

DE LA TEORIE LA PRACTICĂ

**O viziune asupra politicilor publice
și sociale în România**

**MIHAELA LUMINIȚA SANDU
MIHAELA RUS
TĂNASE TASENȚE**

DE LA TEORIE LA PRACTICĂ

**O viziune asupra politicilor publice
și sociale în România**



**EDITURA UNIVERSITARĂ
București**

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
SANDU, MIHAELA LUMINIȚA

De la teorie la practică : o viziune asupra politicilor publice și sociale în România / Mihaela Luminița Sandu, Mihaela Rus, Tănase Tasențe. - București : Editura Universitară, 2023

Conține bibliografie
ISBN 978-606-28-1704-6

I. Rus, Mihaela
II. Tasențe, Tănase

36

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062817046

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2023
Editura Universitară
Editor: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021.315.32.47/ 0745 200 718/ 0745 200 357
comenzi@editurauniversitara.ro
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

| | |
|---|----|
| Prefață | 9 |
| Introducere | 13 |
| I. Politicile publice | 15 |
| I.1. Perspectiva istorică asupra politicilor publice | 15 |
| I.2. Perspectiva istorică asupra politicilor sociale | 20 |
| I.3. Evoluția și dezvoltarea politicilor publice și sociale în România postdecembristă..... | 24 |
| I.4. Rolul și influența politicilor publice asupra vieții contemporane | 29 |
| II. Politici publice. Abordare teoretică | 32 |
| II.1. Definierea conceptului de „politică publică” . | 32 |
| II.2. Politici publice și concepte conexe..... | 40 |
| II.3. Construcția și tipologia politicilor publice ... | 44 |
| II.4. Tipuri de politici publice | 49 |
| II.4.1. Politici economice și sociale..... | 49 |
| II.4.2. Politici substantivale și politici procedurale..... | 54 |
| II.4.3. Politici sociale..... | 56 |
| II.5. Efectele politicilor publice..... | 58 |
| III. Politici sociale. Abordări teoretice..... | 61 |
| III.1. Definierea politicilor sociale | 61 |
| III.2. Politicile sociale și concepte conexe | 68 |
| III.3. Efectele politicilor sociale | 69 |

| | |
|---|-----|
| III.4. Aspecte ale politicii sociale în România..... | 74 |
| Caracterizare generală | 74 |
| IV. Indicatori sociali..... | 79 |
| IV.1. Definierea indicatorilor sociali..... | 79 |
| IV.2. Indicatorii sociali. | 85 |
| IV.2.1. Clasificarea indicatorilor sociali | 85 |
| IV.2.2. Funcțiile indicatorilor sociali..... | 94 |
| IV.3. Sistemul indicatorilor sociali | 97 |
| IV.4. Indicatori sociali pe domenii. | 99 |
| Semnificații, Relevanță, Corelații..... | 99 |
| IV.4.1. Populație | 100 |
| IV.4.2. Învățământ | 106 |
| V. Analiza politicilor publice..... | 110 |
| V.1. Abordări teoretice | 110 |
| V.2. Ciclul politicilor publice..... | 117 |
| V.3. Formularea politicilor publice | 123 |
| V.4. Implementarea politicilor publice..... | 127 |
| V.5. Evaluarea politicilor publice..... | 133 |
| V.6. Revizuirea politicilor publice | 139 |
| VI. Calitatea vieții și bunăstarea socială | 143 |
| VI.1. Definierea calității vieții..... | 143 |
| VI.2. Indicatori ai calității vieții..... | 147 |
| Modalități de creștere a calității vieții | 147 |
| VI.3. Dezvoltarea umană și calitatea vieții | 158 |
| VI.4. Bunăstarea socială și rolul statului în producerea bunăstării..... | 163 |
| VII. Configurarea politicii suport pentru femei..... | 168 |
| VII.1. Introducere, Contextul politicilor de sprijin pentru femei, Obiectivele politicii .. | 168 |
| VII.2. Politici în domeniul drepturilor femeii după 1989 și participarea femeii pe piața muncii | 172 |
| VII.3. Politici de suport pentru femeile cu copii .. | 180 |

| | |
|---|-----|
| VIII. Sănătatea ca bun public. | 183 |
| VIII.1. Sistemul de ocrotire medicală-evoluții..... | 183 |
| VIII.2. Sistemul de ocrotire medicală | 189 |
| VIII.2.1. Generalități ale evoluției sistemului medical | 189 |
| VIII.2.2. Istoria sănătății ca bun public și evoluția sistemului medical în România..... | 190 |
| VIII.2.3. Sistemul de ocrotire al sănătății în România..... | 196 |
| VIII.2.4. Echitate vs inegalitate în utilizarea și accesul la serviciile de sănătate..... | 198 |
| IX. Protecția socială a familiei și copiilor în România. | 201 |
| IX.1. Conceptul de familie..... | 201 |
| IX.2. Evoluția familiei în România..... | 205 |
| IX.3. Influența climatului familial asupra dezvoltării copilului..... | 210 |
| IX.4. Impactul politicii de protecție socială asupra familiei și copilului..... | 217 |
| X. Politici sociale de ocupare a forței de muncă și de combatere a șomajului. | 220 |
| X.1. Strategii de protecție socială pentru persoanele fără ocupație: Abordări pasive și active..... | 227 |
| X.1.1. Indemnizația de șomaj..... | 228 |
| X.1.2. Măsuri de diminuare a șomajului și ameliorare a impactului său..... | 230 |
| XI. Politici sociale pentru combaterea sărăciei | 235 |
| XI.1. Sărăcia și sărăcia extremă în România | 235 |
| XI.2. Tipuri de sărăcie și tipuri de zone sărace | 243 |
| Bibliografie | 250 |

PREFAȚĂ

În ultimii ani s-a acumulat o vastă experiență în studiul politicilor publice și sociale. Numeroasele cercetări, studii concretizate în publicații existente în domeniul politicilor publice și sociale au presupus un efort mare de colectare și sintetizare a informațiilor de către autori. Nivelul de dezvoltare a unei societăți este strâns legat de angajamentul membrilor săi ca orice individ să beneficieze de un minim elementar de dezvoltare și de supraviețuire. Transpunerea în practică a acestor angajamente cu privire la bunăstarea membrilor societății se realizează prin intermediul politicilor publice. Domeniul politicilor sociale este strâns legat de mediul politic concret. Politicile sociale sunt componente ale politicilor de guvernare.

Cartea de față se deschide cu o prezentare sintetică a aranjamentelor instituționale și financiare ale protecției sociale. Analiza realizată surprinde evoluția și dezvoltarea politicilor publice și sociale din România, precum și impactul acestora asupra vieții contemporane.

Prezentarea într-o formă cât mai clară a problematicii elaborării și aplicării politicilor publice și sociale se concentrează asupra principalelor mecanisme care intervin în cadrul acestor procese.

Cartea este structurată în unsprezece capitole realizându-se o analiză amplă a politicilor publice și sociale aplicate în societatea românească aflată în permanentă transformare, în care problemele sociale se modifică rapid,

iar politicile publice privind serviciile sociale, asistența socială și incluziunea trebuie să se adapteze la noile cerințe și să răspundă nevoilor persoanelor aflate în dificultate. Astfel, statul îndeplinește funcția de reglementare și stabilește prin politicile pe care le adoptă, cadrul de producere și furnizare a serviciilor sociale, iar organizațiile societății civile au la îndemână instrumente prin care pot crește calitatea serviciilor sociale.

Un interes științific deosebit îl prezintă informațiile referitoare la indicatorii sociali, care servesc pentru cunoașterea sub aspect cantitativ și calitativ a fenomenelor și proceselor social-economice. Interdependența crescută a activității sociale, interrelațiile dintre activitatea economică și celelalte domenii ale vieții sociale presupun importante modificări în modul de a măsura și evalua dinamica economică și socială. Indicatorii sociali sunt repere cantitative care măsoară un element al realității sociale și permit interpretarea statistică a noțiunii de „calitate a vieții”.

Autorii aprofundează aspectele legate de calitatea vieții, prin prezentarea indicatorilor, modalităților precum și rolului statului bunăstării care se bazează pe principiile egalității de șanse, pe distribuția echitabilă a resurselor și pe responsabilitatea publică față de cei care nu-și pot asigura resursele minime pentru a duce o viață mai bună.

Problematika abordată în cadrul acestei cărți a avut ca punct de plecare preocupările existente la nivel național cu privire la politicile sociale de suport pentru femei și copii, politicile publice în domeniul sănătății, politicile sociale de ocupare a forței de muncă și combatere a șomajului, politici sociale privind eradicarea sărăciei.

Un alt aspect important al cărții constă în identificarea politicilor de suport pentru femei și copii care au cunoscut discrepanțele cele mai mari între drepturile formal promovate și acoperirea lor reală. Din punct de vedere legislativ, participarea femeii în condiții nediscriminatorii la muncă și la viața socială este acoperită în linii generale. Analizându-se politicile publice din domeniul sănătății, se desprinde ideea că la nivelul societății, starea de sănătate ridicată constituie elementul cheie al capitalului uman. Politicile de sănătate contribuie la modificarea stării de sănătate, atât la nivel de individ, cât și la nivel societal. O stare bună de sănătate reprezintă o resursă importantă ce intervine în cadrul tuturor sectoarelor și a întregii societăți civile, beneficiul ei fiind de neprețuit.

Este evidențiat impactul politicii de protecție socială asupra familiei și copilului, politica socială în sfera familiei constituindu-se ca subsistem al politicilor sociale, în general, reunind un ansamblu de măsuri sau programe, un cadru legislativ adecvat și care are ca obiect modul în care aceste măsuri structurează condițiile de existență ale familiilor.

În domeniul ocupării forței de muncă și a combaterii șomajului, problematica este abordată, în general, prin două tipuri de politici sociale: politici pasive, constituind suportul financiar al șomerilor și care presupun plata în numerar pe o anumită perioadă a unor indemnizații și politici active, al căror obiectiv este sprijinirea șomerilor în găsirea unui loc de muncă.

O analiză aprofundată a sărăciei, sărăciei extreme și tipurilor de sărăcie conduce la o abordare privind combaterea sărăciei și excluziunii sociale care trebuie să aibă la bază conceptul furnizării de servicii integrate și

asigurarea faptului că diferitele programe și intervenții sunt armonizate și aliniate.

Apariția editorială a cărții are o importanță deosebită, deoarece prezintă modalitatea de integrare a politicilor sociale sectoriale, ca răspuns direct la complexitatea problemelor sociale și umane, având ca finalitate asigurarea condițiilor necesare creșterii calității vieții prin bunăstare individuală și colectivă.

***Conf. univ. dr. Maria Pescaru
Universitatea Națională de
Știință și Tehnologie
Politehnica, București***

INTRODUCERE

Politicile publice sunt programe guvernamentale și măsuri pe care autoritățile publice le iau pentru a răspunde unor nevoi sau provocări sociale. Scopul sau obiectivul lor este acela de a genera un anumit rezultat social sau a îmbunătăți unele aspecte ale unei anumite zone parcurse de guvern. Deoarece politicile publice pot avea un impact profund în viața cetățenilor și societății în general, este esențial ca acestea să fie aplicate în mod eficient.

Politicile publice aplicate în administrația publică se preocupă în special de asigurarea unui bun management al serviciilor publice, precum și de promovarea schimbării politico-sociale din cadrul sectorului.

În asistența socială, un rol important îl reprezintă politicile sociale care sunt utilizate pentru a asigura protecția socială și bunăstarea persoanelor aflate într-un anumit stadiu de nevoi. Aceasta include oferirea beneficiilor sociale, cum ar fi ajutoarele pentru întreținere și asistența medicală, dar și alte programe care pot oferi sprijin financiar, suport de dezvoltare personală și oportunități de educație.

Politicile publice sunt foarte importante, deoarece pot avea un impact direct asupra vieții cetățenilor și a calității vieții în ansamblul general, prin furnizarea de servicii și resurse adecvate care să ajute la atingerea bunăstării comunității. Acestea sunt soluții specifice considerate ca fiind potrivite pentru rezolvarea problemelor

sociale, precum creșterea sărăciei, dezvoltarea economică sau a politicilor de sănătate publică.

Pentru o implementare eficientă și eficace este important ca politicile publice să fie bazate pe principii democratice și să ia în considerare particularitățile și nevoile tuturor diferitelor grupuri sociale.

Politicile publice sunt o parte importantă a administrației publice și a asistenței sociale și au un rol vital în asigurarea bunăstării sociale și economice prin oferirea accesului la resurse adecvate, drepturi și oportunități. Ele trebuie să fie bazate pe principii democratice, punând accentul pe particularitățile și nevoile grupurilor vizate, oferind rezultate benefice relativ egale pentru toate grupurile. Prin urmare, este important ca politicile publice să fie bine planificate și dezvoltate pentru a asigura succesul lor în furnizarea unor rezultate pozitive.

Politicile publice sunt un element important al democrațiilor moderne deoarece ele oferă diferite direcții funcționarilor guvernamentali și dau posibilitatea cetățenilor de a-și exercita controlul asupra acestora.

I. POLITICILE PUBLICE

1.1. Perspectiva istorică asupra politicilor publice

Politicile publice se referă la modul în care guvernele folosesc resursele publice pentru a ajuta la realizarea anumitor obiective economice, sociale sau politice. Acest lucru poate include ajutoare comerciale, contribuții publice, planuri sociale sau servicii oferite de guvern. Aceste politici publice au existat de-a lungul istoriei și au evoluat în funcție de nevoile și obiectivele momentului.

În trecut, guvernele sau chiar regii au folosit politica pentru a lega interesele și relațiile lor militare și economice cu alte state. Aceste politici au fost, de obicei, concepute pentru a promova interesele guvernului sau ale regelui și, în cele din urmă, pentru a-i ajuta să câștige mai multă putere sau bani. Aceste politici aveau tendința să fie nepotrivite în raport cu interesele populației.

Revoluția franceză a marcat o schimbare radicală în modul în care politicile publice sunt create și implementate. Cu o nouă constituție într-o țară sfâșiată de criză socială și economică, guvernul francez a început să folosească mai mult politici publice pentru a satisface obiectivele populației sale. Au fost introduse măsuri care să erodeze inegalitatea economică și să îmbunătățească calitatea vieții populației. Preocupările politice publice au devenit din ce în ce mai complexe.

În Statele Unite, politica publică s-a schimbat și a evoluat destul de mult după ce a fost introdusă legislația de protecție și de securitate economică și socială. Acest tip de politici au fost introduse pentru a ajuta membrii populației afectați de instabilitatea economică și socială determinată de criză din anii '30. Acestea au variat de la asigurări sociale și programe de ajutor alimentar până la legi legate de protecția muncii, sănătatea și securitatea muncii. Aceste politici s-au transformat în anii '60 și '70, când au fost introduse noi legi și programe care să permită accesul egal la educație, sistemul de sănătate și programe de afaceri.

În general, politicile publice au apărut ca modalitate de a oferi protecție cetățenilor și de a administra eficient resursele pentru a satisface obiectivele economice, sociale și politice ale unei țări. Aceste politici, deși au avut ca scop satisfacerea unor obiective, au ajutat populațiile să se bucure de o viață mai bună și de o economie mai stabilă.

De cealaltă parte, politicile publice din România sunt într-o continuă evoluție, fiind influențate de o serie de factori precum contextul istoric, social, economic și politic. Acest capitol prezintă o perspectivă istorică asupra politicilor publice din România, pornind de la anii post-revoluționari și până în prezent.

Perioada post-revoluționară (1989-1996)

După Revoluția din decembrie 1989, România a trecut printr-o perioadă de tranziție, marcând astfel începutul unei noi ere în ceea ce privește politicile publice. Politicile economice adoptate în această perioadă au fost caracterizate prin măsuri radicale de liberalizare, precum și prin introducerea unor politici fiscale stricte (Androniceanu, Gherghina, Ciobănașu, 2019). În ceea ce privește politicile sociale, acestea s-au concentrat pe dezvoltarea unor

programe de protecție socială pentru categoriile vulnerabile ale populației (Anton, Onofrei, 2016).

În această perioadă, politicile publice au fost caracterizate de o lipsă de coerență și de o tendință de a fi influențate de interesele politice ale momentului. De asemenea, procesul de dezvoltare a politicilor publice a fost unul centralizat, cu o participare redusă a societății civile și a experților în dezvoltarea politicilor publice (Matei, Dogaru, 2011).

În România, acest termen a apărut destul de târziu, pe la sfârșitul anilor '90, iar aceste noțiuni sunt în continuare ambigue la nivelul simțului comun. Există totuși o dificultate în folosirea acestei expresii, datorită preluării acestui cuvânt din limba engleză, iar astfel termenul „politics” ne trimite imediat la ceea ce în mod obișnuit numim politică: activitatea partidelor politice și politicienilor, a parlamentului, guvernului, campanii electorale, declarații politice etc.

„Noțiunea de politici publice a fost instituționalizată în România odată cu apariția Hotărârii de Guvern nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central” (Voiculescu, Marin, Sima, 2014, pp. 58-59).

Elementele de bază ale statului bunăstării, care au evoluat din ultimele decenii ale secolului al XIX-lea, sunt acum atât de bine integrate în societate încât nu mai sunt percepute ca o chestiune de conflict ideologic și politic de stânga sau dreapta.

Spre deosebire de vechiul sistem de privilegii și obligații reciproce implementat în timpul Revoluției Franceze din 1791, organizația individualistă și bazată pe contracte de muncă a urmat construcția treptată a sistemului

modern de protecție socială. Întrucât aceasta în sine a fost plasată pe o bază legislativă modernă, politica de advocacy profesională a intrat în proces (în contextul aceluiași caz francez exemplar, acest lucru s-a întâmplat în 1884, după ce confederația a fost interzisă pentru prima dată de domnia lui Napoleon). (Dreptul penal a fost ulterior dezincriminat prin Actul II al Imperiului din 1864.) Acest articol participă la o reconstrucție istorică a aceleiași dinamici de dezvoltare în contextul românesc.

În România, procesul de elaborare a legilor muncii și de formulare a politicii sociale a început la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea și a fost marcat de o continuitate remarcabilă la nivelul terminologiei legate de instituțiile și practicile societății premoderne.

Perioada post-aderare la UE (2007-2020)

După aderarea României la Uniunea Europeană în 2007, politicile publice au început să se alinieze cu cerințele europene în domenii precum mediul, drepturile consumatorilor și protecția socială (Zamfir, Colesca, Corbos, 2016). În ceea ce privește politica economică, s-a pus un accent mai mare pe investițiile în infrastructură și dezvoltarea sectorului privat (Apostu et al., 2022).

În această perioadă, procesul de dezvoltare a politicilor publice a început să fie mai deschis și mai participativ, cu o implicare mai mare a societății civile și a experților în dezvoltarea politicilor publice (Matei, Dogaru, 2013). Totuși, există încă probleme cu privire la implementarea și evaluarea politicilor publice, multe dintre acestea rămânând neimplementate sau ineficiente (Lobont et al., 2019).

În ceea ce privește politicile sociale, acestea s-au axat pe protecția drepturilor și a intereselor grupurilor vulnerabile, cum ar fi copiii, persoanele cu dizabilități sau vârstnicii (Băluță, 2014). În plus, s-a acordat o atenție mai mare dezvoltării serviciilor publice, în special în domeniul sănătății și educației (Toader, Firtescu, Oprea, 2017).

Perioada pandemiei de COVID-19 (2020-prezent)

Pandemia de COVID-19 a adus provocări majore în ceea ce privește politicile publice din România. Aceasta a impus o serie de măsuri de urgență în domeniul sănătății, dar și în alte domenii precum economia, educația și protecția socială (Mărcuță et al., 2018).

În acest context, politicile publice au trebuit să se adapteze la noile nevoi și cerințe, astfel încât să răspundă prompt și eficient la criză. S-a pus un accent mai mare pe digitalizarea serviciilor publice și pe dezvoltarea unor politici economice care să sprijine atât sectorul privat cât și sectorul public (Avram et al., 2020).

În această perioadă, s-a demonstrat importanța unui proces de dezvoltare a politicilor publice transparent, participativ și eficient, cu o implicare mai mare a societății civile și a experților în dezvoltarea acestora. În plus, s-a evidențiat necesitatea de a dezvolta mecanisme de evaluare și monitorizare a politicilor publice, astfel încât să se asigure implementarea și eficiența lor (Motoi, Niță, 2021).

În concluzie, politicile publice din România au evoluat semnificativ în ultimele decenii, fiind influențate de o serie de factori precum contextul istoric, social, economic și politic. În această evoluție, s-au înregistrat progrese în ceea ce privește alinierea cu cerințele europene și implicarea societății civile și a experților în dezvoltarea politicilor publice. Totuși, există încă provocări majore în

cea ce privește implementarea și eficiența politicilor publice, precum și necesitatea de a dezvolta mecanisme de evaluare și monitorizare a acestora. În acest sens, este important ca procesul de dezvoltare a politicilor publice să fie transparent, participativ și eficient, astfel încât să se asigure un impact pozitiv asupra societății și economiei românești.

1.2. Perspectiva istorică asupra politicilor sociale

Politicile sociale au jucat un rol important în dezvoltarea relațiilor socio-economice și comunitare. În contextul istoric, politica socială a avut ca scop abordarea problemelor sociale și a schimbărilor care au afectat societatea și sănătatea fizică și mentală a indivizilor.

În perioada istorică timpurie, politicile sociale au început să se concentreze asupra îmbunătățirii vieții persoanelor aflate în situații dificile din punct de vedere social, cum ar fi săracii și persoanele aflate în dificultate. Aceste politici s-au bazat pe principiul că indivizii ar trebui să primească servicii și protecție din partea societății, în schimbul contribuției lor la bunăstarea generală.

În secolul al XVIII-lea, au început să se dezvolte programe de asistență socială ca parte a politicilor sociale, precum ajutoarele pentru copiii orfani, asistența medicală, asistența socială și asigurările de sănătate. În această perioadă, a devenit evident că ar trebui să se acorde o atenție deosebită persoanelor vulnerabile din societate. Acest principiu a devenit unul din fundamentele politicii sociale moderne.

În secolul al XIX-lea, au apărut școli de reformă socială și s-au furnizat programe de protecție socială și