

Bibliografie

- Aiginger, K. (2008). *Typologies of Social Models in Europe*, WIFO
- Aiginger, K. (2007). *Coping with Globalization and Unemployment: New Challenges for the European Model*, in: Bienkowski, W., Brada, J.C., Radlo, M.-J. (eds.), *Growth versus Security - Old and New EU Member's Quest for a New Economic and Social Model*, Palgrave Macmillan
- Aiginger, K. (2006a). *The European Socio-Economic Model*, in Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, Cambridge
- Blanchard, O., „Is There a Viable European Social and Economic Model?”, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, *Working Paper*, 06-21, 2006
- Boeri, T., Baldi, S., „Europe(s) sociales, convergence et compétition”, *Revue d'Economie Politique*, nr. 6, 2005
- Esping-Andersen, C. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton

- European Trade Union Institute (2009). *Benchmarking Working Europe 2009*, www.etui.org
- Giddens, A., „The World Does not Owe us a Living”, The Future of the European Social Model, *Policy network paper*, 2005
- Lejour, A., „Social Europe: responsibility of the EU or the Member states?”, CPB, *Annex 5 – EUROFRAME-EFN Autumn 2007 Report*
- Mathieu, C., Sterdyniak, H., Seguin, Th., „What future for social Europe?”, *Annex 6 – EUROFRAME-EFN Autumn 2007 Report*, OFCE
- Potucek, M., *Welfare Transformations in Central and Eastern Europe*, Prague Social Science Studies, Faculty of Social Sciences/Faculty of Arts, Charles University, *Public Policy and Forecasting PPF – 023*, 2007
- Sapir, A. (2003). *An agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver*, Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, Bruxelles
- Tilford, S., Whyte, Ph. (2009). *The Lisbon scorecard IX, How to emerge from the wreckage*, Centre for European Reform
- World Economic Forum (2008). *The Lisbon Review 2008. Measuring Europe’s Progress in Reform*, Geneva, www.weforum.org
- *** Baza de date Eurostat, 2009