

EVOLUȚIA SISTEMULUI DE PROTECȚIE SOCIALĂ A POPULAȚIEI MOLDOVEI (ASPECT RETROSPECTIV)

**ANATOLII ROJCO, doctor,
conferențiar cercetător, IEFS
ELEONORA CIOBANU,
cercetător științific, IEFS**

Recenzent: GALINA SAVELIEVA, doctor, IEFS

The retrospective aspect of evolution of the social protection of the Moldovan population is analyzed in the article. Using the various historical sources, it is shown that at the time of Ștefan cel Mare și Șfânt were functioned the certain elements of social protection system. They had the further development in the next years. During the period 1918-1940, the features of social protection of the Bessarabian population and the population from the left-bank of the river Nistru of Moldova are examined.

Cuvinte cheie: sărăcie, breaslă, spital pe lângă mănăstiri, protecția socială, orfelinat, azil.

Introducere. Pe teritoriul ținutului nostru, instituțiile de protecție socială s-au format mult mai târziu decât în țările europene. Mărturisiri cu privire la primele măsuri publice de protecție a săracilor, luate în această regiune se găsesc în documentele din timpul voievodului Moldovei Ștefan cel Mare, numit mai târziu „cel Mare și Sfânt”. În a.1480, el a început „marea operă de asistență a sărăciei, mizeriei”, prin colonizarea calicilor, oferindu-le și anumite servicii („privilegii”) sociale [1]. În acea vreme, această activitate a fost un adevărat program social, de proporții regionale, deoarece el a cuprins întregul teritoriu al Moldovei.

Conținutul de bază. Manifestarea publică, relativ constantă, de compasiune față de oamenii săraci este atestată doar de documentele secolelor XVII-XVIII. În acea perioadă funcțiile protecției sociale erau îndeplinite de către familie și Biserică.

Recoltele mici din secolul al XVIII-lea au dus la lipsa produselor alimentare și, în rezultat, la foamete. De asemenea, epidemiile și războaiele, duse pe teritoriul principatului, au avut ca consecință sărăcirea în masă a populației, când mii de oameni rămăseseră fără hrană și adăpost. În aceste condiții, Biserica a început să dezvolte ideologia faptelor caritabile față de săraci. Tema carității a căpătat o largă răspândire, în special, în literatura biblică, unde se menționează, că „cel care-l miluiește pe sărac îl împrumută pe Dumnezeu și după ceea ce dă i se va răsplăti” [5].

Ideea creștină a carității ca schimb și contract (un cerșetor, care beneficiază de asistență sub formă de beneficii materiale, este obligat să se roage pentru binefăcătorul său) se realiza prin utilizarea mănăstirii ca intermediar. Obligația mănăstirilor de a efectua fapte de caritate se baza nu numai pe principiile religioase ale grijii față de săraci, dar, și pe posibilitățile lor economice, înlesnirile și privilegiile care au fost acordate mănăstirilor prin actele de conferire ale domnilor Moldovei.

Cu trecerea timpului și sub influența răspândirii valorilor europene, statul a început să-și asume o anumită responsabilitate față de protecția socială a oamenilor săraci. În același timp a avut loc o creștere a măsurilor represive ale statului față de săraci și cerșetorii sănătoși care mimau boală.

Un loc central în organizarea protecției sociale pentru săraci îl deținea problema asigurării necesităților vitale ale oamenilor săraci. Despre marile concentrări ale săracilor în orașele moldovenești Iași și Roman ne vorbesc documentele din secolul al XVII-lea. În aceste și alte orașe se creau bresle ale săracilor, primele dovezi ale căror existență datează din a.1667. Documentele, care reglementau activitățile acestor bresle, erau supuse unor modificări periodice. Una din aceste modernizări a fost efectuată în a.1722 de către mitropolitul Moldovei Gheorghe.

În or. Iași, veniturile breslei cerșetorilor se formau din mila domnească (diferite sume de bani) și din cerșit. Acestea se înscriau în registrul breslei. În același timp, se stabileau direcțiile de cheltuire a banilor. La conducerea breslei se afla un staroste, ales din rândul săracilor, a cărui candidatură se aproba de către mitropolit. În rândul membrilor breslei săracilor se primeau numai persoanele invalide sau bolnave. În orașul Roman, breasla săracilor întrunea orbi, șchiopi și mutilați, de care avea grijă un om, ales dintre ei și căruia i se supuneau toți membrii breslei. Aceasta breaslă era protejată de însuși domnul Moldovei Grigore Ghica, care în a.1738 a ordonat starostelui să adune în breasla lui toți orbii, șchiopii și cei fără un picior pentru ai proteja de acțiunile împotriva lor ale locuitorilor orașului și pârcălabilor.

Un cod de breaslă specific a fost formulat în cartea de întărire, din 23 iulie 1791, a arhiepiscopului rus Ambrozie (împuternicit provizoriu și cu conducerea bisericii moldo-valahe în timpul războiului ruso-turc din anii 1787-1792. În această carte se indică, că „*milosârdia cea arătată săracilor o socotește Dumnezeu ca însuși pentru sine, de aceea miluind pe sărac bine faceți, pentru că îndatoriți pe Dumnezeu, iar săracilor și la toată breasla lor poruncim ca toate milosteniile ce se va strânge nu într-alt chip să o*

cheltuiască, ce după scopul dătorilor, adică pentru hrana sa, dar nu la beție sau alte nelegiuite fapte” [2]

Săracii trebuiau să cerșească doar „o zi, o săptămână, sau maximum două săptămâni”, dar nu ar trebui să piardă rușinea și să îmble de dimineața până seara, pentru a nu deveni iubitori de arginți (avari)” [2].

Activitatea breslei săracilor a fost evaluată neunivoc de societate. În Moldova, la sfârșitul secolului XVIII și începutul secolului XIX, contemporanii, inclusiv domnul Moldovei, au început să se îndoiască de autenticitatea infirmității lor, care le permitea să trăiască din mila societății. Adesea se auzea întrebarea: „Oare mulțimea cerșetorilor, care se află pe străzile și intersecțiile capitalei și a orașelor, târgurilor și satelor, adesea având o sănătate bună, mulți chiar foarte sănătoși, nu este justificată de lenea acestora?” [2]. Astfel a început promovarea ideilor de mult timp utilizate în Europa: oamenii sănătoși trebuie să muncească, iar cerșitul este permis numai persoanelor în vârstă și celor cu handicap.

Treptat, au început să se organizeze instituții specializate, ale căror beneficiari era doar o parte foarte mică de săraci. Primele instituții de acest tip au fost spitalele pentru săracii bolnavi. Acestea, practic, erau aziluri pentru săracii infirmi, care aveau nevoie de caritate publică și aveau dreptul la ea. Ca un element de viața urbană, spitalul apare numai în prima jumătate a secolului al XVII-lea, având destinația de a acorda ajutor persoanelor aflate în afara familiei și a comunității tradiționale.

Cea mai mare dezvoltare spitalele au cunoscut în secolul al XVIII-lea. În special, în a.1757, în or. Iași, Constantin Mihai Racoviță a fost ctitorul spitalului sf. Spiridon. Acesta era un complex monastic nu prea mare, în care asistența socială a săracilor se efectua atât în formă materială, cât și spirituală, paralel cu rugăciunea și postul. Pentru bolnavi exista un număr minim de paturi, ceea ce îi dădea spitalului o însemnătate mai mult simbolică decât practică.

În afară de oferirea locuinței și hrănirea săracilor bolnavi, spitalele mai întrețineau mici școli pentru copiii săraci, făceau pomeni reprezentanților micii boierimi și chiar unor descendenți sărăciți ai fondatorilor mănăstirilor. Spitalele, de asemenea, anual ofereau zestre unui număr anumit de fete, ajutându-le, astfel, să se căsătorească, participau la răscumpărarea prizonierilor de război și plăteau taxa de hirotonisire a câtorva preoți săraci.

Pe lângă aceste spitale, bolnavii săraci și infirmii erau ținuti în mici instituții (denumite spitale), create în rezultatul inițiativei de caritate a unor oameni pioși. În Moldova, exemplu de spital poate fi considerat spitalul, organizat conform testamentului Mariei Mănăilescu pe teritoriul moșiei sale din or. Buzău. Adesea, aceste spitale aveau și chilii pentru adăpostirea bolnavilor și a văduvelor sărace.

În ultimul sfert al secolului XVIII-lea, un eveniment important în domeniul protecției sociale a populației sărace din Moldova a fost crearea Fundației cu denumirea de „Cutia milelor”. În a.1778, domnul Moldovei, Dimitrie Constantin Moruzi, reglementa nivelul de remunerare și modul de alegere a doctorului de comunitate din Iași. În perioada 1780-1785, Alexandru Mavrocordat înființează în Moldova instituția cu caracter umanitar „Casa Milei”, care, începând cu a.1786, plătea salariu medicilor populari. În a.1794, Mihail Șuțu stabilește veniturile fundației „Cutia milelor”, iar în ultimii ani ai secolului XVIII-lea, domnul Alexandru Ipsilanti a reorganizat-o după exemplul „Cutiei milelor” din Țara Românească, dându-i denumirea de „Casa milelor”. Veniturile acestei instituții se formau din contribuțiile trezoreriei (bugetului țării), din camera domnului și din alte surse. În special, o sursă considerabilă a venitului „Casei Milelor” o constituiau mijloacele oamenilor decedați fără urmași.

Beneficiarii fundației, în primul rând, erau foștii slujbași domnești bolnavi sau în etate, văduvele și copii lor, urmași de oameni săraci, văduve sau orfani de prin mahalalele capitalei și chiar din țară, care primeau sume variabile (de la 5 și până la 10 taleri) în funcție de statutul lor social, lunar sau cu anumite prilejuri, dintre care cel mai des era căsătoria fetelor.

În anii 1869-1870, țarul Alexandru II a introdus zemstva, care în Basarabia își avea sediul în Chișinău. Zemstva se ocupa de gospodăria locală, poștă, serviciul sanitar etc. În Basarabia, zemsta și-a îndreptat atenția, în primul rând, asupra organizării serviciului sanitar în sate. Au fost combătute așa boli, ca pelagra și turbarea, iar în târguri și sate au fost înființate farmacii. Conform ukazurilor, comercianții și moșierii erau obligați de a oferi persoanelor nevoiașе un anumit suport material.

Ca un act de caritate poate fi examinată deschiderea în Chișinău a unui azil de noapte pentru persoanele fără adăpost. El a fost construit după un proiect modern pe mijloacele orașului și avea un statut de activitate special, aprobat de ministrul afacerilor interne la 31 iulie 1899 [5]. Prin hotărârea împăratului Alexandru al II-lea, pentru crearea lui, a fost alocată o sumă mare pentru acea vreme – 6500 de ruble. Întreținerea azilului de noapte costa bugetul orașului aproape 1000 de ruble anual. De exemplu, conform planului de cheltuieli pe a.1908, au fost alocate: pentru întreținerea administratorului azilului – 360 de ruble, iar a servitorului – 240 de ruble. În plus, mijloacele bănești se dădeau pentru „spălarea saltelelor, fețelor de pernă, pentru repararea și umplerea lor cu paie”, pentru încălzirea a nouă sobe și a două plite, pentru iluminat, cumpărarea uleiului pentru lămpi și a însăși lămpilor, măturilor. Mai existau diverse cheltuieli pentru angajarea constructorilor pentru reparația localului.

Utilizarea mijloacelor, alocate pentru întreținerea azilului de noapte, era controlată de către duma

orășenească. Controlul operativ era efectuat de către Consiliul orășenesc. Pe timp de iarnă, azilul de noapte era deschis de la ora patru, iar vara – de la ora șapte de seară. Ușile azilului se închideau strict la ora 10 seara. Plată pentru adăpostirea în cursul nopții nu se lua.

Din datele păstrate pentru anul 1902, se observă, că azilul de noapte cel mai intensiv era folosit în lunile de iarnă și primăvară – de la 3,5 mii de persoane până la 4,5 mii de persoane lunar, iar cel mai mic număr de beneficiari coincidea cu lunile de vară și toamnă – de la 600 până la 1200 de persoane. În mediu, azilul de noapte deservea peste 2,5 mii de oameni [5].

Odată cu integrarea Basarabiei în Regatul României, pe teritoriul ei au început să acționeze legile adoptate de Parlamentul României. Noile condiții socio-economice, apărute după primul război mondial, au condiționat adoptarea unui șir de legi privitoare la legislația muncii și asigurările sociale, care să răspundă cerințelor vremii. Astfel, prin decretul-lege 1327 din 29 martie 1920, publicat în Monitorul Oficial nr. 272/30.03.1920, se înființează *Ministerul Muncii și Ocrotirilor sociale*, iar prin decretul-lege nr. 1879/26.04.1920, publicat în Monitorul Oficial nr. 021/30.04.1920 se promulgă Legea pentru Organizarea acestui minister [3]. Unul din principalele sarcini ale acestui minister era asigurarea și organizarea muncii. Cu timpul sarcinile ministerului s-au lărgit, ministerul ocupându-se de întocmirea și aplicarea legislației muncitorești, de organizarea plasării, de problema migrațiunilor și a șomajului, de învățământul muncitoresc. Pe lângă Ministerul Muncii și Ocrotirilor Sociale, existau „Direcția plasării”, „Direcția Meseriilor Învățământului Muncitoresc”, „Casa Centrală a Asigurărilor Sociale” (CCAS), care conform art. 7 al acestei legi, organiza casele de boală locale regionale. În cadrul Casei Centrale a Asigurărilor Sociale (CCAS) activau următoarele organizații medicale: casele medicale (ambulatoriile); dispensarele din fabrici; îngrijirea la domiciliu; spitalele; sanatoriile. În scopul dotării și aprovizionării acestora, CCAS colecta mijloace financiare prin intermediul Caselor de asigurare locale. Casele medicale dădeau consultații atât asiguraților, cât și membrilor familiilor lor; asigurau cu: medicamente, obiecte de pansament, cercetări de laborator, aplicații terapeutice de specialitate. Pe lângă îngrijirea medicală propriu-zisă, medicul îi acorda asiguratului și un ajutor bănesc.

În a.1921, Ministerul Muncii și Ocrotirilor Sociale este autorizată de a lua măsuri de aplicare a legii Nenițescu și în Basarabia. Ca rezultat, în Basarabia s-au înființat Case de Asigurare, care mai târziu au fost înlocuite cu corporații. Principalele sarcini au fost următoarele:

- Impunerea patronilor de către Casa Centrală se făcea după tabelul de clasificare a riscurilor, aplicabilă patronilor din vechiul Regat;
- Încasarea contribuțiilor o ținea Casa Centrală, având gestiuni separate.

Pe parcursul anului 1921 au fost adoptate Legile „Cu privire la ocrotirea minorilor și femeilor” și „Privind protecția copilului”, care prevedeau implicarea tuturor structurilor administrative (regionale sau locale) în soluționarea diverselor probleme ce țineau de situația minorilor și stabilită vârsta de 16-18 ani, de la care minorii aveau dreptul să muncească, precum și durata zilei lor de muncă. O importanță majoră a avut adoptarea la 14 iulie 1930 a Legii sanitare și de ocrotire socială, care reglementa și coordona activitatea instituțiilor de protecție socială [3].

Prin Legea nr. 164 din 28 mai 1932 este modificată Legea asigurărilor sociale din 27 ianuarie 1912, prin care se prevedea extinderea sferei de aplicare a acesteia și pe teritoriul Basarabiei; se garanta asigurarea pentru invaliditate și pensie pentru bătrânețe, pentru toate categoriile de salariați din industrie, comerț și meserii.

În a.1933 a fost adoptată Legea nr. 55 de Unificare a Asigurărilor, denumită și Legea Ioanițescu, ministru al muncii, sănătății și ocrotirilor sociale, prin care a fost efectuată reglementarea a trei principii de bază: al obligativității, solidarității precum și implicarea statului prin garantarea sistemului de asigurări sociale și subvenționarea fondului de pensii publice, la nevoie. Asigurații aveau dreptul la ajutoare de boală, de accidente, maternitate și deces, la pensii de invaliditate cauzată de boală și accident precum și la pensii pentru urmași. Printre prevederile pozitive ale legii poate fi menționată și aceea potrivit căreia bolile profesionale erau asimilate cu accidentele de muncă. Partea negativă a acestei legi era rămânerea în afara asigurărilor sociale a muncitorilor agricoli; lipsa asigurărilor în caz de șomaj și amânarea adoptării pensiei pentru limita de vârstă. Legea prevedea plățirea unei cotizații de asigurare socială de 6%, suportată în mod egal de asigurați (salariați) și patroni, statului revenindu-i obligația de a acorda o subvenție doar pentru fondul de pensii [3].

Prin adoptarea, în anul 1938, a noii Legi a asigurărilor sociale, denumite *Legea Ralea*, pe lângă reglementarea asigurării în caz de boală, accidente, maternitate, deces, pensionare din cauza invalidității și a bătrâneții, apare și cea pentru pierderea întreținătorului. Mărimea cotizațiilor pentru fondul de asigurări sociale crește până la 8% din salariul mediu al clasei de cotizare (erau stabilite 8 clase de cotizare).

În partea stângă a Nistrului, la 12 octombrie 1924, a fost creată R.A.S.S. Moldovenească, care făcea parte din R.S.S. Ucraineană. Protecția socială pe teritoriul ei era reglementată prin Codul muncii din a.1918 al R.S.F.S. Ruse și de Codul muncii din a.1922 al R.S.S. Ucrainene, care garantau muncitorilor

dreptul la prestații sociale în caz de boală sau invaliditate și pensia pentru bătrânețe din resursele financiare ale statului. A fost creat un număr nu prea mare de instituții specializate pentru amplasarea în ele a persoanelor în etate rămasă fără îngrijirea celor apropiați și a rudelor.

După formarea, la 2 august 1940, a R.S.S. M., este creat Comitetul Norodnic al Asistenței Sociale al R.S.S. Moldovenești, care la 26 martie 1946 a fost reorganizat în Ministerul Asistenței Sociale al R.S.S.M., având următoarele funcții: conducerea cu secțiile de asistență socială orășenești și raionale; conducerea și colaborarea cu comisiile de expertiză medico-sanitare; conducerea și controlul acțiunilor în Casele pentru invalizi și copiii invalizi; amplasarea în câmpul muncii a invalizilor; deservirea pensionarilor; controlul stabilirii corecte a pensiilor, precum și pregătirea specialiștilor pentru activitate în sistemul de asistență socială.

Referințe bibliografice

1. LAMBRU, Mihaela. Asistența socială în România. Două secole de evoluție instituțională. In: Sărăcie și asistență socială în spațiul românesc (sec. XVIII-XX): masa rotundă, iunie 1998. Colegiul Noua Europă. București, 2002, pp. 61-81. ISBN 973-85697-1-0.
2. LIVADĂ-CADESCHI, Ligia. Sărăcii din Țările Române la începuturile timpurilor moderne. In: Sărăcie și asistență socială în spațiul românesc (sec. XVIII-XX): masa rotundă, iunie 1998. Colegiul Noua Europă. București, 2002, pp. 11-60. ISBN 973-85697-1-0.
3. ODINOKAIA, Ina. Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova: teză de doctor în drept. Specialitatea: 12.00.03 Drept privat. Chișinău, 2010. 232 p. [Accesat 23.04.2012]. Disponibil: <http://www.scribd.com/doc/91334762/Ina-Odinokaia-Thesis>.
4. Sărăcii cinstiți și fiii bine crescuți. In: Proverbele lui Solomon. Cap. 17. [Accesat 18.04.2012]. Disponibil: <http://www.crestinortodox.ro/biblia/Proverbele-Solomon/Saracii-cinstiti-si-fiii-bine-crescuti>.
5. АНИКИН, Владимир. Благотворительность в Бессарабии, Благотворительный Фонд Вдохновение. [Accesat 18.04.2012]. Disponibil: <http://www.vdohnovenie.org/blago/history/besarab.php>.