

# INSTRUMENTE DE POLITICI PUBLICE ÎN SISTEMUL DE FURNIZARE A SERVICIILOR SOCIALE

CLAUDIA PETRESCU  
OCTAVIAN RUSU

**C**um putem eficientiza politica publică privind furnizarea de servicii sociale în România? Aceasta este întrebarea de la care a pornit articolul de față, care își propune să analizeze instrumentele de politică publică ce pot conduce la o reformă în acest domeniu – parteneriatul public – privat și contractarea socială. Principiile reformei guvernării pun în prim plan eficientizarea cheltuielilor publice, creșterea capacității de management a administrației și adoptarea unor formule de îmbunătățire a relației cu cetățeanul – client. Parteneriatul public – privat și contractarea socială sunt instrumente de politică publică care ajută la realizarea principiilor reformei administrației publice. Pornind de la prezentarea formelor de finanțare a serviciilor sociale existente la nivel european și de la modelele de cooperare între organizațiile neguvernamentale și guvern, vom face o analiză a politicii publice de furnizare a serviciilor sociale în România.

**Cuvinte cheie:** contractare socială, parteneriat public – privat, servicii sociale, reforma administrației, organizații nonguvernamentale.

Articolul de față își propune să facă o diagnoză a instrumentelor de politici publice utilizate în România în sistemul de furnizare a serviciilor sociale – parteneriatul public-privat și contractarea socială. Pentru a putea analiza avantajele și dezavantajele fiecărui instrument de politică publică în parte vom prezenta mecanismele de finanțare a serviciilor sociale existente în țările Uniunii Europene în acest moment astfel încât să poată fi evitate efectele negative ale acestora în cadrul legislației românești.

Dezvoltarea este identificată de multe ori cu creșterea produsului intern brut sau cu creșterea veniturilor populației sau cu procesul de modernizare socială, dar ea înseamnă mult mai mult decât atât. Factori ca educația, facilitățile de asistență socială, drepturile politice și civile (libertatea de a participa la discuții și dezbateri publice, dreptul de a avea acces la informații etc.), asistența medicală, cultura influențează semnificativ creșterea calității vieții indivizilor și implicit procesul de dezvoltare socială.

---

**Adresa de contact a autorilor:** Claudia Petrescu, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România; e-mail: claudia@iccv.ro; **Octavian Rusu**, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, Splaiul Independenței, nr. 2k, et. 4, sector 3, București, România; e-mail: octavian.rusu@fdsc.ro

În opinia lui Amartya Sen dezvoltarea este un proces de extindere a libertăților indivizilor, ceea ce presupune îndepărtarea factorilor care contribuie la privarea oamenilor de anumite libertăți: sărăcia, numărul redus de oportunități economice, regimurile dictatoriale, privațiunile sociale, neglijarea facilităților publice. Autorul identifică cinci tipuri de libertăți instrumentale importante pentru dezvoltare, între care există conexiuni puternice și care se întăresc reciproc<sup>1</sup>:

1. **libertățile politice**, se referă la dreptul indivizilor de a vota conducătorii politici, de a participa la luarea deciziilor, de a critica autoritățile, de a se exprima politic liber. După cum se poate observa sunt drepturi specifice statelor caracterizate de regimuri democratice de guvernare;

2. **facilitățile economice**, au în vedere oportunitățile indivizilor de a utiliza resursele economice în scopul producției, consumului și schimbului. Pe lângă existența unei piețe libere, sunt importante libertatea forței de muncă și disponibilitatea și accesul la finanțare;

3. **oportunitățile sociale**, vizează cadrul instituțional de care dispune societatea referitor la educație și asistență medicală;

4. **garantarea transparenței**, se referă la liberul acces la informația publică. Transparența este importantă pentru prevenirea fenomenului corupției, a iresponsabilității financiare și a afacerilor la negru;

5. **siguranța protecționistă**, presupune asigurarea unei rețele de asistență socială necesară pentru asistarea persoanelor sărace. Această rețea de asistență socială include beneficiile pentru șomaj, veniturile suplimentare pentru persoanele sărace etc.

Oportunitățile sociale (educația, serviciile medicale) și serviciile de asistență socială facilitează participarea economică și politică a indivizilor și reduc fenomenul de excluziune socială. Accentul în cele ce urmează va cădea pe serviciile de asistență socială, considerate un factor important de reducere a sărăciei și excluziunii sociale.

Într-o societate în permanentă transformare, în care problemele sociale se modifică cu rapiditate, politica publică privind furnizarea de servicii sociale trebuie să se adapteze la noile cerințe și să răspundă nevoilor persoanelor aflate în dificultate. Creșterea calității serviciilor sociale și diversificarea acestora astfel încât să răspundă noilor nevoi, trebuie să fie un obiectiv central al politicii guvernului în domeniul protecției sociale. Dacă statul îndeplinește funcția de reglementare, stabilind prin politicile pe care le adoptă cadrul de producere și furnizare a serviciilor sociale, organizațiile societății civile și cele private au la îndemână o serie de instrumente prin care pot crește calitatea acestor servicii.

Instrumentul cel mai important pentru creșterea calității serviciilor îl deține administrația publică, respectiv guvernul și parlamentul, și este reprezentat de politicile publice pe care le adoptă. Introducerea elementelor „noului management public” în cadrul reformei administrației publice presupune: reducerea cheltuielilor administrative; utilizarea tehnologiei informației pentru a îmbunătăți sistemele financiare, sistemele de achiziții și plăți, facilitarea comunicațiilor în interiorul și în

---

<sup>1</sup> Sen, Amartya, 2004.

exteriorul sistemului birocratic; adoptarea unui management bazat pe programe; adoptarea planificării strategice, a planificării de afaceri, a regimurilor de management al performanței și o raportare mai transparentă către public; utilizarea unor alternative de livrare directă a serviciilor de către angajații publici permanenți în forma contractului extern, delegarea puterii/sarcinii, acorduri de parteneriat (cu non-profit, cu profit și cu alte organizații guvernamentale), privatizare și agenții autonome; schimbarea managementului resurselor umane și a sistemului de compensații; accent pus pe calitatea serviciului.

Parteneriatul public-privat este un element de reformă a administrației publice care nu numai că a redus presiunea fiscală asupra bugetului public, dar a dus și la creșterea calității serviciilor publice. Statul este cel care are datoria de a stabili cadrul legal de funcționare al acestor parteneriate public-privat. Parteneriatul public privat, în general, îmbracă forma unui contract de cumpărare de servicii, în care instituțiile publice achiziționează serviciu de la organizații non-profit. Programele guvernamentale din domeniul serviciilor sociale care se bazează pe contractare cer contractorilor să fie entități non-profit. Aceste contracte sunt caracteristice pentru cicluri mici de finanțare în care instituțiile guvernamentale au control asupra criteriilor de performanță, furnizării de servicii și criteriilor de alegere a beneficiarilor. Smith and Lipsky (1993) numeau acest tip de parteneriat „regim contractual” deoarece relația dintre cele două entități este de dependență și nu de egalitate. Aceste aranjamente contractuale subordonează organizațiile non-profit statului hegemonic care cel mai des joacă rol de sponsor decât de partener.

Contractarea socială care este procesul de scoatere la licitație a ofertei de servicii sociale către contractori privați externi, va fi eficientă numai dacă sunt îndeplinite anumite criterii<sup>2</sup>:

1. bunurile și serviciile pe care guvernul dorește să le contracteze trebuie să fie clar definite;
2. standardele de calitate să fie stabilite;
3. existența unei piețe de servicii sociale bine dezvoltate;
4. costurile de tranziție trebuie să fie minime.

Politica publică în domeniul contractării sociale trebuie să prevadă următoarele aspecte: obiectivele pe care statul dorește să le atingă prin aplicare politicii respective, tipurile de servicii sociale care pot fi realizate în parteneriat cu un terț, care pot fi furnizorii de servicii sociale publice, ce acreditări trebuie să aibă acești furnizori, responsabilitățile fiecărei părți, standardele minime de calitate ce trebuie respectate pentru fiecare serviciu în parte, indicatorii de performanță utilizați în monitorizare, procedura de monitorizare și evaluare, procedurile de exit.

Fenomenul contractării în politica socială presupune aducerea împreună a statului și a pieței și îndeplinirea a trei condiții: (a) separarea între finanțare, control, management și furnizare de servicii, (b) concurența între furnizori, fie ei publici sau privați și (c) „libertatea de a alege” a consumatorului. Reforma în

---

<sup>2</sup> Lambru, Mihaela, 2004, pp. 3–17.

domeniul furnizării serviciilor sociale are în vedere nu numai actorii implicați (public sau privat), ci și modul cum se realizează (legislația). Asistăm la o reformă în ceea ce privește logica acordării acestor servicii, trecându-se de la servicii bazate pe principiul universalității (cetățenia ca statut) la servicii personalizate în funcție de nevoile cetățenilor (cetățenia ca contract). Tipologia contractării sociale este stabilită de literatura de specialitate în funcție de cumpărătorul serviciilor : instituțiile publice sau cetățean. În cazul în care cumpărătorii sunt instituții publice avem de-a face cu contracte de furnizare de servicii în care finanțarea este publică, iar implementarea privată. Administrația publică va fi cea care va constrânge furnizorii privați să respecte standardele de performanță și să răspundă cât mai adecvat nevoilor cetățenilor.

Dacă cumpărătorii sunt cetățenii, vom întâlni un alt instrument de politică publică, respectiv voucherele. Sistemul de vouchere are în centru cetățeanul ca și consumator care este liber să aleagă serviciul dorit. Instituțiile publice dau vouchere cetățenilor, care apoi sunt liberi să își aleagă orice serviciu vor din oferta existentă pe piață. Nu putem vorbi de o libertate de a alege a cetățeanului, ci doar de o libertate de alegere a furnizorului, fără a avea un cuvânt de spus în definirea sau personalizarea serviciilor dorite. Cetățeanul este condiționat de furnizor, fiind constrâns să accepte servicii predefinite și standardizate. Pentru a putea să fie implementat un sistem bazat pe vouchere este nevoie de o piață dezvoltată a furnizorilor de servicii sociale care să fie atent monitorizați în ceea ce privește calitatea serviciilor. Problema cea mare este legată de sancțiunile aplicate furnizorului care nu respectă standardele de performanță. Probabil că în timp acest lucru se va regla de la sine prin intermediul mecanismelor de piață, dar până atunci cetățenii sunt cei care vor avea de suferit.

Organizațiile societății civile sunt cele care au adus o contribuție importantă la creșterea calității serviciilor sociale oferite persoanelor aflate în nevoie. Pe lângă faptul că ele sunt cele care au introdus numeroase tipuri de servicii sociale pe piața de servicii din România, ele sunt primele care au stabilit și standarde de calitate pentru realizarea și furnizarea acestor servicii. Guvernul nu numai că a preluat aceste servicii, dar cea mai mare parte din standardele de performanță stabilite de către stat sunt elaborate împreună cu ONG pe baza experienței acestora. ONG sunt poate, pentru anumite tipuri de servicii sociale, cele mai abilitate să ofere consultanță de specialitate și training-uri pentru pregătirea personalului. În ultimii ani ONG au avut o activitate susținută de lobby și advocacy pentru a le fi recunoscută activitatea în domeniul social.

Piața privată, prin competiția pe care o presupune, este un instrument de creștere a calității serviciilor. O piață dezvoltată de servicii sociale, în care să activeze mai mulți furnizori privați de astfel de servicii, ar conduce nu numai la scăderea costurilor pe care le implică aceste servicii, ci și la o creștere calitativă a acestora. Pentru a își putea păstra clienții și a atrage alții noi, prestatorii privați sunt nevoiți să reducă costurile și să sporească calitatea.

Subvențiile acordate anumitor tipuri de servicii constituie un instrument de creștere a calității acestora, aflat la îndemâna statului. Aceste subvenții pot să acopere unele costuri, astfel încât calitatea serviciilor să crească. Important este ca subvențiile să se acorde în funcție de nevoile identificate și să se poată modifica dacă necesitățile se schimbă.

Ideologia „developmentaristă” (asociată cu numele lui J. Midgley și Sherraden) presupune că dezvoltarea se realizează prin „coordonarea eforturilor statului, pieței și comunității în cadrul unui pluralism coordonat”<sup>3</sup>. În 1995, Midgley propunea un al patrulea tip de strategie de dezvoltare, cea instituțională care are rolul de a rezolva dilema alegerii între cei trei actori – statul, piața și comunitatea. Statul are un rol activ în conducerea și coordonarea procesului de dezvoltare socială astfel încât să maximizeze participarea comunităților, pieței și indivizilor. Guvernul central trebuie să contribuie direct la dezvoltarea socială prin intermediul politicilor publice pe care le formulează și a programelor de acțiune. Strategia instituțională presupune realizarea a trei condiții: crearea unui cadru organizațional în care să se implementeze procesul de dezvoltare socială, creșterea economică trebuie să îmbunătățească bunăstarea indivizilor, realizarea unor programe sociale care să contribuie la dezvoltarea economică.

Sursele bunăstării pot fi: **familia**, prin suportul intra și intergenerațional oferit membrilor săi; **pieța**, prin alocarea resurselor și a veniturilor și competiția pe care o creează ce reprezintă un factor motivator al performanței; **statul**, prin intermediul politicilor sociale pe care le formulează și implementează, în special prin asigurările sociale și asistența socială; **societatea civilă**, prin comunitate, organizații non-profit, biserică<sup>4</sup>. Implicarea familiei și a comunității în furnizarea acestor servicii poate duce la creșterea calității lor. Familia și comunitatea sunt cel mai aproape de cei care se află în nevoie și cunosc problemele cel mai bine, astfel ei pot să ofere soluțiile optime.

Voluntariatul este un instrument de creștere a calității serviciilor utilizat în special de către organizațiile neguvernamentale. Faptul că totul este făcut din filantropie, fără implicarea beneficiilor materiale, face ca serviciile să fie oferite la un nivel calitativ ridicat.

## **PARTENERIATUL – FACTOR DE STIMULARE A DEZVOLTĂRII SOCIALE**

Parteneriatul public-privat, ce implică guvernul, sectorul privat și societatea civilă, este recunoscut la nivel internațional ca o soluție pentru problemele sociale de orice tip – îngrijire medicală, educație, protecție socială, trafic de persoane, corupție etc.

Parteneriatul public-privat eficient poate ajuta la rezolvarea unora dintre cele mai presante provocări sociale. Multe dintre problemele sociale contemporane

<sup>3</sup> Midgley, James, Livermore, Michelle, 2005, p. 163.

<sup>4</sup> Preda, Marian, 2002, p. 19.

depășesc capacitatea numai unui singur actor – public, privat sau societate civilă – de a le rezolva într-un mod eficient. În această lume aflată în plin proces de globalizare, este acceptată ideea că guvernele nu mai pot rezolva singure problemele sociale care apar, că sectorul de afaceri trebuie să își asume și responsabilități sociale și că societatea civilă trebuie să aibă un rol important.

Așa cum am subliniat deja, parteneriatul public-privat are anumite beneficii pentru administrația publică: reducerea costurilor, împărțirea riscurilor, creșterea nivelului de furnizare a serviciilor, creșterea calității acestora, implementarea eficientă. Dar și sectorul privat are beneficii – dezvoltarea pieței, profitul. În domeniul furnizării de servicii sociale sunt preferate parteneriatele realizate cu organizațiile societății civile deoarece caracterul lor non-profit și faptul că sunt instituții bazate pe voluntariat și filantropie permit reducerea costurilor și creșterea calității serviciilor.

Prin intermediul parteneriatului public-privat sunt realizate obiectivele dezvoltării sociale. Societatea civilă este cea care se află cel mai aproape de oameni, cunoscându-le cel mai bine nevoile și problemele putând să ofere soluții adecvate. Prin serviciile pe care le oferă, organizațiile neguvernamentale sunt un actor important în furnizarea bunăstării sociale și în creșterea calității vieții. Organizațiile societății civile derulează programe de dezvoltare socială (programe de mobilizare a resurselor umane, programe de dezvoltare a capitalului social și programe de măsuri active pentru ocuparea forței de muncă) care urmăresc implicarea activă a beneficiarilor în activitățile desfășurate.

Însă pentru a realiza toate aceste servicii și a le putea furniza beneficiarilor este nevoie de existența unui cadru legislativ care să reglementeze aceste activități. Este nevoie de o recunoaștere a serviciilor oferite de către ONG beneficiarilor și de o finanțare a acestora. Statul este cel care trebuie să reglementeze toate aceste aspecte și să ofere și cadrul legislativ de desfășurare a parteneriatului dintre administrația publică și furnizorii privați de servicii. Administrația publică este obligată să fixeze standardele pentru furnizarea acestor servicii pentru a se asigura o calitate minimă a lor. Va trebui să crească funcția de reglementare și de control a instituțiilor publice. Pentru a se asigura că se îndeplinește obiectivul de creștere a calității vieții indivizilor este necesar ca instituțiile publice să își dezvolte capacitatea de monitorizare și evaluare a activității sectorului privat, profit sau non-profit, în cadrul parteneriatului.

Parteneriatul public-privat oferă statului posibilitatea de a cunoaște mai bine nevoile indivizilor și de a oferi soluții adecvate de rezolvare a lor. Furnizarea serviciilor în parteneriat cu societatea civilă permite o rezolvare diferențiată în funcție de nevoi și adecvată a problemelor care apar într-o comunitate. Există o mai mare flexibilitate care conduce la o adresare rapidă a nevoii. Prin îmbunătățirea calității serviciilor oferite se produce și o creștere a calității vieții indivizilor respectivi.

În domeniul serviciilor sociale, parteneriatul public-privat permite creșterea calității vieții indivizilor sau grupurilor aflate în situație de nevoie socială. Parteneriatul asigură furnizarea promptă a acestor servicii în comunitățile care au

cea mai mare nevoie de ele (comunitățile sărace, comunitățile rurale). În cadrul acestui parteneriat sunt respectate drepturile omului și prin asigurarea confidențialității persoanelor asistate astfel încât acestea să nu fie stigmatizate și marginalizate de către comunitate.

Parteneriatele public-privat funcționează eficient dacă modul de lucru este bazat pe încredere și colaborare între participanți. Deseori ele antrenează diferite culturi și implică investiții semnificative de timp și compromisuri. Însă nu trebuie neglijat faptul că beneficiile sunt semnificative pentru ambele părți.

În domeniul serviciilor sociale, parteneriatul public-privat permite creșterea calității vieții indivizilor sau grupurilor aflate în situație de nevoie socială. Creșterea calității vieții constituie scopul dezvoltării sociale, ceea ce înseamnă că parteneriatul este unul dintre instrumentele de stimulare a acestui proces. Spre deosebire de privatizarea serviciilor sociale unde responsabilitatea pentru producerea și furnizarea serviciilor este preluată de către sectorul privat, în contractarea socială statul își păstrează responsabilitatea pentru oferirea de servicii sociale. Pentru a putea sprijini dezvoltarea socială guvernul poate acționa în parteneriat cu agenții societății civile și sector privat.

Pe măsură ce la nivel local se dezvoltă mijloacele instituționale corespunzătoare și se acumulează experiența necesară, guvernul central trebuie să renunțe la monopolul pe care îl deține în domeniul serviciilor sociale și să sprijine autoritățile locale și organizațiile societății civile în preluarea unora dintre activitățile de rezolvare a problemelor comunității, oferind și o finanțare totală sau parțială a acestora. O astfel de abordare va determina: eficientizarea utilizării resurselor financiare, scăderea costurilor furnizării unor astfel de servicii sociale, dezvoltarea solidarității sociale la nivelul comunității, creșterea spiritului de inițiativă la nivelul comunității, creșterea calității serviciilor oferite populației.

Interesele pentru care se inițiază aceste parteneriate în cazul sectorului public sunt următoarele: asigurarea de capital și reducerea presiunii asupra bugetului public, sprijinirea dezvoltării tehnologiilor, reducerea corupției, împărțirea riscului și a costurilor, accesul la fondurile companiilor, utilizarea expertizei manageriale private, creșterea calității serviciilor, creșterea eficienței în furnizarea acestor servicii.

În scopul realizării unui parteneriat eficient statul trebuie să își sporească atribuțiile în ceea ce privește reglementarea acestuia, dar să creeze mecanisme prin care faciliteze încheierea unor astfel de parteneriate. Scopul guvernului trebuie să fie dezvoltarea unor servicii moderne, calitative, eficiente, centrate pe nevoile beneficiarilor. Din acest motiv va trebui să dezvolte parteneriatele public-privat atât la nivel central, cât mai ales la nivel comunitar. Autoritățile publice trebuie să își dezvolte capacitățile manageriale de gestionare a acestui proces. Astfel, administrația publică trebuie să: fixeze costuri unitare pe servicii care să fie respectate de toți furnizorii, elaboreze standarde de performanță pentru furnizarea de servicii sociale, stabilească prioritățile de finanțare a acestor servicii în funcție de nevoile comunităților și aducerea lor la cunoștința posibilor furnizori, elaboreze un set de indicatori pentru monitorizarea furnizării serviciilor sociale,

formuleze un set unitar de criterii de evaluare a activității furnizorilor de servicii sociale, formeze personal specializat în cadrul administrației publice care să coordoneze și evalueze activitatea pe tipuri de servicii.

Fondurile limitate de care statul dispune impun crearea unei piețe de servicii sociale în scopul evitării monopolului și promovării competiției, care va avea drept rezultat creșterea calității serviciilor sociale furnizate și scăderea costurilor. Cel mai indicat partener în furnizarea de servicii sociale este reprezentat de organizațiile societății civile, datorită caracterului filantropic, nonprofit și voluntar. ONG nu au drept scop realizarea profitului și implică munca voluntară, de multe ori, fapt care duce la existența unor costuri reduse pentru aceste servicii. Un alt motiv îl constituie experiența pe care acestea au acumulat-o în producerea și furnizarea de servicii sociale și existența unor standarde de calitate la nivelul ONG pentru realizarea acestor servicii. Comunicarea cu beneficiarii și cunoașterea foarte bună a nevoilor acestora este un alt atu pe care organizațiile societății civile îl posedă. Atuurile de care dispun ONG și care fac din ele cel mai bun partener sunt: calitatea înaltă a serviciilor furnizate, existența unui personal calificat, costurile reduse, flexibilitatea de care dau dovadă, promovarea echității, identificarea rapidă a nevoilor și adaptarea sau dezvoltarea unor noi servicii în funcție de acestea.

La nivel comunitar una dintre cele mai eficiente formule de parteneriat este cea realizată între **administrația publică locală**, care coordonează, reglementează, monitorizează și evaluează activitatea, **sectorul de afaceri**, care aduce experiența ce o posedă în management, eficiența în furnizarea serviciilor și resurse financiare, și **organizațiile societății civile**, care și-a dezvoltat servicii sociale diversificate în funcție de nevoi, posedă standarde de calitate înalte pentru furnizarea acestor servicii, are experiență în realizarea serviciilor.

Recomandările pe care le propunem se bazează pe strategia instituțională a dezvoltării sociale: **statul** își păstrează funcția de reglementare și coordonare a activității prin intermediul politicilor publice pe care le formulează și a programelor sociale, **piața** vine să creeze competiție necesară creșterii calității și reducerii costurilor, iar **societatea civilă** aduce experiența sa în lucrul cu comunitatea, servicii de calitate, eficiența în furnizarea acestor servicii.

În cele ce urmează vom prezenta instrumentele de politici publice utilizate în Uniunea Europeană în acest moment – parteneriatul public-privat și contractarea socială, astfel încât să putem analiza avantajele și dezavantajele aplicării unuia dintre acestea.

## FORME DE FINANȚARE A SERVICIILOR SOCIALE ÎN EUROPA

Finanțarea competitivă a serviciilor sociale se poate întâlni atât în cazul unei piețe competitive publice închise (*non-market competition*), cât și al unei piețe deschise tuturor tipurilor de furnizori publici sau privați interesați de prestarea serviciului (*market competition*).



În cazul pieței competitive închise se poate întâlni *competiția bazată pe indicatori sau sisteme de referință*, situație în care autoritățile publice locale își stabilesc indicatori de performanță și de rezultat pe care îi analizează cu alte autorități publice în dorința de a-și îmbunătăți sistemul și mecanismul de furnizare a serviciilor publice, și modelul *pieței interne* în care furnizorii publici de servicii au un grad foarte mare de autonomie în raport cu autoritatea finanțatoare.

În cazul pieței libere de servicii se poate întâlni *contractarea către furnizorii privați* a furnizării serviciilor publice pe o perioadă limitată de timp, iar dacă externalizarea este pentru o perioadă nelimitată sau pe un termen foarte lung putem vorbi despre *privatizare*. În aceste două cazuri prestatori de servicii publice pot deveni și organizațiile neguvernamentale dar de obicei acestea intră în competiție cu sectorul de afaceri.

Pentru anumite servicii publice cum ar fi cele de sănătate, sociale sau educație, datorită caracterului nonprofit al acestora și slabei contribuții a beneficiarilor acestea sunt *transferate spre administrare organizațiilor neguvernamentale*.

### **Parteneriatul public–privat**

Termenul de parteneriat public-privat are o accepțiune foarte largă. De cele mai multe ori, conceptul este utilizat limitat la concesiunea bunurilor de infrastructură, dar această accepțiune nu exclude toate formele de parteneriat public-privat din punctul de vedere al zonei de business. În sectorul de afaceri, acest termen include toate modalitățile de administrare a bunurilor publice de către companii private.

În sectorul nonguvernamental, termenul corespundent este „parteneriat ONG–Guvern”. Acesta are trei aspecte, ce reflectă diferitele roluri în care unii parteneri se pot afla în relație cu ceilalți: participarea, finanțarea și inițiativele comune.

Participarea ONG poate avea diferite forme, dar este necesară dezvoltarea unui cadru sau mecanism instituționalizat pentru participarea acestora. O metodă adeseori aplicată este constituirea unor instituții consultative naționale sau locale, de stat sau inter-agenții. Acestea pot avea structura fie a unor comitete de experți, fie a unor consilii consultative constituite de către o lege sau din inițiativa respectivei instituții. Adeseori aceste instituții au o natură pur declaratorie, fără influența oficială, dar sunt și o serie de exemple de asemenea instituții care lucrează eficient. Prin intermediul acestor instituții consultative ONG ar putea avea un impact real asupra politicilor de stat din anumite domenii.

Alt aspect al parteneriatului ONG–Guvern este *relația de finanțare*. Mecanismele de finanțare cel mai des întâlnite în Europa sunt granturile și contractele. Totuși, în cazul așa numitelor servicii de bunăstare (servicii sociale, sănătate, educație) pot exista și finanțări din parte unor terți<sup>5</sup>. Prin intermediul granturilor, guvernele finanțează activitățile ONG ce se încadrează în politicile sale; prin contracte și plăți guvernele de regulă finanțează anumite servicii publice

---

<sup>5</sup> Plăți din partea terților includ forme de finanțare în care statul (ca terță parte) plătește serviciile în numele clientului, astfel încât prestatorul primește o sumă care este de regulă stabilită prin lege, în funcție de beneficiar. Formele tipice sunt finanțările normative și voucherele.

(în esență transferă ONG responsabilitatea prestării acestor servicii). În plus, guvernele adeseori oferă ONG sprijin material, punându-le la dispoziție birouri/clădiri pentru nevoile acestora, cu o chirie lunară foarte mică sau chiar gratis.

O a treia formă de cooperare se găsește în implementarea politicilor guvernamentale prin intermediul activităților comune ale ONG și ale instituțiilor statului, în cadrul **inițiativelor comune**. Acestea pot avea forme diferite la nivel local – o metodă ar fi un proiect ONG *sprijinit administrativ* (sau chiar financiar, asigurând necesarul de cofinanțare) de către municipalitate; o altă formă uzuală este prestarea de *servicii în comun*, cum ar fi birourile de consiliere cetățenească; sau când municipalitatea aplică în comun cu un ONG pentru finanțări UE. Exemplele de fundații comunitare sunt tipice pentru această categorie, în care autoritățile locale sunt parte a managementului sau asigură finanțarea fundațiilor comunitare sau le sprijină pe diverse căi.

În anumite țări, diferitele forme și mecanisme de cooperare au căpătat forma de politici naționale. În aceste cazuri părțile au dezvoltat documente de politici generale, sau **memorandumuri** – înțelegeri între stat și sectorul ONG privind mecanismele de colaborare între acestea. Marea Britanie, Irlanda și Estonia sunt poate cele mai reprezentative exemple de asemenea țări, deși declarații de politici au fost formulate și în alte state, incluzând Croația, Danemarca, Ungaria, Germania, Franța și Polonia. Deși aceste forme de cooperare în cele mai multe cazuri au doar caracter declarativ, sunt importante și greu de îndeplinit la nivel național. Din această cauză, există exemple de memorandumuri (declarații de cooperare) la nivel local (municipal) în special în Marea Britanie, Polonia și Franța.

Este importantă recunoașterea faptului că **fără o politică adiacentă amplă de sprijin, legislația privind contractarea socială va rămâne în stadiu teoretic** (după cazurile Poloniei și Bulgariei). Pentru implementarea cu succes a contractării sociale, este necesară o înțelegere a parteneriatelor public-privat și voința politică.

### Modele de cooperare între ONG și Guvern

Pentru o mai bună înțelegere a parteneriatului ONG – Guvern, trebuie să privim și potențialul și tradiția ONG de a fi parteneri ale statului. ECNL (Centrul European pentru Legislație nonprofit) a studiat situația parteneriatului, bazat pe două caracteristici de bază ale sectorului ONG în diferite țări europene. Prima caracteristică este instituționalizarea ONG – abilitatea acestora de a desfășura proiecte ample, stabilitatea în ceea ce privește birourile, echipamentele și angajații calificați. A doua caracteristică este independența – abilitatea ONG de a funcționa independent de guvern, în special fără finanțări din partea acestuia. Aceasta înseamnă că ambele părți sunt egale. Pornind de la cele trei modele ale statului bunăstării promovate în literatura de specialitate de G. Esping Andersen – liberal, social-democrat și conservativ-corporatist, studiul ENCL arată patru modele de relații ONG–Guvern<sup>6</sup>:

- *Corporatist (Continental)* – în acest model ONG sunt principalii prestatori de servicii, în timp ce statul finanțează prestarea acestor servicii. Acest model este

<sup>6</sup> Bullai, Nilda, Toftisova, Radost, 2005.

tipic în țări ca Germania, Olanda, Austria, Belgia. Adeseori relația este bazată pe lege. Principalele mecanisme de finanțare în modelul corporatist sunt *subsidiile* și *sprrijinul normativ*. Peste 50% dintre fondurile organizațiilor provin de la guvern, suplimentate de alocări de la bugetele locale.

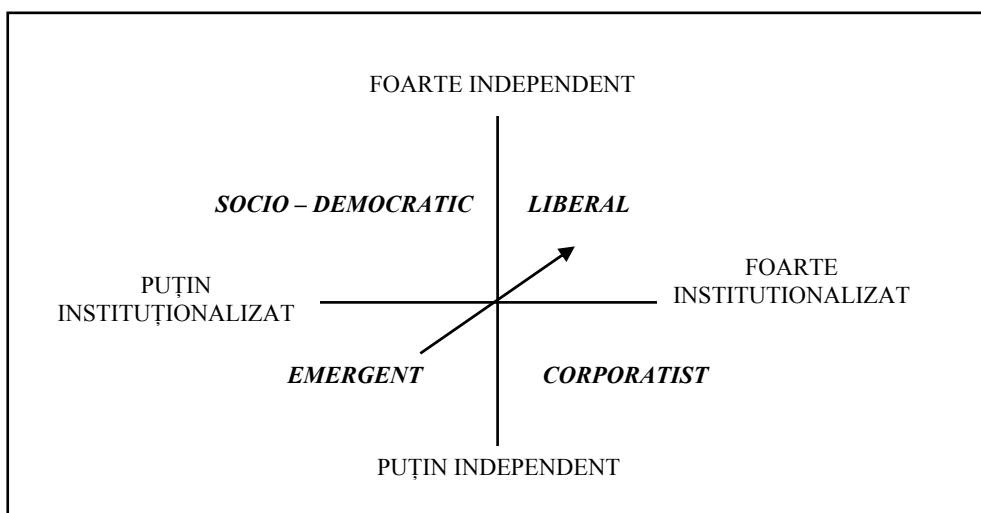
- *Liberal (Anglo-Saxon)* – acesta este un model din țările anglo-saxone (Regatul Unit). În acest caz statul caută cele mai bune căi de prestare a anumitor servicii și deschide licitații în acest sens. De regulă, datorită unor avantaje comparative, prestatorii selectați sunt ONG. Relația dintre ONG și stat este bazată pe contract. ONG nu sunt îndreptățite legal în mod direct să beneficieze de finanțare de la guvern. În schimb, serviciile pe care guvernul dorește să le externalizeze sunt scoase la licitație și cea mai bună ofertă câștigă. ONG intră în competiție cu actori din mediul privat. În afară de contracte, granturile sunt un alt mod de finanțare a activităților ONG, ceea ce contribuie la sporirea caracterului competitiv în acest sector.

- *Social-Democratic (Scandinav)* – acesta este un model specific țărilor scandinave. ONG nu sunt de regulă prestatori de servicii, ci sunt purtătorii intereselor propriilor membri sau ai anumitor grupuri. Statul este principalul prestator de servicii aici. În acest model predomină ca și mecanisme de finanțare *granturile* și *contractarea*.

- *Emergent (Mediterranean)* – acesta este cel mai puțin clar model, aflat încă în dezvoltare. Statutul ONG nu este clar, iar regulile sunt create odată cu dezvoltarea sectorului ONG. Nivelul filantropiei locale este mai scăzut. Guvernele fie încearcă să controleze, fie neglijează total ONG. Ca mod de finanțare predomină *subsidiile* și *granturile*. În afara țărilor mediteraneene, majoritatea celor din Europa de Centrală și de Est se încadrează în acest model.

Figura 1

#### Modele de cooperare ONG–Guvern



Sursa: FDSC, 2007

## Contractarea socială

Termenul de contractare socială se referă la o zonă specifică a parteneriatului ONG–Guvern și poate lua diferite forme în diferitele modele sociale precum și în cadrul fiecărei țări. Descrierea termenului poate porni de la definirea componentelor sale. „Social” se referă la activitățile și serviciile din domeniul social – prestarea acelor servicii al căror scop este *ajutarea cetățenilor de a avea șanse egale și acces la viața publică*. Există, totuși, concepte diferite despre conținutul specific al serviciilor sociale. În sensul cel mai larg acestea se pot numi servicii de bunăstare, cum în anumite legislații acestea includ o întreagă serie de servicii publice precum sănătate, cultură etc. (în Polonia și Ungaria). În alte legislații (Bulgaria) serviciile sociale și contractarea acestora se referă la asistență socială.

„Contractarea” se referă la faptul că *există un contract/ înțelegere juridică între părți*. Există diferite căi de a contracta un anumit prestator. O opțiune este aceea de a invita o organizație spre a negocia necesitățile. Altă opțiune ar fi organizarea unei licitații și alegerea celei mai bune oferte. O a treia cale este stabilirea unui standard de autorizare și să se asigure finanțarea „normativă” a oricărui prestator care îndeplinește acele standarde, în baza numărului de beneficiari pe care îi poate avea. O a patra cale este cea a „sistemului voucherelor”. În acest sistem, contractul cu prestatorul nu garantează plata. Acesta garantează că dacă atragi beneficiari eligibili (presupui a beneficia de servicii), statul va plăti o taxa fixă pentru fiecare beneficiar<sup>7</sup>.

Motivele contractării serviciilor către prestatori externi pot fi diferite. În Germania este bazat pe principiul *subsidiarității* – cei care se află cel mai aproape de nevoile oamenilor pot avea cel mai bine grijă de ei. În Marea Britanie este bazat pe *principiul eficienței costurilor* – contractarea se bazează pe prețul redus și calitate. În Europa centrală și de est este o combinație a celor două și a altor factori, determinați de moștenirea istorică a acestor țări.

## Care sunt principalele caracteristici ale contractării?

Contractarea socială (oferta socială) este o formă de parteneriat public-privat între stat/ instituții centrale sau autorități locale și așa numitele entități de drept privat, furnizori de servicii sociale. Principalele elemente ale contractării sunt:

- **Scopul parteneriatului:** Statul contractează activități legate de serviciile sociale către furnizori privați. Rolul statului este limitat la finanțarea prestării și controlul absorbției fondurilor și a calității serviciilor prestate.
- **Subiectul parteneriatului:** atribuirea tuturor tipurilor de servicii sociale.
- **Parteneri:** statul (ca actor privat) și entitățile private furnizoare de servicii sociale.
- **Metodologia:** în general, pașii contractării sociale sunt reglementați de către legislație unde competențele autorităților publice relevante sunt subliniate.

<sup>7</sup> Bullain, Nilda, Toftisova, Radost, 2005.

Este o combinație a normelor legale exprese cu posibilități de dispoziție asupra procesului de negociere sau a documentelor (pentru a include diversitățile și specificitățile locale și condițiile contractării sociale).

Filosofia contractării sociale este bazată pe înțelegerea faptului că furnizorii privați sunt mult mai eficienți decât statul în ceea ce privește furnizarea de servicii. Principalele avantaje ale furnizorilor privați sunt:

- Sunt cunoscători ai specificităților regiunii în care activează și a nevoilor comunităților locale, alături de care își desfășoară activitatea;
- Atrag finanțări adiționale prin intermediul proiectelor și campaniilor, ceea ce reprezintă potențiale oportunități de extindere a serviciului și de îmbunătățire a calității;
- Personalul acestora este mai bine pregătit;
- Nu au proceduri birocratice, ceea ce ușurează accesul la servicii
- Dacă sunt ONG – activitatea lor de atingere a unor idealuri este strâns legată de problemele sociale ale societății.

#### **ANALIZA POLITICII PUBLICE PRIVIND PARTENERIATUL PUBLIC–PRIVAT ÎN FURNIZAREA DE SERVICII SOCIALE ÎN ROMÂNIA**

Pornind de la modele europene în furnizarea de servicii sociale, vom face o diagnoză a instrumentelor de politică publică în domeniul furnizării de servicii sociale în România. Metodologia utilizată pentru a realiza diagnoza utilizării parteneriatului public privat în furnizarea de servicii sociale din România este cea specifică analizei politicilor publice. Ca metode sociologice utilizate sunt: analiza documentelor sociale, analiza secundară de date și interviul. Documentele sociale analizate au fost: rapoarte ale MMSSF, liste cu ONG finanțate, liste cu sumele alocate pe fiecare program, lista cu unitățile de asistență socială finanțate, rapoarte ale ONG etc.

În acest moment în legislația românească se întâlnesc mai multe forme de contractare socială respectiv: *contractul de servicii, subvențiile, granturile*<sup>8</sup>.

*Contractul/ achiziția de servicii* reprezintă o formă de finanțare prin care organizațiile neguvernamentale furnizează pentru autoritățile publice servicii la un preț și în condițiile prevăzute în cadrul unui contract. De cele mai multe ori condițiile de furnizare a serviciilor sunt stabilite de autoritatea publică într-un caiet de sarcini iar organizația va oferi metodologia de furnizare și prețul. Contractarea organizațiilor se face în baza unei proceduri de licitație, care de cele mai multe ori este deschisă tuturor furnizorilor privați de servicii sociale acreditați, în care orice organizație are posibilitatea de a participa. Este declarat câștigător acea organizație care oferă cea mai bună calitate la un preț avantajos.

<sup>8</sup> Rusu, Octavian, Vilcu, Irina, Petrescu, Claudia, FDSC, 2007.

Subvențiile reprezintă o formă de suport financiar din partea bugetului de stat sau local pentru acoperirea unor costuri directe ocazionate de furnizarea unor servicii. Subsițiile reprezintă o sumă fixă pentru fiecare beneficiar și se acordă proporțional cu numărul de beneficiari.

Finanțările nerambursabile reprezintă transferuri financiare către o organizație neguvernamentală pentru a desfășura o activitate de interes public fără a urmări generarea unui profit și este strâns legată de scopul organizației. Organizația beneficiară va contribui la desfășurarea serviciului (proiectului) asigurând o cofinanțare din surse externe grantului. Granturile sunt acordate pe baza unei competiții și în urma unui proces de evaluare a propunerii.

Parteneriatul reprezintă o relație contractuală între o autoritate publică și un furnizor privat de servicii care își pun în comun resursele de care aceștia dispun pentru furnizarea unui serviciu de interes public.

Alte forme de finanțare: Restituirea unor costuri operaționale de către autoritățile publice (utilități, energie, comunicații, etc.), tichete pentru anumite tipuri de servicii suportate de la bugetul de stat sau bugetele locale (tichete de grădiniță, tichete sociale, etc.).

Serviciile sociale se pretează foarte bine la contractare, datorită faptului că există deja alternative pe piață, adică organizații private, în special nonprofit, care oferă diverse servicii. În cazul serviciilor sociale, organizațiile neguvernamentale sunt parteneri ideali pentru stat, deoarece prin misiunea și forma lor de organizare răspund cel mai bine nevoilor agențiilor neguvernamentale și beneficiarilor de servicii sociale. Fiind organizații nonprofit, ONG nu sunt orientate în principal către realizarea de profit pentru acționari/ membrii și sunt guvernate de structuri de conducere pe bază de voluntariat. Aplicarea unor formule contractuale presupune o capacitate managerială crescută din partea agențiilor guvernamentale care finanțează implementarea în regim privat de servicii de asistență socială.

Elemente de referință în politica publică românească, care au condus la acumularea experienței care să susțină și stimuleze contractarea socială sunt:

– OG nr.68/2003 privind serviciile sociale care prevede **contracte de servicii** și **contracte de parteneriat**;

– Legea 34/1998 privind acordarea unor **subvenții** asociațiilor și fundațiilor române cu personalitate juridică, care înființează și administrează unități de asistență socială ce instituie finanțarea serviciului social pe baza unui cost mediu lunar al beneficiarului;

– Legea 350/2005 privind regimul **finanțărilor nerambursabile** din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general este o lege cadru ce promovează o procedură aplicabilă tuturor formelor de finanțare a entităților nonprofit din bani publici;

– OG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de **achiziție publică**, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii;

– Legea 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (Capitolul X);

- Legea 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (Art.32)
- Legea 17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice.

### **Contractarea socială la nivel central Subvențiile în baza Legii 34/1998**

Legea 34/1998 este cel mai vechi instrument de finanțare de la bugetul de stat și a apărut în anul 1998 cu principal scop declarat de a susține financiar activitatea organizațiilor neguvernamentale din domeniul social. Vom face o analiză a implementării acestei legi pe trei dintre cei mai importanți indicatori: nivelul susținerii financiare, numărul de ONG care au solicitat subvenții și numărul de unități de asistență socială și de beneficiari.

**a) Nivelul susținerii financiare, în miliarde lei, a programului finanțat de la bugetul de stat în raport cu nivelul sumelor alocate ONG.**

*Tabelul nr. 1*

**Susținerea financiară a programului (mii RON)**

<b>Anul</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Sumele prevăzute în bugetul MMSSF pentru aplicarea Legii nr. 34/1998	600	1 600	3 200	3 030	4 000	3 662	3 998	4 319	4 517
Durata în luni a subvenționării în conformitate cu actele normative	2	9	11	11	11	12	12	12	12
Sumele alocate asociațiilor și fundațiilor în urma solicitărilor și a evaluării	106	657	2 276	3 030	3 330	3 662	3 998	4 319	4 517

Sursa: MMSSF.

Se constată că anual s-au prevăzut în bugetul MMSSF sumele necesare susținerii programului. Însă în unii ani sumele nu au fost cheltuite în totalitate din următoarele motive:

- în anul 1998 programul a fost aplicat după apariția H.G. nr. 539/1998, respectiv în luna noiembrie;
- în anul 1999 bugetul a fost aprobat cu întârziere, la sfârșitul lunii martie, programul de finanțare aplicându-se cu începere din luna aprilie;
- în anul 2000 aplicarea acesteia începe în luna februarie, fiind prevăzută și posibilitatea unei noi selecționări, în conformitate cu prevederile H.G. nr. 800/1999;

– inițial, în anul 2002 a fost anunțată o sumă mai mică; ulterior s-a revenit și suma alocată a fost mărită.

Deși sunt prevăzute, sumele acestea nu pot fi acordate datorită faptului că uneori ONG nu se încadrează în categoriile de cheltuieli pentru care se pot aloca fonduri. În plus, deși se mai putea face o altă licitație pentru realocarea fondurilor rămase, acest lucru nu s-a mai realizat.

**b) Interesul organizațiilor neguvernamentale de a solicita subvenții de la bugetul de stat.**

*Tabelul nr. 2*

**Numărul ONG care au primit subvenții**

Anul	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Numărul de ONG care au solicitat subvenții	40	46	56	70	84	82	N/A	75	88
Număr ONG care au primit subvenții	32	36	53	60	63	70	69	75	68

Sursa: MMSSF

Față de numărul mare de ONG care au trecut în statut ca obiect de activitate acordarea de servicii sociale persoanelor defavorizate, interesul acestora pentru subvenții este scăzut. Cauzele posibile sunt:

– mediatizarea insuficientă a programului și lipsa sesiunilor de informare și chiar de training;

– slaba capacitate a ONG de a obține informații, neconsultarea regulată a Monitorului Oficial;

– slaba relaționare dintre ONG și Direcțiile generale din subordinea Ministerului Muncii, Solidarității Sociale, Familiei și Egalității de Șanse care dețin informațiile;

– incapacitatea ONG de a răspunde criteriilor impuse de actul normativ;

– reticența ONG de a cheltui bani publici, de a face obiectul unui control al Gărzii Financiare, respectiv neîncrederea în structurile statului;

– birocrăția prea mare cu care se confruntă ONG atât pentru depunerea documentației, cât și pentru evaluarea activității lor;

– sumele prea mici acordate pe cap de beneficiar;

– reticența reprezentanților Direcțiilor de Muncă, Solidaritate Socială și Familie de a atribui bani publici ONG, respectiv gradul scăzut de încredere în noi parteneri sociali.

Cu toate aceste neajunsuri, numărul ONG care cer subvenție este în creștere, ajungând ca, în 2003, numărul lor să se dubleze față de anul 1998.

**c) Numărul de unități de asistență socială administrate de ONG și de beneficiari.**



Tabelul nr. 3

## Numărul de unități de asistență socială subvenționate

Anul	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Numărul ONG care au primit subvenții	32	36	53	60	63	70	69	75	68
Număr de unități de asistență socială subvenționate	59	77	117	148	130	155	185	228	206
Nr. total beneficiari	2 087	3 107	5 471	7 377	6 560	7 016	8 550	10 150	9 445

Sursa: MMSSF

Numărul unităților de asistență socială este mai mare decât al ONG subvenționate deoarece de la nivel național obțin subvenții ONG care își desfășoară activitatea în cel puțin două județe. Astfel, un ONG primește subvenție pe cel puțin două unități de asistență socială.

### Finanțarea națională de la Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap (ANPH)

Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap (ANPH) are la dispoziție trei mecanisme de finanțare:

- finanțări nerambursabile în cadrul Programului privind protecția socială și integrarea socioprofesională a persoanelor cu handicap;
- programele de interes național (PIN) acordate pentru anul 2006 (HG nr. 197/2006);
- în baza articolului nr. 17 OG din nr. 14/2003, Asociația Nevăzătorilor din România, Asociația Surzilor din România, Asociația Invalizilor de Război Nevăzători din România și Liga Națională a Organizațiilor cu Personal Handicapat din Cooperarea Meșteșugărească pot primi, potrivit legilor bugetare anuale, subvenții de la bugetul de stat prin bugetul Autorității.

**a) Finanțări nerambursabile în cadrul Programului privind protecția socială și integrarea socioprofesională a persoanelor cu handicap:**

Tabelul nr. 4

#### Program privind protecția socială și integrarea socioprofesională a persoanelor cu handicap (RON)

An	2003	2004	2005	2006
Sume alocate	1 525 250	2 849 630,9	2 379 653,3	2 914 469
Număr proiecte	33	49	48	22
Număr ONG	32	49	47	17

Sursa: ANPH.

Suma alocată în 2006 pentru proiectele finanțate în cadrul programului este de 2 914 469 RON, în creștere cu 20% față de anul precedent. Raportat la nivelul anului 2003, când suma a fost de 1 525 250 RON, se poate constata o creștere cu aproape 50%. Cu toate acestea numărul de proiecte depuse pentru a obține finanțare a înregistrat o scădere în 2006 față de anul 2005, în timp ce numărul ONG beneficiare a scăzut în 2006 cu aproape 60%.

**b) Programele de interes național (PIN) acordate pentru anul 2006 (HG nr. 197/2006).**

**PIN 1 „Restructurarea instituțiilor de tip vechi destinate persoanelor adulte cu handicap și crearea de servicii alternative de tip rezidențial”.**

În cea de-a doua sesiune s-au primit 5 propuneri – 4 din partea Direcțiilor Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului și una din partea unui ONG. Au fost finanțate două proiecte. **Fundația SERA România** a primit fonduri pentru proiectul „Restructurarea CITO Dumbrăveni”, în valoare de **7 049 500**.

**PIN 2 „Crearea și dezvoltarea serviciilor sociale pentru persoane adulte cu handicap din familie în vederea prevenirii instituționalizării și sprijinirii integrării sau reintegrării adultului cu handicap”.**

În sesiunea a doua a existat o singură propunere de proiect, venită din partea unui ONG. Propunerea a fost respinsă însă din faza inițială, pentru lipsa întregii documentații.

**PIN 3 „Formarea profesională în vederea integrării în munca a persoanelor cu handicap”.**

Organizația Caritas Satu-Mare a fost singura finanțată, cu **297 650 lei**.

Numărul mic de propuneri primit în 2006, este justificat de ANPH prin lipsa acreditării furnizorilor privați de servicii sociale. Datorită faptului că ONG au avut la dispoziție tot anul 2006 pentru a își acredita serviciul furnizat, autoritatea publică consideră că procedura de acreditare nu a putut fi dusă la bun sfârșit în timp util ca să permită depunerea propunerilor de finanțare. Pe de altă parte, ONG beneficiare consideră că obiectivele PIN sunt concordate mai degrabă cu nevoile direcțiilor locale, decât cu nevoi identificate în urma unei analize prealabile, nepermițând ONG să aplice pentru furnizarea serviciului respectiv. Numărul mic de aplicații pentru PIN poate fi justificat și din perspectiva asigurării sustenabilității serviciului. Conform ghidului, aplicații își asumă acoperirea cheltuielilor de funcționare pentru serviciile înființate pentru o perioadă de minim 3 ani după încheierea finanțării de la bugetul de stat prin bugetul alocat ANPH și de 10 ani în cazul în care pentru înființarea unui serviciu nou au fost solicitate fonduri nerambursabile pentru construcții.

**c) În baza articolului nr. 17 OG din nr. 14/2003, Asociația Nevăzătorilor din România, Asociația Surzilor din România, Asociația Invalizilor de Război Nevăzători din România și Liga Națională a Organizațiilor cu Personal Handicapat din Cooperația Meșteșugărească pot primi, potrivit legilor bugetare anuale, subvenții de la bugetul de stat prin bugetul Autorității.**

### Finanțarea națională de la Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului (ANPDC)

Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului poate finanța programe de interes național pentru protecția și promovarea drepturilor copilului, din fonduri alocate de la bugetul de stat cu această destinație, din fonduri externe rambursabile și nerambursabile, precum și din alte surse, în condițiile legii.

Tabelul nr. 5

#### PIN-uri 2003 RON

2003	PIN 1	PIN 2	PIN 3
Total alocat	8 951 600 din care		
Total finanțat	165 086,86	7 970 406,54	1 653 717,69
Nr. ONG	3	3	2

Sursa: ANPDC

Tabelul nr. 6

#### PIN-uri 2004 RON

2004	PIN 1	PIN 2	PIN 3	PIN 4
Total alocat	11 444 802 din care			
Total finanțat	371 529,81	5 953 120,22	1 095 660,93	1 339 974,36
Nr. ONG	1	2	3	2

Sursa: ANPDC

Tabelul nr. 7

#### PIN-uri 2005 RON

2005	PIN 1	PIN 2	PIN 3	PIN 4	PIN 5	PIN 6
Total alocat	14 026 200 din care					
Total finanțat	226 507,11	4 655 451,91	645 448,89	2 080 775,31	2 063 334,29	264 369,26
Nr. ONG	1	2	3	1	2	2

Sursa: ANPDC

Tabelul nr. 8

#### PIN-uri 2006 RON

2006	PIN 1	PIN 2	PIN 3	PIN 4	PIN 5	PIN 6
Total alocat	16 000 000 din care					
	3 492 000	2 260 000	1 217 000	1 324 000	1 619 000	6 088 000
Total finanțat						

Sursa: ANPDC

Bugetul alocat PIN a fost stabilit pentru o perioadă de 3 ani. Din acest motiv indicatorii de performanță au fost formulați pe 3 ani, dar dintr-o eroare ei au fost trecuți ca fiind indicatori de succes pe 1 an și pe o singură regiune (într-un an 4 500 de copii dintr-o singură regiune trebuiau dați în grija asistenților maternali). Suma alocată PIN a crescut constant începând din 2003, ajungând la o creștere cu aproape 100% în 2006. Cu toate acestea numărul organizațiilor beneficiare a rămas constant. Numărul mic al organizațiilor care aplică pe aceste PIN este explicat prin:

- Deși procedura începe în ianuarie, semnarea contractelor are loc în septembrie/octombrie, ceea ce face ca efortul depus de ONG să fie mult mai mare
- Indicatorii de performanță sunt greu de îndeplinit datorită termenelor strânse de realizare a programului
- Uneori în caietul de sarcini există prevederi nelegale (de ex.: în caietul de sarcini e prevăzută angajarea unui referent, iar guvernul prevede reducerea personalului bugetar)
- Efortul financiar de 10% este destul de mare pentru un ONG având în vedere sumele mari contractate și nu duce la o dezvoltare a propriilor servicii, ci a celor publice

### **Contractarea socială la nivel local**

La nivel local mecanismele legislative care permit autorităților să aloce fonduri organizațiilor neguvernamentale pentru serviciile sociale pe care acestea le furnizează comunității sunt: Legea 34/1998, Legea 350/2005, Legea 17/2000, Legea 215/2001, OG 68/2003, Legea 272/2004.

Metodologia utilizată pentru analiza mecanismelor de finanțare ale ONG care furnizează servicii sociale la nivel local este una de tip calitativ. Ca metode am folosit interviul în profunzime, discuția de grup, analiza documentelor sociale și analiza secundară de date.

Din punctul de vedere al autorităților publice, parteneriatele în domeniul furnizării de servicii sociale încheiate cu ONG și externalizarea serviciilor sociale sunt instrumente de lucru bune deoarece conduc la o sistematizare a serviciilor, dar reglementarea lor prin lege este lipsită de coerență și neclară. Pentru a evita procedurile birocratice unele administrații locale acordă finanțări ONG care furnizează servicii sociale pe baza unor protocoale de parteneriat. Se preferă această formulă deoarece în acest mod se asigură continuitatea serviciilor oferite beneficiarilor, evitându-se licitația care poate produce disfuncționalități. Beneficiarii se familiarizează cu un anumit ONG care oferă serviciile (sunt persoane cu handicap, copii, bătrâni etc.) și este de preferat, din punctul de vedere al autorităților, să se continue cu aceeași organizație neguvernamentală dacă activitatea acesteia corespunde criteriilor și standardelor de performanță impuse. Astfel se fac parteneriate pe perioade mai lungi de timp.

Percepția factorilor de decizie din instituțiile administrației publice, dar și a reprezentanților organizațiilor neguvernamentale este că în acest moment avem de-a

face cu o suprareglementare în domeniul contractării de servicii sociale, fapt ce creează confuzie și disfuncționalități.

### ***binManagementul serviciilor***

Activitatea de management a serviciilor reprezintă o parte importantă a procesului de contractare socială. Am analizat managementul exercitat atât de administrația publică, cât și de cel al organizațiilor neguvernamentale. Managementul ONG este considerat de bună calitate de către autoritățile publice datorită capacității organizațiilor neguvernamentale de a se adapta ușor problemelor care apar, flexibilității, lipsei constrângerilor administrative, rapidității cu care circulă informația, instrumentelor de lucru pe care le posedă.

Raportarea pe care o fac ONG pentru fondurile publice locale obținute este de două tipuri financiară și narativă. Raportarea financiară se face lunar pentru a se putea primi sumele de bani la timp. Cea narativă se face fie lunar, fie trimestrial în funcție de cerințele impuse de administrația locală. Pe Legea 34/1998 raportarea este lunară, deși ONG au declarat că este de preferat ca ea să fie făcută trimestrial pentru că este aceeași activitate, iar rapoartele sunt asemănătoare în fiecare lună. Monitorizarea și evaluarea activității ONG a rămas o activitate formală, importanța cea mai mare fiind acordată raportării financiare și mai puțin calității serviciilor, impactului acestora în comunitate. În ce privește monitorizarea și evaluarea îndeplinirii standardelor de calitate pentru serviciile furnizate, administrația publică nu o realizează deoarece nu există instrumentele de lucru necesare. Odată cu introducerea acreditării se consideră că nu mai este necesară evaluarea respectării standardelor deoarece acest fapt este verificat periodic prin lege.

Principala critică în ce privește managementul instituțiilor publice este legată de lipsa transparenței în procedurile administrației: informația circulă greu de la administrația publică locală către ONG, nu sunt stabilite criterii clare de evaluare a proiectelor depuse, componența comisiilor nu este stabilită înainte, nu se comunică prioritățile de finanțare pentru anul respectiv, nu sunt stabilite criteriile de evaluare și monitorizare a rezultatelor proiectelor, nu există o consultare reală a ONG pentru stabilirea strategiilor de dezvoltare în domeniul serviciilor sociale și a bugetelor.

### ***Efecte ale contractării sociale la nivel local***

Există două efecte majore ale procesului de contractare socială: existența unei presiuni asupra ONG pentru a nu comite erori și posibilitatea creării unei dependențe în ce privește finanțarea. Dacă primul efect este unul ce are rezultate pozitive în sensul creșterii calității serviciilor, dar și crearea unei imagini mai bune a activității ONG în comunitate, cel de-al doilea este de combătut deoarece dependența poate face ca ONG să nu își diversifice paleta de servicii, să nu încerce atragerea altor fonduri și în final să nu asistăm la un proces de dezvoltare instituțională.

Cercetarea efectuată de Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile a stabilit o serie de beneficii pentru administrația publică, unele pentru organizațiile

neguvernamentale și altele pentru beneficiari. În cazul administrației publice locale beneficiile sunt: cheltuirea eficientă a bugetului local, împărțirea responsabilităților, creșterea calității serviciilor sociale, diversificarea serviciilor sociale în funcție de nevoile beneficiarilor, descentralizarea furnizării de servicii sociale, atragerea unor surse de cofinanțare. Pentru organizațiile neguvernamentale, beneficiile sunt: sustenabilitatea serviciilor, câștigarea unui capital de imagine necesar pentru accesarea altor finanțări, concentrarea pe servicii, realizarea nevoilor locale identificate. Efectele pozitive pentru beneficiari sunt legate de creșterea calității serviciilor, a numărului nevoilor satisfăcute, oferirea de servicii integrate.

### ***Obstacole în calea contractării***

Obstacolele în calea contractării sociale la nivelul administrației publice locale din România identificate în cadrul cercetării efectuate de către Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile au fost grupate pe trei niveluri – obstacole legislative, administrative și culturale. Obstacolele legislative semnalate sunt: suprapunerile din legislație, inaplicarea Legea 350/2005 la nivel local, lipsa de coerență legislativă, lipsa de coerență între conceptele de contractare, finanțare, parteneriat public-privat. În ceea ce privește obstacolele administrative putem aminti: birocrăția, lipsa unor criterii obiective de evaluare, insuficienta dezvoltare a pieței de servicii sociale, lipsa unor evaluări de impact, lipsa unor baze de date cu beneficiari și prestatori, lipsa de transparență a administrației publice locale. Obstacolele culturale se referă la: tendința de autoconservare a administrației publice locale și teama de concurență ONG, slaba implicare a ONG în formularea de politici publice în domeniu, lipsa de dialog între administrația publică și ONG.

O problemă majoră identificată de către reprezentanții organizațiilor neguvernamentale o constituie tendința de a-și dezvolta propriile servicii de asistență socială, lucru ce va conduce în viitor la o diminuare a sumelor acordate ONG chiar dacă serviciile oferite de acestea sunt de calitate mai bună. Apare în acest mod o concurență neloială sau mai corect spus o pseudoconcurență atâta timp cât fondurile sunt acordate de către administrația publică locale pentru propriile servicii. Fondurile pentru ONG se vor acorda numai în domeniile care nu sunt acoperite de către instituțiile publice.

Contractarea serviciilor sociale trebuie să aibă trei etape: planificare, contractare și evaluare.

#### ***1. Planificare***

În România, procesul de planificare strategică în domeniul serviciilor sociale se află la început de drum și nu este suficient de inclusiv și de transparent. De cele mai multe ori, este un proces consultativ doar pe „hârtie” deoarece opiniile exprimate de către ONG și de către alți actori participanți nu sunt luate în considerare în decizia finală. Strategiile de dezvoltare în domeniul asistenței sociale existente la nivel județean/local sunt pur declarative și nu sunt elaborate pe termen lung. În plus, în cadrul strategiei de dezvoltare în domeniul asistenței

sociale ar trebui să existe o corelare între prioritățile autorităților și cele ale ONG, care nu se regăsește în acest moment.

Planificarea strategică în domeniul asistenței sociale nu se realizează pe baza unei identificări reale a nevoii de servicii sociale, a beneficiarilor și a furnizorilor de servicii sociale. Pentru a se realiza identificarea nevoilor este necesar ca administrația publică să elaboreze un set de criterii unitare la nivel național și să creeze baze de date cu beneficiarii serviciilor în fiecare județ/localitate. Procesul de identificare a nevoilor poate fi realizat de către un organism independent – universități, organizații neguvernamentale, firme etc.

Bugetul consiliilor locale alocat serviciilor sociale trebuie să fie fixat prin legea bugetului național. Alocarea bugetară este necesar să fie făcută în concordanță cu direcțiile de acțiune prevăzute în planificarea strategică. Alocarea bugetară trebuie să fie diferențiată pe zone în funcție de tip și număr de beneficiari. Consultarea stakeholderilor din domeniul serviciilor sociale este bine să fie realizată în procesul de elaborare a bugetelor.

### **2. Contractare**

În legislația românească din domeniul asistenței sociale există o serie de suprapuneri și din acest motiv ar trebui elaborat un mecanism de finanțare simplificat. Conform legislației românești parteneriatul public-privat nu are personalitate juridică și din acest motiv este interpretat diferit de către instituțiile administrației publice.

Pe piața românească de servicii sociale nu există o corelare între serviciile furnizate și cele prevăzute în legea acreditării, sunt servicii care nu au putut fi acreditate deoarece nu există în nomenclatorul de servicii sociale. Se impune astfel o schimbare a metodologiei de acreditare deoarece pentru serviciile nou înființate nu se poate obține finanțare. Cum licențierea este de două feluri (licența provizorie și licența de funcționare), ar trebui să existe posibilitatea acreditării provizorii.

În momentul de față pe piața românească de servicii sociale există o hipercentralizare a serviciilor în sistemul public (DGASPC) care a dus la crearea unor servicii mamut ce sunt greu de administrat. Funcția de execuție a serviciilor sociale ar trebui să fie făcută de SPAS și ONG și nu de DGASPC. Contractarea reprezintă transferul dreptului de administrare și a responsabilității privind furnizarea serviciilor sociale. Scopul contractării sociale este creșterea calității serviciilor și satisfacerea nevoilor beneficiarilor cu costuri mai mici. În România legea în baza căreia se face contractare socială este cea a achizițiilor publice.

### **3. Evaluare**

În România, nu există o metodologie unitară de evaluare la nivelul întregii țări care să cuprindă indicatori cunoscuți de către toți cei implicați. Astfel, în acest moment, evaluarea urmărește în special modul de cheltuire a sumelor și mai puțin realizarea obiectivelor, nivelul de îndeplinire al rezultatelor propuse, impactul asupra beneficiarilor, nivelul de atingere al standardelor de performanță. Este necesar să fie o centrare mai mare pe evaluarea de rezultate sau pe cea de impact.

Trebuie să fie formulați indicatori de calitate pentru serviciile sociale, deoarece standardele de calitate nu sunt suficient de detaliate cu astfel de indicatori. În lipsa acestor indicatori, evaluarea este formală și nu urmărește îndeplinirea standardelor de calitate.

### CONCLUZII GENERALE

Putem spune că sistemul serviciilor de asistență socială din România s-a recreat după 1989 multe din competențe fiind lăsate la nivelul administrație publice locale. Modalitatea de partajare a competențelor între administrația publică centrală și locală în acest domeniu va trebui însă să coroboreze atât dispozițiile din Legea nr. 47/2006, cât și Legea descentralizării nr. 195/2006. Atât legea cadru a asistenței sociale, cât și legea descentralizării prevăd deci ca transferul de competențe de la administrația publică centrală către cea locală să se facă concomitent cu asigurarea resurselor necesare exercitării acestora. Exercițarea competențelor se face numai după transmiterea resurselor financiare necesare. Este, deci, de așteptat ca, noul cadru legal creat prin adoptarea legii asistenței sociale și a descentralizării să creeze premisele unor clarificări necesare și în domeniul asistenței sociale. O descentralizare a furnizării și finanțării serviciilor de asistență socială și o transferare de competențe în acest sens nu se poate face dacă nu sunt realizate sau îndeplinite următoarele elemente:

- elaborarea unei strategii unice de descentralizare a serviciilor de asistență socială;
- identificarea resurselor necesare și a costurilor integrale aferente competențelor transferate;
- stabilirea standardelor de cost și de calitate pentru finanțarea diferitelor servicii de asistență socială;
- stabilirea unor indicatori sociali pe baza cărora să se calculeze bugetul aferent unei competențe pentru o autoritate publică locală.

Legea nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență social din România stipulează înființarea, în perioada 2006–2008, a trei noi instituții și anume: Inspekția Socială, Observatorul Social și Agenția Națională pentru Prestații Sociale. Aceste instituții vor fi responsabile cu monitorizarea, evaluarea și controlul furnizării de servicii sociale, fundamentarea politicilor sociale prin colectarea și analiza de indicatori privind serviciile sociale și prestațiile sociale, și respectiv simplificarea sistemului de acordare și plată a prestațiilor sociale.

Pe piața de servicii sociale din România, organizațiile neguvernamentale sunt, în acest moment, cei mai importanți actori privați atât prin numărul acestora cât și prin diversitatea serviciilor sociale oferite celor aflați în nevoie. Din păcate distribuția teritorială a organizațiilor neguvernamentale ca și furnizori privați de servicii sociale este neuniformă existând județe în care numărul ONG este foarte mic. Datele existente pe site-ul MMSSF indică, la finalul anului 2006, un număr de



1 164 de furnizori acreditați de servicii sociale la nivelul întregii țări. Dintre aceștia 742 sunt furnizori privați și 422 publici. În majoritatea județelor țării numărul furnizorilor privați acreditați, respectiv asociații sau fundații, îl depășește pe cel al celor publici, excepție făcând județele: Brăila, Caraș-Severin, Călărași, Galați, Gorj, Iași, Mehedinți, Sălaj și Teleorman.

Există încă un număr foarte mare de instituții publice la nivel local, în special comune și orașe mici, neacreditate pentru funcționarea serviciilor sociale. Situația este cu atât mai gravă cu cât legea prevede un număr de 3 persoane cu studii superioare de specialitate existente la nivelul administrației locale pentru acreditare. Organigramele și bugetele acestor administrații locale mici nu permit angajarea de personal.

În continuare serviciile și instituțiile de protecție specială a copilului aflat în dificultate sunt cele mai răspândite în comparație cu cele pentru persoane cu dizabilități, vârstnici, etc. Același lucru îl putem spune și despre finanțare prioritară a serviciilor de protecția copilului și în ultima perioadă a celor pentru vârstnici. Se mențin subfinanțate serviciile pentru vârstnici și cele pentru protecția familiei.

Politica națională socială se concentrează pe sistemul de prestații sociale (măsuri pasive) și mai puțin pe cel de servicii sociale care sunt măsuri active de depășire a unei nevoi sociale. Finanțarea serviciilor sociale este în continuare centralizată, marea parte a surselor (70%) provenind de la bugetul de stat din defalcarea taxei pe valoare adăugată și doar (30%) din venituri proprii ale bugetelor locale.

Alocarea financiară pentru asistență socială nu are la baza o strategie locală sau națională privind nevoile sociale. Autoritățile locale pot înființa servicii sociale noi de regulă doar la rectificarea bugetară.

Sistemul de externalizare/ contractare a serviciilor sociale este suprareglementat. Autoritățile publice locale au la îndemână patru instrumente total diferite de contractare. Este necesară îmbunătățirea și corelarea tuturor mecanismelor de contractare precum și clarificarea relaționării între acestea și legislația specială (ex.: legea achizițiilor publice).

## BIBLIOGRAFIE

1. Bullain, N., Toftisova, R., *A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO – Government Cooperation*, „The International Journal of Not for Profit Law”, Volume 7, nr. 4/2005.
2. Burada, V., Berceanu, D., Petrescu, C., *Analiza mecanismelor de finanțare directă de la bugetul de stat pentru organizații neguvernamentale în România*, București, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, 2007.
3. Giddens, A., *A treia cale și criticii ei*, Iași, Editura Polirom, 2001.
4. Lambru, M., *Parteneriat public-privat și contractare de servicii în domeniul social*, „Revista de Asistență Socială”, nr. 1/2004, pp. 3–17.
5. Lambru, M., Mărginean, I., *Parteneriatul public – privat în furnizarea de servicii sociale*, București, Editura Ziua, 2004.
6. Midgley, J., Livermore, M., Development theory and community practice, in Weil, M., *The Handbook of Community Practice*, 2005.

7. Petrescu, C., în Zamfir, C., Stănescu, S., *Enciclopedia dezvoltării sociale*, Iași, Editura Polirom, 2007.
8. Pop, L. M., *Dicționar de politici sociale*, București, Editura Expert, 2002.
9. Rusu, O., Vilcu, I., Petrescu, C., *Locul și rolul organizațiilor neguvernamentale pe piața de servicii sociale din România*, București, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, 2007.
10. Sen, A., *Dezvoltarea ca libertate*, București, Editura Economică, 2004.
11. Yidan W. (coord), *Public – Private Partnerships in Social Sector. Issues and Country Experiences in Asia and Pacific*, Tokyo, ADBI Publishing, 2000.
12. Zamfir, C., Vlăsceanu, L., *Dicționar de sociologie*, București, Editura Babel, 1998.
13. \*\*\* United Nations Foundation, *Understanding Public – Private Partnership*, disponibil online la [www.undp.org](http://www.undp.org), 2003.
14. \*\*\* United States General Accounting Office, *Public – Private Partnership: Key Elements of Federal Building and Facility Partnerships*, disponibil online la [www.gao.gov](http://www.gao.gov), 1999.
15. \*\*\* United States General Accounting Office, *Public – Private Partnership: Pilot Program Needed to Demonstrate the Actual Benefits of Using Partnerships*, disponibil online la [www.gao.gov](http://www.gao.gov), 2001.
16. \*\*\* United States General Accounting Office, *Public – Private Partnership: Factors to Consider When Deliberating Governmental Use as a Real Property Management Tool*, disponibil online la [www.gao.gov](http://www.gao.gov), 2001.
17. \*\*\* Ordonanța de Guvern nr. 68/2003 privind serviciile sociale, modificată și completată.
18. \*\*\* Legea 47/2006 privind sistemul național de asistență socială în România.
19. \*\*\* Legea 34/1998 privind acordarea unor subvenții asociațiilor și fundațiilor române cu personalitate juridică, care înființează și administrează unități de asistență socială.
20. \*\*\* Legea 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general.
21. \*\*\* OG nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

**H**ow can we make an efficient public policy in social services delivery in Romania? The purpose of this article is to make a diagnosis of public policy instruments in social services delivery in Romania: public – private partnership and social contracting. The principles of government reform emphasize the importance of efficiency in public expenditure, improving steering and customer services. Public – private partnership and social contracting are public policy instruments that can be used to accomplish the principles of public administration reform. Starting with the presentation of social services financing forms in European Union and with the cooperation models between NGOs and government, we make an analysis of Romanian public policy in social services delivery.

**Key words:** social contracting, public – private partnership, social services, administration reform, non-governmental organizations.