

UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI CLUJ-NAPOCA
FACULTATEA DE ISTORIE ȘI FILOSOFIE

TEZĂ DE DOCTORAT

**Politica de protecție socială și incluziune socială
în Regiunea Nord-Vest, în perioada de programare
2007-2013**

CONDUCĂTOR ȘTIINȚIFIC:

Prof. Univ. Dr. VASILE PUȘCAȘ

DOCTORAND:

ROMANA ONET

CLUJ-NAPOCA

2011

CUPRINS

LISTĂ DE ACRONIME	6
ARGUMENT	7
INTRODUCERE	8
CAPITOLUL I POLITICA SOCIALĂ ÎN CONTEXTUL GLOBALIZĂRII	18
1.1. Problematika socială în cadrul problematicii globale	18
1.2. Politica socială (Concept)	20
1.3. Obiective ale politicii sociale	22
1.4. Principalii factori implicați în politica socială	25
1.5. Modele de politici sociale	27
CAPITOLUL II POLITICILE SOCIALE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	31
2.1. Scurt istoric al politicii sociale la nivel comunitar	31
2.2. Obiectivele politicii sociale la nivel european	34
2.2.1. Obiective generale ale politicii sociale	34
2.2.2. Incluziunea socială	37
2.3. Procesul decizional în domeniul politicii sociale europene	41
2.4. Interdependențe cu alte politici europene	45
CAPITOLUL III COEZIUNEA ECONOMICĂ ȘI SOCIALĂ LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE	48
3.1. Politica de coeziune la nivel european	48
3.2. Politica regională și coeziunea teritorială	49
3.3. Politica de coeziune economică și socială	51
3.4. Reglementări legislative ale politicii europene de coeziune	52
3.5. Evoluție și transformări ale politicii de coeziune	53
CAPITOLUL IV POLITICA DE COEZIUNE ÎN PERIOADA DE PROGRAMARE 2007-2013	58
4.1. Obiectivele politicii de coeziune	58
4.2. Proceduri de implementare	60
4.3. Noi dimensiuni ale politicii de coeziune în Uniunea Europeană. Principalele provocări și tendințe	64
4.4. Politica de coeziune în România (2007-2013)	68
4.4.1. Obiectivele coeziunii în România. Cadrul Național Strategic de Referință	68
4.4.2. Instrumentele structurale	69
4.4.3. Implementarea instrumentelor structurale în România	71
CAPITOLUL V POLITICA DE PROTECȚIE ȘI INCLUZIUNE SOCIALĂ	73
5.1. Conceptul de protecție socială	73
5.2. Forme ale protecției sociale	75
5.3. Tipuri de sisteme de protecție socială	79
5.4. Finanțarea protecției sociale	82

CAPITOLUL VI SISTEMUL DE PROTECȚIE SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA	85
6.1. Obiectivele protecției sociale în România	85
6.2. Principii care fundamentează protecția socială	88
6.3. Finanțarea protecției sociale în România	90
6.4. Sistemul de asigurări sociale de pensii în România	94
6.4.1. Evoluția politicilor privind sistemul de pensii în România	94
6.4.2. Reforma sistemului de pensii	102
6.4.3. Analiza implementării politicilor în domeniul pensiilor	107
6.5. Asigurările sociale de șomaj în România	112
6.5.1. Politici și reglementări privind organizarea și funcționarea sistemului asigurărilor de șomaj	112
6.5.2. Implementarea sistemului de asigurări sociale de șomaj în România	116
6.6. Sistemul național de asistență socială	121
6.6.1. Organizarea sistemului național de asistență socială	121
6.6.2. Politici privind asistența socială și implementarea acestora la nivel național	124
6.6.2.1. Prestații sociale	124
6.6.2.2. Servicii sociale	143
CAPITOLUL VII PROTECȚIA SOCIALĂ ÎN REGIUNEA DE NORD-VEST (STUDIU DE CAZ)	151
7.1. Regiunea de Nord-Vest – Context general	151
7.1.1. Demografie	152
7.1.2. Economie	153
7.1.3. Educație	154
7.1.4. Piața forței de muncă	154
7.2. Obiective de dezvoltare în Regiunea de Nord-Vest	156
7.3. Instrumentele structurale. Priorități și implementare în Regiunea Nord-Vest	159
7.3.1. Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane	159
7.3.2. Programul Operațional Regional	161
7.4. Implementarea protecției sociale în Regiunea de Nord- Vest	164
7.4.1. Sistemul public de pensii în Regiunea de Nord- Vest	164
7.4.2. Sistemul de asigurări de șomaj în Regiunea de Nord- Vest	168
7.4.3. Sistemul de asistență socială în Regiunea de Nord- Vest	173
7.4.3.1. Prestații sociale	173
7.4.3.2. Servicii sociale	185
CAPITOLUL VIII POLITICA DE INCLUZIUNE SOCIALĂ LA NIVEL SUBREGIONAL. STUDIU DE CAZ – JUDEȚUL MARAMUREȘ	189
8.1. Județul Maramureș. Context socio-economic județean și influența sa asupra politicii sociale	189
8.2. Cadrul strategic județean în domeniul social	191
8.2.1. Principalele documente strategice și direcții prioritare de acțiune	191
8.2.2. Un model de planificare strategică socială. Analiză Zona metropolitană “”Sistemul Urban Baia Mare	196
8.3. Instituții implicate în politica socială la nivel județean	201
8.3.1. Factorii cu responsabilități în promovarea incluziunii sociale la nivel județean	201
8.3.2. Un model de analiză instituțională. Serviciul Public Asistență Socială Baia Mare	203

8.4. Implementarea politicii de incluziune socială la nivel județean	212
8.4.1. Starea socială a județului Maramureș	212
8.4.2. Măsuri pentru facilitarea accesului la ocupare	213
8.4.3. Măsuri pentru facilitarea accesului la asistență socială	214
8.4.4. Măsuri pentru facilitarea accesului la educație	216
8.4.5. Măsuri pentru facilitarea accesului la sănătate	217
8.4.6. Măsuri pentru facilitarea accesului la locuire	218
CONCLUZII	219
BIBLIOGRAFIE	230
ANEXA I LEGISLAȚIE PRIVIND PROTECȚIA SOCIALĂ	248
ANEXA II LEGISLAȚIE PRIVIND DREPTURILE REPARATORII CU CARACTER NECONTRIBUTIV ÎN SISTEMUL PUBLIC DE PENSII	252

Cuvinte cheie: *politică socială, coeziune economică și socială, protecție socială, incluziune socială, analiză de impact.*

În demersul nostru de cercetare, tratând politica socială ca pe o componentă sectorială a politicii statului, vom realiza o analiză a impactului politicii sociale la nivel regional, sub influența recentelor evenimente legate de criza financiară care a debutat în anul 2008. Perioada pe care ne vom concentra analiza pornește din anul 2007 până în prezent, reprezentând actuala perioadă de programare din perspectiva politicii europene de coeziune economică și socială.

Efectele crizei în plan socio-economic la nivel global au determinat schimbări în abordarea politicii sociale, fapt care ne-a determinat să căutăm răspunsuri la următoarele întrebări: *Care este rolul politicii de coeziune economico-socială la nivel european? Care sunt provocările și tendințele politicii europene de coeziune în perioada de programare 2007-2013? Cum influențează tendințele europene politicile sociale în România referitoare la protecția socială și incluziunea socială? Care este impactul crizei economice și financiare asupra măsurilor legislative adoptate de România în domeniul protecției și incluziunii sociale și asupra beneficiarilor protecției sociale la nivel regional? Care este modul de implementare a politicii de incluziune socială la nivel subregional?*

Aceste întrebări au constituit ipotezele cercetării. Pentru a răspunde acestor întrebări am ales mai multe niveluri de analiză, pornind de la nivelul european și coborând la nivel național, regional și subregional.

Vom încerca să demonstrăm că politica socială produce efecte doar dacă acționează într-un sistem de interdependență cu celelalte politici, precum politicile de ocupare, fiscale, că tendințele europene în materie de protecție socială se reflectă în orientările de politică socială românească și că efectele crizei economice au avut un impact semnificativ asupra tuturor categoriilor de beneficiari ai protecției sociale, dar și în ceea ce privește reorientarea sistemului de protecție socială.

Tema tezei de doctorat este abordată într-o manieră interdisciplinară, îmbinând în cadrul cercetării elemente de drept comunitar și drept al securității sociale, cu aspecte din domeniul economic, mediu, științe sociale, științe politice, filosofie politică, istorie, relații internaționale, ș.a. Abordarea regională este un elementul cheie pe parcursul întregii lucrări, care urmărește să particularizeze evoluțiile politicii de protecție și incluziune socială la nivelul regiunii Nord-Vest.

Vom trata tema în maniera propusă de J. Baldock, N. Manning și S. Vickerstaff¹, și anume: intențiile și obiectivele politicilor sociale; aranjamentele administrative și financiare utilizate în implementarea politicilor publice; rezultatele politicilor. Astfel, pentru analiza conceptelor, a organizării și funcționării sistemelor de protecție și incluziune socială am ales abordarea normativă. Pentru analiza implementării politicilor de protecție și incluziune socială am optat pentru cercetarea empirică.

Analiza se va realiza utilizând metodele de cercetare din științele sociale. Metodele utilizate sunt metoda observației, comparația în implementarea politicilor sociale la nivel regional și local în interiorul Regiunii de Nord-Vest; analiza cantitativă: statistici; analiza documentelor: rapoarte de activitate ale primăriilor, rapoarte ale instituțiilor publice de asistență socială, strategii în domeniul social/ planuri de acțiuni existente la nivel local; studiu de caz asupra procesului de planificare la nivel subregional și asupra unei instituții publice de asistență socială la nivel local.

Sursele datelor utilizate în cercetare provin de la institutele de statistică (Institutul Național de Statistică, Eurostat), date statistice de la direcțiile județene de statistică, de la instituțiile publice din domeniul social, cercetări naționale, cercetări cross-naționale (Eurobarometre). Lucrarea se va fundamenta pe documentele de poziție ale României pentru capitolele relevante studiului, reglementările comunitare și ale legislației naționale, care au legiferat acțiunile politicii de coeziune economice și sociale și intervențiilor prin fonduri comunitare pe parcursul timpului și cele în vigoare la acest moment.

Structura lucrării include o introducere, opt capitole și concluzii, fiind astfel concepută încât să stabilească o relație de cauzalitate între subiectele tratate și urmărindu-se o abordare graduală a temei propuse pentru cercetare, în vederea realizării obiectivului principal urmărit. Capitolele lucrării urmăresc să surprindă elementele fundamentale teoretice ale incluziunii și protecției sociale, caracteristici esențiale ale politicii de coeziune economică și socială a Uniunii Europene și reglementările, procedurile și politicile comunitare care au impact decisiv asupra practicilor naționale în domeniu, dar și gradul de adaptare a sistemului românesc de incluziune și protecție socială la practicile comunitare.

Pornind de la analiza detaliată a politicii de coeziune economico-socială a Uniunii Europene, din punctul de vedere al rolului acesteia, al evoluției sistemului de obiective, principii, instrumente, care fundamentează această politică, vom identifica noile provocări și tendințe determinate de actualul context socio-economic. Vom analiza sistemul de protecție și

¹ J. Baldock, N. Manning, S. Vickerstaff, *Social Policy*, Second edition, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.7.

incluziune socială din România și modul cum este influențat de tendințele la nivel European. De asemenea, vom urmări impactul crizei economico-financiare asupra măsurilor legislative în domeniul protecției sociale în România și a beneficiarilor acesteia la nivel regional. Totodată, ne propunem să analizăm modul de implementare a politicilor sociale la nivel național, regional (Regiunea de Nord-Vest) și subregional. Capitolul de concluzii prezintă și un set de propuneri ca urmare a studiului realizat.

Capitolul introductiv relevă importanța și actualitatea subiectului cercetării, precum și necesitatea științifică a elaborării studiului. Complexitatea domeniului social al politicii europene de coeziune în care se înscrie tema cercetării și varietatea aspectelor care necesită a fi analizate și cercetate, impun o delimitare a problematicii abordate pentru a facilita utilizarea ulterioară a lucrării. Se urmărește, astfel, familiarizarea cititorului cu tema și obiectivele cercetării, explicându-se maniera în care a fost abordat și investigat subiectul prin prisma principalelor abordări din literatura de specialitate.

În *primul capitol*, lucrarea abordează contextul global în care se înscrie sfera politicii sociale, detaliind conceptul de politică socială și principalele sale abordări, prin analiza critică a literaturii de specialitate. Pornind de la premisa că politicile sociale se particularizează în fiecare țară în funcție de concepțiile care domină guvernarea, ne propunem să distingem felul în care valorile, normele și ideologiile influențează obiectivele, implicarea anumitor factori sau modelele de politică socială în diverse state. Capitolul va constitui baza teoretică pentru conceptul de politică socială, care va fi încadrat în domeniul mai larg al politicilor europene.

Capitolul al doilea debutează cu un scurt istoric al politicii sociale la nivel comunitar. Principalele obiective constau în delimitarea locului și rolului politicii sociale în context european și în realizarea unei analize a direcțiilor prioritare ale politicii sociale din perspectiva principiilor documente strategice europene, pentru a defini cadrul general pentru stabilirea priorităților europene. Incluziunea socială, definită ca setul de măsuri și acțiuni multidimensionale din domeniile protecției sociale, ocupării forței de muncă, locuirii, educației, sănătății, informării-comunicării, mobilității, securității, justiției și culturii, destinate combaterii excluziunii sociale, vine să sublinieze interdependențele cu celelalte politici din domeniile economic, al ocupării forței de muncă, mediului, ș.a., reflectând noua abordare a politicilor sociale, care conectează trei tipuri de politici interdependente: politica economică, politica de angajare și politica socială.

Al treilea capitol își propune realizarea unei analize a politicii de coeziune economică și socială, ca obiectiv al Uniunii Europene, pentru a fundamenta rolul acesteia în eliminarea disparităților de dezvoltare între regiunile cele mai avansate și cele rămase în urmă la nivel

european și în crearea unei societăți mai atractive, inovative și incluzive. Vom realiza o scurtă trecere în revistă a celor mai importante reglementări legislative europene privind politica de coeziune economico- socială și vom puncta evoluția și reformularea acesteia, metoda principală utilizată fiind analiza documentelor.

Capitolul al patrulea dezvoltă obiectivele politicii de coeziune, procedurile de implementare a acesteia, în perioada de programare 2007-2013, analizând noile dimensiuni ale politicii de coeziune, principalele provocări legate de evoluțiile internaționale (criza economică, îmbătrânire demografică, ș.a.) și tendințe. Totodată, prezintă politica de coeziune în România, precizând obiectivele, instrumentele structurale și implementarea acestora la nivel național.

Politica de protecție și incluziune socială va fi tratată în *capitolul al cincilea*, prin tratarea conceptului de protecție socială, ca set de măsuri și acțiuni de prevedere colectivă, menite să atenueze greutățile derivate dintr-un set de riscuri sau nevoi sociale. Analiza formelor protecției sociale și a tipurilor de sisteme de protecție socială va permite o clasificare a sistemelor în funcție orientările politice care domină guvernarea. Modalitatea de cercetare va consta în analiza principalelor abordări în domeniu pe plan internațional, raportat la cele mai recente referințe din literatura de specialitate.

Pornind de la cadrul teoretic, în *capitolul al șaselea* vom analiza principalele obiective, principii, modalitate de organizare și finanțare a sistemelor de protecție socială, după care le vom detalia în contextul românesc. Vom prezenta sistemul de protecție socială a pensionarilor și șomerilor și de asistență socială în România, urmărind aranjamentele legislative, financiare și rezultatele implementării acestor politici. Metodele de cercetare utilizate vor consta mai ales în analiza documentelor, analiza statistică, comparații (extinse pe anii 2007-2011).

Analiza de impact a politicilor din domeniul protecției sociale (pensionari și șomeri) și asistenței sociale la nivelul Regiunii de Nord Vest va face obiectul *capitolului al șaptelea*. Vom analiza contextul regional, principalele direcții strategice la nivel regional, impactul politicilor asupra beneficiarilor, cu accent pe fluctuațiile înregistrate în funcție de modificările legislative, de modul de finanțare și de influența efectelor crizei economice din anul 2008.

Realizarea unor comparații atât între regiuni, între județele din interiorul regiunii Nord-Vest, cât și ca evoluție pe parcursul perioadei analizate 2007- 2011, vor permite formularea unor concluzii privind impactul politicilor sociale în regiunea analizată, fluctuațiile beneficiarilor în funcție de consecințele crizei economice, tendințele.

Capitolul al optulea își propune realizarea unui studiu de caz asupra elaborării și implementării politicii de incluziune socială în județul Maramureș. Vom detalia contextul județean și vom parcurge principalele documente strategice la nivel județean, realizând o analiză a procesului de planificare la nivelul zonei metropolitane Baia Mare. Ne propunem să prezentăm implementarea politicii de incluziune socială la nivel județean și a factorilor implicați în implementare, urmând a realiza o analiză instituțională asupra unei instituții publice de asistență socială din municipiul Baia Mare.

Cercetarea va formula concluzii privind rolul politicii de coeziune la nivel european, principalele provocări și tendințe, impactul efectelor crizei economice în modelarea abordărilor legislative privind protecția și incluziunea socială, conturarea politicii sociale în funcție de tendințele europene în materie (coordonarea politicilor statelor membre ale Uniunii Europene și interdependențele politicii sociale cu celelalte politici europene) și efectele crizei asupra beneficiarilor protecției și incluziunii sociale la nivel regional și subregional.

Politica socială dobândește o relevanță sporită în actualul context, marcat de consecințele majore produse de criza economică din 2008 la nivel global. Potrivit Comisiei Europene², criza financiară și economică a produs pierderi importante în ceea ce privește locurile de muncă și a dus la o deteriorare dramatică a finanțelor publice și a situației sociale. Tendințele recente la nivel european denotă faptul că se urmărește diminuarea impactului social și economic provocat de cea mai mare recesiune din ultimii ani.

Politica de coeziune economică și socială a Uniunii Europene dobândește un rol fundamental în sprijinirea regiunilor rămase în urmă. În actualul context, marcat de criza economică, Consiliul European a convenit asupra necesității unor acțiuni coordonate, în Europa și pe plan internațional, pentru a genera pe viitor noi surse de creștere economică și o mai mare ocupare a forței de muncă.

Politica de coeziune în perioada de programare 2007-2013 a fost marcată, potrivit lui J.E. Barosso, de dispersie și lipsa prioritizării. Pentru următoarea perioadă de programare se urmărește cheltuirea fondurilor pe o bază “pan-europeană”, axată pe exploatarea sinergiilor și pe acțiuni care sunt mai greu de finanțat separate la nivel național.

Se observă o orientare asupra obiectivelor comune și abandonarea discursului privind disparitățile regionale, o orientare asupra cheltuirii fondurilor mai eficient, cu beneficii pentru toate statele membre. Tendința este de coordonare mai strânsă între comisie și statele membre printr-un cadru strategic comun. Are loc o mai mare concentrare asupra urmărirea priorităților

² Comisia Europeană, *Europe 2020 Integrated Guidelines*, 27.04.2010, p.9, disponibil la: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>, accesat în data de 15.08.2011.

Europa 2020, priorități care vor trebui încorporate în strategiile de dezvoltare/ planurile de reformă naționale de către statele membre.

Criza a arătat interdependențele strânse între economiile statelor membre, de aceea coordonarea între acestea prin Planul European de Redresare Economică a avut un rol important în sprijinirea acestora în a depăși criza și în furnizarea stabilității macroeconomice.

Obiectivul prezent, în condiții de instabilitate economică și financiară, este de restrângere a cheltuielilor publice de protecție socială, care au crescut constant și nu mai pot fi susținute, printr-o mai bună direcționare a resurselor doar către cei care într-adevăr au nevoie și o reșezare a sistemelor de protecție pe principii contribuției.

În ce privește protecția socială la nivel european se observă noi orientări. Menționăm în primul rând orientarea sistemelor de protecție către scheme contribuției, model urmat și de România. Totodată, apar schimbări în furnizarea protecției sociale, potrivit principiului *mixed economy of welfare*, prin implicarea cât mai multor actori din sectorul public, informal, voluntar și privat de la toate nivelurile în planificarea și livrarea protecției sociale. Această abordare încă nu și-a făcut loc în politica socială românească. De asemenea, pe fondul impactului reducerii cheltuielilor bugetare, se observă tendințe de limitare a cheltuielilor cu protecția socială, care au fost prezente și în țara noastră.

În concluzie, politica de protecție socială și incluziune socială a fost dramatic afectată de evoluțiile economico-sociale la nivel global, în contextul crizei economice și financiare care a debutat în anul 2008, având un impact serios asupra tuturor categoriilor de beneficiari ai protecției sociale. Aceste evoluții au determinat o reorientare a politicii de protecție socială în România, urmând tendințele la nivel european.

Actualul context a demonstrat o dată în plus strânsa interdependență a politicii de coeziune economico-socială cu politicile economice, fiscale, de ocupare a forței de muncă, de sănătate, educație, ș.a., la nivel național și european. De altfel, pentru a asigura o strategie Europa 2020 eficientă este necesară o coordonare între politica de coeziune și celelalte politici.

Criza actuală a demonstrat cât de important este rolul politicii sociale în toate societățile în general, dar cu atât mai mult pe timp de criză. Politica de protecție și incluziune socială acționează ca un factor de stabilitate economică, socială și politică în vremuri atât de dificile, atât pentru indivizi cât și pentru societate ca întreg³, pe lângă rolul său tradițional, de a preveni și a diminua sărăcia, de a reduce disparitățile de venit la niveluri acceptabile.

³ Organizația Internațională a Muncii, *World Social Security Report 2010/11*, 2011, p. 23, <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/wssr.pdf>, accesat la data de 25.08.2011.

Politica de protecție și incluziune socială reprezintă una dintre condițiile pentru dezvoltare economică sustenabilă și socială.