

A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models

A guide for policy makers and practitioners in the CIS region



KAZAKHSTAN

UZBEKISTAN

KYRGYZSTAN

TURKMENISTAN



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Ghid privind modele de prestare a serviciilor sociale neguvernamentale

Ghid pentru autori de politici și practicieni din regiunea CSI



Traducerea acestui Ghid a fost posibilă grație ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID), în cadrul Programului Consolidarea Societății Civile în Moldova (MCSSP), implementat de FHI 360, și grație susținerii Fundației Est-Europene din resursele financiare oferite de Guvernul Suediei prin intermediul Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida). Conținutul este responsabilitatea autorilor și nu reflectă neapărat poziția USAID, Guvernului SUA, FHI 360, Guvernului Suediei, Sida, sau a Fundației Est-Europene.

Autorii acestui Ghid sunt Nilda Bullain și Luben Panov, experți ai Centrului European pentru Drept Necomercial (ECNL). Asistent cercetări: Hanna Asipovich, ECNL.

Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL) este o organizație de utilitate publică din Ungaria, care promovează un cadru legal și de politici favorabil pentru societatea civilă din Europa și alte regiuni ale lumii. ECNL împărtășește modele alternative de reglementare, lecții învățate și experiențele din diferite țări și oferă informații comparative pentru a ajuta partenerii locali să adapteze sau să creeze noi soluții adecvate pentru mediile lor. ECNL oferă consiliere diferitor inițiative, privind reglementarea societății civile, inclusiv în legislația privind asociațiile și fundațiile, finanțarea publică, filantropia, contractele sociale, participarea publică și parteneriatele dintre guvern și societatea civilă, etc. Pentru mai multe informații, a se vedea <http://www.ecnl.org>

Toate drepturile rezervate. Nici o parte din această publicație nu poate fi reprodusă, păstrată în sisteme de tocarea datelor sau transmisă în orice formă sau prin orice mijloace (electronice, mecanice, fotocopiere, înregistrare sau altele, fără permisiunea prealabilă.

Viziunile prezentate în această publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat viziunile PNUD.

Coordonator publicație: Michaela Lednova
Revizuit de către expertul Pavle Golicin
Revizuit de către colegii Alla Bakunts, Vesna Bosnjak, Vesna Ciprus,
Balazs Horvath, Nick Maddock, Vladimir Mikhailev, Clare Romanik, Victoria Sbuelz,
Stephan Schmitt-Degenhardt, Albert Soer

Redactor : Swapnil Edwards

ISBN : 978-92-95092-49-5

Drepturi de autor © 2012

Biroul Regional PNUD pentru Europa și Comunitatea Statelor Independente

Mulțumiri

Dorim să mulțumim următorilor parteneri care au susținut acțiunile de cercetare ale ECNL: Natalia Bourjaily, ICNL (SUA); Nune Pepanyan și Hasmik Madatyan (Armenia); Hrachya Amiryan și Hripsime Kirakosyan, Mission Armenia; Arsen Stepanyan, Counterpart Armenia (Armenia); Elizabeth Warner și Aygul Kaptaeva, Biroul ICNL din Asia Centrală (Kazahstan); Alex Vinnikov și Maxim Latsiba (Ucraina), Roland Kovats, PACT (Ucraina); Andrey Kroupnik, Departamentul Politici Interne al Consiliului municipal Odesa (Ucraina); Mikhaylo Zolotuhin, “Fondul pentru dezvoltarea orașului Nicolaev” (Ucraina); Katarzyna Szymielewicz și Piotr Bogdanowicz, Clifford Chance (Polonia).

Mulțumirile noastre sunt adresate, de asemenea, personalului Birourilor de țară ale PNUD pentru susținerea și asistența lor, în special: Alla Bakunts de la PNUD Armenia; Ainur Baimyrza, Maral Sheshembekova, Ecaterina Paniklova, Irina Yurchinskaya de la PNUD Kazahstan; Olga Chirkina, Valeriy Oliynyk și Victoria Sbuelz de la PNUD Ucraina.

La fel, aducem sincere mulțumiri lui Pavle Golicin pentru revizuirea completă a publicației și observațiile sale valoroase. Dorim de asemenea să menționăm implicarea lui Stephan Schmitt-Degenhardt, care a contribuit considerabil la acest ghid prin cunoștințele sale de specialitate în domeniul sectorului privat și a parteneriatelor publice-private. Nu în ultimul rând, aprecierile noastre sunt adresate Allei Bakunts, Vesna Bosnjak, Vesna Ciprus, Balazs Horvath, Nick Maddock, Vladimir Mikhailev, Clare Romanik, Victoria Sbuelz, Stephan Schmitt-Degenhardt și Albert Soer, care au oferit comentarii utile și contribuții pentru această publicație.

Nilda Bullain și Luben Panov
Centru European pentru Drept Necomercial

Michaela Lednova
Centrul Regional PNUD, Bratislava

Cuvînt înainte

Crizele financiară și economică au afectat, în măsură diferită, nivelul cheltuielilor publice pentru servicii sociale, în toate țările din regiunea CSI. Necesitatea de a realiza un impact mai mare, în pofida resurselor în scădere, a impus multe state să-și reexamineze modul de prestare a serviciilor sociale cetățenilor. Accesul egal la serviciile sociale, prestarea integrată de servicii și coordonarea sectoarelor și politicilor relevante necesită un grad înalt de colaborare între diferiți actori, atât guvernamentali, cât și neguvernamentali. Pentru ca o astfel de abordare să aibă succes, sunt necesare noi cadre legale, proceduri și deprinderi inovatoare. Este importantă schimbarea atitudinilor și valorilor, pentru a consolida cooperarea la diferite nivele ale administrației publice, dar și între actorii publici și cei neguvernamentali. În această ordine de idei, parteneriatele bine-definite dintre furnizorii publici de servicii și cei neguvernamentali, sunt de o importanță majoră.

Aspectul privind nivelul adecvat și ”combinăția corectă” de servicii sociale este unul discutabil. Conceptul parteneriatelor dintre actorii guvernamentali și cei neguvernamentali pentru prestarea serviciilor este interpretat diferit în diferite contexte și uneori este perceput în mod diferit de diferiți actori în același context. Totuși, un aspect rămîne indiscutabil – obligația statelor de a asigura acces egal la servicii tuturor cetățenilor care au nevoie de astfel de servicii. În vederea îndeplinirii acestei obligații, statele din regiune tot mai mult caută să creeze parteneriate cu actorii neguvernamentali, de cele mai multe ori cu organizații ale societății civile (OSC). În pofida dilemelor și diferitelor abordări privind prestarea serviciilor, în regiune treptat se produce o trecere de la perspectiva bunăstării la cea a dezvoltării sociale în ceea ce privește aceste servicii. Un element important al acestei schimbări este practica contractării sociale.

Acesta este motivul axării prezentului Ghid asupra contractării sociale – finanțarea susținerii OSC pentru prestarea serviciilor sociale persoanelor celor mai vulnerabile și marginalizate, care trebuie să fie prestate la nivel comunitar. Este important de menționat că contractarea socială nu este un concept întrutotul nou pentru țările din regiune. Cu toate acestea, există loc pentru trans-fertilizarea practicilor și sporirea în continuare a transparenței și răspunderii actorilor implicați în contractarea socială și prestarea serviciilor sociale.

În baza practicilor curente și a studiilor de caz detaliate din trei țări CSI – Armenia, Kazahstan și Ucraina – prezentul Ghid oferă un set de recomandări pentru factorii de decizie, ținând cont de avantajele, precum și de principalele provocări în ceea ce privește contractarea socială transparentă și prestarea serviciilor sociale centrate pe oameni. Diversele raționamente de politică, cadrele legale și practicile de implementare prevăzute în prezentul Ghid au un aspect comun: autoritățile publice centrale și cele locale percep OSC drept partenerie în prestarea serviciilor sociale.

Trebuie subliniat că OSC, prin misiunea, experiența și capacitățile de includere a cetățenilor pot și trebuie, să acopere un spectru larg de roluri și, din aceste considerente, nu trebuie să fie reduse la simpli prestatori de servicii. De asemenea, trebuie să se țină cont de faptul că, oricât de deschise ar fi autoritățile locale către participarea cetățenilor la monitorizarea și prestarea serviciilor sociale, abilitatea lor de a acționa adecvat poate fi limitată din cauza deficiențelor cadrului legal și instituțional, precum și a lipsei de deprinderi și capacități tehnice necesare.

Așadar, consolidarea capacităților trebuie să sprijine eforturile de promovare și avansare a practicilor inovatoare de contractare socială. În cele din urmă și cel mai important, un mediu permisibil acțiunilor din partea societății civile reprezintă premisa cheie pentru parteneriate mai strânse între stat și OSC în prestarea serviciilor sociale. Există loc pentru o deschidere mai mare pentru acțiunile societății civile în statele din regiune, precum și pentru consolidarea în continuare a colaborării dintre stat și sectorul societății civile.

Sperăm că prezentul Ghid va oferi informații și date care vor ajuta decidenții politici și practicienii să introducă practici inovatoare pentru îmbunătățirea prestării serviciilor și integrarea acestora la nivel comunitar. De asemenea, sperăm că Ghidul va oferi un imbold puternic pentru relații strânse de colaborare între actorii care lucrează împreună întru realizarea scopului comun de a asigura un nivel mai bun de acces la servicii și o bunăstare mai înaltă pentru toți. Aceasta este o necesitate imperioasă, dacă e să luăm în considerare că termenul limită de realizare a Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului – anul 2015 – se apropie foarte rapid.



Jens Wandel
Vice Director regional și Director al Centrului regional

Cuprins

Acronime și abrevieri.....	7
Sumar executiv.....	8
I. Introducere.....	12
I.1. Despre Ghid.....	12
I.2. Metodologia.....	14
II. Includerea prestatorilor neguvernamentali în prestarea serviciilor sociale: Cadrul de politici.....	16
II.1. Abordarea bazată pe drepturile omului.....	16
II.2. Definiția serviciilor sociale.....	18
II.3. Raționamentele politicilor privind contractarea socială	23
II.4. Modele de colaborare stat – OSC.....	27
II.5. Finanțarea de stat a prestării serviciilor sociale.....	30
II.6. Considerațiuni-cheie în reglementarea contractării sociale.....	37
II.7. Precondițiile unei contractări sociale eficiente	42
III. Rolul OSC în prestarea serviciilor sociale.....	45
III.1. Considerațiuni privind includerea OSC în sistemul de prestare a serviciilor sociale.....	45
III.2. Avantajele OSC în calitate de prestatori de servicii.....	49
III.3. Impedimente în participarea OSC la prestarea serviciilor sociale	52
III.4. Avantajele comparative ale OSC și organizațiilor profit în prestarea serviciilor sociale.....	56
IV. Analiza politicilor, a cadrului legal și a practicilor în Armenia, Kazahstan și Ucraina	62
IV. 1. Conceptul contractării sociale în regiunea CSI	62
IV. 2. Armenia.....	64
IV. 3. Kazahstan.....	72
IV.4. Ucraina.....	82
Glosar.....	99
Anexa 1 – Listă de verificare pentru introducerea mecanismului de contractare socială la nivel local.....	105
Anexa 2: Armenia - Lista municipiilor.....	115
Bibliografie și referințe	116

Acronime și abrevieri

AMD	Dram armenesc
CEDAW	Convenția privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor
CSI	Comunitatea Statelor Independente
OSC	Organizație a societății civile
CDPD	Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dezabilități
CDC	Convenția privind Drepturile Copilului
ECSI	Europa și Comunitatea Statelor Independente
ECNL	Centrul European pentru Drept Necomercial
EUR	Euro
PIB	Produs Intern Brut
ABDO	Abordare bazată pe drepturile omului
CIDESC	Convenția internațională cu privire la drepturile economice, sociale și culturale
ICNL	Centrul Internațional pentru Drept Necomercial
KZT	Tenghe kazah
ONG	Organizație neguvernamentală
FSI	Fondul Social de Inovații
RU	Regatul Unit
UAH	Hrivna ucraineană
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
USAID	Agenția Statelor Unite ale Americii pentru Dezvoltare Internațională
USD	Dolar SUA

Sumar executiv

Prezentul Ghid a fost elaborat de o echipă a Centrului European pentru Drept Necomercial (ECNL) și se este bazat pe cercetările pe teren realizate în trei țări – Armenia, Kazahstan și Ucraina. Echipa s-a bazat, de asemenea, pe analiza amplă a studiilor și legislației actuale privind contractarea socială în Europa și Comunitatea Statelor Independente (ECSI).

Ghidul se axează pe prestarea serviciilor de către organizațiile societății civile (OSC) cu susținere din fondurile publice, în mare parte datorită faptului că OSC reprezintă principalii prestatorii neguvernamentali de servicii din regiunea CSI. Din aceste considerente, deși în introducere Ghidul face trimitere la toți prestatorii neguvernamentali, el prezintă studii de caz și oferă îndrumări în primul rând în legătură cu organizațiile nonprofit, non-publice, denumite în continuare OSC.

Ghidul afirmă obligația statului de a asigura prestarea serviciilor sociale în modul stipulat de instrumentele legale internaționale și subliniază înfișetatea abordării bazate pe drepturile omului în prestarea serviciilor. Deși responsabilitatea statului și finanțarea serviciilor nu pot fi delegate, pentru operarea unor astfel de servicii pot fi contractați prestatori neguvernamentali. Modalitățile mixte de prestare a acestui tip de servicii fac posibilă îmbunătățirea accesului la ele a persoanelor care au nevoie de servicii sociale, lărgind astfel opțiunile disponibile pentru ei.

Prezentul Ghid stabilește că succesul contractării sociale este strâns legat de procesele de centralizare. Aceasta include în special necesitatea de a aloca venituri adecvate pentru contractarea socială, precum și autoritatea de a lua decizii cu privire la venituri și cheltuieli la nivel local. În cazul când autoritățile centrale delegă responsabilitatea pentru servicii la nivel municipal fără a crea un cadru care să permită finanțarea serviciilor, este puțin probabil că serviciile vor fi prestate în volumul și calitatea necesară. În unele cazuri serviciile ar putea să nu fie prestate deloc, deși autoritățile locale sunt obligate prin lege să asigure prestarea lor. Pe de altă parte, nu ne putem aștepta ca autoritățile centrale să finanțeze de unele singure toate necesitățile locale și, din aceste considerente, trebuie explorate diferite opțiuni pentru a genera fonduri la nivel local (de exemplu, prin colectarea impozitelor pentru proprietate, a taxelor locale, taxelor de utilizator, și împrumuturilor la nivel municipal).

Există diferite raționamente de politici pentru implicarea în contractarea socială. Unul dintre motivele principale pentru includerea prestatorilor privați profit și nonprofit este că statul nu reușește să se descurce de unul singur. Contractând servicii din afară, autoritățile își pot concentra eforturile asupra elaborării politicilor, ca funcție de bază. Un alt avantaj important al contractării serviciilor în exterior este faptul că către prestatorii neguvernamentali pot oferi o valoare adăugată, adică beneficii suplimentare pentru aceleași servicii și/sau preț, în raport cu prestarea de către autoritățile publice.

Pentru ca modalitatea mixă de prestare a serviciilor să funcționeze adecvat este necesară reglementarea clară a procedurii de contractare socială. Esențiale pentru procedurile de contractare socială sunt principiile concurenței deschise și echitabile, ale transparenței și răspunderii în cheltuirea fondurilor publice. De obicei regulile generale de achiziție nu sunt pe deplin potrivite pentru procurarea serviciilor sociale, acestea mai curând ar putea servi drept bază pentru reglementarea contractării sociale.

Cea mai evidentă distincție este că, în cazul contractării sociale, prețul nu trebuie să fie factorul-cheie la selectarea prestatorului. Prioritate trebuie să aibă calitatea serviciului și alți factori care determină cel mai bun raport calitate-preț. De fapt, prețurile sunt deseori stabilite de legislația națională sau reglementările locale.

Prezentul Ghid identifică cinci premize-cheie pentru o contractare socială eficientă, absența cărora ar putea periclita succesul contractării. Acestea sunt:

(1) **Echilibrul între responsabilitate și autoritate:** în cazurile când autoritățile locale sunt împuternicite să asigure prestarea serviciilor sociale, acestea trebuie să fie capabile să determine necesitatea pentru serviciile respective și să colecteze venituri locale pentru a asigura finanțarea.

(2) **Accesibilitatea financiară:** este necesar să existe fonduri suficiente, adecvate și previzibile pentru a finanța serviciile la nivel local, pentru a asigura că beneficiarii se bucură de acces adecvat la serviciile respective.

(3) **Capacitatea:** Atât autoritățile locale, cât și OSC trebuie să investească în abilități speciale pentru a se implica în contractarea socială.

(4) **Transparența:** Contractarea socială poate fi compromisă, dacă nu există un proces transparent și echitabil în încheierea și gestionarea contractelor.

(5) **Răspunderea:** mecanisme adecvate de responsabilizare atât pentru autoritățile locale, cât și pentru OSC, prin care prestatorii de servicii să asigure că contractarea socială își realizează scopul său benefic fundamental – sporirea accesibilității serviciilor sociale și ajustarea acestora la necesitățile beneficiarilor.

Există un șir de avantaje importante pentru OSC în calitate de prestatori de servicii: (1) sunt mai aproape de beneficiari și de problemele acestora; (2) au un potențial înalt de inovație; și (3) sunt mai flexibile și, respectiv, mai receptive la necesitățile beneficiarilor. De asemenea, OSC pot veni cu resurse suplimentare și multiplica astfel efectele intervenției, complementând finanțarea publică cu fonduri filantropice. Deseori OSC dispun de expertiza care nu poate fi găsită în sectorul public și aduc noi subiecte pe agenda de politici. Ținând cont de toate aceste lucruri, OSC trebuie privite ca parteneri și implicate în întregul proces de contractare socială – de la stabilirea priorităților pînă la prestarea serviciilor și monitorizare/evaluare.

Atunci când analizăm conceptului de contractare socială în regiunea CSI, trebuie să subliniem că, deși există un termen care este utilizat pe larg în aceste țări pentru contractarea socială (*socialnyi zakaz*), conceptul în sine nu este tocmai clar și se interpretează în diferite țări în mod diferit. Contractarea socială reprezintă o suprapunere între politicile de pentru prestarea serviciilor sociale și cele pentru acordarea susținerii OSC. La fel ca în majoritatea țărilor din această regiune, ambele domenii de politici sunt încă în dezvoltare și uneori sunt considerate identice.

De exemplu, contractarea socială, ca instrument, de regulă susține nu doar OSC care prestează servicii sociale, dar și activități în domeniul educației, culturii, mediului, sau chiar cheltuielile instituționale ale organizațiilor.

Din acest considerent, este important de reiterat că scopul primar al contractării sociale, în modul definit de prezentul Ghid, este asigurarea prestării serviciilor sociale de bază acelor grupuri ale societății care au nevoie de ele.

În același timp, includerea OSC în prestarea serviciilor poate avea un impact vital asupra dezvoltării și durabilității lor, ceea ce constituie un beneficiu important care derivă din modalitatea mixă de prestare a serviciilor în regiunea CSI. Evaluările de țară și studiile de caz din prezentul Ghid demonstrează bunele practici în implementarea anumitor elemente ale contractării sociale, precum și provocările cu care încă se confruntă autoritățile centrale, locale și prestatorii de servicii din cadrul OSC.

Prezentul Ghid oferă un set de recomandări-cheie pentru factorii de decizie și toate părțile interesate, pentru a contribui la abordarea problemelor, a spori eficiența contractării sociale și a îmbunătăți accesul la servicii sociale în regiune. Recomandările se bazează pe cercetările efectuate în cele trei țări și unele dintre ele abordează probleme specifice acestor țări. În același timp, dată fiind similaritatea între sistemele de prestare a serviciilor în CSI, dacă ar fi adaptate după context, acestea ar putea fi aplicabile tuturor țărilor din regiune. Recomandările includ:

- Responsabilitatea pentru prestarea serviciilor sociale trebuie să rămână pe seama autorităților: Autoritățile sunt obligate să presteze serviciile sociale de bază și trebuie să elaboreze un cadru adecvat de politici pentru a-și îndeplini această obligație; cadrul de politici poate include contractarea socială ca mecanism principal sau complementar pentru livrarea serviciilor sociale.
- Autoritățile trebuie să asigure finanțare adecvată pentru serviciile față de prestarea cărora au o obligație legală: Această responsabilitate atrage după sine prevederea finanțării suficiente și previzibile (pe termen lung/continuă) pentru servicii, la nivel central sau local.
- Este necesar să se facă distincția între granturile acordate OSC și contractele sociale: Granturile constituie un mecanism mai potrivit pentru finanțarea inovațiilor, noilor afaceri și a activităților de consolidare a capacității, pe când contractele trebuie să finanțeze livrări de servicii permanente, pe termen lung.
- Este necesar de a crea un mecanism specific și de a elabora îndrumări privind contractarea socială: acest proces este diferit față de procesul de achiziții și are drept scop asigurarea unui raport adecvat între calitate și preț. În livrarea serviciilor sociale prețul nu trebuie să fie unicul factor determinant; cu toate acestea, contractarea socială este similară cu procesul de achiziții prin faptul că urmează principiile transparenței și răspunderii în cheltuirea fondurilor publice.
- Drepturile și necesitățile beneficiarilor trebuie să aibă un rol central pe tot parcursul procesului: Beneficiarii trebuie să fie implicați în evaluarea necesităților și elaborarea serviciilor; trebuie să li se ofere diferite opțiuni de mecanisme de livrare și trebuie încurajați să participe la monitorizarea și evaluarea ulterioară a serviciului.
- Statele trebuie să investească în dezvoltarea capacităților autorităților locale și ale OSC: Deși aceasta reprezintă o dilemă din cauza constrângerilor legate de timp și resurse, o abordare treptată în introducerea mecanismului de contractare socială poate ajuta la focusarea investiției. Acest fapt este de o importanță majoră în regiune, unde autoritățile trebuie să treacă de la prestarea serviciilor la elaborarea politicilor și monitorizarea standardelor de calitate, iar OSC trebuie să asigure continuitatea prestării serviciilor și a standardelor pentru a deveni prestatori de servicii eficienți.

- OSC-urilor trebuie să li se permită să participe la și să desfășoare activități economice directe: Aceste activități nu doar ar reprezenta o sursă importantă pentru durabilitatea OSC, dar și ar contribui la promovarea implementării contractării sociale.
- Este necesară monitorizarea eficientă a modului de prestare a serviciilor: Scopul evaluării (axate pe proces, performanță, impact) trebuie să fie clar, iar OSC și beneficiarii trebuie să fie implicați în procesul de monitorizare, împreună cu instituțiile de stat responsabile de monitorizare și asigurarea calității.
- Contractarea socială funcționează cel mai bine ca parteneriat: Deși toți partenerii activează având scopul comun de a oferi cele mai bune servicii beneficiarilor, exprimarea în scris a cadrului de colaborare ar facilita încrederea și aranjamente de finanțare eficiente între municipalități, OSC și mediul de afaceri/donator și ar ghida așteptările și eficientiza executarea acordurilor.

I. Introducere

I.1. Despre Ghid

Multe țări din Comunitatea Statelor Independente (CSI) se află în prezent în proces de restructurare a sistemelor lor publice și sociale pentru a face față provocărilor legate de dificultățile economice și sociale profunde. În această încercare, ei încearcă să stabilească echilibrul între administrația publică centrală și cea locală, în ceea ce privește autoritatea acestora dar și finanțarea. Aceste evoluții oferă posibilitatea și necesitatea de parteneriate sporite între prestatorii neguvernamentali (OSC și companii private) și stat.

Criza financiară și economică a determinat reducerea PIB-ului și a încasărilor la buget într-un șir de țări CSI. Acest fapt are nu doar efecte economice, dar și sociale – locurile de muncă pierdute nu sunt compensate prin crearea altora, iar autoritățile trebuie să facă mai multe, având la dispoziție mai puține resurse pentru finanțarea serviciilor sociale. Oportunitățile reduse de angajare exacerbează în continuare situația celor mai vulnerabile grupuri ale populației – persoanele care nu au un loc de muncă pe parcursul unei perioade îndelungate, migranții, refugiații și persoanele dislocate intern, persoanele cu dezabilități, minoritățile și alte persoane în situații dezavantajate.

Exacerbarea problemelor sociale determină necesitatea unirii eforturilor tuturor partenerilor – autoritățile centrale și locale,

OSC, mediul de afaceri și societatea în ansamblu – pentru restructurarea sistemelor sociale din aceste țări și abordarea problemelor sociale prin modalități inovatoare și mai eficiente de prestare a serviciilor. Scopul prezentului Ghid este de a explora o abordare a reformei sistemelor sociale din Europa de Est și în primul rând din CSI și anume „contractarea socială”, prezentând modalitățile de colaborare a statului (atât la nivel central cât și local) cu prestatorii neguvernamentali, în vederea furnizării serviciilor sociale populației – așa-numitele modalități mixte.¹

„Serviciile sociale” și „contractarea socială” nu sunt termeni stabiliți la nivel internațional care ar avea o singură definiție obiectivă relevantă pentru toate țările din regiune. Deși există anumite aspecte comune, fiecare țară își are propria abordare și concepție care derivă din aceste deosebiri. De aceea, când se discută posibilitatea de a contracta prestatori neguvernamentali în scopul prestării serviciilor sociale, trebuie să fie clar care sunt serviciile sociale incluse în această categorie și care sunt potențialii prestatori ale acestora. Echipa de cercetare s-a axat pe serviciile sociale în sensul îngust al acestui termen – serviciile din domeniul asistenței sociale destinate grupurilor vulnerabile, care exclud transferul de bani straturilor sărace și vulnerabile. (O definiție mai detaliată conceptului de servicii sociale, precum și explicarea termenilor utilizați în prezentul Ghid pot fi găsite în Glosar.)

¹ Modalitatea mixă de prestare a serviciilor sociale se referă la colaborarea dintre stat și prestatorii neguvernamentali la finanțarea și prestarea serviciilor sociale. A se vedea Glosarul pentru o definiție mai detaliată.

După finalizarea cercetărilor teoretice și a vizitelor pe teren², a devenit clar că principala țintă a prezentului Ghid va fi prestarea serviciilor de către OSC cu susținere din surse de finanțare publică, dat fiind că aceștia sunt principalii prestatori de servicii neguvernamentale în regiunea CSI. Din aceste considerente, deși Ghidul face trimitere la toți prestatorii neguvernamentali în unele secțiuni, el prezintă studii de caz și îndrumări în primul rând în ceea ce privește organizațiile nonprofit, neguvernamentale, denumite în continuare OSC.

Scopul acestui ghid este de a sensibiliza în privința oportunităților și provocărilor ce țin de contractarea serviciilor sociale, precum și de a prezenta principalele probleme legate de legislația relevantă și implementarea practică a acesteia. Ghidul poate servi drept bază pentru un dialog deschis între diferiți parteneri în ceea ce privește dezvoltarea de mai departe a contractării sociale în propria țară pentru a asigura atingerea scopului său primar – sporirea accesului persoanelor care au nevoie de servicii sociale. Deși exemplele de țări și studii de caz se axează pe CSI, cadrul analitic, constatările și recomandările vor fi relevante și pentru țările din Balcanii de vest și alte țări în proces de tranziție.

Structura Ghidului a fost alcătuită astfel, încât să conducă actorii de politici, practicienii în domeniul dezvoltării și alte părți interesate din sectorul public și cel neguvernamental prin procesul de oferire a răspunsurilor la întrebările de mai sus. Ghidul conține:

- Abordarea cadrului larg de politici și reglementări privind contractarea socială;
- O descriere a principalelor raționamente de politici și condiții pentru ca autoritățile centrale și locale să se implice în contractarea socială;
- O scurtă diferențiere între contractarea serviciilor sociale și alte forme de finanțare publică acordată OSC;
- O analiză a rolului OSC în prestarea serviciilor sociale;
- O descriere a situației în domeniul contractării sociale în trei țări CSI selectate – Armenia, Kazahstan și Ucraina³;
- Prezentarea a trei studii de caz și lecțiile învățate – câte unul din fiecare țară;
- Recomandări pentru țări, referitoare la modul de îmbunătățire a propriilor sisteme de prestare a serviciilor sociale prin includerea OSC în prestarea acestor servicii prin intermediul mecanismelor de contractare socială;

Publicația își pune drept scop să răspundă la următoarele întrebări principale:

- Ce este contractarea socială și cum poate fi aplicată în contextul CSI?
- De ce autoritățile ar trebui să opteze pentru contractarea socială?
- Care sunt elementele-cheie ale cadrului normativ pentru contractarea socială?
- Cum pot fi finanțate serviciile sociale prestate de către un actor neguvernamental?
- Care este rolul OSC în prestarea serviciilor sociale?
- Care sunt beneficiile contractării OSC pentru prestarea serviciilor sociale?
- Care sunt riscurile și obstacolele implicate?
- Care sunt pașii necesari pe care autoritățile trebuie să-i întreprindă dacă dorește să introducă un sistem eficient de contractare socială?

² În timpul vizitelor pe teren în Armenia, Kazahstan și Ucraina, echipa de cercetare a intervievat reprezentanți ai ministerelor și autorităților publice locale care aplică contractarea socială, precum și OSC și beneficiari. Au fost organizate grupuri-țintă în fiecare dintre cele trei țări, cu participarea partenerilor locali implicați în contractarea socială.

³ Pentru criteriile de selectare a celor trei țări, a se vedea secțiunea 1.2 a Ghidului.

- O listă de verificare a acțiunilor practice ce trebuie întreprinse de către autoritățile locale la introducerea mecanismelor de contractare socială.

Ghidul va fi un instrument util pentru:

- Autoritățile centrale și locale, pentru a le ajuta la reformarea sistemelor de livrare a serviciilor sociale și introducerea mecanismelor de contractare a entităților nestatale pentru prestarea serviciilor sociale;
- Autoritățile locale, pentru a le ajuta la trasarea necesităților comunitare și planificarea abordării necesităților respective;
- Birourile de țară ale PNUD, pentru a le ajuta să înțeleagă avantajele și dezavantajele modalităților mixte ale prestării serviciilor sociale și rolul OSC și al altor prestatori neguvernamentali în procesul de livrare a serviciilor sociale; și să elaboreze programe pentru a concepe mai eficient modelul de parteneriat în prestarea serviciilor sociale în contexte specifice;
- OSC și altor prestatori de servicii sociale, pentru a le ajuta să înțeleagă mai bine sistemul de prestare a serviciilor sociale în ansamblu; să identifice îmbunătățirile necesare în ceea ce privește propriile lor capacități dar și sistemul general de prestare a serviciilor și să promoveze eficientizarea acestora.

I.2. Metodologia

Ghidul se bazează pe:

- (a) O analiză a studiilor și legislației actuale în domeniul contractării sociale, în primul rând în Europa; și

- (b) Examinarea situației în cele trei țări propuse de autori și aprobate de Centrul Regional PNUD din Bratislava – Armenia, Kazahstan și Ucraina.

Aceste țări au fost selectate deoarece fiecare dintre ele prezintă un model diferit de contractare socială: ele reprezintă cele trei regiuni diferite ale CSI, dar diferă și după mărime, sistem economic și social. Mai mult, cele trei țări se află la diferite nivele de descentralizare a sistemelor de asistență socială și implicare a OSC în prestarea serviciilor sociale. Republica Armenia oferă un exemplu de inițiere a finanțării de către autorități pentru serviciile prestate de către OSC, chiar dacă în această țară serviciile sociale sunt încă în mare parte prestate de actori neguvernamentali. În Kazahstan există un sistem centralizat de susținere din partea sectorului public – în 2009 au fost încheiate „contracte sociale” în sumă de peste 10 milioane de dolari SUA⁴, iar statul și-a declarat în mod repetat angajamentul față de contractarea socială; la nivel local, de asemenea există exemple bune de astfel de practici. Ucraina poate fi privită drept o țară unde s-au înrădăcinat diverse metode de colaborare dintre stat și OSC și care dezvoltă un sistem mai complex și mai sofisticat de contractare socială.

Prezentul Ghid a fost întocmit în baza:

- Studiului teoretic al legislației actuale și al proiectelor de legi din Armenia, Kazahstan și Ucraina, al regulamentelor existente și al altor acte relevante (de ex. legislația anterioară, date/statistică);
- Consultarea vastă a literaturii internaționale relevante, inclusiv a studiilor academice, a rapoartelor instituțiilor de stat și OSC, a resurselor PNUD, etc. (a se vedea Bibliografia pentru lista întreagă);

⁴ Kaptaeva, A., Kazakh Experience of state funding for NGOs through social contracting, the Third Sector Journal, Kyrgyzstan, June 2010

- Vizite pe teren în cele trei țări și întruniri cu experți naționali și locali, factori de decizie, reprezentanți ai OSC și alți parteneri din toate cele trei sectoare;
- Mese rotunde organizate în fiecare țară cu experți și parteneri, în cadrul cărora s-au discutat meritele, deficiențele și lacunele sistemelor de servicii sociale existente;
- realizarea studiilor de caz individuale care oferă informații despre practicile de contractare socială în fiecare țară;
- Discuții cu personalul PNUD din cadrul birourilor de pe teren și de la Centrul Regional din Bratislava și evaluarea colegială efectuată de către aceștia.

II. Includerea prestatorilor neguvernamentali în prestarea serviciilor sociale: Cadru de politici

II.1. Abordarea bazată pe drepturile omului

În primul rând și cel mai important, abordarea bazată pe drepturile omului (ABDO) trebuie analizată pentru a înțelege cadrul de politici pentru contractarea socială. (A se vedea Glosarul pentru o explicație a ABDO). De la bun început trebuie să subliniem că contractarea socială nu înseamnă delegarea sau transferarea responsabilității pentru serviciile sociale unui actor neguvernamental, ci mai degrabă - eficientizarea prestării serviciilor sociale prin modalități mixte de prestare a serviciilor sociale și prin implicarea prestatorilor neguvernamentali în baza unor proceduri clar definite și transparente.

II.1.1. Obligația statului de a presta servicii sociale

În legătură cu divizarea muncii între actorii publici și cei neguvernamentali în prestarea serviciilor sociale,

putem distinge trei componente de care trebuie să se țină cont la elaborarea cadrului de politici pentru contractarea socială:

- Responsabilitatea pentru prestarea serviciilor sociale;
- Finanțarea serviciului;
- Operarea (implementarea) serviciului.

Potrivit ABDO, în procesul de prestare a serviciilor statul este cel care trebuie să poarte întotdeauna obligația; statul nu poate transfera această responsabilitate prestatorului.⁵ De asemenea, statul va fi inevitabil principalul actor în finanțarea serviciilor respective, deși deseori sunt incluse surse de finanțare neguvernamentale pentru a complementa finanțarea de stat și a spori disponibilitatea resurselor. În cele din urmă, deși statul poate fi și principalul (sau chiar unicul) prestator care operează serviciile proprii-zise la nivel local, pentru această funcție pot fi contractați cu succes actori neguvernamentali și anume aici contractarea socială își joacă rolul.

⁵ Principalele instrumente cu privire la drepturile omului la care să ne referim în acest context includ, între altele, Convenția internațională cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (CIDECS); Convenția privind drepturile copilului (CDC); Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW); Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CDPD).

În baza principiului de realizare progresivă, autoritățile trebuie să întreprindă pașii necesari pentru asigurarea realizării drepturilor economice, sociale și culturale chiar și atunci când se confruntă cu constrângeri de resurse.⁶ Contractarea socială este una dintre modalitățile posibile de a aborda necesitatea urgentă de servicii sociale în situația în care autoritățile nu pot aloca suficiente resurse pentru a asigura servicii sociale de sinestătător (dintre țările incluse în Ghid, Armenia este un caz relevant. Cu toate acestea, implicarea prestatorilor neguvernamentali în servicii sociale nu trebuie considerată drept o înlocuire a executării de către autorități a obligațiilor lor privind asigurarea accesului egal la servicii sociale pentru toate grupurile de persoane care au nevoie de ele.⁷

Responsabilitatea guvernelor de a presta servicii sociale se exprimă în primul rând prin legislația cu privire la protecția socială care: (1) stabilește sarcinile obligatorii ale autorităților centrale și locale în prestarea serviciilor sociale, (2) oferă resursele adecvate pentru a îndeplini sarcinile respective, și (3) reglementează implementarea unor astfel de legi. Toate țările examinate în prezentul studiu au întreprins pași – atât la nivel național, cât și local – pentru a crea un cadru legal și fiscal favorabil pentru contractarea socială. Însă pentru a culege întreaga gamă de beneficii ale contractării sociale, în special când rezultatele pozitive pentru beneficiarii serviciilor depind de elaborarea politicilor, autoritățile trebuie să elaboreze un sistem complex și sofisticat de legislație, finanțare și supraveghere, iar aceasta

se dovedește a fi o provocare permanentă chiar și pentru cele mai dezvoltate țări din regiune.⁸ În Secțiunea II.6 includem o scurtă prezentare a elementelor-cheie ale unei astfel de reglementări.

II.1.2. Axarea pe beneficiari în elaborarea politicilor

Drepturile și necesitățile beneficiarilor trebuie să fie elementul central în elaborarea politicilor privind contractarea serviciilor sociale. Aceasta înseamnă că serviciile, fie că sunt prestate de prestatorii publici sau neguvernamentali, trebuie să țină cont de drepturile beneficiarilor de a accesa servicii adecvate și necesitățile lor de servicii sociale, în lumina principiilor stipulate în tratatele internaționale și legislația internă.

Drepturile respective nu sunt formulate uniform; cu toate acestea, în baza interpretării Convenției internaționale cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (CIDESC) și a Protocolului opțional aferent de către diverse instituții ONU și alți actori de dezvoltare, acestea pot fi rezumate după cum urmează:

- **Disponibilitatea:** Trebuie să fie disponibile suficiente dotări și servicii la nivelele corespunzătoare ale administrației teritoriale. Tipul dotărilor, bunurilor și serviciilor va varia în funcție de numeroși factori, inclusiv nivelul de dezvoltare al țării. Cu toate acestea, nivelele de bază de servicii sociale (inclusiv tratatele internaționale și legislația națională și locală) trebuie puse la dispoziția femeilor și bărbaților, fetelor și băieților care au nevoie de servicii sociale.

⁶ Articolul 2 al CIDESC impune părților obligația de a de a "întreprinde pași... în limita resurselor disponibile, în vederea realizării progresive a drepturilor recunoscute în prezenta Convenție, prin toate mijloacele adecvate, în special adoptarea măsurilor legislative."

⁷ Axarea pe ABDO poate de asemenea implica că, chiar dacă statul dispune de resursele necesare, angajarea actorilor neguvernamentali poate spori accesul și calitatea serviciilor pentru beneficiari (de exemplu, oferind mai multe opțiuni, concurență sporită între prestatori, etc.).

⁸ A se vedea de ex. dezbaterile privind contractarea socială în RU, accesate la 16 noiembrie 2010: <http://www.serco.com/institutere-source/subjects/UKmkt/thirdsector/index.asp>

⁹ În baza: Dreptul la cel mai înalt standard realizabil de sănătate: 08/11/2000. E/C.12/2000/4.: Comentariul General Nr.14 (2000) al Comitetului privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale al Consiliului Economic și Social la articolul 12 al Convenției Internaționale privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale la 17 februarie 2011 pe: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28sym-bol%29/E.C.12.2000.4.En>

- **Accesibilitatea:** Accesibilitatea are patru dimensiuni suprapuse:

– Nediscriinarea: Dotările și serviciile trebuie să fie accesibile în mod egal tuturor, în special persoanelor și grupurilor celor mai vulnerabile și/sau marginalizate, de jure și de facto, fără nici o discriminare pe motive interzise.

– Accesibilitatea fizică: Dotările și serviciile trebuie să fie ușor accesibile tuturor persoanelor, în special grupurilor vulnerabile și/sau marginalizate, cum ar fi vîrstnicii, persoanele cu dezabilități (inclusiv cei cu afecțiuni senzoriale și/sau fizice) și minoritățile etnice.

– Accesibilitatea economică: Serviciile sociale de bază trebuie să fie accesibile din punct de vedere financiar beneficiarilor. Plata pentru serviciile sociale trebuie să se bazeze pe principiul de egalitate, asigurîndu-se că acestea sunt accesibile tuturor, inclusiv grupurilor socialmente dezavantajate.¹⁰

– Accesibilitatea informațională: include dreptul de a căuta, primi și răspîndi informații și idei despre serviciile sociale prestate.

- **Calitatea:** În afară de a fi acceptabile cultural, serviciile sociale trebuie să fie adecvate din punct de vedere profesional și de o bună calitate. Aceasta necesită, printre altele, gestionare de către experți și personal abilitat, precum și instrumente minime de gestionare a calității, cum ar fi solicitarea părerilor beneficiarilor și evaluarea de către colegi etc.

II.2. Definirea serviciilor sociale

După cum s-a menționat în introducere, nu există o definiție universal acceptată a ceea ce constituie servicii sociale. (A se vedea Glosarul pentru definiția utilizată în acest Ghid). În același timp, în baza obligației descrise în Capitolul II.1, statul trebuie să definească serviciile statutare (numite de asemenea servicii garantate sau obligatorii) care sunt prestate populației. De cele mai multe ori, acestea sunt definite în legi specializate (legate de educație, sănătate, asistență socială), precum și în legile ce țin de împuternicirile/mandatele autorităților locale.¹¹ Finanțarea unor astfel de servicii trebuie să fie prevăzută anual în legea bugetului.

- **Acceptabilitatea:** Serviciile trebuie să respecte demnitatea umană și să fie adecvate din punct de vedere cultural, adică să respecte cultura persoanelor, minorităților, popoarelor și comunităților, să fie sensibile la cerințele gender și a ciclului de viață, precum și să tindă să respecte confidențialitatea și să îmbunătățească calitatea vieții celor implicați.

II.2.1. Tipologia serviciilor sociale

De regulă, politica socială și legile aferente cu privire la protecția socială definesc asistența socială în baza a două componente:

¹⁰ Acest principiu include posibilitatea și sugestia ca cei care își pot permite, să plătească pentru servicii, astfel făcînd posibilă oferirea serviciilor gratuit sau la un preț mai mic celor săraci.

¹¹ În timp ce termenul „servicii sociale” include o gamă largă de tipuri de servicii, conținutul său specific poate fi diferit în funcție de legislația țării. Uneori, în Polonia de exemplu, acesta este egalat cu domeniul mai larg al „serviciilor publice” sau „serviciilor de ajutor social”, cum ar fi ocrotirea sănătății, cultura, învățămîntul etc. În alte cazuri, cum ar fi în Bulgaria, serviciile sociale se referă doar la domeniul de asistență socială și sunt destinate primului rînd pături vulnerabile sau dezavantajate a populației. “Serviciile sociale sunt activitățile care susțin și extind oportunitățile persoanelor de a duce un mod independent de viață și sunt implementate la o instituție specializată și în comunitate”, Legea Bulgariei cu privire la asistența socială. De asemenea, a se vedea Glosarul.

- Oferirea de transferuri bănești și altă asistență materială (produse alimentare, medicamente, scaune pe roți sau alte produse pentru a contribui la îmbunătățirea situației persoanelor dezavantajate, în funcție de necesitățile lor); și
- Acordarea serviciilor care ajută persoanele dezavantajate să ducă o viață normală.

Deși acest Ghid nu abordează aspectul transferurile bănești, trebuie de menționat că acestea țin de responsabilitatea netransferabilă a guvernului, care se aplică de asemenea și unui șir de servicii sociale. În multe țări din regiune prestarea serviciilor sociale de către stat este încă o abordare dominantă. Cu toate acestea, tendința de a include prestatorii neguvernamentali în prestarea serviciilor devine tot mai puternică. Serviciile pot fi supuse contractării din exterior de către autoritățile centrale și locale. Totuși, unele tipuri de servicii nu pot fi contractate din exterior, cum ar fi serviciile și procedurile legate de adopția copiilor sau alte servicii de o sensibilitate sporită și specializate de îngrijire a copiilor. În plus, chiar și atunci când serviciul este contractat din afară, anumite funcții pot rămâne în competența guvernului care acționează în calitate de autoritate, de exemplu determinarea eligibilității pentru serviciu. Nu există un plan referitor la ce servicii sau funcții anume trebuie să fie prestate în continuare de stat. Aceasta depinde în mare măsură de cadrul general de politici din fiecare țară.

Cât privește serviciile sociale, există de asemenea două distincții principale:

1. Servicii sociale prestate în instituțiile rezidențiale (de asemenea denumite servicii instituționale)¹², și
2. Servicii sociale prestate la nivel comunitar (de asemenea denumite servicii neinstituționale).¹³

OSC și alți prestatori neguvernamentali se pricep cel mai bine la al doilea tip de servicii, deși în țările cu un sistem de asistență socială mai dezvoltat se obișnuiește ca și prestatorii neguvernamentali să întrețină sau gestioneze instituții sociale. În Europa, în ultimele două decenii se observă tendința de dezinstituționalizare - trecerea spre servicii prestate în comunitate și plasarea persoanelor în instituții doar atunci când serviciile comunitare nu pot fi prestate. De exemplu, copiii fără îngrijire parentală sunt aduși în centre de plasament, în timp ce persoanele în etate și cele cu dezabilități pot primi o combinație de servicii de îngrijire de zi și asistență la domiciliu. Mai mult, pentru a presta servicii celor nevoiași cât mai aproape posibil de locul lor de origine, instituțiile au devenit mai mici și mai comunitare, cum ar fi casele ce asigură un trai asistat pentru persoanele cu dezabilități.

O altă metodă de categorisire a serviciilor sociale constă în a face distincție între servicii de bază (denumite, de asemenea, primare sau generice) și servicii specializate.¹⁴ Conform acestei tipologii, serviciile de bază în esență sunt serviciile comunitare care oferă o deservire mai generică (cum ar fi centrele de asistență familială sau servicii de consiliere), în timp ce serviciile specializate se axează pe un anumit grup-țintă (cum ar fi protecția copiilor sau asistența acordată vîrstnicilor). Mai mult, serviciile instituționale pot fi definite ca servicii cu specializare înaltă, ca în Republica Moldova (a se vedea Boxa). În cele din urmă, unele legi includ termenul de „servicii sociale integrate”, scopul cărora este să satisfacă diferitele necesități ale clientului, armonizînd serviciile din diferite domenii (de exemplu, un serviciu de îngrijire după școală a copiilor cu dezabilități poate include elemente de asistență de familie, reabilitare medicală și dezvoltare educațională, în timp ce un serviciu de vizită la domiciliu pentru o persoană în vîrstă poate oferi asistență personală, precum și servicii de sănătate).

¹² Deși mai există multe instituții rezidențiale în țările din regiune, trebuie menționat că a fi Convenția cu privire la drepturile copilului, cît și Convenția cu privire la drepturile persoanelor cu dizabilități subliniază necesitatea asigurării formelor de îngrijire comunitară, iar instituțiile rezidențiale să fie folosite doar ca măsură temporară sau de ultim resort.

¹³ A se vedea de asemenea Glosarul pentru explicații despre serviciile sociale instituționale și comunitare.

¹⁴ A se vedea de asemenea Glosarul pentru mai multe detalii referitoare la definiția serviciilor de bază, specializate și integrate.

În perioada socialistă, în regiunea CSI politica predominantă era cea de instituționalizare a persoanelor, din aceste considerente, doar recent au început să apară servicii sociale alternative și deocamdată acestea se găsesc foarte rar în cadrul structurilor de stat. Cu cât mai mult țara va tinde să dezinstituționalizeze și să presteze servicii suplimentare transferurilor bănești, cât atât mai multe oportunități de contractare socială vor exista. Dat fiind că prestarea serviciilor sociale populației vulnerabile rareori este o afacere profitabilă, rolul OSC de prestatori complementari, alternativ de servicii sociale poate fi unul foarte semnificativ.

II.2.2. Responsabilitatea pentru prestarea serviciilor

Atunci când responsabilitatea pentru serviciile sociale este pusă în sarcina autorităților regionale și locale, trebuie să fie clar care servicii statutare (obligatorii) trebuie să presteze autoritățile regionale și locale. Unele servicii pot aparține municipiilor, iar altele – unităților teritoriale de nivel superior (cum ar fi raioanele sau regiunile în Ucraina).

Obligația de a întreprinde anumite servicii poate fi determinată, de asemenea, de un șir de persoane, locuitori ai municipiului respectiv (de ex., un municipiu ar fi obligat să presteze doar două-trei servicii de bază, în timp ce unul mai mare ar putea fi obligat să presteze un număr mai mare și o gamă mai largă de servicii sociale). Serviciile sociale cu specializare înaltă care sunt prestate în instituțiile rezidențiale (cum ar fi instituțiile pentru persoanele cu dizabilități mentale) de obicei sunt atribuite unei unități teritoriale de nivel superior sau unor municipii mai mari.

În afară de prestarea serviciilor statutare, există și posibilitatea prestării unor servicii care nu sunt stipulate în legislație. În acest caz, municipiile au opțiunea de a presta serviciul social, dacă pe teritoriul din subordinea lor există necesitatea pentru un astfel de serviciu. Legea nu poate prevedea toate necesitățile și serviciile posibile care pot apărea în comunitate (în multe cazuri, serviciile sociale au fost de fapt elaborate și prestate mai întâi de OSC), însă statul are responsabilitatea de a asigura că atunci când anumite servicii sunt prestate, acestea rămân accesibile și sunt de o calitate minimă.

Moldova: Legea cu privire la serviciile sociale

Legea cu privire la serviciile sociale a fost adoptată în Moldova în iunie 2010. Articolul 6 al Legii definește trei tipuri de servicii: servicii sociale primare, servicii sociale specializate și servicii sociale cu specializare înaltă. Legea conține următoarele definiții:

- (1) Serviciile sociale primare sînt serviciile care se acordă la nivel de comunitate tuturor beneficiarilor și au drept scop prevenirea sau limitarea unor situații de dificultate care pot cauza marginalizarea sau excluziunea socială.
- (2) Serviciile sociale specializate sînt serviciile care implică antrenarea specialiștilor și au drept scop menținerea, reabilitarea și dezvoltarea capacităților individuale pentru depășirea unei situații de dificultate în care se află beneficiarul sau familia acestuia.
- (3) Serviciile sociale cu specializare înaltă sînt serviciile prestate într-o instituție rezidențială sau într-o instituție specializată de plasament temporar, care impun un șir de intervenții complexe ce pot include orice combinație de servicii sociale specializate, acordate beneficiarilor cu dependență sporită și care necesită supraveghere continuă (24/24 ore).

Astfel, atât serviciile statutare, cât și cele opționale enumerate în lege (în majoritatea țărilor, legea responsabilă de acest domeniu este legea privind protecția socială) de obicei sunt complementate cu standardele stipulate de îngrijire socială și prevăd mecanisme de finanțare.

Pe parcurs, în funcție de necesitățile la nivel comunitar, unele servicii pot fi excluse din listă și altele adăugate (de exemplu, în comunitățile care îmbătrânesc ar putea să se reducă necesitatea de grădinițe de copii și în același timp să sporească necesitatea de servicii de îngrijire socială pentru vârstnici). În afară de aceasta, autoritățile locale trebuie să aibă libertatea să elaboreze orice servicii sociale suplimentare pentru care văd necesitate, chiar dacă ele nu sunt în mod special menționate în lege (de exemplu, în comunitățile cu un număr neobișnuit de mare al populației migrante, ar putea fi introduse servicii specializate de consiliere pentru migranți, chiar dacă la nivel național nu există o astfel de necesitate). Totuși, dat fiind că în cazurile pe care le abordăm (încă) nu au fost elaborate regulamentele necesare, nu vor exista standarde sau opțiuni de finanțare asigurate prin lege.

II.2.3. Descentralizarea serviciilor sociale

Contractarea socială este strâns legată de descentralizarea serviciilor sociale. Banca Mondială definește descentralizarea drept „transferul de autoritate și responsabilitate pentru funcțiile publice, de la autoritatea centrală către instituții publice subordonate sau quasi-independente și/sau sectorului privat”.¹⁵ Acesta este un concept complex și multilateral care include diferite tipuri de descentralizare, cum ar fi politică, administrativă, fiscală și de piață. (Explicații sunt prezentate mai jos și în Glosar).

În efortul de a moderniza administrarea publică și a atinge o dezvoltare economică durabilă, majoritatea țărilor din CSI au întreprins măsuri de descentralizare, inclusiv pentru descentralizarea serviciilor sociale. Transferul obligațiilor pentru prestarea serviciilor sociale către autoritățile locale ridică atât necesitatea, cât și oportunitatea de a implica actori neguvernamentali, dat fiind că multe autorități locale nu pot asigura nivelul necesar de servicii sociale.

Măsura și eficacitatea contractării sociale cu scopul prestării serviciilor sociale va fi determinată de interacțiunea dintre dereglementare și diferitele tipuri de descentralizare: politică, administrativă, fiscală și de piață.

Dereglementarea, ca formă de descentralizare de piață, este de o importanță majoră în contractarea socială. Acest proces reduce constrângerile legale față de participarea privată în prestarea serviciilor sau permite concurența între furnizorii privați de servicii care în trecut erau prestate de stat sau de monopoliile reglementate. În același timp, dereglementarea nu înseamnă lipsa de reglementare, ci reguli și reglementări diferite care le permit atât entităților publice, cât și celor private să acționeze în calitate de prestatori de servicii sociale. De fapt, contractarea socială eficientă necesită elaborarea de proceduri de procurare eficiente și alte regulamente care permit aplicarea unor mecanisme transparente și responsabile pentru implicarea prestatorilor de servicii privați.

În ceea ce privește descentralizare politică, autoritățile locale care sunt responsabile față de alegătorii locali au mai multe șanse decât autoritatea centrală, să poată aprecia importanța soluționării necesităților alegătorilor lor, inclusiv prestarea adecvată a serviciilor sociale. Respectiv, este mai mare probabilitatea că acestea se vor implica în parteneriate și contracte cu actorii neguvernamentali care sunt bine plasați pentru a-i asista în satisfacerea necesităților comunitare.

¹⁵ Banca Mondială, Ce este descentralizarea? Accesat la 15 noiembrie 2010 pe: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

Experiența acumulată în România este semnificativă în această privință deoarece demonstrează că descentralizarea asistenței sociale fără a asigura premisele necesare poate submina acordarea ajutorului financiar și a serviciilor sociale. În 1998, când a fost adoptată Legea cu privire la finanțarea publică locală, care a sporit semnificativ responsabilitatea autorităților locale pentru finanțarea asistenței sociale, a ajutorului financiar și a serviciilor legate de protecția copiilor, suma totală cheltuită pentru asistența socială a scăzut brusc. Din cauza lipsei de resurse, autoritățile locale au fost impuse să-și reducă alocațiile pentru ajutor financiar și servicii, sau au încetat să le presteze în general. În domeniul serviciilor sociale, unele state nu au fost în stare să mențină nici cheltuielile recurente. Ca urmare a acestei eroziuni dramatice în ”plasa de siguranță”, România a recentralizat în 2002 finanțarea asistenței sociale.

Sursa: Banca Mondială, 2006, Notă cu privire la asistența socială și protecția copiilor în Serbia, Raport nr. 35954-YU, web: http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/Serbia_social_assistance.pdf)

Descentralizarea fiscală este extrem de relevantă pentru contractarea socială. Aceasta se referă la necesitatea de a dedica un „nivel adecvat de venituri, colectate local sau transferate de la autoritățile centrale, și la împuternicirea de a lua decizii cu privire la cheltuieli”¹⁶ care sunt potrivite pentru funcțiile ce sunt transferate, prin lege, autorităților locale. Dacă autoritatea centrală transferă responsabilitatea pentru prestarea serviciilor sociale nivelului municipal fără a lua în considerare necesitatea asigurării finanțării adecvate a serviciului social, este înaltă probabilitatea că serviciile nu vor fi prestate în volumul și calitatea necesară sau nu vor fi prestate deloc. Pe de altă parte, nu ne putem aștepta ca autoritatea centrală să finanțeze toate necesitățile locale, de aceea trebuie să existe posibilitatea de a genera finanțare la nivel local (de exemplu, prin perceperea taxelor pe proprietate, a taxelor locale, taxelor de utilizator, împrumuturilor municipale etc.). (A se vedea, de asemenea, Secțiunea II.5.2 cu privire la principiile mecanismelor de finanțare.)

În termeni de descentralizare administrativă, contractarea socială devine o întrebare centrală, în special în cazul așa-numitei cedări, adică a „transferului autorității pentru luarea deciziilor, finanțării și gestionării”¹⁷ serviciilor la nivel local”. În alte cazuri, inclusiv de desconcentrare (transferul obligațiilor la un nivel inferior al autorității centrale) și delegare (transferul obligațiilor unui agent quasi-autonom care se află sub controlul autorității centrale), contractarea socială mai poate fi relevantă, în funcție de contextul specific și necesitățile de servicii.

Cele trei forme principale de descentralizare administrativă pot coexista și funcționa în paralel în diferite domenii ale politicilor de stat. De exemplu, în timp ce autoritatea locală poate avea autoritate deplină să ia decizii la nivel local în privința chestiunilor legate de învățământul elementar, serviciile în domeniul angajării în muncă ar putea rămâne sub controlul autorității centrale prin intermediul unor unități desconcentrate sau agenții delegate.

De asemenea, este important de reținut că nivelurile de descentralizare administrativă depind în mare parte de unitățile administrativ-teritoriale din țara respectivă. Diferitele niveluri (municipal, raional, regional etc.) de asemenea pot avea diferite mandate în legătură cu prestarea serviciilor și contractarea socială.

¹⁶ Id.

¹⁷ Id.

De exemplu, în Ucraina consiliile municipale au autoritatea să decidă cum să cheltuiască veniturile generate de municipiu, în timp ce consiliile raioanele și regionale (unități administrative de nivel superior, a se vedea Glosarul pentru definiții) sunt obligate să cheltuiască veniturile generate de ele pentru a finanța responsabilităților care le sunt delegate la nivel național.

II.3. Raționamentele politicilor privind contractarea socială

„Parteneriatele cu actorii neguvernamentali pot contribui la creșterea gamei de servicii puse la dispoziție, îmbunătățirea calității prin concurență și favorizarea participării publice sporite și deținerea programelor de asistență socială în societatea civilă.” (Banca Mondială)¹⁸

Capacitatea limitată a statului

Un motiv principal pentru introducerea modalităților mixte de prestare a serviciilor este că statul nu poate gestiona totul de unul singur, mai ales pe timp de criză, când guvernele trebuie să presteze mai multe servicii sociale cu resurse mai puține. Fiecare stat se confruntă cu problema resurselor umane și instituționale limitate și necesitatea de a asigura o gamă mai largă de servicii ca răspuns la necesitățile sporite.

Argumentul privind resursele limitate și respectiv capacitățile limitate, este în valabil în special în Europa Centrală și de Est (ECE) și țările CSI, unde statele post-socialiste au moștenit administrații slabe și infrastructuri prost întreținute. În ECE și țările CSI s-a observat că autoritățile locale preferă să contracteze servicii noi, mai degrabă decât să angajeze persoane noi, să le instruiască, să le asigure spațiu etc., de aceea este deseori mai simplu să contracteze o parte de servicii de la prestatori neguvernamentali.

În plus, uneori prestatorii neguvernamentali sunt mai bine pregătiți să presteze servicii sociale deoarece au mai multă experiență și acces mai bun la grupurile-țintă care sunt dificil de accesat etc.

Un motiv important pentru contractarea prestatorilor neguvernamentali este că aceștia vin cu resurse financiare suplimentare – investiții de capital sau finanțarea serviciilor prestate. Deși acesta este un argument important, nu trebuie privit ca unicul motiv pentru contractarea serviciilor din exterior – finanțarea serviciilor stipulate de lege trebuie să rămână responsabilitatea statului și pentru aceste servicii trebuie să se aloce finanțare sigură.¹⁹ Resurse semnificative pot fi mobilizate din sectorul privat prin intermediul aranjamentelor de parteneriate publice-private (PPP). (Mai multe informații despre PPP și rolul sectorului profit în contractarea socială sunt prezentate în Secțiunea III.4 a prezentului Ghid). În cazul OSC, resurse adiționale, cum ar fi voluntarii, le vor da posibilitatea OSC să ofere beneficii adăugătoare la un anumit preț (a se vedea mai multe despre aceasta în Secțiunea III.2), însă costul prestării serviciului trebuie să fie acoperit de către stat.

Axarea pe elaborarea politicilor și funcțiile de bază

Contractarea serviciilor nu presupune neapărat că statul nu dispune de capacitate suficientă pentru a presta servicii sociale. Contractând servicii din afară, statul își poate concentra eforturile asupra funcțiilor sale de bază – elaborarea politicilor, stabilirea normelor de servicii, monitorizarea calității serviciilor, controlul asupra cheltuielilor bugetare etc.

¹⁸ Banca Mondială. 2000. p 309

¹⁹ Acest lucru este adevărat, chiar dacă în practică deseori nu se întâmplă așa. De exemplu, în multe țări sursele de finanțare a serviciilor pentru persoanele cu dizabilități provin de la loteria de stat; sumele nu sunt stabile și depind de volumul fondurilor obținute prin încasărilor la buget din loterie. Contractele de deservire, dacă există, de regulă se încheie pe termen de doar un an.

Astfel, acesta poate dedica mai multe resurse pentru a crea politici mai bune și a asigura că toate persoanele care au nevoie de servicii sociale au acces la acestea, și că serviciile prestate sunt de o calitate mai bună. De fapt, există argumentul că, dacă statul prestează serviciile și monitorizează calitatea acestora, ar putea exista un conflict de interese, deoarece uneori anumite aspecte politice ar putea sta în calea unei monitorizări obiective (a se vedea mai jos). Din aceste considerente, exercitarea funcțiilor statului de către o parte terță nu trebuie privită drept un semn de slăbiciune a statului (așa cum se consideră deseori), din contra, aceasta ar putea reprezenta o alegere de politică legitimă și solidă, cu condiția ca potențialele riscuri ale unei astfel de alegeri să fie luate în considerare în mod adecvat.

Atingerea obiectivelor statului

Este important că contractarea socială poate fi considerată mai des un ajutor în implementarea politicilor de stat decât un mecanism de includere a actorilor neguvernamentali în prestarea serviciilor sociale. Finanțând anumite tipuri de servicii statul poate „genera cererea” pentru anumite tipuri de acțiuni din partea actorilor neguvernamentali, care promovează obiectivul său de soluționare a unei probleme sociale. De exemplu, în studiul de caz din Astana, autoritatea locală trebuia să elaboreze o nouă politică pentru a asigura servicii pentru copiii fără îngrijire parentală, de aceea a apelat la contractarea socială pentru a implementa această politică. În Ucraina, programele de stat care urmăresc rezultate pe termen lung, cum ar fi combaterea tuberculozei sau promovarea drepturilor copiilor întotdeauna sunt implementate cu implicarea OSC și a altor actori neguvernamentali. Astfel, contractarea socială poate servi drept un instrument valoros în abordarea necesității de servicii sociale atunci când capacitatea statului este inexistentă sau insuficientă.

Valoarea adăugată a prestatorilor neguvernamentali

Un alt motiv principal pentru contractarea serviciilor din exterior este presupunerea că prestatorul neguvernamental va oferi valoare adăugată, adică beneficii suplimentare pentru același serviciu sau un preț mai bun comparativ cu costul serviciului prestat de stat. Aceasta poate include: un contact mai strâns cu beneficiarii serviciului; acces la grupuri de persoane greu-accesibile (de exemplu, utilizatorii de droguri, tinerii în situații de risc, persoanele infectate cu HIV/SIDA, lucrătorii din industria sexului, etc.); interes în dezvoltarea serviciilor (pentru a spori satisfacția beneficiarului și, în special în cazul OSC, a aborda necesitățile nesatisfăcute ale clienților din cauza lacunelor existente în prestarea serviciilor sociale); interes în inovarea serviciilor (implementarea-pilot a serviciilor noi oferă posibilitatea de a dezvolta capacități într-un domeniu nou, care, la rândul său, ar putea oferi avantaje comparabile față de concurenți); eficiență în gestionare (în special printre prestatorii profit într-un mediu concurențial).²⁰ Astfel, se poate spune că statul va opta pentru contractarea socială atunci când se presupune că beneficiarii vor primi fie servicii de calitate superioară la același preț, fie prețuri mai mici pentru servicii de aceeași calitate comparativ cu cele prestate de instituțiile de stat (adică, un raport mai bun între calitate și preț).

Este necesar să se acorde atenție maximizării potențialului valorii adăugate. Un caz relevant este dilema încurajării concurenței versus asigurarea continuității. Menținerea unei presiuni competitive asupra tuturor prestatorilor de servicii (publici, privați, non-profit) sporește eficiența de ansamblu. Cu toate acestea, în practică deseori este dificil de menținut concurența pe termen lung, deoarece aceasta ar periclita continuitatea serviciului. Acest lucru se datorează în mare parte faptului că serviciile sociale necesită specializare înaltă și că prestatorii neguvernamentali nu investesc resurse în instruirea și menținerea personalului expert (nemaivorbind de clădiri și infrastructura instituțională) dacă nu văd o garanție pentru operațiuni pe termen lung.

²⁰ Această idee este subliniată de un studiu american: “Teoria economică a organizațiilor”. În special câteva aspecte ale teoriei companiei și teoriei tranzacțiilor ajută la înțelegerea motivului din care pentru stat este mai eficient să delege livrarea serviciilor unor organizații private decât să presteze serviciile respective el însuși.” În: Modele alternative de relații stat-sector non-profit: perspective teoretice și internaționale, Dennis R. Young, 2000 în: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2000 29: 149, p. 153

Continuitatea serviciului are, de asemenea, o importanță esențială din perspectiva beneficiarilor serviciului. Astfel, deseori când unul dintre prestatorii existenți câștigă un contract și autoritatea locală este satisfăcută de performanța sa, acesta va investi în dezvoltarea sa și există mai șanse să se creeze un „monopol”, deoarece rezilierea unui acord contractual le poate costa pe ambele părți prea mult.²¹ Pe de altă parte, în statele cu asistență socială unde statul contractează deja de zeci de ani prestatori neguvernamentali, s-a observat că, în timp, prestatorul neguvernamental își poate „ajusta” modul de operare la cel al finanțatorului principal, adică la burocrația de stat, și să devină astfel mai puțin eficient în activitatea sa. Acest lucru este adevărat în special în cazul OSC care nu au motivația profitului care le-ar menține în funcțiune cu scopul de a-și maximiza eficiența financiară.²²

Motivul este că, pentru stat este mai dificil să stabilească și să controleze mecanismele de auto-control (adică, propriile instituții de prestare a serviciilor), decât să controleze o entitate neguvernamentală separată. În primul caz există un șir de considerațiuni politice de care trebuie să se țină cont. Atunci când controlul este separat de prestarea serviciilor, beneficiarii serviciilor au mai multă libertate în evaluarea calității serviciilor și în reclamarea calității reduse a serviciului (pentru că nu se vor teme că prestatorul îi va trata prost sau îi va exclude din serviciu)²³. Cu toate acestea, este important de menționat că, controlul în exces ar putea determina reducerea calității, deoarece prestatorul va considera mai important să întrunească cerințele administrative decât să satisfacă necesitățile clienților. De aceea, este necesar să existe un model de contractare flexibil unde controlul calității să se axeze pe clienți, dar să ia în considerare și limitele prestatorilor. Aceasta depinde mult de capacitatea autorităților centrale și locale de a efectua controale eficiente.

Astfel, este foarte important să se monitorizeze eficacitatea prestării serviciilor sociale de către actorii contractați și să se încerce stabilirea unui echilibru între concurență și continuitate. Modalitățile de oferire a stimulentele pentru eficiență includ revizuirea periodică a standardelor de deservire, evaluarea beneficiarilor și monitorizarea minuțioasă a costurilor, asigurând că la reînnoirea contractului/licenței, prestatorul își va ajusta sistemele.

Răspunderea în procesul de cheltuire a fondurilor publice

În afară de raportul mai înalt între calitate și preț, se presupune că controlul asupra calității serviciilor și asupra cheltuirii fondurilor va fi mai strictă în cazul prestatorilor de servicii neguvernamentali, decât a celor de stat.

Considerațiuni politice

Fără îndoială, există și motive „pur” politice care pot încuraja contractarea socială.²⁴ De exemplu, în perioadele când bugetul este restrâns iar procesul de angajare a personalului este suspendat (la orice nivel), contractarea socială oferă o “cale de scăpare”: ea face posibilă extinderea serviciilor de stat fără extinderea statelor de plăți.²⁵ Contractarea socială ar putea scuti autoritățile publice de angajare directă în prestarea serviciilor.

²¹ A se vedea de ex., Van Slyke, 2003

²² A se vedea, de ex, Camera Comunelor 2008

²³ A se vedea Struyk p.5, cu referire la Cohen și Peterson, 1999

²⁴ Pentru mai multe informații despre factorii politici ce stau în spatele contractării serviciilor, a se vedea Theory and Practice of Contracting Out in the United States de Paul Seidenstat.

²⁵ “Contractarea din exterior de obicei trece mai ușor prin procesul de bugetare, deoarece ea nu apare ca un angajat public” Van Slyke (2003), p.305. Acest fenomen a prevalat puternic în Ungaria la sfârșitul anilor 1990, când autoritățile locale nu putea angaja personal din cauza restricțiilor bugetare. În loc de aceasta, ei au creat sau au promovat așa-numitele întreprinderi de utilitate publică care angajau persoanele concediate temporar, după care erau contractate pentru prestarea serviciilor.

Aceasta funcționează în două sensuri: pe de o parte, funcționarii responsabili de prestarea serviciilor sociale sunt eliberați de presiunea de a angaja și a elibera lucrători sociali sau alt tip de personal implicat în prestarea serviciilor sociale pe bază de influență politică. (Dat fiind că prestatorii de servicii sunt independenți, ei nu sunt implicați în discuțiile despre personal.) Pe de altă parte, în cazul când există reclamații referitoare la calitatea serviciului social, de aceasta poate fi învinuit prestatorul, după care funcționarul public (sau entitatea publică care a contractat serviciul) poate lua măsuri pentru a corecta situația (de exemplu, să rezilieze contractul cu prestatorul actual). Dezavantajul acestui argument este că autoritățile pot considera aceasta drept o posibilitate de a se eschiva de la obligația de a deservi anumite grupuri-țintă, de care trebuie să aibă grijă prestatorul neguvernamental (de exemplu, un oraș din Armenia transferă cazurile tuturor persoanelor în necesitate biroului OSC care prestează servicii sociale, în loc să se ocupe de ele direct).

Riscurile contractării sociale

Deși există multe motive pentru implicarea în contractarea socială, aceasta nu este o inițiativă lipsită de riscuri. Există multe riscuri și curse, majoritatea acestora determinate de faptul că tranzacțiile de procurare a serviciilor implică contracte cu părți terțe. În baza acestor contracte, „cumpărătorul” sau „achizitorul” (instituția de stat) nu consumă serviciile procurate, „clientul” sau beneficiarul nu plătește pentru beneficii, în timp ce „contractantul” sau „prestatorul” (prestatorul de servicii neguvernamental) rămâne în poziția foarte avantajoasă de a avea de-a face cu un achizitor care rareori vede ceea ce se procură și un client care niciodată nu plătește pentru serviciu.²⁶

Astfel, funcționari publici trebuie să elaboreze proceduri speciale și să aplice abilități considerabile pentru a formula contracte care să asigure livrarea celor mai bune tranzacții²⁷ pentru a monitoriza calitatea și a asigura răspunderea și transparența. Aceasta presupune obținerea de către funcționari a unui nou set de abilități și consolidarea capacității lor de a asigura rezultatul dorit.

Riscurile-cheie includ²⁸:

- Riscuri de executare: De exemplu, nelivrarea de către contractantul/prestatorul neguvernamental a serviciilor în volumul sau de calitate necesară sau livrarea cu încălcarea cerințelor stabilite;
- Riscuri financiare: De exemplu, creșterea costurilor, sau fraudă, sau abuzul fondurilor transferate contractantului;
- Riscuri politice: De exemplu, atingerea reputației sau pierderea susținerii alegătorilor (cetățenilor care sunt obișnuiți cu asistența din partea statului ar putea să le displacă privatizarea²⁹, mai ales dacă sunt introduse plăți, chiar și parțiale).

Statele trebuie să fie conștiente de riscurile specifice aplicabile în contextul politic sau economic respectiv în care urmează să fie introdusă contractarea socială. Majoritatea riscurilor de obicei pot fi evitate (gestionate) prin luarea unor măsuri preventive; în mare parte prin asigurarea capacității de stat adecvate de a întocmi și gestiona contracte (a se vedea secțiunea II.7.). Mai sunt necesare și un mediu legal favorabil și măsuri financiare adecvate pentru a atenua riscurile.

²⁶ Gilbert, N. 2006, p.4; A se vedea de asemenea Institutul Băncii Mondiale.

²⁷ Id.

²⁸ În baza Cordery, C. 2010

²⁹ A se vedea, de exemplu, referendumurile din Ungaria din 2006, care au blocat chiar și privatizarea parțială a serviciilor în domeniul sănătății și învățământului superior.

II.4. Modele de colaborare stat - OSC ³⁰

Politicile privind contractarea socială depind de asemenea de relația de ansamblu a OSC cu statul. Relația este complexă și depinde de mulți factori, inclusiv de modelul de asistență socială (adică, universalist, corporatist, rezidual)³¹, contextul juridic (adică, drept anglo-saxon sau drept continental), principalele funcții îndeplinite de sectorul OSC în mod tradițional (adică, servicii, advocacy, funcții expresive)³² și alți factori care într-o oarecare măsură prezic măsura și volumul implicării OSC și alți actori neguvernamentali în contractarea socială. În țările europene dezvoltate unele model descrise mai jos se bazează mai mult pe prestarea serviciilor sociale de către OSC decât altele. În majoritatea țărilor ECE și CSI prestarea serviciilor sociale în mod tradițional s-a aflat în sfera exclusivă a prestatorilor de stat. Direcția reformei sectorului social, precum și relația dintre OSC și stat încă se modifică și se dezvoltă spre găsirea unor soluții bazate mai mult pe piață. Deși modele descrise aici nu sunt exacte și nu este clar dacă țările ECE/CSI le vor urma pe careva dintre cele existente, noi considerăm că ar putea fi util, în cadrul reformei sectorului social, precum și în momentul planificării cadrului de politici pentru contractarea socială, să se ia în considerare mai detaliat posibilele niveluri și metode de implicare a OSC și a altor actori neguvernamentali în prestarea serviciilor.

Potențialul pentru modalitățile mixte de prestare a serviciilor sociale care implică parteneriate între OSC și stat, este strâns legat de capacitatea și potențialul sectorului societății civile.

Aceasta ține, de asemenea, de tradiția de colaborare dintre OSC și stat, o înțelegere împărtășită a ceea ce constituie principalele premise pentru parteneriate egale între OSC și stat, în același timp clarificând scopurile fundamentale ale unui astfel de parteneriat în domeniul prestării serviciilor sociale. ECNL a studiat situația parteneriatelor în baza a două trăsături caracteristice ale sectoarelor OSC în diferite țări europene.

– Instituționalizarea înseamnă capacitatea sectorului non-profit de a iniția proiecte și servicii pentru stat, adică potențialul sectorului de a fi un partener sigur și responsabil pentru stat în furnizarea bunurilor și serviciilor. Aceasta, include, de exemplu, numărul organizațiilor înregistrate, suma medie a bugetelor OSC, proporția OSC definite ca organizații de utilitate publică, infrastructura lor fizică, precum și resursele umane și financiare ale lor și durabilitatea de ansamblu.

– Independență înseamnă abilitatea sectorului non-profit de a funcționa independent de stat (sau alte instituții, de exemplu, biserica, partidele politice sau donatori străini); adică potențialul sectorului non-profit de a rămâne partener egal cu statul (sau alți donatori) în politicile și practicile sale. Trăsăturile-cheie ale „gradului de independență” include nivelul general de finanțare pe care statul îl oferă sectorului și tipurile de mecanisme utilizate pentru advocacy și reprezentarea intereselor.

³⁰ Această secțiune se bazează în mare parte pe cartea *Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe*, by Nilda Bullain and Katerina-Hadzi Miceva, ECNL (under publication). Citatele sunt extrase cu permisiunea autorilor.

³¹ Modelele de asistență socială sunt definite în Glosar.

³² A se vedea Salamon-Sokolowski, 2004

În cadrul de referință al celor două caracteristici (cele două axe), studiul ECNL prezintă patru modele principale de relații OSC – stat:

– **Corporatist (Continental):** În acest model OSC sunt implicate activ în prestarea serviciilor sociale și pot fi prestatori principali – ca în cazul Germaniei, unde principiul subsidiar determină prevalența serviciilor comunitare. În același timp, statul întreprinde finanțarea serviciilor în ansamblu, de regulă prin intermediul plăților către terțe sau subvenții prestatorilor principali și grupurilor lor de interes. Astfel, finanțarea de stat reprezintă mai mult de jumătate (de regulă 55%-75%) din veniturile sectorului.³³ Din aceste considerente, sectorul OSC este puternic instituționalizat dar și foarte dependent de susținerea permanentă a statului. Deoarece statul de asemenea are nevoie de sectorul OSC, există un fel de interdependență, numită de ECNL „interdependență ierarhică”, între două sectoare. O variație a acestui model există în Franța, unde statul a început recent să-și revizuiască politicile de subvenționare a sectorului OSC (asociativ) pentru funcția sa de „solidaritate”, introducând granturi și contracte bazate pe performanța în livrarea proiectelor și serviciilor. Tradițional, în aceste țări asistența socială a fost corporatistă, adică bazată pe contribuțiile forței de muncă.³⁴ Relațiile dintre actorii-cheie (diferite nivelele ale statului, biserica și cel de-al treilea sector) sunt mai cu seamă reflectate în legislația fiscală și în drepturile legale.

– **Liberal (anglo-saxon):** Acesta este un model tipic pentru țările anglo-saxone (în Europa, cu precădere în Marea Britanie, și în Canada), deși elementele sale, mai ales principiul contractării s-a răspândit spre alte țări ale continentului (de exemplu, Olanda). În acest model OSC de asemenea sunt implicate pe larg în prestarea serviciilor sociale, totuși, în acest model, ele sunt mai puțin dependente de stat. Deși primesc finanțare în baza contractelor, ele au rădăcini puternice în comunități, iar resursele proprii, împreună cu veniturile filantropice și cele auto-generate, le permit să se bucure de un puternic rol de advocacy. Relația dintre OSC și stat se bazează pe un acord de general de politici (cunoscut sub denumirea de ”Compact” în perioada guvernării lui Blair în RU), iar contractarea joacă un rol principal în prestarea serviciilor sociale. În RU, modelul de asistență socială a fost inițial unul rezidual, adică orientat spre cei săraci, fapt ce a constituit probabil motivul-cheie pentru dezvoltarea unor servicii filantropice și comunitare de nivel înalt pentru populația care era lipsită de îngrijirea statului. Cu toate acestea, modelul s-a dezvoltat într-unul instituțional, în care acordarea asistenței sociale se extinde spre toți cei care au nevoie de ea.³⁵ În principiu, toate sectoarele trebuie să participe în mod egal în prestarea serviciilor (economie de asistență socială mixtă). Cu toate acestea, în practică, OSC au fost preferate în câteva domenii – de exemplu, în serviciile sociale comunitare, îngrijirea și cazarea instituțională specializată – datorită implementării acordului Compact.

³³ Id

³⁴ Sistemul de asistență socială corporatist, care își are originea în regimul Bismarck din Germania anilor 1880, se bazează pe un sistem de securitate socială în care cheltuielile aferente asistenței sociale sunt finanțate din impozitele salariale obligatorii, iar beneficiile sunt legate de meritele la locul de muncă (de ex. vechimea în muncă, nivelul salariului primit etc.). A se vedea și Glosarul.

³⁵ Adică, asistența socială este considerată ca fiind destinată celor săraci, nu tuturor (caz similar cu modelul instituțional). În modelul rezidual/liberal, acordarea asistenței sociale era o „plasă de siguranță” pentru majoritatea celor în necesitate, și nu un „beneficiu” (modelul corporatist) sau un „drept” (modelul social-democrat). Pentru mai multe detalii, a se vedea Glosarul.

– Social-democrat (scandinav): Acest model este unul tipic în țările scandinave. Aici statul este principalul prestator de servicii. OSC de regulă nu sunt implicate în prestarea serviciilor sociale, ci mai degrabă îndeplinesc funcții „expresive” (adică, organizații culturale, de sport, hobby care în primul rând deservește interesele membrilor și cele comunitare). Modelul de asistență socială este universalist/ instituțional și, deși aproape totul în prestarea serviciilor sociale este finanțat și prestat de stat, spre deosebire de modelul „statist” al fostului bloc sovietic, există un nivel înalt de capital social și angajament în societatea civilă (adică, există un nivel înalt de voluntariat, țările scandinave având cele mai înalte nivele de angajamente de voluntariat din Europa). Relația dintre cele două sectoare poate fi caracterizat prin filosofia „trăiește și lasă și pe alții să trăiască” și, în consecință, de un nivel scăzut de finanțare publică a OSC (mai degrabă, OSC își asigură resursele prin voluntariat, cotizații de membru, generarea veniturilor, donații etc.). În același timp, cetățenii și OSC sunt implicați direct și pe larg în elaborarea politicilor, atât la nivel local, cât și central (și tot mai mult prin intermediul instrumentelor TI și utilizarea extensivă a rețelelor de socializare).

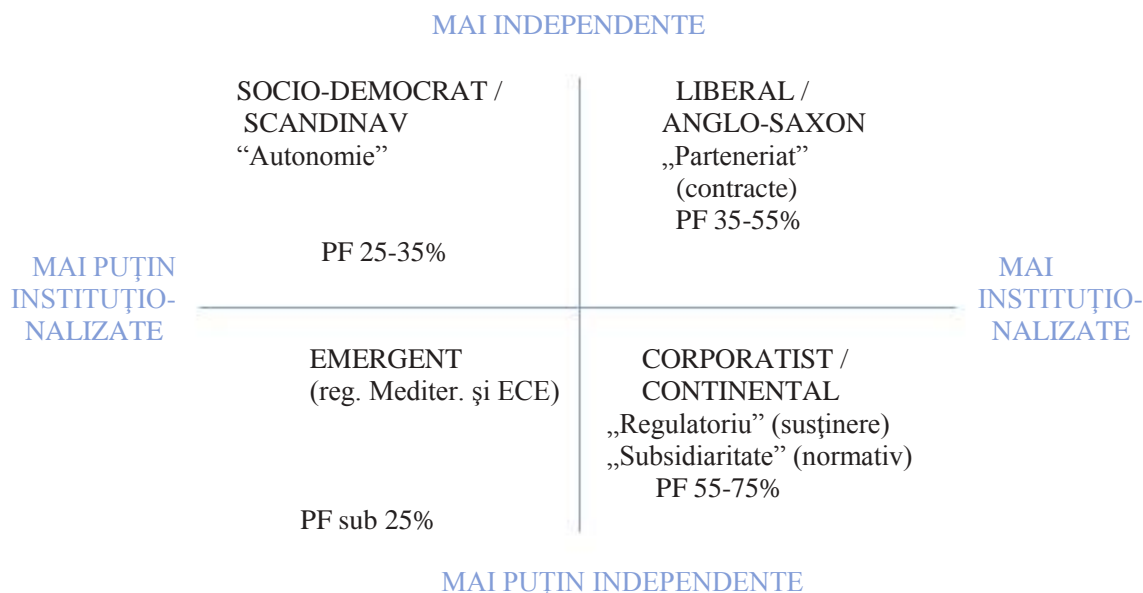
– Emergent (regiunea mediteraneană și ECE): În țările mediteraneene (de exemplu, Grecia, Cipru și Portugalia) și majoritatea țărilor Europei centrale și de est, relația dintre stat și OSC în domeniul prestării serviciilor sociale și elaborării politicilor este încă în proces de dezvoltare. Aceasta se caracterizează prin nivele reduse de finanțare publică, sau neglijarea OSC ori relații de dependență, tradiții de nepotism sau interese politice în finanțare și implicarea OSC în prestarea serviciilor. Modelele de prestare a serviciilor sociale sunt, de regulă reziduale și rudimentare. Aceasta înseamnă că „îngrijirea” în mare parte rămâne pe umerii familiei și a rețelelor sociale (ceea ce are implicații specifice pentru femei, care poartă greul poverii de îngrijire). Cu toate acestea, odată cu dezvoltarea sectoarelor economiei și a OSC ale acestor țări, ele după toată probabilitatea vor tinde spre unul din modele descrise mai sus.³⁶

Modele existente de colaborare stat – OSC în prestarea serviciilor sociale poate oferi îndrumări importante actorilor de politici în termeni de implicare a OSC în mecanismele de contractare socială. Următoarele întrebări ar putea ghida luarea deciziilor cu privire la cea mai bună modalitate de prestare a serviciilor cu implicarea OSC:

Trebuie de menționat că modelul scandinav de asistență socială este foarte scump și ar fi dificil de a introduce un astfel de sistem în țările unde guvernul nu dispune de surse semnificative, continui și durabile de finanțare a livrării serviciilor sociale de către instituțiile publice. Dacă nu sunt suficiente resurse, apar diferențe inevitabile în ceea ce privește accesul la servicii între cei bogați și cei săraci și dacă statul nu investește în contractarea socială diferențele respective nu vor fi ajustate.

- Există, sau trebuie să existe, un document de politici general care poate oferi îndrumări tuturor nivelurilor statului cu privire la modul de colaborare a acestora cu OSC?
- Urmărește statul scopul de a implica OSC în elaborarea politicilor și care sunt aranjamentele instituționale pentru elaborarea participativă a politicilor?
- Care este capacitatea actuală a sectorului OSC de a întreține servicii sociale?
- Care ar fi capacitatea suficientă sau dorită?

³⁶ De ex., Ungaria și Cehia par să se miște spre modelul corporatist, în timp ce Estonia și Slovacia tind spre modelul liberal, iar Slovenia și Letonia - spre modelul scandinav.

Figura 1: Modele de relații stat – OSC în Europa

Sursa: Finanțarea publică a organizațiilor neguvernamentale în Europa, ECNL
PF = Procentajul finanțării publice în veniturile totale ale sectorului

- Care este nivelul actual și care ar fi nivelurile-țintă de finanțare publică a sectorului OSC pentru a asigura accesul, continuitatea și calitatea serviciilor sociale prestate de OSC? În ce măsură este durabilă astfel de finanțare?
- Ia statul în considerare susținerea serviciilor complementare, în același timp rezervând prestarea serviciilor sociale de bază propriilor instituții?
- Planifică statul, de asemenea, să implice OSC în prestarea serviciilor de bază, ținând cont de avantajele lor comparative?
- Care este principiul central în jurul căruia trebuie să fie organizată contractarea socială?
- Care este rolul OSC în monitorizarea prestării serviciilor sociale de către stat?

II.5. Finanțarea de stat a prestării serviciilor neguvernamentale³⁷

II.5.1. Principalele mecanisme de finanțare

Există trei mecanisme principale utilizate pentru finanțarea serviciilor sociale acordate de prestatori privați în majoritatea țărilor europene. Finanțarea poate fi realizată prin acordarea susținerii bugetare, adică prin subvenții sau granturi prestatorului de servicii neguvernamentale; contractarea serviciului din afară; sau oferirea așa-numitor plăți părților terțe (a se vedea Tabelul I.). Scopul fiecăreia dintre aceste forme este oarecum diferit. Susținerea prin granturi și subvenții de regulă se folosește pentru a promova implementarea

³⁷ Această secțiune din Ghid se bazează foarte mult pe capitolul III din publicația „Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe”, Nilda Bullain and Katerina-Hadzi Miceva, ECNL, 2010 (în proces de publicare). Citatele au fost preluate cu permisiunea autorilor.

unei politici de stat sau a favoriza inovațiile; de asemenea, poate servi la susținerea existenței și funcționării organizațiilor care primesc fonduri (a se vedea exemplele de mai jos). În caz de contractare, statul „comandă” un serviciu specific, în mod ideal prin intermediul unui mecanism de achiziție sau al unui altui mecanism competitiv de licitație. În cazul plăților efectuate părților terțe, statul, în esență, delegă prestarea serviciului unui prestator din afară, în baza unor prețuri și a unei calități stabile, precum și a altor criterii prevăzute în lege sau stabilite de guvern în prealabil.

Este important de remarcat că, în toate cazurile, există posibilitatea de cofinanțare, în care alte resurse complementează finanțarea de stat a serviciului. Surse tipice de cofinanțare pot include (printre altele):

- Donatori internaționali și naționali,
- Plăți de la beneficiarii serviciilor,
- Alte surse de stat (de exemplu, un fond central de susținere)³⁸
- Alte venituri ale finanțatorului privat (de exemplu, venituri din investiții sau din activități economice).

În plus, cele trei forme principale de finanțare a prestatorilor neguvernamentali nu se exclud reciproc. De fapt, majoritatea țărilor europene utilizează în practică toate cele trei forme, în diferite domenii de prestare a serviciilor.

În cele din urmă, trebuie de menționat că, deși aceste forme de finanțare pot fi aplicate prestatorilor neguvernamentali atât din sectorul profit, cât și din sectorul non-profit, descrierile ce urmează se axează în primul rând pe finanțarea OSC.³⁹

Susținerea bugetară

Cea mai răspândită formă de finanțare a activităților, inclusiv prestarea serviciilor sociale în regiunea ECE constă în acordarea susținerii bugetare.⁴⁰ Cele două forme principale de astfel de susținere sunt subvențiile și granturile (poate fi acordată și susținere în natură; de exemplu, spațiu pentru găzduirea serviciilor).⁴¹

(i) **Subvențiile** sunt o formă de susținere a anumitor organizații ale societății civile și deseori sunt prestate sub formă de susținere instituțională. În cazul subvențiilor, de regulă nu există concurență și obligația de a presta serviciul poate fi chiar parte a unei sarcini obligatorii definite de lege. În multe țări din Europa centrală și de est și CSI subvențiile se acordă diferitor uniuni ca organizații reprezentative ale grupurilor sociale, cum ar fi persoanele cu dizabilități – de exemplu, Uniunea Orbilor, Uniunea Surzilor și altele – din considerente istorice și de alt gen.

În perioada socialismului de stat, toate funcțiile sociale erau îndeplinite de stat. În vederea îmbunătățirii accesului la anumite grupuri vulnerabile, statul a contribuit la crearea și susținerea organizațiilor reprezentative ale persoanelor cu dizabilități, femeilor și altor așa-numite asociații/federații similare.⁴² Statul le finanța activitățile integral sau parțial. Este important de remarcat că finanțarea nu era alocată în baza proiectelor sau vreunei forme de plan bazat pe rezultate. Unele dintre aceste organizații, cum ar fi organizațiile reprezentative ale persoanelor cu dizabilități, ulterior au devenit partenerii statului în cadrul diferitor organe consultative pentru politici sociale.

³⁸ Astfel de fonduri există în câteva țări ECE, de ex. Federația națională pentru dezvoltarea societății civile în Croația, Fondul de inovații sociale în Serbia, Fondul național civil în Ungaria (la data de 1 ianuarie 2011 denumit Fondul național pentru cooperare) etc.

³⁹ Majoritatea formelor desigur se aplică și prestatorilor profit, în cazul în care aceștia sunt incluși în schema de contractare socială. Referitor la mecanismele specifice de finanțare, inclusiv PPP, a se vedea secțiunea III.4.

⁴⁰ Aceasta se înțelege ca susținere de finanțare acordată din buget OSC-urilor, nu ca finanțare acordată statului de donatori internaționali.

⁴¹ Id.

⁴² În alte cazuri, cum ar fi cel al federațiilor scriitorilor, pictorilor sau jurnaliștilor, scopul unei astfel de susțineri a fost mai degrabă de a asigura controlul ideologic asupra organizațiilor „societății civile”. Termenul utilizat deseori pentru astfel de organizații este ”organizații neguvernamentale organizate de guvern” (ONGOG), și ele încă există în toate țările din regiune.

Din aceste considerente, transpunând acestea la situația actuală, se consideră că statul susține astfel de organizații deoarece are nevoie de parteneri consultativi care reprezintă interesele grupurilor țintă.

Trebuie menționat că modelul de subvenționare este mai puțin preferat din punct de vedere al transparenței și responsabilității pentru finanțarea publică, deoarece îi lipsesc avantajele unei concurențe deschise și echitabile, precum și măsurile de performanță ce însoțesc finanțarea și care ar asigura un raport adecvat între calitate și preț (a se vedea mai jos). În plus, cu timpul se dezvoltă un segment de OSC care se află într-o poziție „privilegiată” deoarece primesc finanțare de stat necondiționată. OSC nou-create nu pot accesa același nivel de finanțare necondiționată (de exemplu, organizațiile nou-create ale persoanelor cu dizabilități). Modelul de subvenționare devine în această situație o barieră pentru susținerea echitabilă și transparentă și tratamentul egal pentru că perpetuează diviziunea între OSC „vechi” și cele „noi”, indiferent de necesitatea și eficiența serviciilor pe care le acordă susținătorilor.

(ii) **Granturile** sunt o formă de susținere a OSC de la autoritatea centrală sau din bugetele locale. Spre deosebire de subvenții, granturile presupun concurență pentru finanțare. OSC de regulă sunt finanțate pentru a desfășura un proiect care are activități strict enumerate, termene-limitate pentru execuție și un buget itimizat, adică raportarea se bazează pe faptul dacă banii au fost cheltuiți în conformitate cu bugetul propus. În cazul granturilor, statul de obicei nu are cerințe specifice în privința activităților concrete care trebuie desfășurate.⁴³ Când se face anunțul despre granturile puse în concurs, autoritățile centrale și locale de obicei definesc scopul și un obiectiv mai specific care trebuie atins și rămâne la discreția fiecărui OSC să propună căi/activități prin care obiectivele respective vor fi atinse.

În acest mod, statul le oferă de fapt OSC opțiunea de a-și propune propriile idei și nu le impune activități specifice, astfel creînd spațiu pentru inovații sociale.

Granturile constituie cel mai obișnuit mecanism de acordare a susținerii sectorului societății civile, susținând idei inovatoare și promovînd servicii inovative. Ele nu sunt la fel de eficient utilizate pentru susținerea prestării de servicii permanent, dată fiind caracterul bazat pe proiecte și limitarea în timp a grantului. Serviciile trebuie prestate indiferent dacă proiectul s-a încheiat, dat fiind că beneficiarii au nevoie de continuitatea serviciilor. De aceea, OSC care se bazează doar pe granturi pentru prestarea serviciilor sociale de obicei fac eforturi să continue prestarea serviciului în absența finanțării, ceea ce constituie o problemă nu doar din perspectiva OSC ci, mai important, din perspectiva beneficiarilor. De asemenea, granturile sunt mai susceptibile reducerilor de buget decît alte mecanisme de finanțare.⁴⁴ OSC care dispun de o sursă fixă de venit (de exemplu, un contract pe termen lung cu statul sau venit din plățile pentru servicii) sunt mai potrivite pentru prestarea serviciilor sociale, dat fiind că ele pot asigura servicii neîntrerupte beneficiarilor.

Pe de altă parte, granturile de obicei sunt mai ușor de gestionat decît alte mecanisme de finanțare, cum ar fi contractarea sau plățile acordate terților, după cum este arătat mai jos. De aceea, în țările care încă nu sunt gata să introducă o schemă complicată de finanțare în prestarea serviciilor sociale de către actorii neguvernamentali, acordarea granturilor pentru OSC ar putea fi o soluție bună pentru a crea o punte între necesitățile existente și capacitățile prestatorului. Această idee este ilustrată prin faptul că în toate cele trei țări examinate în acest Ghid, granturile constituie un mecanism-cheie de susținere a serviciilor sociale.

⁴³ Totuși, ar putea exista anumite standarde legate de activitățile și serviciile susținute prin granturi, care sunt stabilite în diferite legi (a se vedea Secțiunea II.7)

Struyk R., *Contracting with NGOs for Social Services: Building Civil Society and Efficient Local Government in Russia*, 2003, p.3.

În același timp, autoritățile (atât la nivel central, cât și local) trebuie să recunoască că beneficiarii au nevoie de servicii în continuu, de aceea este necesar ca statul să asigure accesul permanent al furnizorilor de servicii la resurse pentru a presta serviciile pe termen lung.

Contractarea/achiziționarea serviciilor

În cazul contractării sau achiziționării serviciilor, statul sau autoritatea locală trebuie să știe exact ce dorește să primească în calitate de serviciu (de exemplu, acordarea serviciilor de îngrijire de zi la 10 copii cu dizabilități de învățare pe o perioadă de trei ani sau operarea unui centru de familie raional timp de cinci ani). Aceasta necesită înțelegerea dinamicii cererii de servicii și cum se poate schimba aceasta în anii următori. Scopul procesului de contractare este de a asigura că beneficiarilor le sunt prestate servicii specifice, asigurând cea mai bună calitate la un preț rezonabil. Însuși termenul „contractare” derivă de la faptul că există un contract între părți, enumerându-se clar obligațiile fiecărei părți. Cât privește mecanismul de contractare, este important de remarcat că contractarea serviciilor sociale de regulă nu se efectuează în baza mecanismului obișnuit de achiziție, dată fiind natura dificilă a serviciilor sociale care urmează să fie prestate, iar în cazul OSC - diferite caracteristici ale prestatorilor de servicii.

Există câteva modalități în care serviciile pot fi contractate.

(i) De cele mai multe ori, autoritățile centrale sau locale vor organiza o licitație și, în cadrul acestui proces vor evalua diferite oferte și vor alege cel mai bun candidat. În această competiție

calitatea serviciului este de importanță majoră, deci prețul nu trebuie să fie unicul cel mai important criteriu de evaluare a ofertelor. Principiile de selecție pot include:

- Economia – utilizarea cu grijă a resurselor, timpul sau eforturilor pentru asigurarea nivelurilor acceptabile de cheltuieli a fondurilor publice (acest principiu este cel mai aproape de principiul celui mai mic preț).
- Eficiența – Prestarea aceluiași nivel de serviciu la un preț, timp și efort mai mic („cel mai mic preț pentru o anumită calitate”).
- Eficacitatea – Prestarea unui serviciu mai bun sau obținerea unui beneficiu mai înalt pentru aceeași sumă cheltuită, timp sau efort depus („cea mai înaltă calitate pentru un anumit preț”).
- Raport calitate-preț – În esență, o combinație dintre cele trei de mai sus: combinația optimă a costurilor și beneficiilor pe parcursul ciclului de viață al proiectului sau serviciului, care întrunesc necesitățile ofertanților⁴⁵ (“cea mai înaltă calitate pentru cel mai mic preț”).

În majoritatea cazurilor de contractare socială se aplică ultimele două principii. Deseori se stabilește suma bugetată pentru un anumit serviciu, pentru a oferi cea mai înaltă calitate pentru prețul respectiv. În general, principiul „raportului calitate-preț” (sau „cea mai bună valoare”) este considerat cea mai bună practică în prestarea serviciilor sociale prin modalitatea mixă (servicii prestate atât de actori de stat, cât și de cei neguvernamentali). Această abordare necesită o analiză comparativă a tuturor costurilor și beneficiilor relevante ale fiecărei propuneri pe parcursul întregului ciclului de achiziție (costul întregii vieți).

Aceasta implică o evaluare integrată a factorilor tehnici, organizaționali și de stabilire a prețului, cum ar fi siguranța, calitatea, experiența, reputația, performanța anterioară, realismul costului/plății și caracterul rezonabil.⁴⁶ Mai poate include și considerațiuni legate de impactul social, de mediu, riscuri, și alte obiective strategice, după cum se definește în planul de achiziții.

⁴⁵ Ghid de achiziții al PNUD, <http://content.undp.org/go/userguide/cap/procurement/principles/>

⁴⁶ Id. Aceasta este în special important când se compară prestatorii de servicii orientați spre profit și cei non-profit, dat fiind că deseori există un avantaj relativ în eficiența prestatorilor profit dacă se calculează pur și simplu în baza costului pe consumator, însă avantajul costului dispare rapid atunci când vine vorba de calitatea îngrijirii. A se vedea Gilbert, 2006

În procesul de evaluare acești factori vor fi evaluați după importanța lor relativă și prestatorul cu cea mai înaltă valoare de ansamblu va fi ales câștigător.⁴⁷

Pentru a putea determina cel mai bine raportul dintre calitate și preț în cadrul unui proces de achiziții, documentația solicitată trebuie să specifice informația relevantă și condițiile pentru criteriile de evaluare, care vor permite identificarea, evaluarea și compararea adecvată a costurilor și beneficiilor tuturor propunerilor în mod echitabil pe parcursul întregului ciclu de achiziție.

(ii) Organul contractant poate iniția direct negocieri cu prestatorii potențiali, fără a recurge la un proces competitiv. Aceasta se poate întâmpla atunci când nu există suficienți candidați buni sau există un prestator care deja prestează serviciile și dispune de calificările profesionale, experiența, spațiul și echipament tehnic necesar pe care autoritatea municipală le solicita în prestarea serviciului. Uneori sunt folosite și negocierile ca o a doua etapă după licitație.

(iii) Un al treilea mecanism constă în prestarea serviciilor în parteneriat – atunci când prestatorul (de obicei o OSC) asigură o parte din finanțare din alte surse (de obicei dotări, venituri proprii, sau, în cazul țărilor non-UE, fonduri de la donatori internaționali). (Pentru mai multe detalii despre aceasta, a se vedea studiul de caz al Armeniei.) Parteneriatele bine-reglementate, adică parteneriatele publice-private (PPP) constituie un mecanism distinct de finanțare și în statele-membre „vechi” ale UE, acest mecanism este, de asemenea, folosit pentru contractarea serviciilor sociale. Cu toate acestea, dată fiind

complexitatea cadrului fiscal și normativ necesar pentru ca PPP să fie eficiente în domeniul serviciilor sociale (spre deosebire de investițiile în infrastructură), în noile state membre ale UE și mai ales în țările CSI, astfel de aranjamente rămân o ambiție pe termen lung. A se vedea mai multe despre PPP în Secțiunea III.4.

Plățile părților terțe

O altă modalitate de finanțare a serviciilor sociale prin intermediul prestatorilor neguvernamentali este cea prin plăți efectuate de părțile terțe.⁴⁸ În schema plăților terțe, statul este „partea terță” care plătește costul serviciului prestat de OSC beneficiarului – fie direct OSC-ului ca în plățile pe cap de locuitor, fie prin intermediul beneficiarului, ca în plățile prin voucher.

(i) Plățile pe cap de locuitor, numite uneori plăți „normative” (după cum sunt determinate de anumite norme privind standardele de servicii și prețurile), sunt utilizate, de cele mai multe ori, pentru întreținerea instituțiilor sociale, cum ar fi casele pentru persoane cu dizabilități, instituțiile pentru copii fără îngrijire parentală sau case rezidențiale pentru bătrâni. În aceste cazuri, statul în esență delegă gestiunea instituției prestatorului privat, în același timp păstrând responsabilitatea pentru asigurarea continuității și calității prestării serviciului. Statul stabilește, de regulă, standardele și regulile după care sunt prestate serviciile instituționale. În acest scop este aplicată licențierea, pentru a asigura că doar entitățile care sunt calificate ca fiind conforme acestor standarde pot deveni prestatori de servicii. Statul stabilește, de asemenea, costul serviciului, de regulă – pe cap de locuitor, iar OSC este rambursat în baza numărului de clienți pe care îi deservește.

⁴⁷ O metodă simplificată de definire și calculare a celei mai bune valori este de a cuantifica calitatea și prețul fiecărei propuneri în raport una față de alta, unde câștigătoare va fi oferta care va avea cele mai bune calități la cel mai mic preț.

⁴⁸ Există dezbateri în terminologie, în legătură cu acest concept, dat fiind că majoritatea statelor CSI și ECE consideră aceasta ca fiind subvenție și nu compensație (adică, plată) pentru serviciile prestate. Această determinare derivă din timpurile sovietice, când statul acorda susținere exclusiv de tipul subvențiilor, atât entităților publice de nivel inferior, cât și entităților neguvernamentale. În multe țări legislația face în continuare referință la acest tip de plată ca susținere subvențională. Totuși, în viziunea noastră, termenii de genul „plata părților terțe” trebuie promovați pentru a contribui la schimbarea modului în care statele percep prestatorii neguvernamentali.

Dat fiind că plata este stabilită de stat, aceasta ar putea să nu coincidă cu costurile reale ale serviciului nici unui prestator (și, de regulă așa se întâmplă), de aceea va fi important să se determine cine poartă riscurile financiare. Metoda de verificare a serviciilor prestate (dat fiind că plata se bazează pe volumul serviciilor) este, de asemenea, importantă pentru a asigura că beneficiarii obțin acces la serviciile la care au dreptul, precum și pentru a preveni orice abuz al fondurilor.

În acest sistem beneficiarii potențiali primesc vouchere care le oferă dreptul să folosească anumite servicii gratuit. De exemplu, o persoană cu dizabilități poate vizita fizioterapeutul de două ori pe lună și beneficiarii pot să-și aleagă propriul terapeut. De obicei, specialiștii care sunt licențiați să presteze serviciile respective sunt aprobați preliminar. În baza voucherelor colectate de fiecare prestator, statul transferă o plată fixă fiecărui client deservit. Din perspectiva drepturilor acordate, mecanismele de voucher au o valoare adăugată deoarece oferă libertatea de alegere utilizatorilor de servicii, și nu le prezintă doar soluții gata pregătite..

(ii) Mecanismul de vouchere este mai utilizat mai des în serviciile neinstituționale și se axează pe alegerea beneficiarilor sau clienților.

Tabelul I: Mecanismele financiare pentru finanțarea prestatorilor de servicii privați

	Granturi și susținere	Achiziții și contractare	Plăți ale terților
Scopul	Implementarea politicii de stat	Prestarea de servicii statului	Prestarea unui serviciu de stat
Termenii contractului	Stabiliți de stat	Stabiliți de ambele părți (deși predominant de stat)	Stabiliți de lege
Principiul-cheie de selecție	Cele mai bune idei și planuri de proiecte	Cea mai înaltă calitate la cel mai mic preț	Respectarea prevederilor legale
Finanțate de OSC	Câțiva candidați	Un ofertant	1 sau mai multe entități
Tipul de activitate finanțat	În general orice tip de activitate propusă de OSC care se încadrează în scopurile programului ⁴⁹	De regulă servicii	Serviciile descrise în regulamente
Structura costului	Bugetul proiectului	Buget bazat pe plăți	Buget conform regulamentelor
Costuri indirecte legate de activități	Procentaj din bugetul proiectului	Doar fi integral acoperite de plăți	Rata cheltuielilor indirecte stabilită de lege

Sursa: Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe, ECNL

⁴⁹ Unele licitații de regulă au anumite restricții, de ex. unele nu susțin conferințe, altele nu susțin burse de studiu etc. De asemenea, licitațiile pot fi limitate la anumite domenii (de ex. sănătate) sau tipuri specifice de OSC (de ex. OSC de utilitate publică). În plus, majoritatea programelor de grant nu susțin investițiile.

Granturile pot fi oferite, la nivel local - de către autoritățile locale, sau la nivel național - direct de către guvern (de fiecare minister de resort sau de un minister pentru toate domeniile), sau printr-un fond sau fundație separată, creată în acest scop (cum este cazul în câteva țări din Europa centrală și de est, inclusiv Ungaria, Croația și Estonia).

Finanțarea pentru un fond sau fundație independentă, creată de guvern pentru susținerea OSC poate veni de la buget, anual, sau poate fi oferită sub formă de dotări, atunci când o sumă mai mare de bani poate fi alocată în acest scop (un exemplu de acest fel este crearea Fondului Investițional pentru Fundații în Cehia, unde 1% din venitul din privatizare a fost oferit sub formă de dotări pentru fundații).

Un model interesant în Kazahstan este Fundația BOTA – fundație ce a fost constituită pe banii transferați pe un cont bancar al guvernului kazah (într-o bancă elvețiană) dintr-o sursă neclară. Banii inițial au fost blocați de o instanță judecătorească americană. Cele trei guverne au decis că cea mai bună soluție ar fi crearea unei fundații cu banii respectivi (inițial 84 milioane dolari SUA) care să ofere granturi OSC-urilor și asistență directă anumitor categorii de grupuri vulnerabile.

II.5.2. Principii comune pentru finanțarea serviciilor sociale

Indiferent de mecanismul utilizat, autoritățile centrale trebuie să se asigure că există finanțare adecvată pentru serviciile prevăzute în lege, chiar dacă acestea urmează să fie prestate de autoritățile locale. Aceasta se poate face prin transferuri bugetare directe și/sau prin permisiunea ca municipiile să-și genereze propria finanțare (să perceapă taxe, să colecteze plăți de la utilizatori, să facă împrumuturi și investiții, etc.). Prin transferuri directe de la bugetul central, statul poate finanța prestarea serviciilor sociale la nivel municipal/comunitar în două moduri:

- Statul include costul prestării serviciilor sociale în toate cheltuielile municipalității, pe care statul le compensează per cap de locuitor;
- Statul determină și transferă fonduri pentru acoperirea costului anumitor servicii sociale separate, specificând scopul pentru care acestea ar putea fi cheltuite (fonduri desemnate).

Pentru contractarea socială, cea de-a doua metodă este importantă deoarece în acest caz municipalitatea ar putea

transfera „simplu” suma primită de la autoritatea centrală pentru prestarea anumitor servicii sociale prestatorului de servicii contractat.⁵⁰

Cît privește serviciile opționale, acestea de asemenea pot fi finanțate de autoritatea centrală, de regulă prin programe de susținere concrete, cum ar fi alocația de la un fond sau minister pentru un anumit serviciu. De exemplu, când în Ungaria asistența personală pentru persoanele cu dizabilități a fost inclusă în serviciile opționale pe care municipalitatea le putea presta, Ministerul Afacerilor Sociale a creat un fond special pentru a încuraja crearea serviciilor sociale în toată țara, la nivelul municipalităților. Autoritățile locale, precum și OSC erau eligibile să solicite fonduri.

În CSI și în general în țările ECE, devoluția responsabilității pentru prestarea serviciilor sociale nu întotdeauna este însoțită de finanțare alocată pentru servicii din bugetul central. Cu toate acestea, nu toate întreprinderile sunt în stare să finanțeze serviciile de sine stătător – uneori nici chiar pe cele statutare.

⁵⁰ Cu toate acestea, trebuie menționat că, în baza experienței noilor state UE, contractarea serviciilor sociale poate fi contestată atunci când municipalitatea contractează un OSC pentru un serviciu care este finanțat de la bugetul central, dat fiind că aceasta implică un volum mare de birocrație și plăți întârziate.

În multe cazuri, OSC sunt necesare nu doar pentru a presta servicii sociale, ci și pentru a compensa lipsa de fonduri la nivel comunitar, contribuind cu resurse adiționale pentru a face posibilă prestarea serviciilor sau pentru a asigura că serviciile sunt prestate la nivelul prevăzut de standardele naționale.

definirea costurilor pe unitate este o sarcină complexă și multidisciplinară, iar experiența în efectuarea unor astfel de calcule lipsește în mare măsură în regiune.

II. 6. Considerațiuni-cheie în reglementarea contractării sociale

Posibilitatea de a contracta servicii din exterior

Este foarte important ca cadrul normativ de bază să prevadă posibilitatea legală de a delega prestarea serviciilor sociale unei entități nestatale. Cu alte cuvinte, autoritatea responsabilă de prestarea serviciilor sociale (la nivel central, regional sau local) trebuie, de asemenea, să aibă dreptul să delege prestarea de facto a serviciilor (adică, gestionarea serviciului) unei entități neguvernamentale. Posibilitatea de a delega serviciile sociale nu este întotdeauna prevăzută expres, chiar dacă nu este interzisă, în special în această regiune unde “orice nu este permis, este interzis”.⁵¹ Ar fi o practică bună includerea unei prevederi care să permită explicit posibilitatea de a contracta servicii de la prestatori neguvernamentali.

De asemenea, cadrul normativ trebuie să fie explicit referitor la cine pot fi prestatorii neguvernamentali. De cele mai multe ori, orice persoană juridică nonprofit sau profit poate întreprinde prestarea serviciilor sociale (cu condiția ca legea să prevadă condiții suplimentare, cum ar fi necesitatea certificării etc.). Cu toate acestea, țările pot alege să limiteze prestatorii neguvernamentali la actorii nonprofit, de exemplu, bisericile și/sau OSC.

Un alt factor important, atunci când vorbim despre finanțarea serviciilor, este perioada de timp pentru care este acordată finanțarea. Serviciile sociale direct au impact asupra vieții oamenilor și, din aceste considerente, continuitatea prestării serviciilor sociale este de o importanță majoră. Spre deosebire de alte servicii, majoritatea serviciilor sociale trebuie prestate permanent, deoarece necesitățile pentru care aceste servicii sunt menite sunt constante. De aceea, este necesar să se asigure finanțare pe termen lung, neîntreruptă, pentru prestarea serviciilor sociale. Astfel, cadrul legal trebuie să ofere posibilitatea ca autoritățile să se angajeze în finanțarea multianuală a serviciilor. Acest aspect este discutat mai detaliat în studiile de caz specifice (de exemplu, sistemul din Kazahstan).

Mai mult, în cazul contractării sociale este deosebit de important să se definească clar și să se analizeze exact costurile pe unitate, adică să se elaboreze o specificație referitor la ceea ce cumpără instituția – unitățile serviciului social (de exemplu, numărul de clienți, orele petrecute cu un client, numărul de paturi etc.) și costul fiecăreia dintre aceste unități.⁵¹ Calculul adecvat al costurilor pe unitate reprezintă baza unui contract eficient. Din aceste considerente, cadrul normativ trebuie să facă posibilă (dacă nu obligatorie) calcularea de către organele competente a costurilor pe unitate pentru serviciile sociale finanțate de stat. În cazul plăților terților, costurile pe unitate sunt determinate de obicei în actele normative emise de guvern. Cu toate acestea, trebuie menționat că

⁵¹ Aceasta este important în special când se compară prestatorii de servicii orientați spre profit și cei cu servicii non-profit, deoarece deseori există un avantaj relativ în eficiența prestatorilor profit, dacă se calculează simplu în baza costului pe consumator, însă avantajul costului dispare rapid atunci când se ia în considerare calitatea îngrijirii. A se vedea Gilbert, 2006.

⁵² În regiunea ECE/CSI, sistemul juridic continental care prevede ca toate orice obligație să fie scrisă în lege, în combinație cu moștenirea culturală a regulii autoritare au determinat o cultură juridică în care oamenii deseori percep, iar autoritățile publice deseori consideră drept ilegală orice activitate care nu este în mod explicit permisă de lege.

În Ucraina, de exemplu, întreprinderile profit nu sunt enumerate printre prestatorii posibili de servicii sociale, de rând cu prestatorii guvernamentali.

Un motiv din care OSC au o poziție avantajoasă în țările CSI și ECE ar putea fi faptul că unele țări nu sunt încă în poziția de a implementa un mecanism de contractare dezvoltat cu sectorul profit, din cauza cadrului normativ și fiscal complex pe care le-ar necesita acest lucru. La implicarea OSC în prestarea serviciilor sociale există câteva mijloace de contractare și finanțare, inclusiv susținere financiară și nefinanciară pentru activitățile lor, programe de grant, proiecte comune și altele. OSC pot fi partenerii statului în prestarea serviciilor civile atunci când nu există o reglementare complexă a tuturor elementelor enumerate în prezentul capitol. În RU, pe altă parte, OSC (sectorul voluntar) sunt partenerii preferați ai statului în prestarea serviciilor sociale – nu prin lege, ci prin măsuri de politică (Compact⁵³), inclusiv susținere pentru dezvoltarea capacităților lor în prestarea serviciilor sociale. Aceasta se datorează recunoașterii de către stat a faptului că OSC oferă valoare adăugată importantă în livrarea serviciilor sociale.

Abordarea ar putea depinde de asemenea de tipurile de servicii sociale prestate, dat fiind că unele servicii au potențialul de a dezvolta o piață adevărată (cel mai tipic exemplu - case pentru persoanele în etate) și astfel va apare un interes de afaceri. În Ungaria, atunci când statul stabilește costul pe unitate al îngrijirii instituționale a unei persoane în etate, instituția rezidențială întreținută de stat va primi acoperire în mărime de 100% din cost, iar un OSC va primi circa 70%, în timp ce o companie pentru profit va primi doar 30%. Aceasta se explică prin faptul că statul presupune că acest serviciu este profitabil și că compania își va folosi profiturile pentru a cofinanța serviciul social.

În general, însă, majoritatea serviciilor sociale nu au un astfel de potențial, ceea ce reprezintă un alt motiv principal al faptului că OSC (inclusiv organizațiile religioase) sunt parteneri mai tipici ai statului în întreaga regiune.

Și legislația poate să difere în ceea ce privește domeniile de deservire. Contractarea socială poate fi permisă pentru servicii de asistență socială, însă nu și pentru servicii de sănătate și poate sau nu fi permisă pentru servicii educaționale. O astfel de diferențiere crește în importanță dacă e să ne uităm la serviciile sociale care intersectează două sau trei domenii de politici – de exemplu, învățământul pentru copii cu dizabilități de învățare sau asistența la domiciliu pentru vârstnici (a se compara cu serviciile integrate).

Proceduri de contractare din exterior

În afară de posibilitatea de a delega prestarea de facto a serviciilor sociale, este necesară și reglementarea clară a procedurii de gestionare a acestui proces. Motivul pentru care contractarea socială nu prinde rădăcini în țările unde, de fapt nu este interzisă, este de cele mai multe ori lipsa unor proceduri clare de organizare a transferurilor⁵⁴.

Atunci când este implicată finanțarea de la autoritățile centrale, procedurile de regulă sunt reglementate la nivel central, chiar dacă autoritatea de a delega prestarea serviciilor sociale și, eventual, fondurile, unui prestator neguvernamental îi aparține autorității locale. Pe de altă parte, autoritățile locale de regulă pot reglementa procedurile de delegare a prestării serviciilor sociale și finanțării aferente de la bugetul local (cum se practică în Odesa – a se vedea studiul de caz pentru municipiul Odesa).

Esențiale pentru procedurile de contractare socială sunt principiile concurenței deschise și echitabile, transparența și răspunderea în cheltuirea banilor publici.

⁵³ A se vedea www.thecompact.org.uk

⁵⁴ În baza cercetărilor pe teren, acesta este cazul în Armenia și Moldova.

Există diferite forme de finanțare a prestării serviciilor de către instituții neguvernamentale, descrise mai sus în Secțiunea II.5. O întrebare comună legată de proceduri, este dacă statul poate utiliza regulile generale de achiziții pentru achiziționarea serviciilor sociale. Răspunsul la această întrebare este că, deși se admite că fiecare țară are reguli oarecum diferite de procurare, regulile generale de procurare de obicei nu sunt potrivite în totalitate pentru procurarea serviciilor sociale. Mai curînd, acestea pot servi drept bază pentru reglementarea contractării sociale. Cea mai evidentă distincție este că, în cazul contractării sociale, prețul nu trebuie să fie unicul factor-cheie în selectarea prestatorului de servicii (dacă ar fi, organul contractor ar trebui să stabilească serviciile în detalii foarte mici, pentru a asigura calitatea și pentru a fi în stare să capteze orice valoare adăugată pentru beneficiarii serviciului pe care le-ar aștepta de la prestatorul de servicii). Mai multe informații despre acest aspect sunt incluse în studiul de caz din Kazahstan.

Pentru prezentarea detaliată a procedurii de contractare socială, a se vedea Anexa 1 – Ghid privind lista de verificare pentru introducerea mecanismului de contractare socială la nivel local.

Stabilirea standardelor și evaluarea prestatorilor

Un alt aspect comun al reglementării contractării sociale este stabilirea standardelor pentru prestarea serviciilor și evaluarea prestatorilor de servicii conform standardelor respective. Stabilirea standardelor este un exercițiu ce consumă timp și care este realizat cel mai eficient cu participarea largă atât a prestatorilor cît și a beneficiarilor de servicii. În domeniile de deservire, unde există o comunitate profesională puternică, comunitatea respectivă ar putea lua inițiativa în elaborarea standardelor (după cum a fost cazul în unele țări ECE, inclusiv Ungaria și Serbia). Acest proces necesită multă răbdare și cooperare strînsă între parteneri deoarece sunt implicate multe aspecte discutabile.

Din punct de vedere al reglementării, cel mai important este să fim clari în privința scopului elaborării standardelor:

- Vor servi acestea drept bază pentru a permite sau nu prestarea serviciilor, astfel avînd caracter prohibitiv, sau vor servi acestea drept bază pentru acordarea finanțării de stat celor care caută să le primească?
- Trebuie statele să urmărească stabilirea standardelor minime pentru serviciile sociale sau să urmărească excelența?
- Cine va evalua prestatorii de servicii și ce fel de proces trebuie folosit la evaluare?
- Cine va monitoriza și va supraveghea prestatorii de servicii și care vor fi sancțiunile pentru neconformare, etc.?

De cele mai multe ori evaluările au loc prin certificare, acreditare și licențiere. Deși nu există o definiție universal acceptată a fiecăruia dintre acești termene, legile cu privire la serviciile sociale în general fac distincția în baza următoarelor puncte:

– **Certificarea** se referă la persoana care prestează serviciul social (adică, lucrătorul social, specialistul în protecția copiilor, sora medicală, etc.). Persoana trebuie să îndeplinească anumite criterii educaționale și profesionale definite de legea sau regulamentul relevant, pentru a i se permite să se implice în prestarea serviciilor.

– **Acreditarea** se referă la serviciu (de exemplu, asistență personală, îngrijirea de zi, cantină gratuită), care se evaluează vizavi de standardele stabilite de legea sau regulamentul relevant. Dacă serviciul se conformează cu standardele minime, serviciile sociale vor fi acreditate de un organ dedicat. (În cazul standardelor de excelență, de obicei există diferite niveluri de standarde care pot fi atinse.)

Accreditarea serviciului poate însemna că prestatorului i se permite să presteze un anumit serviciu social și/sau că prestatorul are dreptul să primească finanțare de la stat pentru serviciul social respectiv. Criteriile de acreditare pot include cerințele de certificare a personalului de deservire.

– **Licențierea** se referă la organizația (instituția, OSC, întreprinderea) care prestează serviciul social și care trebuie să îndeplinească anumite criterii stabilite prin lege sau regulamentul relevant (de exemplu, legată de administrarea sa, infrastructura fizică, siguranța și igiena, managementul financiar etc.) Prestatorul poate presta anumite servicii doar dacă este licențiat să facă acest lucru. De cele mai dese ori licențierea este utilizată în cazul serviciilor internaționale. Cerințele de licențiere de regulă includ acreditarea serviciilor⁵⁵.

Potrivit bunelor practici, cerințele de certificare, acreditare și licențiere vor fi aplicabile oricărui prestator de servicii – fie de stat, nonprofit sau profit. Aceasta din cauza că scopul stabilirii unor cerințe standard este de a asigura anumite niveluri de calitate a serviciilor sociale care să satisfacă necesitățile beneficiarului, indiferent cine prestează serviciul.

Uneori, OSC finanțate de donatori internaționali ar putea presta servicii de calitate mai înaltă, pur și simplu datorită unei infrastructuri mai bune – de exemplu, o clădire nou-construită sau renovată, sau finanțare direct disponibilă. De cele mai multe ori, însă, OSC se confruntă, de asemenea, cu probleme de capacitate

și problema generală a prestării serviciilor sociale susținute de donatori este lipsa durabilității în absența unor strategii de ieșire clar elaborate. De exemplu, atât în Ucraina, cât și în Armenia, implementarea regulamentului cu privire la licențiere a fost suspendată deoarece foarte puține OSC putea îndeplini toate cerințele (a se vedea Rapoarte pe țară).

Standardele profesionale în prestarea serviciilor sociale pot rămâne în urmă și din cauza lipsei cursurilor în învățământul superior, pentru lucrătorii sociali și alți specialiști în domeniul îngrijirii. În afară de aceasta, în unele țări par să existe puține organizații profesionale bine-organizate (de exemplu, lucrători sociali, specialiști în protecția copiilor, îngrijitori ai persoanelor cu dizabilități etc.) care de asemenea ar putea să ia inițiativa în elaborarea standardelor care să aparțină comunității îngrijitorilor. Se pare că va mai trece ceva timp până când în regiunea CSI va fi introdus un sistem de standarde profesionale și instituționale cu privire la servicii și evaluarea acestora prin intermediul certificării, acreditării și licențierii.

Deși existența standardelor de calitate pentru serviciile sociale este importantă pentru a putea monitoriza calitatea prestării serviciilor, trebuie menționat că pot fi contractate și servicii pentru care nu există standarde de calitate acceptate. Stabilirea standardelor de regulă necesită ca serviciul să fie previzibil și determinabil, lăsând mai puțin loc pentru inovație și astfel pentru câștiguri din eficiență, și mai puțin loc pentru a stabili serviciile sociale care nu sunt ușor previzibile. De exemplu, OSC pot identifica, din alte servicii prestate la moment familiilor, necesitatea de servicii întru ajutorarea victimelor violenței domestice. Cu toate acestea, inițial va fi dificil de prezis ce număr de utilizatori va exista, care este gradul de necesitate în rândul femeilor și al copiilor, și care serviciu specific satisface cel mai bine necesitățile (o linie fierbinte sau un grup de susținere sau un adăpost etc.).

⁵⁵ În multe țări, față de orice prestator de servicii sociale există cerința de bază de a se înregistra la o autoritate competentă la nivel național. Înregistrarea este una formală, fără o evaluare aprofundată a capacităților prestatorului de a presta anumite tipuri de servicii. Aceasta constituie un filtru preliminar pentru a asigura că prestatorii de servicii dispun de capacitatea minimă pentru a presta serviciul și servește mai curând scopurilor de înregistrare și supraveghere decât stabilirii standardelor. Drept exemplu, în Bulgaria, toți prestatorii de servicii sociale trebuie să se înregistreze la Agenția pentru asistență socială. Înregistrarea este simplă și nu pune o povară semnificativă pe umerii prestatorilor de servicii (nu există o determinare preliminară a capacității lor), însă aceștia trebuie să producă rapoarte anuale. Singurele excepții de la această regulă sunt serviciile pentru copii - toate organizațiile interesate în prestarea unor astfel de servicii trebuie să obțină o licență de la Agenția de stat pentru protecția copiilor.

Există de asemenea servicii, cum ar fi cele de asistență a tinerilor în situații de risc sau a utilizatorilor de droguri, care sunt greu de prezis, deoarece ele necesită o reînnoire constantă din cauza mediului care se schimbă rapid (mobilitate sporită, răspândirea TI și a mass mediei sociale, disponibilitatea noilor droguri sintetice etc.).

– Asigurarea calității (dacă vor exista indicatori de performanță, un mecanism de depunere a reclamațiilor sau alte stimulente pentru o calitate sporită)

Multe dintre aceste aspecte necesită o planificare minuțioasă și consultare cu prestatorii de servicii și potențialii beneficiarii ai serviciilor sociale, pentru a elabora un regulament eficient care să ia în considerare contextul respectiv.

Contractarea fără standarde stabilite poate să fie în special utilă în cazul serviciilor noi sau inovative în prestarea cărora nu există experiență în comunitate. În astfel de cazuri este important să se permită o flexibilitate mai mare prestatorului de servicii, astfel ca acesta să poată ajusta serviciul social la necesitățile beneficiarilor. Și mai potrivită poate fi acordarea unui grant prestatorului potențial de servicii, deoarece în acest caz prestatorul poate veni cu idei proaspete referitoare la cea mai bună modalitate de abordare a necesităților beneficiarilor serviciului.

Monitorizare și supraveghere

Supravegherea și monitorizarea prestării serviciilor sociale este de importanță centrală în asigurarea răspunderii pentru cheltuirea fondurilor publice. Trebuie să existe o autoritate responsabilă de monitorizarea calității serviciilor (sau monitorizarea condițiilor de licențiere). La nivel național, acesta poate fi ministerul responsabil de politica socială, o structură delegată a ministerului sau un organ auto-reglementat; aceasta se poate face centralizat sau prin unitățile teritoriale; se poate face după aria de deservire sau tipul de serviciu etc. La nivel local, acest lucru este realizat de înseși autoritățile locale, dar pot fi folosite și serviciile unei structuri de stat delegate în acest scop.

Condiții de contractare

În timp ce partenerii din regiune sunt preocupați cel mai mult de faza de pregătire și selectare care duce la semnarea contractelor, gestionarea contractelor constituie o provocare regulatorie la fel de importantă. Reglementatorii, fie la nivel central sau local, vor trebui să abordeze astfel de aspecte ca:

- Termenele și condițiile de plată (de ex. lunar, trimestrial sau anual, pre-finanțare sau post-finanțare, cofinanțare – cum ar fi taxe de utilizator, care sunt necesare pînă la efectuarea următoarei plăți, etc.)
- Aspecte legate de obligații (adică, ce obligații sunt transferate prestatorului de servicii)
- Aspecte legate de asumarea riscurilor și managementul riscurilor (inclusiv riscul financiar – de exemplu, dacă trebuie să existe o rambursare reală a costurilor sau un preț stabilit, în ce caz prestatorul poartă o anumită parte din risc)

Monitorizarea este îndeosebi importantă în cazul contractării din exterior; după cum s-a menționat mai sus, în majoritatea serviciilor contractate, statul plătește prestatorului pentru serviciile sociale consumate de beneficiar, adică nu are feedback direct referitor la prestarea serviciilor. În acest caz, statul trebuie să asigure achitarea serviciilor prestate de facto (și nu doar raportate) și că serviciile corespund standardelor și/sau altor condiții necesare. În consecință, sunt necesare criterii clare și obiective față de prestarea serviciilor sociale. Ele trebuie să permită o evaluare obiectivă a faptului dacă serviciul este prestat la nivelul necesar de calitate, în același timp satisfăcînd necesitățile beneficiarului.

La conceperea procesului de monitorizare și evaluare, scopul evaluării prestării serviciilor sociale (și, deci, a monitorizării) trebuie să fie clar. Aceasta poate viza următoarele:

- (a) Proces – Cum sunt cheltuite fondurile publice (și dacă sunt cheltuite conform condițiilor contractuale)?
- (b) Performanța – Dacă serviciile sociale prestate sunt conforme standardelor și rezultatelor stabilite în contract?
- (c) Costul – Dacă costurile planificate au rămas în limitele stabilite în contract, dacă au avut loc supra-cheltuieli și în general care sunt rezultatele bugetare?

Pentru a putea asigura acest lucru, trebuie să existe un mecanism de monitorizare stabilit la inițierea contractului și acesta trebuie inclus în procesul de prestare (de exemplu, contractatul/prestatorul de servicii trebuie să fie obligat să colecteze și să prezinte cu regularitate date relevante pentru organul de monitorizare). Este o practică bună implicarea beneficiarilor serviciilor sociale în procesul de monitorizare și evaluare, astfel făcând posibil ca statul să primească feedback direct cu privire la serviciu. (Aceasta se poate face, de exemplu, printr-un sondaj anual al populației-țintă sau prin metode de participare directă, cum ar fi evaluările beneficiarilor). (A se vedea mai multe detalii în Secțiunea VI, Recomandarea nr. 5.)

Supravegherea implică nu doar monitorizarea, dar și posibilitatea de aplicare a sancțiunilor în cazul încălcării contractului sau a legii.⁵⁶ Cadrul normativ trebuie să fie clar în privința sancțiunilor posibile și a procesului de aplicare a acestora. Trebuie să fie respectate principiile unui proces corespunzător (inclusiv dreptul de apel) și proporționalitatea (sancțiunile trebuie să fie proporționale cu mărimea încălcării).

Posibilele sancțiuni, temeiurile de aplicare a lor, precum și consecutivitatea lor trebuie să fie stipulate în contract.

Sancțiunile care țin de competența autorității de supraveghere de obicei se referă la:

- Suspendarea finanțării
- Retragerea viitoarei finanțări
- Returnarea fondurilor deja transferate
- Suspendarea sau retragerea licenței sau certificării
- Interdicția de a participa în viitoarele licitații

Atunci când este vorba de o încălcare gravă (de exemplu, delapidarea fondurilor, care cauzează prejudicii beneficiarilor), autoritățile pot, de asemenea, iniția o acțiune civilă sau penală împotriva contractantului.

II.7. Precondițiile unei contractări sociale eficiente

Dezvoltarea unui cadru cuprinzător de politici pentru contractarea socială este o inițiativă complexă care depinde de mulți factori care trebuie să existe și să fie armonizați. **De aceea, trebuie să se recunoască că elaborarea unui cadru adecvat pentru contractare socială se va desfășura pe etape, și va necesita investiții inițiale semnificative din partea statului pentru a aduce acele beneficiile pe termen lung care îi sunt asociate și care pot fi realizate.**

⁵⁶ Notă: Supravegherea aici înseamnă supravegherea executării contractului. În domeniul prestării serviciilor sociale de asistență mai există un fel de supraveghere, care are drept scop să susțină specialiștii în respectarea standardelor de calitate în prestarea serviciilor specifice clienților lor (de ex. terapia vorbirii, asistență psihologică, consiliere maritală etc.).

În cele ce urmează, recapitulăm condițiile principale în baza cărora contractarea socială va fi eficientă și în lipsa cărora vor surveni ineficiențe și riscuri sporite pentru autoritățile de nivel central sau local. Deși sunt necesare mult mai multe condiții – nu mai puțin un mediu legal clar și favorabil – acestea sunt cele care pot fi considerate pre-condiții, adică lipsa cărora va constitui un obstacol de bază în elaborarea unui sistem de contractare socială eficient. În această secțiune doar rezumăm aceste precondiții cu scopul de a oferi îndrumări în planificarea politicilor; ele sunt abordate mai detaliat în alte părți ale publicației (conform referințelor din fiecare caz). Mai mult, Secțiunea V cu privire la Recomandări conține puncte practice pentru a ajuta la asigurarea îndeplinirii acestor precondiții atunci când ne angajăm în contractarea socială cu scopul prestării serviciilor comunitare în țările din regiunea CSI.

2. Disponibilitatea: Trebuie să fie disponibile fonduri suficiente, adecvate și previzibile pentru a finanța serviciile sociale la nivel local. Prin suficiente avem în vedere că ele trebuie să acopere costul total al serviciilor legal prevăzute pentru a fi întreprinse de municipalitate; prin adecvate avem în vedere că metoda de transfer trebuie să fie adecvată necesităților de servicii (de exemplu, un avans sau plăți de rambursare efectuate la timp, abilitatea de a transfera fondurile prestatorilor neguvernamentali, etc.), și prin previzibil avem în vedere că municipalitățile și actorii neguvernamentali trebuie să prevadă nivelele de finanțare pentru serviciile specifice pe termen lung, astfel încât să poată planifica satisfacerea necesităților de servicii. Pentru mai multe detalii a se vedea Secțiunea II.6 cu privire la finanțarea actorilor neguvernamentali, Secțiunea III.3. cu privire la impedimentele legate de finanțare, studiul de caz pentru Odesa, precum și bunele practici în tranzacțiile de finanțare (Secțiunea IV.4.4).

1. Autoritatea: Autoritățile locale trebuie să fie autorizate să presteze servicii sociale și să determine necesitățile de servicii în comunitatea lor.

Dacă acest lucru lipsește (dacă, de exemplu, toate necesitățile de servicii sunt determinate la nivel central sau dacă autoritățile locale nu pot cheltui fondurile de la bugetul de stat în conformitate cu necesitățile locale), municipalitatea nu va avea interesul să prioritizeze prestarea eficientă a serviciilor sociale. Dimpotrivă, aceasta va aștepta ca autoritățile centrale să prevadă aria de acoperire și metoda de livrare a serviciilor sociale, indiferent de necesitățile susținătorilor săi locali⁵⁷. A se vedea mai multe detalii în Secțiunea II.2.3 cu privire la Descentralizare; de asemenea studiul de caz din Armenia (Secțiunea IV.2.4).

3. Capacitatea: Atât autoritățile locale, cât și OSC au nevoie de deprinderi și capacități speciale pentru a se implica în contractarea socială. Investițiile în dezvoltarea capacității constituie o provocare specială pentru municipalități, dat fiind că ele se confruntă cu necesități presante de a presta serviciile și aceasta le împiedică să aloce timp și resurse pentru a învăța noi abilități și a elabora noi mecanisme necesare pentru contractarea socială. Cu toate acestea, contractarea socială este o inițiativă complexă și autoritățile locale se vor confrunta cu provocări serioase, neavând instrumentele necesare pentru a aborda complexitățile. În paralel, OSC, de asemenea, au nevoie de dezvoltarea capacităților pentru a deveni mai viabile și respectiv mai sigure în calitate de parteneri pentru autoritățile locale. A se vedea mai multe detalii în Secțiunile III.1. și III.3.

⁵⁷ Pe de altă parte, după cum s-a menționat în secțiunea cu privire la descentralizare, în cazul când funcționarii publici (primarul, parlamentarii) sunt direct aleși de comunitățile lor, ei vor fi mai dispuși să se implice în practici care promovează o prestare eficientă a serviciilor sociale în comunitățile respective. O astfel de schimbare, de exemplu, poate fi observată în Ungaria și România.

4. Transparența: În lipsa unui proces transparent și echitabil de acordarea și gestionare a contractelor, contractarea socială va fi compromisă. Există pași concreți și bune practici pe care municipalitățile le pot întreprinde pentru a asigura echitatea și transparența în același timp asigurând eficiența și eficacitatea procesului. Acestea includ, de exemplu, necesitatea de criterii clare de acordare a contractelor, condiții contractuale clare, sisteme bune de raportare, mediatizarea informației în timp util, etc. A se vedea mai multe detalii în Secțiunea III.3. care se referă la transparență; bune practici din studiile de caz din Kazahstan (Secțiunea IV.3.4) și Ucraina (Secțiunea IV.4.4);

Din cauza complexității sale, contractarea socială implică câteva nivele de răspundere axate pe un șir de parteneri. De exemplu, autoritatea locală care desfășoară procesul de licitație va fi responsabilă față de propriul consiliu local, față de autoritățile centrale (cel puțin în privința cheltuielilor din fondurile publice), față de beneficiarii serviciilor sociale, partenerii OSC și comunitatea locală, printre altele. Ca și condiție minimă, trebuie să existe mecanisme de consultare, monitorizare și raportare care să implice partenerii principali, fapt care pune o povară semnificativă, dar inevitabilă, pe umerii autorităților locale. A se vedea mai multe în Secțiunea II.7. cu privire la monitorizare și supraveghere, precum și studiul de caz din Astana cu privire la implicarea comunității în monitorizarea serviciilor (Secțiunea IV.3.4).

5. Răspunderea: Trebuie să existe mecanisme adecvate de responsabilizare pentru a asigura eficiența contractării sociale pe parcursul întregului proces.

III. Rolul OSC în prestarea serviciilor sociale

După ce v-ați familiarizat cu un șir vast și complex de implicații în ceea ce privește politicile contractării sociale descrise în capitolul precedent, v-ați putea întreba: ce avantaje importante oferă acest mecanism, care ar merita toate investițiile în elaborarea unor noi scheme normative și fiscale care să permită aplicarea sa? În secțiunea ce urmează vom examina cele mai cunoscute avantaje și riscuri asociate cu contractarea socială, astfel încât factorii de decizie să poată evalua nivelul beneficiilor la care se pot aștepta după introducerea acestui mecanism. Ne vom axa pe OSC deoarece ele sunt cei mai tipici prestatori neguvernamentali de servicii sociale și vom examina valoarea adăugată și specificul implicării OSC, făcând o comparație cu sectorul profit. De asemenea, vom explora cele mai comune impedimente și condiții pentru a culege întregul potențial al contractării OSC pentru prestarea serviciilor sociale.

III.1. Considerațiuni privind includerea OSC în sistemul de prestare a serviciilor sociale

Scopul contractării sociale

Prima considerațiune care se impune se referă la scopul mecanismului de contractare socială: are acesta scopul de a asigura prestarea anumitor servicii sociale, sau mai există și un alt scop – de a ajunge la beneficiari greu-accesibili, de a include grupuri de auto-ajutor în prestarea serviciilor, sau alte scopuri similare? Este important că contractarea socială poate contribui la asigurarea viabilității prestatorilor de servicii din rîndul OSC, astfel devenind un mecanism pentru acordarea susținerii sectorului societății civile. Atunci când decide dacă participarea în procedurile de contractare socială trebuie să fie limitate doar la OSC, statul trebuie să analizeze minuțios care este scopul primar al procesului: asigurarea calității serviciilor, susținerea OSC, sau ambele. Scopul trebuie determinat în funcție de rolul general prevăzut pentru OSC în prestarea serviciilor (dar și în lumina modelelor de relații OSC-stat descrise anterior).

OSC pot îndeplini funcții multiple în legătură cu prestarea serviciilor⁵⁸:

- Reprezentarea intereselor grupurilor vulnerabile (de exemplu, ale persoanelor cu dizabilități, mamelor singure, persoanelor infectate cu HIV/SIDA etc.). Din aceste considerente, ele declară cel mai mult necesitatea de a presta servicii sociale adecvate pentru astfel de grupuri. Fiind mai aproape de beneficiari, ele sunt, de asemenea, de mare ajutor la elaborarea serviciilor deoarece cunosc cel mai bine necesitățile grupurilor-țintă;
- Prestarea serviciilor complementare sau alternative, a servicii grupurilor de persoane în necesitate de servicii sociale care nu primesc servicii suficiente, și elaborarea/pilotarea serviciilor noi pe care statul le-ar putea adopta în viitor⁵⁹;
- Contractanți potențiali pentru serviciile de stat – contractați să presteze din numele statului.

Încearcă oare autoritățile, atât cele de nivel central, cât și cele de nivel local, să profite de toate cele trei funcții? Mecanismele de contractare socială vor trebuie elaborate în mod corespunzător.

Capacitățile OSC

Un alt aspect important care trebuie luat în considerare atunci când se decide asupra structurării procesului de contractare socială a OSC ține de capacitatea existentă a OSC. Aceasta poate fi examinată la trei nivele: (i) ca sector, (ii) la nivel de municipalitate (sau alt teritoriu care intră în aria de acțiune a serviciului social planificat), și (iii) la nivel de OSC concrete.

(i) La nivel de sector OSC, capacitatea de prestare a serviciilor sociale poate varia în cadrul țării de la o regiune la alta. Cel mai probabil, nu există OSC care prestează servicii sociale în anumite regiuni ale țării. În Ucraina, de exemplu, un interviu⁶⁰ a comentat că majoritatea OSC prestează servicii doar la nivel de regiune sau la nivel de municipii mai mari și că, la nivel local există o lipsă de prestatori OSC. În același timp, autoritățile de nivel regional nu se pot implica în contractarea socială deoarece nu au libertatea să-și cheltuiască propriile venituri așa cum o fac municipalitățile (pentru mai multe detalii, a se vedea studiul de caz din Ucraina).

(ii) La nivel de municipalitate, este important de a înțelege „piața” pentru serviciile sociale. Deși (de regulă) aceasta nu este o inițiativă profit, la nivel local poate avea loc o dezvoltare destul de complexă a „pieței”: un șir de prestatori OSC, diferiți donatori, inclusiv municipalitatea, și beneficiarii care uneori la fel pot veni cu contribuții. Existența pieței de furnizori (prestatori de servicii), adică a unui număr mare de OSC care prestează servicii, este cheia unei contractări sociale eficiente; fără piață nu există concurență, iar fără concurență, majoritatea beneficiilor existente de pe urma contractării serviciilor din afară pot fi compromise.

Sistemul elaborat la nivel local trebuie să țină cont de specificul pieței locale de furnizori. De exemplu, în cazul unui serviciu existent pentru care o OSC a făcut investiții mari, ar putea exista posibilitatea de a uni eforturile cu autoritățile locale (prin intermediul unei licitații sau parteneriat negociate).

⁵⁸ Clasificare de ECNL.

⁵⁹ De exemplu, în Serbia, serviciul de asistenți personali pentru persoanele cu dizabilități a fost pilotat de o OSC înainte de luarea deciziei privind răspîndirea acestui serviciu la scară largă și includerea lui în noua lege cu privire la protecția socială.

⁶⁰ Directorul organizației Everychild Ucraina

Pe de altă parte, trebuie să existe posibilitatea eliminării monopolului în cazul în care serviciile sociale prestate nu sunt de bună calitate sau sunt prea scumpe.⁶¹

În general, este mai simplu de menținut concurența prin intermediul granturilor (licitații deschise pentru proiecte sau susținere instituțională pe o perioadă limitată), și mai dificil atunci când municipalitatea contractează un serviciu din afară, deoarece în țările ECE/CSI se interzice existența mai multor prestatori ai aceluiași tip de servicii, pentru aceeași populație (de exemplu, donatorilor nu le place duplicarea, deacei ei tind să evite susținerea a două OSC cu profil similar în același domeniu). Cu toate acestea, după cum o demonstrează exemplul or. Odesa, strategia de investire în dezvoltarea pieței serviciilor sociale (adică consolidarea capacității OSC) prin intermediul granturilor poate fi una reușită; când piața este „gata”, poate urma o contractare adecvată a serviciilor.

(iii) La nivel de capacități ale OSC individuale, nivelul necesar al infrastructurii umane și materiale trebuie stabilit în condițiile pentru acordarea contractului. Multe OSC ar putea să nu aibă capacitatea financiară necesară pentru a investi în finanțarea unui serviciu social, deși ar putea avea personal înalt calificat și experiență calitativă. Sau, dimpotrivă, o OSC ar putea fi bine poziționată financiar, dar să nu aibă capacitatea să livreze beneficiile așteptate, cum ar fi eficiență mai înaltă sau servicii de calitate superioară. Municipalitatea trebuie să analizeze principalele riscuri, costuri și beneficii implicate în astfel de cazuri.

Capacitatea autorităților locale

La fel ca în cazul capacităților OSC, și capacitatea autorităților locale trebuie luată în considerare la elaborarea

unui sistem care implică OSC în prestarea serviciilor sociale. După cum se poate vedea în prezentul Ghid, contractarea din exterior necesită resurse semnificative și un set specific de abilități noi din partea autorităților locale. Firește, sunt necesare resurse financiare dedicate pentru finanțarea serviciilor contractate, precum și anumite capacități ale resurselor umane, inclusiv competența și abilitatea de a:

- Evalua necesitățile și elabora servicii adecvate la nivel comunitar (precum și la nivel instituțional, dacă este aplicabil);
- Evalua piața furnizorilor și a elabora o strategie pe termen lung pentru contractare; elabora și implementa procedura locală pentru contractarea din exterior;
- Elabora procesul de evaluare a ofertelor prezentate de potențialii prestatori de servicii neguvernamentali;
- gestiona contractele;
- monitoriza și evalua prestarea serviciilor;
- și
- include lecțiile învățate în noile cicluri de contractare.

Pentru a realiza acest lucru, autoritatea locală trebuie să investească în instruirea personalului său și/sau a membrilor consiliului, pentru ca aceștia să poată îndeplini astfel de cerințe. Acesta este un aspect foarte important de care trebuie să se țină cont, deoarece fără capacitatea necesară, chiar și cel mai bun sistem de servicii sociale nu poate fi implementat în mod adecvat. În același timp, există presiune permanentă și imediată asupra autorităților locale de a presta serviciile pentru a satisface necesitățile curente. Din acest motiv, stabilirea termenului pentru activități de instruire/consolidarea capacității devine o problemă – având resurse limitate, autoritățile locale au tendința să le cheltuiască pentru a satisface necesitățile curente, ceea ce târăgănează posibilitatea de a reforma ineficiențele sistemului de prestare a serviciilor sociale.

⁶¹ Acesta deseori ar putea fi cazul așa-numitor OSC „de stil vechi”, cum ar fi asociațiile persoanelor cu dizabilități sau anumite boli, menționate și în cadrul modelelor de subvenții din Secțiunea II.5. Aceste OSC prestează servicii unui șir larg de beneficiari, însă serviciile sunt deseori inadecvate, nu respectă principiile dezvoltării profesionale și nu corespund necesităților schimbătoare ale utilizatorilor.

Această dilemă poate fi soluționată introducând o abordare treptată și consecutivă în contractarea socială (a se vedea mai multe detalii în Secțiunea VI, Recomandarea nr. 6).

Relația generală dintre OSC și stat

OSC trebuie considerate adevărate parteneri ale statului. Din aceste considerente, relația generală dintre OSC și stat este un factor important în măsurii în care contractarea socială este dezvoltată. OSC sunt cei mai tipici prestatori de servicii sociale și de obicei cei care sunt considerați cei mai buni parteneri în proces. Din aceste considerente, sentimentul de respect sau ostilitate reciprocă dintre municipalitate și OSC este de o importanță majoră, influențând modul de dezvoltare a procesului de contractare. Atunci când în relație există tensiune, fie la nivel central sau local, este mai dificil ca acest concept să prindă rădăcini. Pe de altă parte, în țările unde există un document scris de politici cu privire la colaborarea dintre stat

și OSC (de exemplu, o strategie pentru societatea civilă, ca în Ucraina), precum și o recunoaștere generală a valorii sectorului OSC în abordarea necesităților de dezvoltare, este mai înaltă probabilitatea că contractarea socială se va dezvolta mai rapid. Practica demonstrează că existența unei politici de nivel central, care încurajează parteneriatele, poate contribui la elaborarea unei versiuni locale a politicii respective, astfel eficientizând crearea unor parteneriate reușite la nivel local.⁶²

Legile care afectează OSC

Există anumite condiții generale legale care trebuie întrunite pentru a asigura participarea eficientă a OSC în procesul de contractare socială. Mai jos sunt enumerate câteva aspecte-cheie care trebuie luate în considerare la elaborarea procesului de contractare:

- OSC-urilor trebuie să li se permită să activeze în domeniul social. Un exemplu de mediu prohibitiv (într-un context puțin diferit) este Bulgaria, unde legislația nu permite OSC-urilor să presteze servicii de ocrotire a sănătății.

Serbia: Fondul Social de Inovații

Fondul Social de Inovații (FSI) este un exemplu de încurajare a parteneriatelor locale prin intermediul susținerii direcționate. FSI a fost creat în Serbia în anul 2003, ca o inițiativă a Ministerului Muncii și Politicilor Sociale, pentru a susține reforma socială și prestarea serviciilor sociale în toată țara. Scopul său este de a stimula crearea unor servicii comunitare de care sunt responsabile autoritățile locale, însă ei au acționat foarte lent în crearea acestora. Cu ajutorul FSI, mai mult de 100 de municipii au început prestarea unor astfel de servicii. Evaluarea activității FSI efectuată în 2010 a demonstrat că majoritatea serviciilor susținute prin FSI erau noi și nu existaseră înainte de acordarea susținerii de către Fond. O experiență importantă a FSI a fost crearea unui sistem clar de monitorizare. Acesta reprezintă, de asemenea, un exemplu de inițiere a unui parteneriat între stat și OSC, dat fiind că în procesul de monitorizare și evaluare au fost implicate șase OSC.

Sursa: PNUD/Fundația pentru Avansarea Economiei, Belgrad: Evaluarea rezultatelor Fondului Social de Inovații, 2010

⁶² O astfel de experiență vine, printre altele, din Ucraina, Ungaria și Croația. A se vedea Bullain-Toftisova, 2005.

- OSC-urilor trebuie să li se permită să desfășoare activități economice, fiindcă uneori contractarea socială poate fi interpretată ca o formă de activitate economică. Însă, chiar dacă nu este interpretată astfel, activitatea economică este o sursă importantă de fonduri suplimentare pentru OSC, care o poate folosi pentru a-și îmbunătăți serviciile sau a presta servicii mai multor beneficiari (cu aceeași investiție din partea statului).⁶³
- OSC trebuie să primească alte stimulente/suținere din partea statului, cum ar fi facilități fiscale pentru donatorii lor, deoarece și aceasta este o formă de susținere indirectă pentru misiunea de bază a organizațiilor, care în cele din urmă are un impact pozitiv pentru beneficiarii activității lor – clienții serviciilor sociale pe care le prestează OSC. În esență, acestea contribuie la corectarea eșecurilor pieței și ale statului, ceea ce poate fi considerat un bun public⁶⁴.
- Un alt factor important este posibilitatea OSC de a primi finanțare de stat sub formă de granturi, subvenții sau chiar contracte, pentru a le permite să piloteze servicii sociale inovative. OSC sunt „fabrici de idei” și statul le poate folosi pentru a testa abordările inovative ale problemelor existente sau a pilota programe noi înainte de a le implementa la scară națională (a se vedea mai jos).
- OSC trebuie să ia parte la elaborarea sistemului de protecție socială și planificarea necesităților sociale, precum și la discuțiile legate de politicile sociale ale statului. Acest fapt trebuie să fie prevăzut în lege.
- Statul trebuie să le permită prestatorilor de servicii să-și consolideze capacitatea (inclusiv să folosească fondurile de stat după cum consideră necesar, atît timp cît prestează servicii la un nivel de calitate adecvat).
În cazul în care se fac economii din fondurile transferate pentru serviciul social (și

din contul calității serviciului), OSC-urilor trebuie să li se permită să folosească fondurile rămase pentru elaborarea serviciului, și să nu fie obligate să le întoarcă la bugetul de stat/ local.

III.2. Avantajele OSC în calitate de prestatori de servicii

OSC sunt aproape de probleme

Multe OSC lucrează zilnic cu beneficiarii asistenței sociale și ale serviciilor sociale în comunitate. Această „incorporare” a OSC în comunitatea locală și înțelegerea profundă a problemelor pe care serviciile sociale încearcă să le abordeze este un factor-cheie pentru succes. Deseori OSC sunt primele care depistează problema sau care înțeleg cauzele principale ale problemei. Mai mult, dat fiind că ele cunosc bine specificul contextului local, ele pot planifica mai bine resursele de care au nevoie și serviciile pe care trebuie să le presteze. Cu toate acestea, și pentru OSC-urilor poate fi dificil să ajungă la grupurile de beneficiari – de exemplu, șomerii cu vechime care stau acasă, copiii străzii, populația afectată de HIV/SIDA, femeile și copiii care suferă de abuz domestic, foștii condamnați etc.

Autoritățile deseori se consultă cu OSC, dat fiind că acestea sunt mai aproape de probleme, pentru a identifica mai bine necesitățile în comunitate și a planifica adecvat serviciile sociale care urmează să fie prestate. Participarea OSC în elaborarea serviciilor sociale este folosită ca un canal pentru a auzi vocile persoanelor care au nevoie de serviciile sociale. Aceasta de asemenea ajută la evitarea suprapunerilor și a lipsei de coordonare în prestarea serviciilor în cazurile cînd OSC prestează servicii sociale finanțate de donatori internaționali. Consultarea OSC și coordonarea activităților între stat și OSC, le ajută ambelor părți să împărtășească informațiile de care dispun și împreună să atingă rezultate îmbunătățite pentru beneficiarii serviciilor sociale.

⁶³ Activitatea economică pentru OSC nu este permisă în Armenia (a se vedea raportul de țară).

⁶⁴ În plus, nu trebuie să existe impozite asupra fondurilor pe care statul le transferă OSC-urilor, cum ar fi impozitul pe venitul persoanelor juridice.

Ucraina: Societatea Alisa

Un exemplu de gândire și servicii inovative este Societatea Alisa. [...] ONG-ul a fost conceput în 1991, în timpul *perestroicii*, când fondatoarea, invalidă, a văzut oportunitatea de a-i ajuta pe oamenii cu dizabilități. Inițial, Societatea Alisa își propunea să îmbrace și să hrănească persoanele cu dizabilități, însă foarte repede a aflat că eforturile umanitare creau dependență față de lucrurile distribuite [...] În 1997 Societatea Alisa și-a schimbat cursul și și-a reformulat misiunea în „reabilitarea socială și economică a persoanelor cu dizabilități” [...] ONG-ul a început să recruteze persoane cu dizabilități care aveau idei de afaceri și doreau să creeze și să gestioneze o întreprindere socială. Trei dintre clienții Societății au acceptat provocarea de a lansa o afacere în baza ideilor și a acreditării. Fiecare dintre ei a primit instruire de bază în domeniul afacerilor și o sumă mică drept capital inițial, înainte de a-și aduce ideile pe piață. Primele întreprinderi apărute grație Societății activează în următoarele domenii: instruirea în utilizarea computerului și softurilor; producerea și vânzarea aparatelor de uz casnic, și design arhitectural. În prezent, două din cele trei afaceri inițiale au succes și continuă să fie gestionare de fondatori. Cel de-al treilea întreprinzător și-a închis afacerea cu aparatele de uz casnic din cauza costurilor de producere înalte și a marjelor mici, însă ulterior a deschis o companie de publicitate și design.

Sursa: PNUD, EMES European Research Network Project, Social Enterprise: A New Model for Poverty

În plus, OSC își pot atinge obiectivele mai bine atunci când lucrează în parteneriate, deoarece astfel este asigurată acceptarea din partea autorităților locale (ceea ce ar putea să nu se întâmple dacă ele ar lucra independent). În cele din urmă, „incorporarea” OSC de asemenea duce la o apartenență comunitară sporită a serviciilor sociale și rezultatelor atinse, în același timp oferind spațiu beneficiarilor de servicii pentru a avea un cuvânt de spus.

Deseori ele dezvoltă un nou serviciu social care ulterior poate fi preluat și susținut de autoritățile locale. În plus, OSC elaborează sau implementează servicii în comunități pilot, pe care guvernul le poate implementa la scară națională, dacă rezultatele acțiunii-pilot sunt pozitive și dacă este necesară acoperire națională. În astfel de cazuri, după necesitate, OSC ar putea fi în continuare implicate în prestarea serviciilor. (A se vedea exemplul ONG-ului „Hopeful and Homeless” din Ucraina.) OSC de asemenea lucrează asupra problemelor pentru abordarea cărora statul nu are capacitate. În același timp, odată ce problema a devenit vizibilă și recunoscută, este firesc ca statul să se adreseze pentru asistență (sau prestarea serviciului social specific) către entitatea care cunoaște cel mai multe despre problemă și deseori se află în cea mai bună poziție pentru a o aborda – OSC-ul.

OSC ca sursa de inovație

OSC sunt o sursă de idei inovative și practici bune pe care statul le poate folosi atunci când elaborează servicii sociale noi, precum și când le reformează pe cele existente. Aceasta se datorează câtorva motive, cum ar fi cunoștințele specializate ale OSC (a se vedea mai jos); deschiderea spre modalități noi mai eficiente de realizare a misiunii, precum și angajamentul lor permanent de a satisface necesitățile beneficiarilor. De asemenea, OSC au legături bune cu rețelele internaționale, de aceea sunt într-o poziție bună pentru a facilita schimbul de cunoștințe și a adapta modele care funcționează în alte contexte.

OSC dispun de expertiză specializată

În timp ce statul trebuie să presteze o gamă de servicii publice pentru întreaga populație, OSC de regulă se axează asupra unei arii de deservire sau grup-țintă și aceasta devine specialitatea lor.

Aceasta înseamnă că ele au cunoștințe specializate, deseori unice, în domeniu sau despre grupul-țintă și astfel sunt în măsură să elaboreze metode foarte eficiente de livrare a serviciilor sociale în domeniul respectiv. De exemplu, ele pot învăța modalități speciale de comunicare cu grupul-țintă, pot găsi modalități de a eficientiza serviciile sociale. Ele ar putea cunoaște cele mai noi metode de abordare a necesităților specifice ale grupului-țintă⁶⁵. Din aceste considerente, specializarea este, de asemenea, o forță motrice a inovației. În cele din urmă, datorită expertizei lor specializate, OSC oferă servicii de calitate mai înaltă, însă acest fapt de asemenea poate crea monopol pe piață (așa-numiții monopolști de nișă).

Acest fapt poate spori calitatea, eficiența și eficacitatea serviciilor sociale în câteva moduri. Flexibilitate mai înseamnă că OSC sunt mai puțin birocratice, de aceea persoanele mai curând se adresează lor pentru servicii decât să opteze pentru serviciile sociale prestate de stat. Mai mult, ele pot angaja persoane cu normă parțială (part-time), fără a trebui să deschidă un post nou de lucru (cum se întâmplă de obicei în cazul serviciilor prestate de stat). Printr-o combinație de politici de recrutare flexibile și lucru de voluntariat, ele pot presta servicii acolo unde și când acestea sunt necesare (de exemplu, o seară pe stradă pentru a lucra cu tinerii în situații de risc).

OSC sunt flexibile

Un alt factor important legat de modalitatea în care OSC funcționează este că ele sunt flexibile și astfel se pot acomoda mai bine la orice schimbări din mediu sau la necesitățile beneficiarilor.

OSC prestează servicii de calitate superioară

Factorii sus-enunerați duc la concluzia că, datorită orientării specifice și a modalităților de lucru, OSC pot presta servicii de calitate mai înaltă decât omologii lor din sectorul public. Într-adevăr, uneori calitatea oferită de prestatorii de servicii din cadrul OSC poate fi mai înaltă decât calitatea oferită de prestatorii publici de servicii.

Un exemplu de valoare a cunoștințelor specializate și inovației este cel al Fundației Salva Vita, un OSC maghiar care se specializează în găsirea locurilor de muncă pentru persoanele cu dizabilități mentale pe piața muncii. Recent, Salva Vita s-a implicat într-un exercițiu de măsurare a Beneficiului Social din Investiție (BSI), metodă elaborată inițial de academicieni din SUA și RU și organizații nonprofit pentru a monetiza crearea valorii organizațiilor nonprofit. (Salva Vita a fost prima care a întreprins o astfel de evaluare și, din câte se cunoaște, prima în întreaga regiune ECE). În baza rezultatelor monitorizate pe parcursul câtorva ani, s-a dovedit că clienții asistați de Salva Vita sunt angajați în medie în decursul de șase luni, rămân angajați la același loc de muncă mai mult timp și găsesc un nou loc de muncă mai rapid decât în cadrul programelor similare desfășurate de structuri de stat. În total, fiecare forint unghuresc (1 HUF) investit în activitățile Salva Vita s-a soldat cu un beneficiu de 4,77 HUF în decursul unei perioade de cinci ani (de exemplu, sub formă de economii sau venituri generate).

Surse: Fundația Salva Vita*

⁶⁵ Un studiu din SUA, de asemenea reafirmă importanța specializării: „O provocare permanentă pentru administratorii regiunilor este necesitatea de a explica organelor legislative de ce o anumită organizație nonprofit este unica care prestează un anumit serviciu, cum ar fi reabilitarea persoanelor condamnate pentru comiterea abuzurilor sexuale. Aproximativ 85% din administratorii regiunilor explică situația din perspectiva specializării”. David M. Van Slyke: *The Mythology of*

Privatization in Contracting for Social Services, In: *Public Administration Review*, May-June 2003, Vol 63, No.3, Page 302.
⁶⁶ http://salvavita.hu/index.php?menu_id=1210&topmenu=1200&oldal_id=1210&oldal_tipus=text (accessed on November 25)

Cu toate acestea, este important de remarcat că în regiune nu există date adecvate care ar servi drept bază pentru analiză și, din aceste considerente, concluzia referitoare la calitatea superioară a prestării serviciilor de către OSC trebuie tratată cu atenție. Cu toate acestea, există dovezi care confirmă acest lucru. Comisia de Audit a RU⁶⁷ a publicat un Raport în 2007⁶⁸, care conține date veridice despre comparații ale prestatorilor de servicii nonprofit (voluntari), profit (privati) și de stat (publici) în domeniul serviciilor sociale. Raportul a constatat că „prestatorii din sectorul voluntar întrunesc mai multe standarde minime naționale decât prestatorii interni (adică, din sectorul public) sau privați.” Datele sunt obținute de la Comisia pentru Controlul Îngrijirii Sociale. Aceasta analizează șapte tipuri diferite de servicii de îngrijire socială pentru copii, adulți tineri și persoane mai în vârstă (în mare parte, servicii de îngrijire rezidențială/instituțională) în perioada 2003-2006. În șase tipuri de servicii, prestatorii sectorului voluntar au devansat permanent celelalte două sectoare, pe parcursul a patru ani, în ceea ce privește nivelul de respectare a standardelor naționale. Doar în domeniul deservirii școlilor speciale rezidențiale prestatorii din sectorul privat au atins o rată mai înaltă de conformare decât sectorul voluntar.⁶⁹

OSC pot veni cu resurse adiționale

În primul rând, persoanele care lucrează în OSC sunt puternic devotate cauzei, astfel încât ei pot primi mai puțini bani sau face mai mult lucru decât într-o instituție similară de stat. În afară de aceasta, OSC pot atrage voluntari și donații (pentru a acoperi o parte din costuri sau a adăuga valoare serviciilor sociale prestate).

Raportul RU menționat mai sus citează un exemplu din regiunea Greater Nottingham, unde un studiu a constatat că fiecare liră sterlină pe care consiliul local a investit-o sub formă de finanțare prin granturi a organizațiilor locale de voluntariat, sectorul de voluntariat a reușit să o valorifice în aproximativ încă 6 lire sterline, prin mobilizarea voluntarilor și resurselor comunitare. În Newcastle, fiecare liră sterlină acordată sub formă de grant a adus alte 14 lire sterline din partea organizațiilor de voluntariat locale.⁷⁰ Deși, după cum susține Comisia de Audit, „accentul pe contribuții este orientat pe beneficiile de care se bucură finanțatorul și nu utilizatorul de servicii. Pentru o abordare mai globală a raportului calitate-preț, este necesar să se țină cont de rezultate și produse, precum și de contribuții.” Deși în ECE/CSI sunt multe cazuri de parteneriate OSC – stat, în care OSC contribuie cu resurse (a se vedea, de exemplu, studiul de caz al misiunii din Armenia), pe termen lung acesta trebuie să rămână un argument secundar al beneficiilor pe care OSC le poate aduce în domeniul prestării serviciilor sociale.

III.3. Impedimente în participarea OSC la prestarea serviciilor sociale

Lipsa unui cadru legal favorabil

Un obstacol evident pentru ca municipalitățile să se implice în contractarea socială este lipsa unui cadru normativ favorabil. Lipsa clarității în ceea ce privește necesitatea și modul de inițiere a procedurii de contractare socială pare să fie o problemă pentru majoritatea autorităților locale.

⁶⁷ Comisia de Audit este un organ independent responsabil de asigurarea cheltuirii banilor publici într-un mod economic, eficient și efecace în vederea realizării unor servicii locale de calitate înaltă pentru public.

⁶⁸ Inimi și minți: contractarea din sectorul voluntar. Raport Național al Comisiei de Audit cu privire la serviciile publice, iulie 2007

⁶⁹ Id. pp 19-20. De menționat că Comisia de Audit de asemenea remarcă: „datele disponibile nu permit o evaluare adecvată a raportului dintre calitatea și prețul oferit. De exemplu, acestea nu dezvăluie costul unui nivel mai înalt de realizare a standardelor minime și nici faptul dacă nivelul mai înalt de realizare a standardelor minime determină, într-adevăr, o calitate mai bună pentru utilizatorii finali”. (Deși ultima este o presupunere implicită.)

⁷⁰ Id. p 24.

Majoritatea țărilor CSI încă nu au elaborat multe dintre elementele cadrului normativ descrise în Secțiunea II.7, ceea ce înseamnă că nu există îndrumări clare pentru municipalități, referitoare la competența, autoritatea și mijloacele de angajare în contractarea socială. Sistemul legal slab este de asemenea o problemă pentru OSC, care pot fi expuse practicilor autorităților locale (de exemplu, plăți întârziate, acuzații de servicii de calitate joasă fără indicatori/standarde adecvate pentru măsurarea performanței).⁷¹

Studiile de caz și exemplele enumerate în prezentul Ghid ilustrează că, totuși, contractarea socială poate avea loc chiar și în condiții legale neclare. Deși acestea sunt mai degrabă excepții de la regulă, exemplele de practici bune prezentate pot fi utilizate în diferite țări și regiuni. Scopul lor este de a transmite mesajul precum că, chiar dacă nu există un concept și legislație clară și coerentă la nivel național pentru contractarea serviciilor sociale, autoritățile locale pot găsi o modalitate de a le introduce legal și eficient în cadrul propriilor mandate și competențe.

Capacitatea slabă a autorităților locale

După cum deja s-a menționat, autoritățile locale au nevoie de capacități umane considerabile pentru a elabora și gestiona cu succes contracte pentru servicii sociale. Fără îndoială, este necesară consolidarea capacității funcționarilor publici de nivel central și local de a înțelege și implementa contractarea socială. În cazul autorităților de nivel local, acest lucru este valabil atât la nivel de consiliu, cât și la nivel de administrație. Totuși, în acest scop deseori este necesar ceva mai mult decât cunoștințele tehnice – o schimbare de mentalitate. Aceasta din urmă este dificil de realizat, și de obicei se învață doar din practică, de exemplu, lucrul cu OSC va oferi

un imbold suficient pentru funcționarii din cadrul autorităților locale, pentru ca acesta să înțeleagă valoarea adăugată a contractării serviciilor din exterior. În plus, schimbul de experiență est-est poate fi o modalitate eficientă de a promova împărtășirea cunoștințelor relevante. De exemplu, ar fi utilă implicarea ONG-urilor locale în procesul de pregătire pentru contractarea socială (evaluarea necesităților, identificarea serviciilor etc.), deoarece acestea cunosc necesitățile și pot contribui la elaborarea strategiilor de livrare a serviciilor; aceasta poate fi o modalitate bună de a începe colaborarea. Totuși, în acest caz, trebuie luate în considerare aspectele legate de conflictul de interese. (De asemenea, OSC nu întotdeauna sunt prietenoase față de autoritățile locale și vice versa, ceea ce poate împiedica colaborarea și stabilirea unor parteneriate constructive care sunt esențiale pentru modalitatea mixtă de prestare a serviciilor sociale.

În afară de instruirea specific orientată și alte activități de consolidare a capacității, o modalitate de a soluționa lipsa înțelegerii la nivel local poate fi promovarea activă a parteneriatelor stat-OSC în prestarea serviciilor sociale de către autoritățile de stat angajate în elaborarea politicilor sociale. Promovarea se poate face prin intermediul facilităților legale, precum și prin politici de comunicare ale statului, sau prin ambele. Scopul acestei promovări este de a familiariza toate instituțiile relevante cu posibilitățile legale, de a le arăta practici de succes și a le transmite beneficiile contractării. Practica demonstrează că este important de lăsa spațiu pentru acțiune și a stabili un exemplu de practică care funcționează – aceasta se poate vedea în Ucraina unde mulți alții au urmat exemplul orașului Odesa (chiar și unele modele elaborate în Armenia se bazează pe exemplul Ucrainei).

Lipsa capacității OSC

Chiar dacă sistemul este stabilit perfect și administrația este dispusă să contracteze servicii de la OSC, este necesar să fie identificate acele OSC care pot presta servicii sociale.

⁷¹ Struyk, 2003, p 70

Foarte des, lipsa capacității OSC împiedică contractarea socială. Neavând capacități adecvate, este posibil ca OSC să nu fie în stare să-și îndeplinească promisiunea de contractare socială în ceea ce privește eficiența și calitatea înaltă a serviciilor. Nivelul capacității organizaționale a OSC în regiunea CSI este în general slab⁷², acesta constituie un obstacol serios. Unele OSC din sistemul vechi dispun de o infrastructură importantă (de ex. clădiri și utilaj), însă nu au o înțelegere „modernă” a aspectelor legate de managementul calității, axarea pe client sau advocacy în favoarea utilizatorilor; altele depind masiv de donatorii străini și nu prea și-au dezvoltat capacitatea de prestare a serviciilor pe termen lung, din cauza responsabilității față de grupurile-țintă pe care nu și-ar putea-o onora dacă finanțarea s-ar termina la un moment dat. Având posibilitatea de a obține suport din partea statului, ele ar fi mai interesate să-și investească capacitatea și utilajul tehnic, chiar și clădirile (însă aceasta se poate întâmpla doar dacă este posibil un angajament pe termen mai lung din partea autorității locale). Într-un fel, consolidarea capacității OSC devine o provocare pentru ca autoritatea locală să investească în dezvoltarea unui sector care poate deveni partenerul său de încredere pe termen lung în prestarea serviciilor sociale atât de necesare. Autoritatea locală își poate diviza programele de finanțare și consolidare a capacităților pentru a susține o astfel de dezvoltare. (A se vedea exemplul or. Odesa).

Lipsa fondurilor disponibile pentru contractarea socială

Parțial, legată de problema cadrului legal neclar mai există și problema finanțării serviciilor sociale la nivel local. Autoritățile locale ar putea să nu primească fonduri adecvate de la autoritatea centrală pentru a presta (sau contracta) servicii sau ar putea să nu fie în stare să genereze venituri locale pentru a finanța serviciile sociale.

Un exemplu este prezentat și în acest Ghid: în Armenia, patru orașe care deja au adoptat regulamente pentru susținerea OSC în cadrul unui mecanism de parteneriate sociale, încă nu au alocat nici o finanțare pentru implementarea mecanismului respectiv. Prim urmare, consecutivizarea măsurilor de descentralizare este de o importanță majoră, iar descentralizarea fiscală este un pas-cheie spre abilitarea contractării sociale la nivel local. Aceasta garantează existența finanțării sigure, ceea ce constituie una dintre condițiile principale pentru o contractare socială reușită.

Durabilitatea OSC

Problema durabilității OSC constituie un impediment principal în contractarea socială. Autoritatea locală nu dorește să se expună riscului de a investi într-un serviciu care poate să dispară atunci când finanțarea se termină. Din păcate, au existat diferite cazuri, de exemplu persoane în etate lăsate singure, săptămîni în șir, într-o casă pentru bătrîni abandonată, pînă cînd o rudă a aflat că tot personalul a fost concediat din cauza că OSC care presta serviciul respectiv a dat faliment. Cu toate acestea, în situația respectivă era greu de determinat cine se face vinovat de fapt. S-a dovedit că municipalitatea purta răspundere pentru situația creată, în aceeași măsură, deoarece întîrzia permanent cu plățile către OSC, și nu a monitorizat niciodată serviciul, ceea ce le-ar fi dat la timp semne de avertisment.⁷³

Nu este surprinzător faptul că OSC nu sunt la fel de „durabile” ca și instituțiile de stat. Deseori OSC nu au acces la finanțare pentru elaborarea sau menținerea serviciilor sociale, ceea ce, la rîndul său, este o problemă atunci cînd doresc să acceseze finanțare de stat pentru livrarea serviciilor.

⁷² Potrivit Indicatorului durabilității pentru 2009 al USAID, rata medie a capacității organizaționale în Noile State Independente este 4,2 comparativ cu 3,0 în țările ECE (pe scara 1 (cel mai bun)-7 (cel mai rău) unde 1-2,9 este „consolidat”, 3-4,9 este „tranziție de mijloc” și 5-7 este „tranziție timpurie”).

⁷³ Exemplul este din Ungaria în baza informației proprii a autorilor. Un scurt articol despre cazul din Ungaria este disponibil la <http://www.origo.hu/itthon/20030624csod.html>.

Deseori statul rambursează cheltuielile efectuate, în loc să efectueze plăți în avans; ceea ce înseamnă că OSC trebuie să acopere o parte din cheltuieli din propriile fonduri operaționale. Deși lipsa surselor de venit durabile este deseori privită ca un impediment pentru implicarea OSC în prestarea serviciilor sociale („OSC gestionează serviciul doar atâta timp cât au finanțare pentru el, de aceea nu sunt sigure pe termen lung”), aceasta constituie și un temei pentru negocierea finanțării ordinare de stat pe termen mai îndelungat („dacă doriți ca noi să prestăm serviciul pe termen lung, trebuie să alocați finanțare pentru aceasta”). Cu certitudine, continuitatea prestării serviciilor este de importanță majoră din perspectiva beneficiarilor; din aceste considerente, OSC deseori pledează pentru finanțare nu doar de dragul propriei durabilități, ci în primul rând având în vedere dreptul persoanelor vulnerabile la servicii sociale.

Chiar și în cazurile în care imaginea în sine nu este una negativă, în unele țări, se consideră că OSC sunt un vehicul pentru atragerea fondurilor donatoare în comunitatea locală și nu pentru primirea fondurilor din comunitate pentru a presta servicii populației locale. Acest lucru este valabil mai ales în țările mai sărace, unde OSC sunt predominant finanțate de donatori străini și este în special problematic atunci când donatorii străini susțin servicii sociale de bază fără a elabora o strategie de ieșire de la bun început. Susținerea străină nu durează pentru totdeauna și finanțarea serviciilor de bază nu constituie un mecanism durabil pentru a satisface necesitățile locale. Finanțarea și/sau donațiile străine sunt un instrument bun de atragere a resurselor adiționale, însă finanțarea de bază trebuie să vină de la autoritățile naționale sau locale.

Probleme de imagine ale OSC

Motivul atitudinii negative pe care autoritățile locale o au față de procesul de contractare socială ar putea fi imaginea proastă pe care OSC o au în ochii funcționarilor publici și uneori chiar și a comunității mai largi. În unele locuri există stereotipul creat despre OSC ca „consumatori de granturi”, precum și ca acoperire pentru agenți economici și organizații neprofesionale care doar strigă pe străzi fără a înțelege problemele. O altă trăsătură atribuită, de regulă, OSC este că ei primesc bani ca să plătească salarii mari propriului personal fără a face lucru concret.⁷⁴ Toate aceste stereotipuri pot constitui obstacole pentru contractarea socială, și în astfel de cazuri, OSC trebuie să depună mari eforturi pentru a-și îmbunătăți imaginea în fața publicului și a factorilor de decizie

Drepturi de proprietate

Deseori introducerea unui mecanism nou aduce inevitabil, schimbări radicale în structura puterii locale. Contractarea socială, deși poate părea agreabilă pentru toate părțile, poate amenința unele interese existente ale diferitor parteneri. De exemplu, autoritățile locale deseori se tem să introducă concurența și un mediu asemănător cu cel de piață în domeniul prestării serviciilor sociale. Funcționarii publici s-ar putea teme că prestarea serviciilor sociale de către OSC înseamnă concurență și că, contractarea serviciilor respective ar duce la concedierea angajaților propriilor instituții. Această frică persistă chiar dacă în practică OSC de obicei angajează experți care pleacă din sectorul de stat (din experiența unor țări ECE unde o astfel de tranziție deja a avut loc).

Uneori un OSC bine stabilit și finanțat de donatori consideră că este amenințător să deschidă „terenul de joc” pentru alte OSC care ar putea fi finanțate de autoritățile locale și să elaboreze servicii similare cu ale lor.

⁷⁴ Astfel de percepții au fost raportate, de exemplu, în timpul evaluării Fondului Social de Inovații din Serbia, mai ales în rândul Centrelor pentru Lucru Social și OSC (a se vedea PNUD, 2010, p.25). Specialiștii din servicii sociale din Ucraina se confruntă cu o atitudine similară (a se vedea Proiectul DfID pentru facilitarea serviciilor sociale în Ucraina).

În cele din urmă, în unele cazuri, nu autoritatea locală și OSC, dar comunitatea este cea care se simte amenințată de schimbarea ce rezultă din introducerea contractării sociale. De exemplu, comunitatea locală are putea obiecta planurilor de a deschide în vecinătate centre noi pentru copii cu dizabilități, administrate de OSC.

În toate aceste cazuri trebuie să fie introdus un proces de mediere, facilitat cu atenție, în cadrul căruia toți să aibă ocazia să-și exprime problemele și temerile, să fie auziți și să se elaboreze soluții care să fie reciproc acceptabile. De regulă, este responsabilitatea autorității locale să conducă un astfel de proces, ceea ce necesită deprinderi speciale. Autoritatea locală poate utiliza OSC de mediere a conflictelor pentru a facilita discuțiile dintre mai mulți parteneri și a contribui la soluționarea unor astfel de situații.

Lipsa transparenței

Un impediment serios pentru contractarea socială în regiune este lipsa transparenței. Incapacitatea autorităților de a demonstra transparența procesului contractării sociale îi face pe factorii de decizie precauți față de angajarea într-o practică nouă de finanțare a actorilor neguvernamentali, chiar și atunci când există necesitatea și când rezultatul ar fi benefic pentru toți actorii implicați. Din acest motiv, trebuie să existe o reglementare clară a procesului, inclusiv a modului de publicare a informației, de evitare a situațiilor de conflicte de interese, de selectare a câștigătorilor pentru acordarea contractelor etc.

Pe de altă parte, lipsa responsabilității OSC/ONG față de circumscripțiile lor respective este un alt factor care contribuie la lipsa generală a transparenței. Majoritatea OSC se pricepe destul de bine la prezentarea unor rapoarte bine-scrise donatorilor, însă doar câteva dintre ele raportează cu regularitate grupurilor interesele cărora le reprezintă.

Transparența este foarte importantă pentru procesul de contractare socială, deoarece o procedura de selectare coruptă determină eșecul în selectarea celui mai bun prestator, ceea ce la rândul său afectează direct beneficiarii pe de o parte și prețul serviciului social pe de altă parte. Dacă procesul de selectare nu este echitabil, candidații potențiali își pierd interesul de a participa în astfel de proceduri și motivația de a-și dezvolta capacitatea în domeniul serviciilor contractate. Cele mai importante precondiții pentru transparență sunt:

- Elaborarea unei proceduri clare de licitație și a criteriilor de selectare;

- Definirea clară a sumei și calității serviciilor contractate – atât în timpul competiției, cât și în contract (care apoi este utilizat ca bază pentru viitoarea monitorizare a calității serviciilor livrate în realitate);

- Contracte clare cu drepturi și obligații definite ale prestatorului și ale municipalității;

- Un sistem eficient de raportare și monitorizare;
- Asigurarea accesibilității publice a informațiilor cu privire la fiecare etapă, prin publicarea în timp util a acestora (de exemplu, în mijloacele locale de informare în masă sau pe internet).

III.4. Avantajele comparative ale OSC și organizațiilor profit în prestarea serviciilor sociale

Există o tendință tot mai pronunțată în economiile în tranziție din ECE și CSI, susținută de agenda Responsabilității Sociale Corporative (RSC), care constă în încurajarea sectorului privat să se angajeze în livrarea inițiativelor politicii de stat, să întreprindă activități generale de afaceri în comunitățile private de servicii sociale în calitate de contractanți, parteneri sau chiar concurenți.

Mai mult, entități nou-create care se găsesc undeva între sectorul voluntar (societatea civilă) și sectorul privat (piața) – întreprinderile sociale – apar în calitate de participanți în soluționarea problemelor socio-economice, inclusiv prestarea serviciilor sociale. Acest capitol oferă o prezentare scurtă a rolului organizațiilor profit – întreprinderi de prestare a serviciilor sociale, și o analiză scurtă a similarităților și deosebirilor legate de contractarea socială a prestatorilor profit în raport cu contractarea OSC.

Prestatorii profit și OSC – similarități și diferențe

În general, există două caracteristici structurale principale prin care OSC și companiile private se deosebesc. În primul rând, OSC sunt supuse „constrângerii de nedistribuire” care implică limite stricte față apropierea surplusurilor organizației de către cei care o gestionează și o controlează, cum ar fi membrii sau fondatorii, pe când în cazul organizațiilor cu profit, proprietarii pot pretinde la apropierea mijloacelor rămase. În al doilea rând, companiile cu profit au proprietari care urmăresc scopul de a obține profit. OSC, dimpotrivă, nu-și pot distribui profiturile membrilor lor și și așteptările sunt ca OSC să-i servească pe parteneri, beneficiari, sau societatea în ansamblu, oferind produse și servicii de interes general.⁷⁵

Caracteristicile și avantajele comparative ale fiecăruia dintre prestatorii neguvernamentali ai serviciilor sociale în economia unei țări determină configurația și natura „colaborării” lor în prestarea unui anumit serviciu social. Atât întreprinderile, cât și OSC trebuie să funcționeze pe piață; și, atunci când activează în calitate de prestatori pe așa-numitele piețe mixte, ei sunt, în principiu, concurenți și trebuie să fie orientați spre cerere și să ofere calitate pentru a supraviețui.

Cu toate acestea, există și anumite complementarități în funcțiile lor, care servesc drept precondiții pentru parteneriate și colaborare, și care ar putea contribui la obținerea unor rezultate mai bune în prestarea serviciilor sociale.

Există o percepție generală precum că, atunci când operează pe piață, organizațiile profit pot fi caracterizate drept entități cu eficiență generală înaltă și care influențează substanțial nivelul eșecurilor guvernului și a pieței. Pentru a fi viabil financiar, sectorul privat de obicei își prestează serviciile clienților cu putere de cumpărare sporită și costurile serviciilor lor tind să fie mai puțin accesibile persoanelor sărace. De obicei, doar în cazul unor astfel de grupuri de populație, cu putere de cumpărare redusă sau absentă, statul se implică, de regulă, în calitate de „achizitor”, și, acționând ca mandatar al beneficiarilor săraci, contractează prestarea serviciilor prin intermediul entităților neguvernamentale.⁷⁶

Desigur, există o gamă largă de servicii care trebuie prestate pentru persoanele cu nivel de venituri mediu sau mai înalt, care au necesități specifice (de exemplu, o dizabilitate) și unde sectorul privat poate juca un rol. De exemplu, un specialist angajat, care își pierde un picior într-un accident, va dori să plătească pentru o deservire bună de reabilitare, îngrijire la domiciliu sau perfecționare la locul de muncă. În plus, dacă sunt îndeplinite anumite precondiții, companiile pot concura sau chiar oferi prețuri mai mici decât cele propuse de OSC. Dacă pe piață există o cantitate suficient de mare de clienți și volume mari de cerere efectivă, precum și o standardizare eficientă, companiile cu organizare înalt profesionistă și gestionare eficientă pot reduce prețul pentru serviciile acordate. Acest fapt le-ar putea permite să fie accesibili pentru segmentele mai sărace ale populației (dar nu cele mai sărace).

⁷⁵ Koning et al, 2006
Așa-numitul „model al cumpărătorului-prestator”. A se vedea Wagstaff, 2009

Dimpotrivă, OSC sunt pe larg privite ca vehicule care reduc consecințele eșecurilor statului și ale pieței. Mai ales datorită faptului că serviciile sunt axate pe cei care se află într-o situație dezavantajată, OSC pot contribui substanțial la sporirea calității și accesibilității serviciilor sociale pentru grupurile vulnerabile și consumatorii cu venituri mici. Sau ei pur și simplu se axează pe domeniile unde actorii profit nu au interes să se implice deoarece nu sunt profitabile. Din aceste considerente, OSC deseori sunt stimulate, prin măsuri normative favorabile, cum ar fi înlesniri fiscale sau susținere bugetară.⁷⁷ În plus, procesul de prestare a serviciilor sociale de către OSC de obicei are valoare adăugată și consecințe pozitive pe termen lung asupra unei circumscripții mai mari decât clienții lor și acestea de fapt sunt greu de măsurat (A se vedea Secțiunea III.2 despre Avantajele OSC în calitate de prestatori de servicii pentru informații mai detaliate). În special organizarea muncii de voluntariat, formarea capitalului social, atragerea donațiilor private la nivel local și contribuirea la coeziunea comunitară pot fi considerate externalități pozitive care oferă un raționament pentru intervențiile publice care susțin OSC-urile.

Pe de altă parte, în anumite circumstanțe, susținerea OSC de către sectorul public poate cauza ineficiențe – costuri de producere mai înalte ale OSC. Dacă și OSC și sectorul privat pot presta servicii sociale pentru anumite segmente de piață la același preț și de aceeași calitate, cineva ar putea spune că nu există un argument solid pentru a favoriza OSC doar pentru că acestea au un statut nonprofit. În acest caz, subvențiile și scutițiile fiscale care sunt oferite OSC nu trebuie să dezavantaje sau să excludă sectorul privat din competiție. De exemplu, dacă autoritatea locală licitează un contract pentru un serviciu ambulant de aprovizionare cu hrană, o companie cu profit și un OSC trebuie să aibă oportunități egale de a prezenta oferta și de a concura – ambele având în ofertele lor avantaje comparative și propunerea celei mai bune valori.

Pentru a spori nivelul de calitate și eficiență a serviciilor prestate, statul trebuie să folosească măsuri de reglementare generice pentru a combate eșecurile pieței – indiferent de statutul juridic al prestatorilor de servicii.

Recent au apărut noi forme de organizații în calitate de prestatori de servicii sociale pentru comunitățile locale și grupurile vulnerabile ale populației – întreprinderile sociale. Acestea sunt cooperative, asociații, fundații, organizații voluntare și alte entități nonprofit sau de distribuție cu profit limitat, care operează afaceri cu scopuri sociale, pentru a soluționa eșecurile pieței sau ale statului, utilizând abordări inovative. Pentru a putea aborda necesitățile clienților, care de obicei sunt săraci sau chiar incapabili să plătească, întreprinderile sociale combină antreprenoriatul cu urmărirea scopurilor sociale și mobilizează surse de finanțare multiple (finanțare publică, venituri comerciale, muncă de voluntariat, donații etc.) Aceste activități de antreprenoriat le-au permis multor OSC să-și extindă produsele și serviciile legate de misiune și să aibă acces la noi grupuri de susținători.

Ce este o „întreprindere socială”?

O definiție comună a întreprinderii sociale este „orice activitate privată desfășurată în interes public, organizată cu o strategie antreprenorială, dar al cărui scop principal nu este maximizarea profitului, dar realizarea anumitor scopuri economice și sociale și care are capacitatea de a veni cu soluții inovative pentru problemele de excluziune socială și șomaj” (ODEC, *Întreprinderile sociale*, 1999)

⁷⁷ A se vedea Studiul PNUD -EMES, 2008

În Marea Britanie, Belgia și Spania, dar și în Polonia și Cehia, întreprinderile sociale sunt tot mai mult contractate de autoritățile locale pentru prestarea serviciilor sociale. Cu toate acestea, în Europa de est și CSI acestea se află încă la început și contribuția lor potențială în calitate de prestatori de servicii sociale rămâne în mare măsură nerealizată.⁷⁸ Experiențele din unele țări noi membre ale UE demonstrează că întreprinderile sociale pot reprezenta un bun mijloc pentru țările în tranziție de a dezvolta prestatori durabili și de calitate înaltă a serviciilor sociale ca parteneri ai statului în soluționarea problemelor sociale de lungă durată.

Deși contribuția OSC și a întreprinderilor sociale la corectarea eșecurilor pieței este importantă, autoritățile publice trebuie să asigure că avantajele fiscale oferite acestor entități să nu încurajeze organizațiile comerciale profit să devină OSC sau întreprinderi sociale și să caute avantaje economice prin alte mijloace decât maximizarea profitului. De asemenea, subvenționarea de către stat nu trebuie să ducă la diminuarea efectelor lucrului de voluntariat, donațiilor publice și altor efecte externe pozitive menționate mai sus, care sunt considerate valoare adăugată oferită de OSC/întreprinderi sociale.

Decizia de a deschide competiția în prestarea serviciilor sociale prin intermediul contractării sociale către sectorul privat este în mare măsură o chestiune de perspectivă. În primul rând, autoritățile locale (sau centrale) trebuie să decidă ce consideră ele important în prestarea serviciilor – adică, să traseze necesitățile, piața furnizorilor, să determine standardele de deservire etc. În al doilea rând, în baza evaluării necesităților/pieței și a standardelor necesare, statul trebuie să decidă pe care prestatori să-i implice și în ce mod. Dacă la această etapă criteriile financiare sunt

factori decisivi predominanți⁷⁹ – dată fiind o calitate predominantă a serviciilor – atunci nu există un motiv stringent pentru presupunerea unui avantaj categoric a OSC/întreprinderilor sociale față de sectorul profit. În acest caz, intervenția statului va fi mai eficientă prin măsuri de reglementare care se aplică tuturor prestatorilor de servicii. În special, sectorul public trebuie să-și sporească transparența pe piață și să stabilească standarde de calitate, sau să subvenționeze prestarea de servicii pentru anumite tipuri de consumatori sau anumite tipuri de piață.

După cum s-a menționat, atât sectorul public, cât și cel nestatal – sectorul privat și cel de-al treilea sector (OSC) – își au atuurile și deficiențele lor. Tendințele recente demonstrează că un cadru de parteneriat trilateral (sectorul public și privat și societatea civilă) are capacitatea să unească aceste grupuri foarte diferite, precum și resursele, și să soluționeze probleme pe care nici un sector nu le poate soluționa de sinistătător. Prin exploatarea avantajelor și complementarităților comparative, inclusiv a diferitor deprinderi și experiență, poate fi realizat un echilibru între considerațiunile-cheie, cum ar fi accesul egal la servicii, calitatea decentă a serviciilor (asigurată prin procese de standardizare și certificare), și costul serviciilor.

Rolul sectorului profit în prestarea serviciilor sociale

O formă tot mai utilizată de contractare socială a organizațiilor profit în Europa este prin intermediul Parteneriatelor Publice-Private (PPP). PPP ar putea fi considerate o opțiune de contractare socială în cadrul căreia statul contractează un prestator de servicii din sectorul privat pentru a presta servicii de asistență socială în baza

⁷⁸ A se vedea PNUD-EMES, 2008

⁷⁹ După cum se subliniază în Secțiunea II.5, prețul nu trebuie să fie unicul cel mai important criteriu pentru selectarea unui prestator pentru prestarea serviciilor sociale. În acest caz, principiul cheie în abordarea calității serviciului este "eficiența", adică „cel mai mic preț pentru o anumită calitate”.

unui aranjament special în care, în afară de standardele de servicii și cerințele aferente, sunt reglementate contribuțiile financiare, împărțirea riscurilor și a beneficiilor financiare și sociale din investiții de către părți.

De obicei PPP sunt limitate doar la proiecte destul de mari de investiții în infrastructură, și prestarea serviciilor sociale în baza PPP în regiunea Europei de est și CSI se află încă la o etapă incipientă. Cu toate acestea, astfel de țări ca SUA, RU, Canada, Australia, Japonia și într-o măsură mai mică India, deja au acumulat mulți ani de experiență în contractarea serviciilor de asistență socială, cum ar fi școli și spitale prin PPP. Olanda are istorii de succes în domeniul locuințelor sociale și a regenerării urbane.

Dat fiind că PPP reprezintă tranzacții destul de complexe și pe termen lung, ele necesită un cadru normativ, instituțional, legal și de politici elaborate. În economiile în tranziție, pînă în prezent doar cîteva contracte au fost implementate cu succes. S-ar putea de argumentat că orice contractare socială necesită condiții similare. Statele trebuie, de exemplu, să fie în stare să determine volumul necesar de servicii livrate și să determine dacă ele sunt financiar accesibile. Ele trebuie să poată asigura o competitivitate reală și transparentă în acordarea contractelor (fie pentru organizații nonprofit sau profit) care să fie extinsă și pentru implementarea contractului (pentru a asigura calitatea constantă a prestării). Statul trebuie să fie în stare să evalueze care oferte propun un raport bun între calitate și preț, și în acest scop să calculeze cel puțin așa-numitul „Comparator al Sectorului Public (CSP, a se vedea Glosarul)”, care sunt costurile estimate, ajustate la risc ale prestării de către stat a serviciului respectiv. În cele din urmă, statul trebuie să poată asigura și măsura în mod eficient livrarea de servicii convenită, reacționa la condițiile schimbătoare de mediu sau tehnologice, și înceta sau interveni în alt mod în cazul partenerilor contractuali neperformanți, în același timp oferindu-i partenerului privat suficientă securitate în planificare și libertate în implementare.

Ce este un „Parteneriat Public Privat (PPP)”?

PPP este „un acord dintre stat și unul sau mai mulți parteneri privați (care pot include operatorii și finanțatorii) potrivit căruia partenerii privați prestează serviciul în așa mod, încît obiectivele statului în ceea ce privește prestarea serviciului sunt racordate la obiectivele de profit ale partenerilor privați și în care eficiența racordării depinde de transferul suficient al riscurilor către partenerii privați.”, (ODEC, Unități dedicate ale parteneriatelor publice-privat – Sondaj al structurilor instituționale și de guvernare. P18, 2010)

Cea din urmă intervenție este foarte importantă pentru o recuperare cît mai rapidă a investițiilor necesare (fie că este vorba doar de utilaj minim de bucătărie pentru asigurarea hranei sau un spital mare) și pentru a beneficia de eficiența și ingeniozitatea mai înaltă scontată a sectorului privat (profit sau nonprofit). În mod clar, este necesară răspunderea, transparența și integritatea.

PPP pentru prestarea serviciilor sociale prezintă provocări deosebite provocatoare, deoarece de obicei necesită investiții mai mici (decît, de exemplu, un serviciu de aprovizionare cu apă sau îngrijire a sănătății) și deseori este mai dificil de a le măsura. PPP necesită un proces de licitație costisitor și deseori îndelungat și proceduri de scriere a ofertelor, care nu se justifică pentru investițiile mici. Din aceste considerente, în practică, tot mai frecvent sunt utilizate alte forme de contractare socială. Pentru a evita aceste dezavantaje, autoritățile pot prezenta și licita un număr mai mare de servicii sociale, grupuri de proiecte și/sau standardiza contracte. Dificultățile în măsurarea eficienței a prestării serviciilor sociale în sensul cantității și calității pot fi abordate parțial în contracte.

Implicarea companiilor profit în servicii sociale în regiunea CSI

Echipa de cercetare nu a fost în stare să identifice nici un exemplu de companii profit care să fie direct implicate în prestarea serviciilor sociale prin intermediul contractării sociale în cele trei țări examinate în raport. Acest fapt ar putea avea câteva explicații și, în baza experienței țărilor ECE, urmează să se schimbe.

În primul rând, în unele țări ca Armenia, elaborarea serviciilor sociale se află încă la o etapă timpurie. Trebuie să existe o anumită înțelegere a gamei de servicii care poate fi prestată și a cerințelor profesionale care le însoțesc pentru a crea „latura de furnizare” a „pieței”. Aceasta presupune, de exemplu, educație avansată și instruirea specialiștilor cu privire la diferite servicii, precum și un anumit organ regulatoriu, fie de stat sau auto-reglementat (de exemplu, o asociație profesională a lucrătorilor sociali) care elaborează o listă sau chiar un registru de servicii și standarde adecvate în baza unor principii profesionale actualizate (cum ar fi servicii integrate, cu implicarea și abilitarea utilizatorilor, opțiunile clienților etc.).

În țările în care sunt dezvoltate modalități mixte de prestare a serviciilor sociale (ce implică atât prestatori statali și neguvernamentali), cum ar fi Ucraina,

veriga care lipsește poate fi lipsa unui mediu normativ adecvat care permite fondurilor de stat să fie canalizate prin intermediul prestatorilor profit în același mod cum ar fi canalizate prestatorilor des stat sau din rîndurile OSC. O precondiție pentru aceasta este așa-numita calculare a costurilor bazate pe unitate a serviciilor pentru a înțelege costurile reale implicate în serviciu și a evalua eficiența propunerilor de costuri ale prestatorilor neguvernamentali. După cum s-a menționat deja, statul poate folosi „Comparatorul Sectorului Public” ca instrument pentru a estima și a lua decizii în privința faptului dacă vreo propunere din partea prestatorului din sectorul privat oferă un raport bun între calitate și preș, în comparație cu cea mai eficientă formă de achiziție publică a prestării serviciilor.

În baza experiențelor țărilor în tranziție cu o piață a serviciilor sociale mai dezvoltată, cum ar fi Ungaria, cele mai tipice domenii unde prestatorii profit se implică, includ îngrijirea bătrînilor (în special case pentru bătrîni, prin care persoana în vîrstă îi transmite proprietatea sa imobiliară prestatorului în schimbul îngrijirii permanente pe tot parcursul vieții sale), îngrijirea copiilor (servicii legate de copii, de la grădinițe pînă la centre de dezvoltare a copiilor mici și centre de reabilitare sportivă) și angajare în muncă (de ex. plasamente în cîmpul muncii, pregătire profesională, angajare în muncă susținută etc.)

IV. Analiza politicilor, a cadrului legal și a practicilor în Armenia, Kazahstan și Ucraina

IV. 1. Conceptul contractării sociale în regiunea CSI

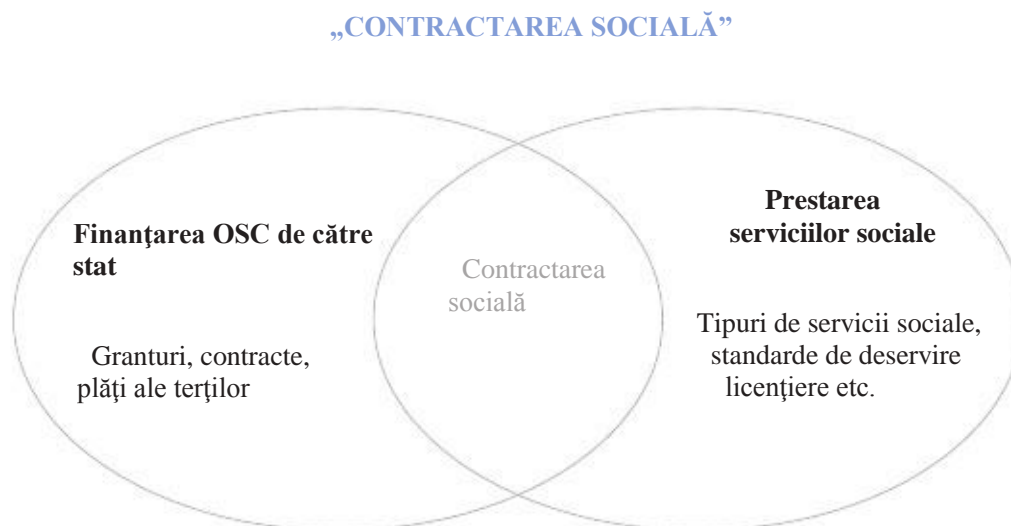
În următoarea analiză vom examina eforturile permanente depuse în introducerea contractării sociale în trei țări din regiunea CSI, cu scopul de a identifica lecții de învățat pentru guvernele și OSC care se află în situații similare. Înainte de a începe analiza pe țară, dorim să vă atragem atenția asupra faptului că, deși există un termen comun utilizat în țările CSI pentru contractarea socială (a se vedea mai jos), conceptul în sine nu este clar și este interpretat în diferite moduri în cele trei țări.

Un domeniu în care lipsa clarității este vădită o constituie mecanismele de finanțare. Secțiunea II.7 a identificat trei mecanisme principale de finanțare a prestării serviciilor de către prestatori neguvernamentali (susținere bugetară, achiziții și plăți ale terților), fiecare dintre acestea servind unor scopuri diferite și implicând reguli și capacități diferite pentru implementare eficientă. Cu toate acestea, în țările cu economia în tranziție, inclusiv cele examinate în prezentul Ghid, formele și mecanismele specifice de finanțare a OSC nu sunt încă

diferențiate în legislație sau în practică. Drept rezultat, uneori elementele conceptuale ale fiecăruia sunt mixte, ceea ce duce la o finanțare mai puțin eficientă sau mai puțin transparentă a serviciilor. De exemplu în Kazahstan susținerea de către stat, care de fapt este un mecanism de acordare a granturilor, este administrat pe baza unui mecanism de contractare, ceea ce determină o implementare mai puțin eficientă a politicilor statului (A se vedea contextul și analiza cadrului legal pentru Kazahstan).

Un alt rezultat a lipsei clarității conceptuale este faptul că susținerea OSC este considerat același lucru ca și contractarea socială. De fapt, contractarea socială, în modul definit de prezentul Ghid, reprezintă doar o parte a susținerii OSC, adică finanțarea activităților legate de prestarea serviciilor sociale de către OSC. Totuși, așa-numita „comandă socială” care este pe larg denumită contractare socială în regiunea CSI, include finanțarea de toate tipurile a activităților OSC (inclusiv servicii sociale, dar și protecția mediului, activități culturale sau costurile instituționale ale OSC). Din perspectiva politicii bugetare (categorisirea cheltuielilor publice), cel mai potrivit ar fi ca comanda socială să fie considerată un mecanism de acordare a granturilor pentru susținerea OSC și astfel ar putea avea un rol specific în susținerea serviciilor sociale în bază de proiecte; cu toate acestea, nu poate fi considerată drept o metodă specifică de contractare socială în ansamblu.

Figura 2: Suprapunerea sistemului de finanțare a OSC și a sistemului de prestare a serviciilor sociale



O problemă de bază în prezentarea unei definiții clare în legătură cu contractarea socială în țările examinate este că atât mecanismele de susținere a OSC, cât și reforma sistemului prestării serviciilor sociale sunt încă în dezvoltare. În același timp, este greu de definit din punct de vedere legal ce tip de relații de contractare și finanțare aparțin domeniului de „contractare socială” pînă cînd ambele nu vor fi cristalizate, dat fiind că **contractarea socială în esență reprezintă o suprapunere dintre sistemul de finanțare a OSC și sistemul de prestare a serviciilor sociale.** (Aceasta este adevărat în pofida faptului că, în afară de OSC, și alți prestatori neguvernamentali pot fi implicați). Acest lucru este valabil atât pentru nivelul central, cât și pentru cel local, în contractarea socială. (A se vedea Figura 2).

Indiferent de însemnătatea în dezvoltare a conceptului, **autoritățile sunt tot mai mult interesate de introducerea sau extinderea contractării sociale ca mecanism-cheie în abordarea inegalităților sociale crescînde.**

Sistemele de asistență socială au fost comparativ neglijate în tranziția spre sisteme politice democratice și economii orientate spre piață. Drept rezultat, costurile sociale ale transformării nu sunt distribuite în mod egal în rîndul populației, fiind suportate în special de cei săraci.⁸⁰

Tranziția economică afectează grupurile vulnerabile în mod disproporționat și, deci, necesitatea lor de susținere socială crește. Veniturile bugetare se pot reduce din cauza restructurării economice, respectiv, mai puține fonduri din partea statului sunt disponibile pentru a satisface necesitățile sociale. În același timp, sistemele sociale existente se distrug din cauza lipsei de resurse chiar și pentru a menține calitatea serviciilor, nemaivorbind de menținerea deservirii necesităților în creștere.

Unele guverne se bazează pe susținerea donatorilor internaționali pentru a-și soluționa deficiențele. Acum însă există o necesitate tot mai urgentă de a dezvolta un sistem care să preia serviciile finanțate de donatori după ce aceștia își încetează susținerea. Aceasta înseamnă că statele trebuie să înceapă să considere serviciile sociale ca propria responsabilitate și să aloce fonduri sigure și pe termen lung pentru serviciile respective.

⁸⁰ A se vedea Studiu PNUD/EMES, 2008

Toate acestea îndeamnă la o trecere de la ideea precum că necesitățile trebuie să fie satisfăcute în mod tradițional, de către stat sau prestate centralizat într-o instituție la un modus operandi care plasează eficiența și cooperarea între prestatorii publici și neguvernamentali (adică, sectorul privat și societatea civilă), și drepturile beneficiarilor în cauză. După cum o demonstrează exemplele pe țară care urmează, această trecere deja are loc în CSI, însă mai există destule provocări care trebuie depășite de parteneri pînă cînd aceștia vor putea valorifica întregul potențial al contractării sociale.

IV. 2. Armenia ⁸¹

IV.2.1. Context

Contractarea socială este strîns legată de sistemul general de asistență socială din țară. Sistemul social al Armeniei este predominant axat pe prestarea asistenței sociale sub formă de transferuri de numerar și nu pe prestarea serviciilor sociale. Sistemul a fost elaborat în anii 90 ai secolului trecut și a fost denumit „paros” (far) sau Sistemul de beneficii pentru familiile sărace. În cadrul acestui sistem există 55 centre regionale unde familiile sărace trimit cereri. Toate cererile sunt evaluate în baza anumitor criterii și cele care se califică încep să primească susținere (financiară) de la stat. Întreținerea acestui sistem este costisitoare, dat fiind că aproximativ 11% din bugetul de stat este cheltuit pentru beneficiile acordate săracilor⁸².

În afară de beneficiile pentru familii, statul întreține și cîteva instituții – opt orfelinate, șapte internate pentru copii și alte cîteva instituții pentru copii și vîrstnici⁸³. Există un număr limitat de servicii sociale care sunt prestate de stat (deși sunt și alte servicii, inclusiv de angajare în muncă, ocrotirea sănătății și servicii de o singură dată).

Armenia: Fișă de date a Băncii Mondiale

Nivelul venitului: venit mediu-scăzut
 PIB: 9.264.794.733 dolari SUA (2010)
 PIB pe cap de locuitor: 3.090 dolari SUA (2010)
 Populație: 3.092.072 (2010)
 Rata sărăciei populației pe linia națională a sărăciei: 26.5% (2009)

Sursa: <http://data.worldbank.org/country/armenia>

Aproape toate serviciile sociale neinstituționale sunt prestate de OSC, finanțate în parte de donatori internaționali și în parte de diaspora mari. Unul dintre cei mai mari prestatori de servicii sociale este Misiunea Armenia – un OSC care este pe larg susținut de donatori străini și primește parțial susținere pentru serviciile sale de la bugetul de stat. Serviciile sale includ cantine gratuite și unele servicii pentru bătrîni și copii. Susținerea de către stat acoperă aproximativ o treime din totalul cheltuielilor Misiunii Armenia pentru prestarea serviciilor (a se vedea Studiul de caz al Armeniei pentru mai multe detalii).

În Armenia există peste 900 de comunități/municipalități locale. Majoritatea acestor autorități locale sunt foarte mici și nu dispun de suficientă capacitate fiscală pentru a-și exercita propriile funcții, cu atît mai puțin funcțiile delegate de prestare a serviciilor sociale. Impozitul funciar și pe proprietate constituie principalele venituri proprii ale autorităților locale și aceste venituri sunt foarte mici. În afară de aceasta, statul transferă fonduri autorităților locale pentru a exercita unele dintre obligațiile de stat delegate, însă fondurile respective sunt limitate și reprezintă o porțiune minoră a bugetului de stat. Potrivit Art. 43 a Legii Armeniei cu privire la autoritățile locale, „luarea măsurilor pentru îmbunătățirea condițiilor sociale ale persoanelor cu dizabilități, familiilor care au pierdut un sponsor și alte grupuri socialmente vulnerabile” face parte din împuternicirile voluntare ale autorităților locale.

⁸¹ Informația din această secțiune se bazează pe documentele examinate și întrunirile/interviurile realizate în 2010.

⁸² În baza informațiilor primite de la Misiunea Armenia.

⁸³ În baza Notei de concept cu privire la organizarea procesului de prestare a serviciilor sociale integrate, adoptată de Guvern la 3 iunie 2010.

Aceasta înseamnă că municipalitățile se ocupă de aceasta doar dacă le rămân niște fonduri, după ce și-au îndeplinit mai întâi funcțiile obligatorii. În afară de aceasta, nu multe autorități locale au personal care se ocupă de serviciile sociale și alte probleme sociale.

Principala instituție de stat responsabilă de politica cu privire la serviciile sociale este Ministerul Muncii și Problemelor Sociale. Alte ministere, cum ar fi Ministerul Educației, de asemenea pot avea un rol în prestarea anumitor servicii (de exemplu, internatele pentru copiii cu dizabilități). Sistemul de protecție socială este înalt centralizat dat fiind că 51 din toate cele 55 de centre regionale ale Sistemului de beneficii pentru familiile sărace se află sub controlul și gestionarea directă a statului. Celelalte patru centre regionale au fost transferate autorităților locale în cadrul unei inițiative pilot care avea drept scop descentralizarea sistemului, însă acest proces s-ar putea dovedi problematic, dat fiind că teritoriile de care centrele respective sunt responsabile nu coincid cu teritoriile municipale.

În plus, chiar și în cazurile în care unele responsabilități au fost delegate autorităților locale în baza Legii cu privire la autoritățile locale, transferul nu este însoțit de finanțare. Deci, în realitate nu există o delegare reală a împuternicirilor.

Ministerul Muncii și Problemelor Sociale a adoptat recent o nouă abordare față de satisfacerea necesităților sociale ale populației armenice: a elaborat o Notă de concept cu privire la organizarea procesului de prestare a serviciilor sociale integrate, care a fost adoptată de Guvernul Armeniei la 3 iunie 2010. Nota de concept este un pas în direcția creării unui model de prestare a serviciilor sociale. Unul din obiectivele integrării serviciilor sociale, potrivit documentului, este securizarea continuării prestării serviciilor. În plus, două dintre abordările pe care procesul va fi bazat sunt colaborările dintre diferite organizații și parteneriate. Ministerul elaborează un cadru pentru implementarea principalilor pași, în conformitate cu nota de concept. Printre acești pași se numără crearea unei baze de date a tuturor serviciilor sociale existente și a tuturor prestatorilor existenți, precum și elaborarea unor îndrumări pentru colaborarea socială și lucrul în comun.

IV.2.2. Practicile existente de contractare socială (nivelul național și local)

Potrivit Indicatorului de durabilitate a ONG-urilor din 2009 al USAID, în Armenia există peste 4000 de OSC, însă doar circa 10%-15 % dintre ele își îndeplinesc activ misiunile.

Tabelul II. Granturi de stat pentru OSC pentru prestarea serviciilor sociale în Armenia

	2007	2008	2009	2010
Misiunea Armenia	127 milioane AMD 351.751 USD ⁸⁴	127 milioane AMD 351.751 USD	196 milioane AMD 542.861 USD	196 milioane AMD 542.861 USD
Puntea Speranței		51 milioane AMD 141.254 USD		
Prkutyun		16,5 milioane AMD 45.700 USD	16,5 milioane AMD 45.700 USD	16,5 milioane AMD 45.700 USD

⁸⁴ Toate sumele în USD din acest tabel sunt prezentate conform ratei de schimb a Băncii Naționale a Armeniei la 19 noiembrie 2010. 1 USD = 361.05 AMD. Rata istorică nu este disponibilă.

OSC primesc finanțare de la donatori străini; serviciile sociale finanțate de stat sunt limitate în Armenia, iar cele finanțate de autoritățile publice locale aproape că nu există. În ultimii doi ani, doar trei OSC au primit finanțare de stat directă (sub formă de granturi) pentru activitatea socială – Misiunea Armenia, Puntea Speranței și Pyunik. Mai jos sunt enumerate sumele pe care acestea le-au primit din bugetul de stat în ultimii patru ani.

OSC care urmau să fie susținute au fost selectate fără anunțarea unui concurs public, în baza necesității de a susține serviciile pe care le prestează. Există de asemenea și alte OSC care activează în alte domenii și ele uneori primesc finanțare de la stat. Un exemplu este organizația UMCOR, care primește susținere de la Ministerul Muncii și Problemelor Sociale pentru gestionarea unor adăposturi pe termen lung pentru victimele traficului. Organizația a fost contractată direct deoarece este unica organizație cu experiență vastă în domeniu.

Alte OSC primesc diferite granturi de la ministere pentru prestarea serviciilor specifice. De exemplu, OSC Pyunik primește finanțare de la Ministerul Tineretului și Sportului din 2005, pentru implementarea proiectelor educaționale și de tineret pentru persoanele cu dizabilități.

În cadrul proiectelor, Pyunik de asemenea efectuează activități sociale, terapie de vorbire și lingvistică și servicii psihologice susținute cu 1,5 –2 milioane AMD⁸⁵ în fiecare an. Din 1996, Pyunik primește un grant prezidențial pentru organizarea unei tabere de vară la Lacul Sevan pentru copiii cu dizabilități, aproximativ 6-7 milioane AMD⁸⁶ în fiecare an⁸⁷.

Câteva municipalități din Armenia au elaborat un mecanism de parteneriat social prin intermediul căruia OSC și autoritățile locale întocmesc împreună un regulament local cu privire la modul în care vor colabora; aceasta de obicei include un mecanism de acordare a finanțării OSC-urilor (sub formă de granturi). Banii respectivi de obicei sunt distribuiți pentru a acoperi unele necesități locale de bază. Primul regulament de acest fel la nivel local a fost adoptat în orașul Vanadzor în anul 2006. Până în prezent, 12 orașe au adoptat astfel de regulamente și altele patru sunt în proces de adoptare. Interesant este că patru municipalități care încă urmează să adopte regulamente, deja au inclus în bugetele lor fonduri pentru parteneriatele sociale, în timp ce alte patru municipalități nu au făcut deocamdată acest lucru, chiar dacă au adoptat regulamente mai mult de doi ani în urmă.

Regulamentul cu privire la parteneriatele sociale din Vanadzor

Regulamentul cu privire la parteneriatele sociale din Vanadzor a fost una dintre ideile care au fost dezvoltate după o vizită de studiu în Ucraina, unde bunele practici de colaborare între OSC și municipii existau de câțiva ani. Reprezentanții orașului Vanadzor, OSC și autoritățile locale au format un grup consultativ comun cu privire la parteneriatele sociale, după ce au văzut experiența Ucrainei. Unul dintre obiectivele principale a fost întocmirea regulamentului propriu-zis. Regulamentul, pe lângă celelalte prevederi ale sale, a creat un mecanism de acordare a finanțării pentru OSC-uri. Deși finanțarea acordată anual era destul de modestă (600.000 AMD), aceasta a servit drept un bun exemplu. Cu regret, această practică a fost întreruptă în 2010 din cauza crizei financiare, potrivit vice-primarului or. Vanadzor.

⁸⁵ Între 4.100 și 5.400 USD (rata de schimb din 2010)

⁸⁶ Între 16.400 și 19.100 USD (rata de schimb din 2010)

⁸⁷ Potrivit președintelui Pyunik, Dl. Hakob Abrahamyan

În general finanțarea este limitată; suma cea mai mare acordată în baza acestui mecanism a constituit pentru Ashtarak 1.200.000 AMD (c. 3.300 USD)⁸⁸.

IV.2.3. Cadrul juridic pentru contractarea socială

În prezent, în Armenia, legea prevede explicit posibilitatea contractării sociale, însă nu există o legislație specifică sau detaliată care să reglementeze acest proces. Legea cu privire la asistența socială prevede că „organizatorii asistenței sociale pot semna contracte cu organizațiile neguvernamentale necomerciale, în modul stabilit de lege, privind transferul către aceștia din urmă a anumitor funcții ale statului sau ale programului comunitar de asistență socială, în acest scop asigurându-i cu mijloacele financiare corespunzătoare, iar în cazuri separate asigurându-le, gratuit sau în condiții avantajoase, teritoriu, bunuri și altele, în modul prevăzut de lege.”⁸⁹ În afară de asistența materială sau nematerială, legea mai prevede acordarea altor tipuri de asistență, cum ar fi aranjamente de îngrijire și asistență consultativă (care de fapt sunt diferite tipuri de servicii sociale.)

Totuși, această posibilitate creată de lege nu este pe larg utilizată. Sunt trei motive principale pentru nerăspîndirea contractării sociale, în pofida autorizării explicite de către Legea cu privire la asistența socială:

(1) Nu există alte reglementări detaliate și specifice pentru implementarea acestei prevederi generale, mai ales cu privire la procedurile legate de modul de transfer al prestării serviciilor.

(2) Însuși statul acordă doar un număr limitat de servicii sociale și nu există alocații din buget pentru serviciile sociale prestate de OSC. În cazul excepțiilor, atunci cînd finanțarea a fost acordată OSC din bugetul de stat, susținerea a fost acordată sub formă de grant, însă fără nici o procedură de licitație.

(3) În timp ce Legea cu privire la protecția socială permite contractarea, Legea cu privire la organizațiile publice interzice OSC să se implice în activități generatoare de venit, inclusiv contractarea.

Faptul că OSC în Armenia nu pot primit plăți pentru prestarea serviciilor deoarece legislația actuală le interzice să se implice direct în activități economice constituie un obstacol legal concret în calea contractării sociale. Potrivit Art. 4, Par. 3 a Legii Armeniei cu privire la organizațiile publice, OSC pot desfășura activități economice doar constituind sau participînd într-o societate cu răspundere limitată. Deși aceasta a devenit o practică mai largă în ultimii ani, multe OSC încă se tem că vor deveni ținta autorităților fiscale dacă se vor implica în activități economice.⁹⁰ Interzicerea legală elimină posibilitatea OSC de a se angaja în orice fel de achiziții publice, deoarece aceasta ar presupune primirea plăților pentru servicii. Din aceste considerente, în termeni de servicii sociale, unica posibilitate este de a primi un grant pentru desfășurarea activităților sociale. Această restricție nu se aplică fundațiilor.

Nu există prevederi cu privire la participarea prestatorilor din sectorul privat în contractarea socială, însă agenții economici pot fi contractați de stat pentru orice sarcină utilizînd mecanismul general de achiziții. Nu au fost înregistrate cazuri de prestare a serviciilor sociale de către agenți economici.

⁸⁸ A se vedea Anexa pentru lista municipalităților care au adoptat regulamente cu privire la parteneriatul social în Armenia pînă

⁸⁹ în anul 2010.

⁹⁰ Art. 22, par. 3 al Legii cu privire la asistența socială, Indicatorul durabilității ONG din 2009 al USAID.

Regulamentul cu privire la parteneriatul social al orașului Vanadzor: principiile de bază

Regulamentul municipiului Vanadzor prevede că unul dintre principiile de bază este anunțarea obligatorie a concursului de selectare a OSC care vor semna contracte cu autoritățile locale. Propunerile sunt evaluate de o comisie pentru parteneriatele sociale, alcătuită din reprezentanți ai OSC și ai municipalității. La evaluarea proiectelor sunt utilizate criteriile specifice.

Există condiția ca prestatorii serviciilor sociale să dispună de licență, însă potrivit OSC, această condiție nu se mai aplică, deoarece foarte puține organizații puteau să întrunească standardele de licențiere. Există cerințe doar în privința serviciilor prestate de organizațiile care primesc finanțare de stat, care se aplică în mod egal prestatorilor publici și neguvernamentali. Aceste standardele însă nu sunt diferențiate pentru organizațiile care primesc suma deplină de bani necesară pentru a întruni criteriile și cele care primesc o parte mică din costul total al serviciului. Aceasta creează probleme pentru organizații, dat fiind că ele trebuie să se conformeze unor cerințe guvernamentale stricte (de exemplu, cu privire la numărul de persoane pe care trebuie să-l angajeze etc.) fără a primi finanțare pentru acest lucru.

Decizia Guvernului nr. 1937 din 24 decembrie 2003 stabilește un mecanism de acordare a subvențiilor și granturilor din bugetul de stat, persoanelor juridice, după organizarea unui concurs. În baza Decretului Președintelui nr. 87 din 13 mai 2005, Președintele acordă granturi OSC-urilor. Cu toate acestea, obiectivele grantului se referă la alte domenii decât prestarea serviciilor sociale. Procedura de acordare a granturilor este gestionată de un OSC.

După cum s-a menționat mai sus, legislația actuală cu privire la asistența socială nu prevede nici un regulament special cu privire la contractarea socială, dar prevede posibilitatea delegării unor obligații sociale OSC-urilor pe bază de contract. Deoarece nu există proceduri speciale, autoritățile locale pot adopta regulamentele proprii referitoare la modul de interacționare cu OSC, în general, și în domeniul de asistență socială, în special.

IV.2.4. Studiu de caz: Misiunea Armenia

Privire generală

Misiunea Armenia este un un OSC armean care a fost creat de un grup de voluntari în 1988, cu angajamentul a ajuta victimele unui cutremur de pământ devastator, ale crizei socio-economice și ale războiului. Organizația a fost oficial înregistrată în 1993, în scurt timp după introducerea sectorului OSC în Armenia. În pofida diverselor sale activități, contribuția tangibilă pe care Misiunea Armenia a avut-o în sistemul de susținere socială este elaborarea, implementarea și executarea Modelului de prestare a serviciilor comunitare în Armenia. Pe parcursul existenței sale, Misiunea Armenia a creat circa 50 de infrastructuri comunitare răspândite în toată țara, pentru prestarea serviciilor sociale și de ocrotire a sănătății. Acestea sunt locații renovate, mobilate și dotate, având peste 500 de angajați calificați, și care includ centre de îngrijire de zi, cantine gratuite, centre de resurse, aziluri de bătrâni, posturi de sănătate, biblioteci care nu au alternative în Armenia. Organizația este, de asemenea, implicată în activități de advocacy pentru perfecționarea cadrului legal privind serviciile sociale în Armenia. Este unul dintre cei mai puternici susținători a ideii de creare a unui mecanism de contractare socială în țară (chiar dacă Misiunea Armenia este una dintre cele trei organizații care deja primesc finanțare). Misiunea Armenia dorește acum să treacă de la dependență deplină de finanțare bazată pe granturi la finanțare durabilă independentă.

În prezent organizația deservește opt din cele 10 „marzes” (regiuni) din Armenia și prestează servicii persoanelor în necesitate (predominant persoanelor în etate și copiilor, dar există și servicii și pentru persoanele cu probleme mentale). Operează 28 de centre de zi în întreaga țară. Programele organizației au peste 5.500 de beneficiari (2.000 persoane primesc hrană în cantine gratuite). O mare parte din serviciile prestate sunt acoperite din finanțarea donatorilor străini. În plus, Misiunea Armenia lucrează cu diaspora și are reprezentanțe în Sydney (Australia) și Los Angeles (SUA).

Deja de câțiva ani, Misiunea Armenia încearcă să se asigure și disponibilitatea surselor de finanțare locale. În 2007, Misiunea Armenia a reușit pentru prima dată să primească finanțare de la bugetul Ministerului Muncii și a Afacerilor Sociale. Acesta a fost rezultatul unor negocieri complicate cu Ministerul Finanțelor și alte instituții pentru a asigura că serviciile pe care organizația deja le prestează continuă să existe. În acest proces, Misiunea Armenia a fost susținută de Ministrul Afacerilor Sociale. Finanțarea nu acoperă întregul cost al serviciilor, dar este folosită pentru acoperirea salariilor lucrătorilor sociali etc, care reprezintă o treime din costul total (a se vedea mai sus tabelul subvențiilor bugetare acordate de guvernul Armeniei).

Acest proces nu a fost atât de ușor cum ar putea părea. În 2010, Ministrul Afacerilor Sociale de pe atunci a hotărât să organizeze un concurs pentru fondurile care deja fuseseră alocate Misiunii Armenia pentru anul 2010, pentru că a decis că dorește să mai aibă un prestator (subvențiile sunt bugetate anual, dar sunt acordate pe tot parcursul anului). El a anunțat un concurs, însă a stabilit un termen foarte scurt pentru depunerea cererilor și concursul a eșuat. Până la urmă, Misiunea Armenia a semnat un nou contract până la sfârșitul anului 2010, după cum era planificat inițial.

În afară de finanțarea de stat, Misiunea Armenia primește susținere și de la autoritățile locale. În mod tradițional, susținerea este „în natură”. În multe dintre orașele unde Misiunea are centre de îngrijire de zi, ei primesc clădiri gratuite pe care le folosesc ca puncte de prestare a serviciilor.

Misiunea Armenia a început deja să discute cu autoritățile locale în privința susținerii în serviciile prestate. Organizația a început să le ofere autorităților locale contracte de parteneriat semnate, prin care doresc acoperirea unei părți din cheltuielile lor curente pentru prestarea serviciilor. Misiunea Armenia oferă informații cu privire la numărul de persoane pe care îl deservește (și serviciile prestate lor), precum și despre costul menținerii serviciilor la nivel local, după care solicită autorităților locale să le ajute să acopere o parte din cheltuielile respective.

Misiunea Armenia: Cazul orașului Ararat

În orașul Ararat Misiunea Armenia avea o clădire pe care o folosea în calitate de centru de îngrijire de zi. Contractul încheiat cu autoritățile orașului prevedea că organizația putea folosi clădirea gratuit atâta timp cât serviciul de îngrijire de zi era prestat în incinta clădirii respective. Cu toate acestea, din cauza retragerii donatorilor și a situației economice, Misiunea Armenia a întâmpinat probleme în menținerea serviciului. Misiunea s-a adresat la primarul orașului după finanțare parțială, pentru a asigura continuarea activității centrului de zi. Primarul însă a refuzat să ofere finanțare și Misiunea Armenia a fost nevoită să închidă centrul de îngrijire de zi. În scurt timp după aceasta, primarul a privatizat clădirea (și a vândut-o unei companii private), făcând uz de toate amenajările și renovările pe care Misiunea Armenia le făcuse în clădire.

Tabelul III. Contractele de împărțire a costurilor dintre Misiunea Armenia și Autoritatea publică locală (APL) în 2009⁹¹

	Comunitatea	Investiția APL (% din costul total al contractului)	Suma reală plătită de APL (% din costul total al contractului)	Investiția Misiunii Armenia (% din costul total al contractului)
1	Gavar	6,4	6,4	93,6
2	Charentsavan	30,0	13,18	70
3	Sevan	30,0	3,85	70
4	Spitak	10,26	10,26	89,74
5	Masis	40,0	35,87	60
6	Verin Getashen	34,0	34,0	66,0
7	Vanadzor	20,0	0,0	100,0
8	Goris	20,0	20,0	80,0
9	Sisian	4,2	2,1	95,8
10	Alaverdi	30,0	25,77	70,0
11	Chambarak	4,6	4,6	95,4

Mai sus sunt enumerate autoritățile locale (orașele) care au acceptat să acorde finanțare.

După cum se poate vedea, numărul comunităților care au acceptat să acorde finanțare crește, ceea ce este un semn bun. Cu toate acestea, chiar dacă în bugetele locale sunt prevăzute fonduri, Misiunea Armenia nu primește toți banii bugetați. Exemple în acest sens sunt orașele Vanadzor, care a bugetat 3 milioane AMD în 2009, și Hrazdan, care a bugetat 3 milioane AMD în 2010 – nici unul dintre ele încă nu a acordat fonduri Misiunii Armenia.

Concluzie: Factori de succes și eșec

Misiunea Armenia se confruntă cu câteva probleme serioase în angajarea sa în prestarea serviciilor în Armenia.

Deși serviciile sale au fost create și dezvoltate cu finanțare de la donatori, e timpul ca organizația să devină durabilă, ceea ce înseamnă cu autoritățile centrale și locale trebuie să-și asume răspunderea să asigure, dacă nu toată, cel puțin majoritatea finanțării.

Exemplul Misiunii Armenia demonstrează că, chiar și într-o țară cu venituri mici-mijlocii și cu un sistem de prestare a serviciilor sociale nu foarte bine-stabilit, statul (atât autoritățile de nivel central, cât și cele de nivel local) va fi impus să susțină OSC, deoarece recunoaște că acestea contribuie semnificativ la satisfacerea necesităților sociale și ale celor mai vulnerabile segmente ale societății. Există câțiva factori importanți referitori la motivul pentru care statul a acordat susținere Misiunii Armenia:

- Serviciile prestate de Misiunea Armenia sunt necesare și cetățenii se bazează pe ele;

⁹¹ Informația din cele două tabele a fost oferită de Misiunea Armenia.

- Statul nu are altă alternativă pentru prestarea serviciilor;
- Misiunea Armenia se bucură de susținerea donatorilor internaționali care, de asemenea, sunt interesați să asigure durabilitatea serviciilor (dat fiind că la moment ei sunt acei care le finanțează cel mai mult);
- Misiunea Armenia dispune de capacitate, experiență și urmează standarde înalte pentru serviciile sale;
- Faptul că Misiunea Armenia activează la nivel local, îi permite să înțeleagă mai bine problemele și necesitățile reale, pe care ulterior încearcă să le soluționeze, dezvoltând o gamă largă de servicii sociale.

Este extrem de important ca statul să recunoască că donatorii străini pleacă, iar problemele sociale rămân. Problema finanțării de stat insuficiente ține nu doar de situația economică dificilă cu care se confruntă Armenia, ci și de modul în care este organizat sistemul și modul în care banii alocați sunt cheltuiți în realitate. Aranjamentul actual de a finanța o parte mică din cheltuielile Misiunii Armenia s-ar putea datora lipsei generale a fondurilor bugetare și nu împotrivirii față de prestarea serviciilor sociale. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că statele din regiune, inclusiv Armenia, nu pot să se bazeze pe finanțarea donatorilor străini sau a diasporei pentru a finanța servicii prestarea cărora ține de datoria autorităților.

Tabelul IV. Contractele de împărțire a costurilor între Misiunea Armenia și Autoritatea publică locală (APL) în 2010

No.	Comunitatea	Investiția APL		Investiția Misiunii Armenia	
		Investiția APL (% din costul total al contractului)	Suma reală plătită de APL (% din costul total al contractului)	Investiția MA (% din costul total al contractului)	Suma reală a MA (% din costul total al contractului)
1	Kapan	16.0	10.7	84.0	89.3
2	Charentsavan	30.0	17.0	70.0	83.0
3	Sevan	30.0	9.4	70.0	90.6
4	Spitak	16.5	16.5	83.5	83.5
5	Masis	40.0	40.0	60.0	60.0
6	Verin Getashen	34.0	34.0	66.0	66.0
7	Vanadzor	20.0	8.3	80.0	91.7
8	Goris	29.4	29.4	70.6	70.6
9	Alaverdi	22.3	22.3	77.7	77.7
10	Chambarak	5.9	4.7	94.1	95.3
11	Tashir	8.0	3.0	92.0	97.0
12	Artik	11.3	11.3	88.7	88.7
13	Hrazdan	36.6	-	63.4	100.0
14	Sisian	7.0	-	93.0	100.0

După cum se observă din studiul de caz, faptul că Misiunea Armenia a stopat serviciul într-un oraș, nu a schimbat comportamentul statului – acesta nu a acordat mai multă finanțare pentru a menține serviciul (aceeași situație și în cazul autorităților locale).

Pe de altă parte, faptul că statul a început finanțarea unei părți din servicii poate fi considerat un prim pas în procesul de asumare a unei responsabilități sporite de către stat. Nota concept cu privire la organizarea procesului de prestare a serviciilor sociale integrate este un prim pas în recunoașterea rolului pe care OSC îl joacă în prestarea serviciilor sociale. Cu toate acestea, este necesar să se întreprindă alți pași, elaborând o procedură specifică prin care OSC să fie contractate și prevăzând în bugetul de stat mai multe fonduri pentru asigurarea prestării serviciilor sociale în țară (și pentru asigurarea faptului că segmentele vulnerabile ale societății nu se bazează pe donatori străinii pentru a-și acoperi necesitățile de bază).

În plus, pentru ca contractarea socială să se dezvolte trebuie să existe mai multă competiție. Deci, statul trebuie să susțină dezvoltarea capacității și pentru alți prestatori de servicii neguvernamentali. Este necesar să se facă mai mult în ceea ce privește abilitarea autorităților locale în inițierea concursurilor de contractare socială în baza necesităților locale și selectarea celor mai buni prestatori la nivel local (acest efort trebuie susținut cu finanțare). Pe scurt, trebuie dezvoltat întregul sistem legat de contractarea socială.

IV. 3. Kazahstan ⁹²

IV.3.1. Context

Sistemul de protecție socială din Kazahstan este diferit de cel din Armenia. Prima diferență importantă este faptul că autoritățile din Kazahstan se concentrează asupra serviciilor sociale. Din cauza suprafeței mari a țării, distanțele dintre orașe sunt semnificative. Din aceste considerente, statul a hotărât să înlăture serviciile de tip instituțional prestate anterior (de exemplu, orfelinate, case pentru persoanele cu dizabilități etc.) deoarece acestea îi izolau total pe oameni de comunitatea lor (după cum a remarcat un respondent, rudele nu-și puteau vizita membrul familiei ani de zile, deoarece instituția se afla într-un alt oraș). A doua diferență constă în mecanismul de „comandă socială”, în baza căruia începuseră să se dezvolte parteneriate între OSC și stat în prestarea serviciilor.

Kazahstan: Fișă de date a Băncii Mondiale

PIB: 149,058,911,551 USD (2010)
 PIB pe cap de locuitor: 9.136 dolari SUA (2010)
 Populație: 16.316.050 (2010)
 Rata sărăciei populației pe linia națională a sărăciei: 15.4% (2002)

Source: <http://data.worldbank.org/country/kazakhstan>

Instituția principală responsabilă de politici sociale în țară este Ministerul Muncii și Protecției Sociale (Ministerul Social). Acesta este responsabil de elaborarea politicii de stat, planificării serviciilor și asigurării mijloacelor bănești pentru implementarea acestora.

⁹² Informațiile din această secțiune se bazează pe examinarea documentelor și întrunirile/interviurile realizate în 2010. De atunci, a fost elaborat un proiect de lege pentru modificarea Legii cu privire la contractele de servicii sociale, care a fost adoptat de Senatul Parlamentului la 24 noiembrie 2011. ECNL dorește să exprime mulțumiri speciale lui Aigul Kaptayeva, jurist de la Oficiul Central Asia al ICNL care ne-a pus la dispoziție informații valoroase cu privire la lege și modificările la aceasta.

Kazahstan are un număr total de 14 regiuni. Administrația publică este divizată în trei niveluri: național, regional și local. Există un anumit transfer de responsabilități de la nivelul național la cel regional. Guvernatorii regiunilor (akimii) sunt numiți în funcție de către Președinte, iar ei, la rândul lor, numesc în funcție șefii administrațiilor de nivel local. Impositele sunt colectate de către funcționarii publici de la nivel regional. Singurul impozit care merge direct în bugetele locale este impozitul funciar. Regiunile au libertatea să stabilească suma impozitului funciar în anumite limite, în modul prevăzut de lege. În baza obligațiilor pe care le au regiunile, bugetul de stat le face transferuri atunci când bugetele locale nu dispun de suficiente resurse proprii. Trei regiuni din țară sunt donatori neți ai bugetului de stat (și nu recipienți de subvenții de stat) – Astana, Almaty și Atyrau. Aceasta, însă, nu-i împiedică să primească fonduri de la stat în baza unor programe speciale, de exemplu, pentru prestarea serviciilor sociale specializate. Legea bugetului de stat în Kazahstan se adoptă pe o perioadă de trei ani, ceea ce este benefic din punct de vedere al planificării pe termen lung, cu toate că mai există restricții cu privire la cheltuirea subvențiilor bugetare primite – acestea trebuie cheltuite în același an în care au fost primite. Acest fapt constituie un impact negativ asupra continuității și siguranței prestărilor de servicii sociale (a se vedea mai jos).

Kazahstan are deja o istorie de câțiva ani de contractare socială a OSC („comanda socială”). În octombrie 2000, în cuvântarea sa către națiune, Președintele Kazahstanului a menționat necesitatea creării unui „sistem de granturi pentru implementarea proiectelor socialmente importante”⁹³ în vederea susținerii organizațiilor neguvernamentale. Drept rezultat, în ianuarie 2002, guvernul a adoptat „Conceptul de susținere de către stat a organizațiilor neguvernamentale din Republica Kazahstan”⁹⁴.

În rezultatul politicii de stat din domeniu, în 2005 a fost adoptată Legea cu privire la contractele sociale de stat.⁹⁵ Aceasta reglementează posibilitatea statului de a solicita OSC să presteze diferite servicii în domeniul asistenței sociale, culturii, mediului înconjurător, etc. Serviciile OSC pot fi contractate atât la nivel național, cât și la cel local. Astfel, conform prevederilor legii, autoritățile locale de asemenea au opțiunea de a contracta servicii de la OSC.

În decembrie 2008, Guvernul Kazahstan a adoptat Legea cu privire la serviciile sociale specializate, care se axează în special pe copiii cu dizabilități și persoanele în etate. Potrivit legii, pentru aceste servicii sunt adoptate standarde speciale, iar statul prevede o linie specială în buget pentru implementarea noilor standarde. Bugetul prevede finanțare adițională pentru contractarea OSC, utilizând mecanismul „comenzii sociale” (acești bani sunt suplimentari la finanțarea deja acordată în baza acestui mecanism). După cum a explicat Ministerul Social, scopul legii este de a delega prestarea serviciilor sociale specializate mai aproape de comunitate, urmînd standarde profesionale și de deservire stricte. Inițial (în primii câțiva ani), statul va finanța aceste servicii cu intenția ca autoritățile locale să preia ulterior responsabilitatea pentru finanțarea serviciilor din propriile bugete. Alte servicii sociale, cum ar fi instituțiile medical-sociale și altele, de obicei țin de responsabilitatea autorităților locale.

Instituția-cheie în dezvoltarea societății civile și contractarea socială este Ministerul Culturii. Acesta este organul din cadrul guvernului Kazahstanului, care are sarcina să comunice cu și să ia în considerație relațiile cu societatea civilă. Acest minister este cea mai mare instituție de contractare din Kazahstan, în baza contractării sociale de stat. În afară de obiectivele proprii care sunt incluse în anunțurile de contractare socială pe care Ministerul

⁹³ Cuvîntarea anuală a Președintelui „Pentru o societate liberă, eficientă și sigură”, Astana, 24 octombrie

⁹⁴ 2000.

⁹⁵ Rezoluția 85 a Guvernului Kazahstanului, 23 ianuarie 2002.

Legea cu privire la contractele sociale de stat, 12 aprilie 2005.

le publică, el colectează cererile de contracte sociale de la unele ministere, de exemplu, de la Ministerul Justiției, precum și anunță licitații. Această tendință descrește în ultimii ani, însă mai există ministere care nu folosesc pe deplin sistemul de contractare socială.

Acesta este motivul din care modificările la lege din noiembrie 2011 susțin că toate instituțiile de stat (ministere și autorități locale) vor trebui să includă în bugetele lor bani pentru contractarea socială. Ele trebuie să acorde contracte sociale ONG-urilor conform domeniului de activitate a fiecărei instituții. Pentru a susține instituții individuale, guvernul va crea un organ de coordonare cu următoarele atribuții:

- Coordonarea activității de formare și implementare a contractării sociale de stat de către alte instituții de stat implicate în proces;
- Acordarea susținerii consultative și metodologice altor instituții de stat (consultare și instruire);
- Colectarea și analiza datelor de monitorizare a implementării tuturor contracte sociale de stat în Kazahstan;
- Prezentarea informațiilor cu privire la monitorizare Guvernului

În plus, modificările din 2011 la Legea cu privire la contractele sociale de stat prevăd crearea unui registru electronic, astfel încât odată ce o organizație prezintă anumite documente, ea nu mai trebuie să le prezinte din nou pentru fiecare altă licitație.

Este important de remarcat că guvernul este interesat în dialogul cu societatea civilă și astfel, la fiecare doi ani susține Forumul Național Civic. OSC din toată țara sunt prezente la Forum și se întâlnesc cu reprezentanți ai guvernului pentru a discuta diferite probleme. Ultimul Forum Civic a avut loc în 2009.

IV.3.2. Practicile existente de contractare socială

Kazahstan este o țară mare cu resurse financiare mai mari decât celelalte țări foste sovietice. Disponibilitatea unei astfel de finanțări îi permite statului să acorde OSC-urilor resurse financiare substanțiale. Acest mecanism contribuie la îmbunătățirea accesului și calității serviciilor sociale și în același timp aduce beneficii importante OSC-urilor în ceea ce privește durabilitatea și eficientizarea misiunilor lor sociale. În afară de acordarea susținerii OSC și asigurarea prestării anumitor servicii, decizia de a acorda finanțare OSC-urilor de asemenea joacă un rol important în echilibrarea fluxurilor către OSC kazahstaneze de la donatorii străini. Astfel, spre deosebire de alte țări din regiune, finanțarea de stat este o sursă financiară importantă pentru organizațiile locale.

Potrivit Indicatorului durabilității ONG-urilor din 2010 al USAID, în Kazahstan există peste 31.201 de OSC, dintre care peste 8.034 sunt asociații publice – cea mai comună formă de OSC. Statul finanțează OSC în toate regiunile, precum și la nivel central, folosind mecanismul de „contractare socială” sau „comandă socială” Statul nu folosește alte mecanisme pentru finanțarea OSC:

- Nu există definiția de granturi de stat și acest mecanism nu se folosește în Kazahstan; Când statul are nevoie de serviciile⁹⁶ ONG-urilor, acesta folosește mecanismul de „comandă socială”
- (în esență „contractarea socială” este mecanismul de achiziționare a orice fel de servicii și activități de la ONG-uri).

⁹⁶ Mecanismul comenzi sociale este folosit nu doar pentru servicii sociale, dar și pentru orice alt tip de servicii sau sarcini care pot fi prestate de ONG-uri.

De la introducerea în 2005 a Legii cu privire la contractele sociale de stat, suma fondurilor acordate prin acest mecanism, atât la nivel național, cât și la nivel local, a crescut constant⁹⁷. În 2006, suma acordată în baza acestui mecanism a fost puțin peste 300 milioane KZT (Tenge) (c. 2,2 milioane USD la rata Băncii Naționale din 2006). În 2009 suma primită a fost de 1,2 miliarde KZT (c. 9,9 milioane USD la rata Băncii Naționale din 2009). În 2010, suma alocată de către stat a fost puțin peste 1,2 miliarde KZT (c. 9,5 milioane USD la rata Băncii Naționale). La Forumul Civic organizat în noiembrie 2009 în Astana, Secretarul de Stat, Dl. Saudabaev a declarat că suma finanțării pentru OSC va crește în următorii trei ani până la circa 1,5 miliarde KZT (peste 10 milioane USD) la nivel național, și 1 miliard KZT (6,8 milioane USD) la nivel local.

Potrivit Indicatorului de Durabilitate ONG al USAID, în 2009, OSC au primit finanțare de la cinci ministere la nivel național și de la alte trei instituții publice de nivel local. Cea mai mare sumă a bugetului de contractare socială îi revine Ministerului Culturii (1,2 miliarde KZT în 2009 sau c. 8,1 milioane USD), în timp ce Ministerul Educației și Științelor a emis contracte sociale în sumă de 266 milioane KZT sau c. 2 milioane USD). Ministerul Sănătății a încheiat contracte sociale în valoare de 40 milioane KZT sau c. 308.000 USD. Un fapt important cu privire la această practică este că o mare parte acordată pentru contractele sociale în 2010 au fost bugetate pentru a promova Declarația Președintelui „O nouă decadă – o nouă creștere economică – noi posibilități pentru Kazahstan” și pentru sarcinile și perspectivele reflectate de alocațiunea respectivă în cauză⁹⁸. Suma pentru aceasta constituie 500 milioane KZT sau c. 3.4 milioane USD.

În baza noului program pentru servicii sociale speciale, Ministerul Muncii și Protecției sociale a planificat să cheltuiască pentru contractarea socială 453 milioane KZT (circa 3 milioane USD) în 2010.

Aceasta l-ar transforma în al doilea cel mai mare contractant după Ministerul Culturii. Fondurile respective sunt transferate autorităților locale (în baza unui contract foarte specific dintre minister și municipalitate, inclusiv cerințele de monitorizare a serviciului), care la rândul lor contractează OSC folosind procedura de contractare socială. Acesta este cazul unei părți din serviciile sociale finanțate de municipiul Astana (a se vedea Studiul de caz Astana pentru detalii). După cum explică ministerul, el încearcă să divizeze contractele sociale în loturi mai mici, astfel ca OSC să fie în stare să acceseze finanțarea și să presteze serviciile. Ministerul de asemenea încearcă să stabilească astfel de cerințe în momentul întocmirii documentelor pentru depunerea cererilor, încât doar OSC cu experiență și personal calificat să poată participa.

Practica „comenzii sociale”, în pofida faptului că este criticată de unii, a realizat un rezultat foarte important – OSC au devenit mai vizibile în fața instituțiilor de stat și instituțiile de stat văd acum avantajele colaborării cu OSC, și le utilizează capacitățile și expertiza. Mai mult, indiferent de deficiențele mecanismului (inclusiv uneori irosire de fonduri și prețuri de dumping), sunt un șir de OSC care întreprind activități importante cu ajutorul finanțării respective.

IV.3.3. Cadrul juridic pentru contractarea socială

În decembrie 2008, Guvernul Kazahstanului a adoptat Legea cu privire la serviciile sociale specializate. Această lege detaliază divizarea responsabilităților între diferite instituții din domeniul prestării serviciilor sociale. Toate persoanele în condiții de trai dificile au dreptul să primească servicii sociale în baza unei evaluări a necesității lor.

⁹⁷ Informația din paranteze a fost oferită de Ministerul Culturii la o ședință care a avut loc la 26 iulie 2010. Această sumă nu include bugetul planificat de către Ministerul Social pentru servicii sociale specializate.

⁹⁸ Un argument împotriva acestei politici ar putea fi faptul că, în loc de a promova cuvântarea și a o clarifica, această sumă ar fi putut fi folosită pentru a implementa ideile din cuvântarea respectivă.

Serviciile sociale sunt divizate în trei grupuri – garantate, suplimentare și achitate. Serviciile sociale garantate sunt acoperite de stat. Decizia referitor la serviciile care urmează să fie garantate este luată de către stat. Decizia referitoare la alte servicii ce urmează să fie susținute în afară de cele garantate se ia la nivel local (acestea sunt serviciile suplimentare). Serviciile suplimentare de asemenea sunt acoperite de autoritățile locale și nu de beneficiar. Toate celelalte servicii sunt achitate de beneficiari. După cum a explicat Ministerul Social, scopul legii este de a delega prestarea serviciilor sociale specializate mai aproape de comunitate, urmînd niște standarde stricte. Din aceste considerente, prestarea serviciilor sociale, inclusiv organizarea concursurilor pentru selectarea prestatorilor de servicii este lăsată la nivel local. Inițial (primii cîțiva ani) statul finanțează aceste servicii, cu scopul ca ulterior autoritățile locale să-și asume responsabilitatea pentru finanțarea serviciilor din propriile bugete.

Prestatorii de servicii trebuie să fie licențiați, indiferent dacă prestează servicii garantate sau plătite. Ei sunt supuși controlului de stat și sunt obligați să se conformeze standardelor de deservire.

În conformitate cu Legea cu privire la serviciile sociale specializate, statul de asemenea a introdus modificări la alte cîteva acte, inclusiv la Regulamentul pentru implementarea achizițiilor. Una dintre cele mai importante modificări este faptul că pentru serviciile sociale specializate trebuie să fie organizate concursuri la sfîrșitul anului curent pentru serviciile care urmează să fie prestate în anul următor. Aceasta ar permite prestarea serviciilor anul împrejur (spre deosebire de alte proceduri de contractare socială descrise mai jos). Statul a prevăzut, de asemenea, o linie specială în buget pentru implementarea Legii cu privire la serviciile sociale specializate pentru contractarea OSC folosind mecanismul de „comandă socială”.

Legea cu privire la contractele sociale de stat, adoptată în 2005, este legea de bază care reglementează procesul de acordare a finanțării OSC-urilor pentru executarea diverselor sarcini. În afară de serviciile sociale per se, sarcinile pot include programe, proiecte sau anumite activități în domeniul demografiei, artelor și culturii, mediului înconjurător, protecției drepturilor cetățenilor și altor domenii. Contractarea socială în Kazahstan prevede că instituția respectivă împarte în loturi bugetul pe care îl are pentru contractarea socială (fiecare lot este un serviciu separat) și doar un singur OSC poate fi contractat pentru fiecare lot – cel care prezintă cel mai mic preț în cadrul lotului. Cu toate acestea, una și aceeași organizație poate participa și cîștiga cîteva loturi diferite. În privința Legii, trebuie menționate cîteva aspecte importante:

a. Pînă în mai 2007 Constituția kazahă interzicea finanțarea asociațiilor de cetățeni. Aceasta este una dintre formele legale ale OSC în Kazahstan, dar care uneori este confundată cu termenul de OSC propriu-zis. Deci, în pofida existenței legii speciale cu privire la contractele sociale de stat, unii funcționari nu au dorit să folosească procedura din cauza interdicției constituționale. După o inițiativă condusă de OSC, această prevedere a fost modificată și interdicția a fost revocată. Totuși, acesta ar putea fi unul dintre motivele pentru care statul nu finanțează cheltuielile administrative/instituționale ale OSC în baza contractelor, ci doar cheltuielile directe legate de prestarea serviciului (de exemplu, salariile). Chiar dacă ultimele modificări la lege nu au schimbat aceste aspecte, aparent, guvernul ar putea da o interpretare mai favorabilă referitoare la modul de cheltuire a fondurilor aferente contractării sociale, care astfel ar include și anumite cheltuieli administrative.

b. Legea reglementează un domeniu mai larg de activități (cum ar fi cultura, mediul înconjurător etc.) și nu doar activități din domeniul social îngust (definit în Glosar).

Astana: Centrul SAD

Centrul SAD este unul dintre OSC care a câștigat contractul pentru prestarea serviciilor sociale în Astana doi ani la rând. Problema este că, din cauza specificului procedurii (anunț și un concurs nou în fiecare an), ei au semnat contractul pentru prestarea serviciilor în al doilea an doar în luna martie. Astfel, ei aveau un grup de copii care aveau nevoie de serviciu, însă nu aveau bani pentru a remunera personalul specializat în primele câteva luni ale anului. Ulterior ei au trebuit să folosească munca de voluntariat pentru a asigura neîntreruperea serviciului.

c. Doar OSC⁹⁹ au dreptul să concureze pentru contracte sociale. Întreprinderile comerciale, persoanele fizice, partidele politice, organizațiile religioase și sindicatele sunt excluse din categoria potențialilor prestatori de servicii sociale.

d. Legea nu prevede nici o procedură separată pentru selectarea prestatorilor de servicii sociale, astfel ca să fie aplicat mecanismul general de achiziții. Au fost create câteva scutiri pentru OSC în legătură cu contractele sociale de stat, de exemplu scutirea de obligația de a prezenta o garanție financiară înainte de concurs (deși cea de-a doua scutire de prezentarea unui depozit de asigurare de 3% pentru încheierea cu succes a serviciului a fost revocată în 2007). Cu toate acestea, principala problemă în cadrul procesului este faptul că unicul criteriu pentru selectarea câștigătorului concursului este cel mai mic preț. Aceasta creează numeroase probleme deoarece sunt OSC care oferă „prețuri de dumping” pentru a câștiga concursul, după care constată că nu pot presta serviciul. Sau dacă îl prestează, calitatea în realitate este mult mai mică. Acest fapt la fel creează probleme pentru stat, deoarece acesta nu poate cheltui toate resursele planificate,

și de obicei la mijlocul anului se mai face un al doilea anunț (iar uneori se face și un al treilea anunț) pentru alocarea fondurilor care nu au fost cheltuite în cadrul primului concurs.

e. Înainte de ultimele modificări din noiembrie 2011, termenul contractelor nu putea depăși 12 luni, deoarece toți banii trebuiau să cheltuiți în anul bugetar în care au fost primiți. Acest fapt nu permitea angajarea pe termen lung sau prestarea unui serviciu fără întrerupere. Nu existau posibilități pentru un OSC, odată ce a câștigat un concurs de contractare socială, să obțină o extindere și să continue serviciul în anul următor (sau dacă statul era satisfăcut de serviciu, să se asigure că același prestator obține contractul în următorul an). Din cauza acestui fapt, OSC nu erau interesate să investească prea mult în dezvoltarea serviciului, deoarece nu existau garanții că puteau să le mențină pe termen lung. Ultimele modificări au schimbat această poziție și au oferit posibilitatea încheierii contractelor de la unu la trei ani. Chiar dacă aceasta poate necesita schimbări în unele acte, în același timp deschide posibilitatea finanțării pe termen lung.

⁹⁹ Art. 1, punctul 7 al Legii Republicii Kazahstan cu privire la contractele sociale de stat definește OSC drept „organizația necomercială (cu excepția partidelor politice, sindicatelor și asociațiilor religioase) create de cetățeni și/sau persoane juridice neguvernamentale pe bază voluntară pentru atingerea obiectivelor comune în conformitate cu legislația Republicii Kazahstan”.

f. Un alt aspect aferent este faptul că întregul proces de contractare trebuie desfășurat și încheiat în limitele anului bugetar. Aceasta înseamnă că, dacă de exemplu Ministerul Culturii anunță o licitație în ianuarie, câștigătorii sunt selectați doar în aprilie/mai. Ulterior câștigătorii primesc banii pe care trebuie să-i cheltuiască până la 10 decembrie, data până la care ei trebuie să prezinte rapoartele. Aceasta înseamnă că termenul pentru prestarea eficientă a serviciilor constituie cinci-șase luni maximum (dat fiind că banii nu pot fi folosiți pentru a acoperi cheltuieli suportate înainte de semnarea contractului). În cazul în care după primul concurs rămân bani (ceea ce este o situație obișnuită), se anunță a doua licitație (în mai sau iunie). Contractele respective sunt semnate prin septembrie și deci pentru cel de-al doilea grup, activitățile trebuie desfășurate în decursul a trei luni, dacă nu mai puțin. Acest termen în esență nu susține prestarea serviciilor sociale pe termen lung (spre deosebire de evenimentele de o singură dată, cercetări sau instruirii), cum ar fi crearea unui centru de îngrijire de zi sau aprovizionarea cu hrană a persoanelor în necesitate, din simplul motiv că acest tip de servicii trebuie prestate 12 luni pe an. Rămâne de văzut ar schimba acest lucru posibilitatea încheierii unor contracte pe termen lung (a se vedea punctul de mai sus).

Există totuși probabilitatea că această problemă va fi depășită odată cu introducerea ultimelor modificări.

g. Nu există un mecanism clar de determinare a priorităților diferitor loturi din cadrul concursului de contractare socială. Fiecare instituție poate determina tipul de servicii de care are nevoie și după asta să aloce bani în buget pentru ele. Ministerul Culturii, ca cel mai important minister din proces (și cel care dispune de cel mai mare buget pentru contractarea OSC), adună idei de la alte instituții de stat și de la OSC (prin intermediul paginii web <http://monitoring.academy.kz>) pentru loturi specifice pentru care va anunța concursuri. Cu toate acestea, până la urmă, nu este clar cum sunt selectate loturile specifice. Mai important, dacă un lot este anunțat într-un an, este absolut neclar dacă același tip de activitate va fi printre loturi în anul următor.

h. Există o pagină web specială (<http://monitoring.academy.kz>), creată de Ministerul Culturii, pe care publicul poate găsi informații despre toate loturile și câștigătorii, precum și informații suplimentare despre proiecte.

Municipiul Almaty: Alocații aferente contractării sociale

Municipiul Almaty este una dintre cele mai mari instituții care contractează OSC în baza procedurii de contractare socială printre autoritățile locale din Kazahstan. În 2010 acesta va oferi 80 milioane KZT (c. 542.000 USD) și planifică ca în anul următor suma să crească până la 150 milioane KZT (puțin peste 1 milion USD). Municipiul a creat un Consiliu Public alcătuit din 48 persoane, dintre care doar 25 % sunt reprezentanți ai autorităților locale, restul sunt din mediul OSC. Consiliul determină loturile care vor fi anunțate în fiecare an. Problema este că doar trei persoane în municipiu erau responsabili de ceea ce se întâmplă cu proiectele, deci nu exista posibilitatea de a monitoriza strict ceea ce s-a realizat. Această sarcină a fost transmisă Centrului Informativ și Analitic din Almaty, care are 25 de angajați.

Exist, însă multe probleme în privința monitorizării proiectelor individuale și a activităților desfășurate, precum și a rezultatelor și impactului acestora (în primul rând din cauza lipsei resurselor umane și financiare).

i. Pentru OSC, care primesc contracte sociale există scutiri fiscale speciale – ele nu achită taxa corporativă din suma contractului. Până în 2009, OSC respective erau scutite și de plata TVA din suma contractului, însă acest lucru s-a schimbat odată cu adoptarea noului Cod Fiscal. De asemenea, se poartă discuții în privința scutirii de taxa socială a salariilor achitate din fondurile contractelor sociale, însă această prevedere deocamdată nu a fost adoptată.

IV.3.4. Studiu de caz:

Municipiul Astana¹⁰⁰

Privire generală

Astana este capitala Kazahstanului. Este unul dintre cele mai bogate municipii din țară, având o populație de peste 600,000 de locuitori, număr care este în creștere. Municipiul are experiență de lucru cu OSC de câțiva ani. Domeniul de interes special este susținerea copiilor cu dizabilități. În perioada sovietică, copiii cu dizabilități erau admiși la grădinițe specializate unde specialiștii aveau grijă de ei. După prăbușirea sistemului sovietic, acest serviciu a fost întrerupt din lipsă de resurse. Aceasta s-a soldat cu izolarea socială a astfel de copii la domiciliu, deoarece grădinițele obișnuite nu erau utilizate adecvat pentru a-i accepta. În rezultatul eforturilor de lobby din partea părinților, municipiul a început susținerea unor OSC care ofereau servicii acestor copii la domiciliu sau la centre de îngrijire de zi. Acest lucru se făcea inițial cu finanțare municipală; de exemplu, Centrul SAD a fost organizația care de câteva ori a primit susținere de la municipiu pentru prestarea serviciilor.

În anul 2009, după ce Ministerul Muncii și Protecției Sociale a început să susțină servicii sociale specializate pentru copiii cu dizabilități (în baza Legii cu privire la serviciile sociale specializate, adoptată la sfârșitul anului 2008), Astana a fost ales drept unul dintre patru municipii-pilot unde ministerul va susține financiar prestarea unor astfel de servicii. Drept un prim pas, municipiul a efectuat un sondaj privind numărul de copii cu dizabilități care au rămas acasă, neputând frecventa grădinița sau școala. În 2010, în baza informațiilor obținute, municipiul a împărțit orașul în trei regiuni și a anunțat trei concursuri separate pentru prestarea serviciilor la domiciliu pentru copiii cu dizabilități. În două regiuni concursul a fost câștigat de Centrul SAD, iar într-o regiune – de către Uniunea Copiilor cu Dizabilități din Astana. Înainte de a anunța concursul, municipiul a consultat OSC-ul în privința celei mai bune structuri pentru serviciu¹⁰¹. Chiar dacă copiii au fost împărțiți geografic, ei oricum puteau alege să primească serviciile prestate de alte OSC (decît cel care activa în regiunea lor). Astfel, clienții adevărați puteau să aleagă cine să le presteze serviciul. Acest fapt era important mai ales pentru că, în cazul lucrului social, copiii se atașează de lucrătorul social, și dacă OSC prestator se schimbă, copiii pot să revină la lucrătorul social de care le-a plăcut.

Cînd s-au anunțat cele trei concursuri, municipiul a stabilit astfel de criterii, încît doar OSC calificate să poată participa. Aceste criterii au inclus, de exemplu, un anumit număr de specialiști și cerința ca organizația să aibă un jurist angajat care să poată acorda consiliere juridică, după necesitate, copiilor și părinților lor.

¹⁰⁰ Informația din studiul de caz se bazează pe informația oferită în timpul interviurilor cu reprezentanții Oficiului de Angajare în Muncă, OSC SAD și Uniunea Copiilor cu Dizabilități, realizat în iulie 2010.

¹⁰¹ Conform explicațiilor Vice Directorului Oficiului de Angajare în Muncă al municipiului.

Uniunea copiilor cu dizabilități: diversificarea resurselor financiare

O altă inițiativă a Uniunii copiilor cu dizabilități în Astana: în afară de prestarea serviciilor pentru copii la domiciliu, ei au creat, de asemenea, un centru de îngrijire de zi pentru acești copii. Centrul este finanțat de un alt donator. Un grup de voluntari ajută la colectarea fondurilor pentru operațiile de care au nevoie copiii beneficiari ai organizației. Din 2009, peste 60 de copii au primit asistență financiară pentru tratament medical, prin intermediul organizației.

În 2010 municipiul a acordat o sumă totală de 32 milioane KZT (c. 216.000 USD) pentru aceste trei regiuni (sumă similară cu cea acordată în 2009). Suma s-a bazat pe standardele de deservire stabilite de Ministerul Social și numărul copiilor care au avut nevoie de serviciu. Cu toate acestea, cheltuielile care puteau fi acoperite în baza contractului social nu au inclus cheltuielile de chirie și cele administrative.

Municipiul monitorizează calitatea serviciilor – ei primesc fișe de pontaj și acte de predare-primire de la OSC, după care fac achitarea. De asemenea, ei sună părinții și-i întreabă dacă sunt satisfăcuți de serviciu. Părinții, de asemenea, pot contacta autoritățile municipale, însă pînă în prezent nu au fost depuse plîngerii.

În afară de acest serviciu prestat în cele trei regiuni, municipiul a mai acordat finanțare unui alt OSC pentru operarea unui centru de îngrijire de zi. În privința acestui serviciu au parvenit plîngerii de la alte OSC, precum că cerințele de participare în acest serviciu (care sunt stabilite de stat) sunt prea înalte – OSC trebuie să-și aibă propriul sediu și trebuie să asigure spațiu suficient pentru fiecare copil deservit. Aceasta nu le permite OSC-urilor de rînd să solicite finanțare pentru că ele nu dispun de sediu propriu și nu doresc să facă o astfel de investiție fiindcă nu este clar dacă vor primi finanțare pe termen mai lung de la stat, dat fiind că contractele sociale sunt încheiate pe o durată maximă de un an.

Un alt serviciu interesant pentru care a fost contractat un OSC este așa-numitul „taxi” pentru persoanele cu dizabilități. În prezent, 452 persoane cu dizabilități se pot deplasa prin Astana fără a trebui să plătească pentru taxi. Pentru acest serviciu municipiul chiar recent a contractat Asociația Persoanelor cu Dizabilități (de fapt primarul a fost acela care a sugerat necesitatea unui astfel de serviciu). În afară de serviciul tradițional de taxi, acest „taxi” de asemenea oferă asistenți care iau persoanele de acasă și le ajută să ajungă la destinația dorită (deci este un serviciu de la ușă la ușă). Costul acestui lot a fost de 11,5 milioane KZT sau circa 78 mii USD (timp de șase luni) în 2010.

Toate serviciile prestate cu bani în baza contractelor sociale sunt gratuite pentru utilizatori. Un aspect distinct al procesului de contractare socială este faptul că OSC care primesc susținere de la municipiul Astana, de fapt își realizează misiunea prestînd aceste servicii. Aceasta este o distincție foarte importantă față de celelalte servicii contractate de către stat (de exemplu, lucrări de construcție, evacuarea deșeurilor, etc.) deoarece în acest caz OSC continuă să presteze serviciul chiar și atunci cînd nu sunt suficiente fonduri sau lipsesc cu totul. De exemplu, din cauza specificului procesului de contractare socială, în Astana contractele se încheie abia în luna martie. Deci în primele două-trei luni ale anului nu există finanțare pentru serviciile respective (și mai important, aceste cheltuieli nu pot fi compensate sau rambursate prin contractul semnat în luna martie). În pofida acestui fapt, OSC oricum prestează serviciul pe bază de voluntariat în măsura în care își pot permite.

În plus, ele încearcă să atragă resurse suplimentare pentru a spori calitatea serviciilor pe care le prestează sau prestează servicii suplimentare.

Concluzie: Factorii de succes și eșec

Prima chestiune importantă pe care trebuie să o remarcăm în studiul de caz Astana este că aici autoritatea locală/statul și-a asumat responsabilitatea să presteze servicii grupurilor vulnerabile creînd servicii noi (de exemplu, serviciul taxi) și acordînd finanțare care garantează prestarea serviciilor. Municipiul a identificat problemele însă a recunoscut că OSC vor fi mai potrivite pentru prestarea serviciilor și de aceea au folosit procedura de contractare socială. Municipiul Astana este un exemplu bun care demonstrează atât provocările cît și beneficiile funcționării sistemului de contractare socială de stat în Kazahstan. Este evident că serviciile pe termen lung sunt dificil de susținut în acest sistem deoarece sistemul actual necesită organizarea anuală a concursurilor.

Printre aspectele pozitive ale sistemului este finanțarea dedicată unui serviciu social specific în bugetul municipal, care este continuată pentru al doilea an la rînd. Aceasta indică că OSC din Astana vor putea conta pe aceste resurse pentru finanțarea activităților lor pe viitor. Clienții serviciilor de asemenea sunt asigurați că indiferent de prestator serviciul va fi livrat (chiar dacă acest lucru nu se întîmplă pe parcursul întregului an din cauza perioadei necesare pentru desfășurarea concursului). Aceasta este o practică bună și conformă principiilor de parteneriat pe termen lung și durabilitatea prestării serviciilor. Un alt lucru pozitiv despre exemplul de la Astana este faptul că clienților serviciului li s-a permis să aleagă OSC-ul care poate presta serviciile sociale pentru ei (și nu sunt constrînși la OSC selectate pentru regiunea lor).

Studiul de caz demonstrează, de fapt, beneficiile importante care derivă din prestarea serviciilor sociale de către OSC. Chiar și atunci cînd nu există finanțare OSC (deoarece face parte din misiunea lor și ei simt responsabilitate față de oameni) încearcă să presteze serviciul și să ajute beneficiarii. În plus, ei au participat la elaborarea serviciului, astfel ca acesta să fie mai bine racordat la necesități.

Exemplul acestor OSC (de exemplu, centrul SAD a prestat diferite servicii pentru copiii cu dizabilități și a primit susținere în baza diverselor programe municipale) demonstrează că odată ce autoritățile municipale înțeleg problemele și necesitățile oamenilor și văd importanța prestării serviciilor în vederea satisfacerii necesităților respective, ele încearcă să susțină OSC. Ele conștientizează că oferindu-le susținerea necesară, OSC pot deveni partenerii lor în soluționarea problemelor sociale locale.

Există, însă cîteva aspecte importante care trebuie luate în considerare atunci cînd se discută perfecționarea sistemului actual de contractare socială:

- Standardele pentru unele servicii (cum ar fi centrele de îngrijire de zi) practic împiedică majoritatea OSC să participe la concurs. Acestea ar putea fi revizuite, pentru că, de exemplu obligația de a avea propria clădire nu este o condiție necesară pentru prestarea unor servicii bune.
- OSC de asemenea se confruntă cu probleme din cauza interdicției de a-și acoperi cheltuielile administrative cu banii din contractul social.
- Serviciile ca cele contractate în Astana necesită să fie prestate non-stop, timp de 12 luni pe an. Lacuna de finanțare care apare astfel la începutul fiecărui an (din cauza necesității de a anunța un nou concurs) este o problemă care necesită soluționare. O modalitate simplă de a face acest lucru este să se anunțe concursuri la sfîrșitul anului precedent, astfel ca prestarea serviciilor să poată începe la 1 ianuarie.

- În afară de prestarea serviciilor timp de 12 luni pe an, trebuie să existe posibilitatea încheierii contractelor pe termen lung pentru prestarea serviciilor sociale. O astfel de opțiune le-ar permite OSC să-și planifice mai bine resursele și să investească în instruirea personalului propriu, precum și în echipament și chiar în clădiri. Clienții serviciilor deseori se obișnuiesc cu persoanele care le prestează serviciul și schimbarea în fiecare an a prestatorului poate duce la deteriorarea serviciilor.

IV.4. Ucraina

IV.4.1. Context

În Ucraina serviciile sociale sunt prestate în cea mai mare parte de guvern. Totodată, de mai mult timp există câteva forme de susținere a OSC și acestea deseori sunt finanțate din fondurile autorităților centrale sau locale pentru prestarea serviciilor sociale. Sistemul de prestare a serviciilor sociale, precum și sistemul de susținere a OSC actualmente trece printr-o reformă amplă în vederea îmbunătățirii practicilor existente și a introducerii unor mecanisme noi de abordare a dezvoltării sociale.

Responsabilitatea pentru prestarea serviciilor sociale în Ucraina este divizată între câteva ministere și instituții de stat, însă două cele mai importante sunt Ministerul Politicilor Sociale și Ministerul Educației și Științelor, Tineretului și Sporturilor.¹⁰² Primul este oficial responsabil de conducerea activităților de reformă și a creat un Grup de lucru format din

cu reprezentanți de la ambele ministere precum și de la Ministerul Dezvoltării Economice și Comerțului, și alți parteneri, pentru elaborarea cadrului de politici, inclusiv a cadrului și mecanismului de achiziționare a prestării serviciilor sociale (adică, contractarea socială).

Ucraina: Fișă de date a Băncii Mondiale

Nivelul veniturilor: Redus-mediu
 PIB: 137.929.309.476 USD (2010)
 PIB pe cap de locuitor: 3.010 USD (2010)
 Populație: 45.870.700 (2010)
 Rata sărăciei populației pe linia națională a sărăciei: 7.9 % (2005)

Sursa: <http://data.worldbank.org/country/ukraine>

În afară de cele două ministere este implicat și Ministerul Sănătății, prin prestarea sau susținerea prestării serviciilor sociale în diverse domenii, nemaivorbind de agențiile și instituțiile gestionate de aceste ministere la nivel de regiune și raion. Instituțiile de nivel regional joacă un rol strategic în procesul bugetar, deoarece ele sunt acelea care dispun de fonduri centrale. Autoritățile locale de asemenea sunt partenerii-cheie în procesul de reformă. În cele din urmă, există câteva domenii, în primul rând HIV-SIDA, unde OSC în mod tradițional preiau prestarea serviciilor cu fondurile unui program global finanțat de donatori. În decembrie 2010, prin Decretul Președintelui nr. 1085 a fost creată Agenția de stat pentru combaterea HIV/SIDA și alte infecții social periculoase¹⁰³. Astfel, una dintre cele mai mari provocări în elaborarea unei politici coerente și care poate fi implementată s-a dovedit a fi coordonarea între diverși actori.

¹⁰² După decizia Curții Constituționale din 30 septembrie 2010, Constituția Ucrainei a revenit la versiunea sa inițială din 1996. Drept rezultat, Președintele a emis Decretul nr. 1085 cu privire la optimizarea sistemului organelor executive centrale de stat prin care a fost reformată ramura executivă, reorganizate câteva ministere și create noi agenții de stat.

¹⁰³ Decretul Președintelui nr. 1085 cu privire la optimizarea sistemului organelor executive centrale de stat, a se vedea referința în limba rusă: <http://www.profiwins.com.ua/ru/news/1381-1085.html>

În prezent, Ministerul Educației, Științelor, Tineretului și Sporturilor are cea mai extinsă rețea de instituții prestatoare de servicii sociale, care include un număr total de 1888 centre locale sub autoritatea a 75 de instituții în întreaga țară. Acestea în primul rând satisfac necesitățile familiilor, copiilor și tineretului, în timp ce centrele teritoriale ale Ministerului Politicilor Sociale din fiecare regiune sunt responsabile de necesitățile persoanelor în etate și a celor cu dizabilități. Ministerul acordă finanțare instituțiilor sale în baza nivelului de deservire pe care l-au prestat în anul precedent, susținând cheltuielile curente și personalul instituțiilor, însă fără un mecanism clar de feedback referitor la modul în care susținerea acordată de instituții se raportează la necesitățile schimbătoare în comunități.

Potrivit experților de politici din domeniul dezvoltării copiilor, este greu de vorbit despre finanțarea serviciilor sociale în Ucraina, deoarece nu există o definiție a serviciilor concrete și standarde pentru acestea¹⁰⁴. În prezent, cele trei ministere au aprobat standarde pentru serviciile sociale pentru persoanele cu HIV/SIDA și grupurile de risc, atât pentru instituțiile publice, cât și pentru prestatorii neguvernamentali (Ordinul 3123/275/770).

Mai curând există „programe sociale” și scopuri de politici care sunt implementate prin intermediul susținerii diversilor parteneri, inclusiv OSC.¹⁰⁵

Există colaborare cu OSC la nivel central, însă aceasta are loc mai mult sub formă de parteneriate profesionale decât contractare socială regulată. Ministerele deseori consultă OSC cu experiență, însă astfel de servicii de consultanță sunt plătite de donatorii OSC. Ministerele de asemenea colaborează cu OSC în organizarea programelor profesionale, de exemplu instruirea educatorilor sau conferințe pentru dezvoltarea profesională, la fel, prin cofinanțarea unui donator. În plus, ministerele acordă susținere bugetară directă OSC-urilor, inclusiv subvenții și granturi, însă deocamdată mecanismul de acordare a acestora nu este transparent și a fost criticat pe larg.¹⁰⁶ La 12 octombrie 2011 Cabinetul de Miniștri a aprobat regulamentul privind finanțarea proiectelor OSC prin concurs (Rezoluția nr. 1049), pe lângă susținerea bugetară acordată OSC pentru tineret și persoane cu dizabilități.

Ucraina: Crearea unui program model de către OSC

În 1993, OSC „Hopeful and Homeless” a creat o instituție model pentru prevenirea abandonului nou-născuților, o casă pentru mamele în situații desperate, pentru a-și crește copilul. Ministerul Familiei, Tineretului și Sporturilor a văzut rezultatele pozitive și a început să aloce bani la nivel local pentru construcția unor astfel de centre. În prezent există 17 centre în toată țara și se planifică construcția altora.

¹⁰⁴ Au existat încercări de a elabora standarde pentru serviciile sociale, inclusiv un proiect finanțat de Comisia Europeană. În iulie 2011 Ministerul pentru Politica Socială a raportat că a elaborat o matrice de standarde pentru serviciile sociale în vederea asigurării unor metode unice în toate ministerele. Însă acestea nu au fost implementate pentru că nu era clar unde și cine trebuie să le adopte; în plus, nu s-a ajuns la un acord politic cu privire la cadrul de aplicare a standardelor.

¹⁰⁵ Deși Cabinetul de Miniștri a aprobat regulamente speciale pentru acordarea fondurilor în conformitate cu fiecare program, aceste fonduri sunt mai degrabă subvenții bugetare anuale, ceea ce înseamnă că acestea trebuie să fie înregistrate la Kiev și în cele 13 regiuni, iar două-treimi din consiliul de administrare să fie alcătuit din reprezentanți ai tinerilor (persoanele cu vârsta de peste 35 de ani nu trebuie să dețină mai mult de 1/3 din mandatele organelor de administrare ale organizațiilor de tineret și 10% din toți membrii, potrivit Art. 5 al Legii cu privire la asociațiile de tineret și copii).

¹⁰⁶ De, regulă acestea sunt federații umbrelă care în trecut au fost organizații socialiste de masă, care deseori administrează subvențiile publice din numele ministerului competent. Drept rezultat, participarea în cererile de acordare a subvențiilor și granturilor tinde să fie limitată. De exemplu, doar așa-numitele organizații de tineret alcătuite din ucraineni sunt eligibile să depună la Agenția de Stat pentru Tineret și Sport cereri pentru obținerea unei subvenții bugetare anuale, ceea ce înseamnă că acestea trebuie să fie înregistrate la Kiev și în cele 13 regiuni, iar două-treimi din consiliul de administrare să fie alcătuit din reprezentanți ai tinerilor (persoanele cu vârsta de peste 35 de ani nu trebuie să dețină mai mult de 1/3 din mandatele organelor de administrare ale organizațiilor de tineret și 10% din toți membrii, potrivit Art. 5 al Legii cu privire la asociațiile de tineret și copii).

Aceste proiecte de asemenea pot include serviciile sociale. Implementarea sa va începe la mijlocul anului 2012.

S-au făcut încercări anterioare de a introduce licențierea, însă acestea au fost suspendate, dat fiind că nici OSC și nici administrația nu erau gata să adopte și să aplice reglementările privind licențierea. Începând cu luna februarie 2012 nu mai este necesară licențierea pentru serviciile sociale, cu excepția celor din domeniul ocrotirii sănătății. Între timp, doar prestatorii neguvernamentali pot fi supuși licențierii în cauză și aceasta constrânge mecanismele competitive.

Un factor important în dezvoltarea sistemului de servicii sociale al Ucrainei este instruirea lucrătorilor sociali și a experților în politică socială, care a început 15 ani în urmă. Drept rezultat, în prezent există un cadru de profesioniști tineri cu o înțelegere holistică a problemelor și care pot juca un rol activ în procesul de reformă.

Un concept-cheie în noua politică va fi trecerea de la finanțarea instituțională a serviciilor sociale la finanțarea serviciului propriu-zis, în baza costului unităților de deservire care sunt calculate conform anumitor standarde în fiecare domeniu (de exemplu, îngrijirea bătrânilor, îngrijirea persoanelor cu dizabilități, copiilor etc.). Acest proces implică definirea fiecărui tip concret de serviciu, stabilirea standardelor și calcularea costurilor aferente – un proces îndelungat și dificil. Însă aceasta trebuie să fie noua abordare a guvernului: crearea unei piețe pentru servicii sociale în care guvernul și prestatorii neguvernamentali (inclusiv, dar nelimitându-se la OSC) concurează pentru a oferi cea mai bună calitate utilizatorilor. Noi proceduri de contractare și un nou sistem de monitorizare-supraveghere a calității vor completa reforma normativă.

IV.4.2. Practicile existente de contractare socială

La nivel național este important de menționat că din 2007 există un Concept de Abilitare a Societății Civile din Ucraina¹⁰⁷, care stabilește cele mai importante direcții de colaborare cu susținere acordată organizațiilor societății civile de către guvern. În baza acestor direcții, în prezent sunt revizuite un șir de legi sau altele noi sunt elaborate (a se vedea Secțiunea 3 mai jos), care se referă la utilizarea mai eficientă și mai transparentă a fondurilor publice în susținerea sectorului OSC. Angajamentul de nivel înalt al guvernului în implicarea OSC oferă o bază bună pentru negocierea rolului adecvat al OSC în prestarea serviciilor sociale.

Potrivit datelor oficiale, prezentate de Ministerul Justiției și autorităților locale în ianuarie 2011, în Ucraina existau 77.252 OSC înregistrate¹⁰⁸. După cum s-a menționat în Indicatorul Durabilității ONG din 2009 al USAID, finanțarea publică constituie doar o parte nesemnificativă din veniturile OSC. Alți experți au accentuat reducerea dependenței de finanțarea străină; în prezent, doar între o treime și o pătrime din întregul venit al OSC provine din surse străine. Conform Buletinului Comitetului de Statistică „Asociațiile civice din Ucraina în 2010”, 19.500 OSC au primit c. 593,5 milioane UAH (c. 74 milioane USD) sau 21,5% din venitul lor anual raportat. Finanțarea publică din partea statului poate fi alocată prin intermediul bugetului național sau a celui local; de exemplu, direct prin ministere sau municipii, deși aceste mecanisme prezintă unele restricții¹⁰⁹. Venitul raportat al OSC din aceste bugete constituie 220,7 milioane UAH (c. 27,4 milioane USD) sau 8,0% din venitul anual al OSC.

¹⁰⁷ Textul Conceptului în limba ucraineană: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035-2007-%F0>

¹⁰⁸ Asociațiile publice în Ucraina în 2010 – Comitetul de stat de statistică, 2011 (http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm)

¹⁰⁹ Codul bugetului și alte legi bugetare prevăd acordarea subvențiilor din bugetul național doar OSC-urilor care au filiale în majoritatea regiunilor (14 sau mai multe regiuni, inclusiv orașele Kiev și Sevastopol). OSC cu statut local pot primi doar subvenții directe din bugetul local.

Cîteva ministere și alte instituții de stat acordă finanțare OSC-urilor în baza diverselor programe sociale, de la Ministerul Culturii pînă la Serviciul de Stat al Afacerilor Veteranilor și Persoanelor cu Dizabilități. În ceea ce privește nivelul local, există o practică relativ răspîndită de susținere a OSC prin intermediul „comenzii sociale”, care se consideră drept mecanism de „contractare socială”. Inițial, Odesa a elaborat acest model (a se vedea Studiul de caz) și cîteva alții i-au urmat exemplul în ultimii zece ani. În esență acesta este înțeles, în general, ca un program mic de acordare a granturilor de către municipalitate pentru susținerea OSC care activează pe teritoriul său și realizează sarcini importante pentru comunitate (în special, dar nu exclusiv, în domeniul serviciilor sociale).

În prezent practica de „contractare socială – granturi mici” este aplicată în astfel de orașe ca Kiev, Luțsk, Kamenet-Podolski, Nicolaev, Boiarka, Doneșc, Harcov, Rivne, Ivano-Francovsc și altele, în total în 15-20 din 459 orașe municipale. Se poate vedea că aceste municipii își pot permite să-și ia un astfel de angajament și au un anumit nivel de venit propriu (din diferite taxe locale – a se vedea Studiul de caz).¹¹⁰ Finanțarea este alocată din bugetele locale. De exemplu, în 2010, Odesa a alocat 350.000 UAH (c. 44.000 USD) pentru proiecte sociale. În același an bugetul total pentru contractarea socială în orașul Nicolaev a constituit 191.770 UAH (c. 24.310 USD).

Fondurile sunt alocate pentru diferite cauze sociale care sunt identificate la nivel local de către municipalitate, uneori anual.¹¹¹

Important, doar consiliilor municipale în prezent li se permite să decidă liber cum să cheltuiască veniturile proprii ale orașului. Astfel, acestea pot alocă o parte din propriile venituri pentru susținerea OSC. Totuși, chiar și în acest caz, ele vor trebui să se conformeze cu reglementările guvernului cu privire la utilizarea fondurilor publice; de exemplu, există un nivel stabilit, foarte mic, de alocații zilnice pentru hrana sau transportarea beneficiarilor susținuți.

Noul Cod fiscal, în vigoare din ianuarie 2011 a îmbunătățit situația beneficiarilor, sporind suma alocațiilor zilnice și scutind de taxe OSC care susțin persoanele cu dizabilități. Raioanele și regiunile, pe de altă parte, nu pot dispune liber de veniturile lor, chiar dacă banii sunt generați local, ei trebuie să fie cheltuiți pentru executarea responsabilităților la nivel național.

O problemă aparentă în prestarea serviciilor locale este lipsa relativă de capacitate a OSC, ceea ce înseamnă că multe OSC în Ucraina sunt organizații profesioniste, bine-gestionate, unele avînd o rețea de susținători la scară națională, însă eforturile lor combinate nu sunt deocamdată suficiente pentru a servi zilnic necesităților populației de 46 de milioane. În 2008, 200.000 de persoane au solicitat asistență de la OSC, însă doar 30.000 au primit asistență, potrivit Institutului de Sociologie din Kiev. De asemenea, aparent OSC nu au o prezență atît de mare la nivel local – cu excepția clară a municipiilor care deja au introdus contractarea socială. Reprezentanții Ministerului Educației, Științelor, Tineretului și Sporturilor a estimat că aproximativ 10% din toate serviciile ar putea fi contractate de la OSC la nivelul lor de capacitate actuală – deși aceasta este, în mare măsură, o estimare aproximativă.

IV.4.3. Cadrul juridic pentru contractarea socială

Nu există deocamdată o legislație națională care să reglementeze contractarea socială. Cu toate acestea, un șir de legi la nivel național se referă la prestarea serviciilor sociale, precum și la susținerea OSC.

¹¹⁰ Un interviu a făcut o remarcă cu privire la Lvov. Acest oraș nu dispune de o schemă de contractare socială, deoarece OSC din Lvov nu au avut nevoie de ea: ele întotdeauna au fost finanțate din abundență de donatorii din occident și nici ele, nici consiliul local nu erau prea interesate de ceea ce avea de oferit cealaltă parte.

¹¹¹ Indicatorul de Durabilitate a ONG pentru anul 2009 al USAID

Cîteva dintre acestea au fost recent modificate în mod favorabil, pentru a facilita implicarea OSC în prestarea serviciilor sociale și a promova finanțarea publică a OSC. Printre acestea se numără:

- **Legea cu privire la serviciile sociale, adoptată în 2003**

Potrivit Legii cu privire la Serviciile Sociale, Art.1, serviciile sociale sunt identificate drept „un complex de măsuri legale, economice, psihologice, educaționale, medicale, de reabilitare și altele, orientate spre grupuri sociale sau persoane specifice care se află în circumstanțe dificile și au nevoie de ajutor (în continuare denumite ”persoane în necesitate de servicii sociale”) pentru îmbunătățirea sau reproducerea mijloacelor de existență, restabilire și întoarcere la o viață normală.”

Prestatorii serviciilor de stat pot fi întreprinderi și instituții comunitare, organizații nonprofit și persoane fizice.

Legea conține o listă neexclusivă de tipuri de servicii¹¹², ordinea prestării serviciilor sociale, drepturile și obligațiile prestatorului de servicii sociale, drepturile beneficiarilor, procedurile de competiție și răspunderea pentru încălcarea legii.

Pînă în 2009, în Legea cu privire la serviciile sociale a existat o anumită discriminare împotriva OSC, dat fiind că prestatorii neguvernamentali erau obligați să-și licențieze serviciile. Totuși, la 15 decembrie 2009, prevederile respective au fost anulate în urma modificărilor din octombrie 2010 la Legea Licențierii, potrivit căroră unicele servicii care în prezent trebuie supuse licențierii sunt cele de sănătate.

Recent, un grup de OSC au elaborat un proiect alternativ de lege cu privire la serviciile sociale; însă încercările lor de lobby nu s-au încununat cu succes.

În același timp, un Grup de lucru condus de Ministerul Politicii Sociale lucrează în prezent la un proiect de concept cu privire la procurarea serviciilor sociale, însă care progresează încet din cauza lucrului imens implicat în coordonarea și armonizarea legală.

- **Legea cu privire la achizițiile de stat, adoptată în iunie 2010**

Legea definește procedura de achiziții publice deschise și procedura de achiziții de două nivele, unde participanții prezintă informații pentru a se califica pentru concurs și prezintă oferte de preț în a doua rundă a concursului. Procedurile se aplică pragului de peste 100,000 UAH (c. 12,400 USD) pentru servicii. Această lege a fost aplicată de cîteva ori pentru achiziționarea serviciilor prestate de OSC statului, însă această procedură s-a dovedit a fi anevoioasă și complicată. În prezent sunt planificate legi care să ușureze participarea organizațiilor care au de a face cu persoanele cu dizabilități în procedurile de achiziție a serviciilor sociale¹¹³. Cu toate acestea, deocamdată nu au fost prezentate modificări general aplicabile. O recomandare alternativă la introducerea unei legi noi cu privire la contractarea socială – care ar putea fi adoptată mai rapid – a fost de a modifica Legea achizițiilor, adăugînd prevederi speciale cu privire la achiziția serviciilor sociale.

- **Codul bugetar al Ucrainei și Legea Ucrainei cu privire la bugetul de stat**

Reprezentînd o evoluție importantă, noul cod al bugetului, adoptat în iulie 2010, include explicit OSC ca formă de organizare care poate primi fonduri bugetare și stipulează posibilitatea desemnării fondurilor pentru susținerea OSC la toate nivelele guvernului.

¹¹² Trebuie menționat că, deși în Art. 5 lipsa serviciilor sociale este neexclusivă, Art. 8 autorizează Cabinetul de Miniștri să aprobe lista exclusivă a serviciilor respective, precum și standardele pentru prestarea lor.

¹¹³ Acest grup de organizații care include atât OSC, cât și întreprinderi, în mod tradițional a fost privilegiat în accesarea fondurilor de stat în Ucraina, a se vedea DfID/FRSSU, 2007.

Noul cod, în vigoare din 1 ianuarie 2011, face obligatorie finanțarea din bugetul de stat a OSC pentru veterani și persoane cu dizabilități, cele care activează în domeniul artelor și culturii, și cele pentru tineret și copii, în timp susținerea altor OSC rămâne opțională.

**Alte legi și regulamente, inclusiv
Legea Asociațiilor, legile fiscale și
Legea privind licențierea anumitor
tipuri de activități economice**

Legea Asociațiilor¹¹⁴ conține Art.24 care permite desfășurarea activităților economice de către asociații prin intermediul întreprinderilor subsidiare. Autoritățile fiscale ucrainene interpretează acest regulament ca stipulând activități economice directe pentru asociații. Însă Art. 8 al legii prevede preferințe fiscale pentru activitățile economice afiș pentru asociații, cât și pentru filialele lor. Noul Cod fiscal nu interzice explicit activitățile economice, dar impune unele restricții (de exemplu, toate activitățile economice trebuie incluse în statutul asociației,

iar prețurile pentru serviciile lor trebuie să fie mai mici decât prețurile de piață; în plus, venitul scutit de impozite nu va fi folosit în scopuri de afaceri¹¹⁵).

Ordinul CMU nr. 1049/2011 privind finanțarea proiectelor OSC prin intermediul concursurilor și elaborarea proiectului de strategie pentru abilitarea societății civile deja au ajutat autoritățile să aprobe câteva programe pe termen lung (chiar dacă ele nu sunt obligatorii pentru municipalități). De exemplu, consiliul regiunii Herson a acordat 50 mii USD pentru 2012 și 1,75 milioane UAH (215 mii USD) pentru 2012-2015 pentru proiectele sociale ale OSC locale¹¹⁶.

La nivel local, un șir de municipalități au elaborat regulamente pentru „comanda socială”. Acestea reglementează procedura de licitare de către municipiu a granturilor mici în rândul OSC active într-un domeniu prioritar determinat de către oraș. Deși se numește, în limba engleză, ”social contracting” (”contractare socială”), aceasta nu include contracte de servicii per se; acestea sunt mai curînd reglementări pentru mecanisme de granturi bine-planificate și transparente care se axează pe domenii tematice (de exemplu, copiii, invalizi, bătrîni) și deseori în esență acordă susținere instituțională OSC-urilor care activează în aceste domenii.

Nicolaev: Contractarea OSC pentru acordarea granturilor municipale

Nicolaev prezintă un exemplu interesant nu doar prin faptul că a adoptat prevederi legale întru susținerea asociațiilor comunitare din vecinătate (organe auto-reglementate), dar și pentru că Consiliul a hotărît să contracteze un OSC independent pentru administrarea granturilor mici. Acest fapt a fost determinat de experiența pozitivă din acest oraș, legată de Fundația comunitară pentru dezvoltarea orașului Nicolaev, organizație de acordare a granturilor, susținută de diverși donatori internaționali. Bazându-se pe exemplul de gestionare profesionistă și eficientă a programului de granturi mici și înțelegînd lacunele în ceea ce privește propria capacitate de a implementa astfel de programe, Consiliul a hotărît să contracteze un OSC care să realizeze administrarea procesului. Astfel, în 2009 a fost anunțată o licitație de către Departamentul pentru servicii locative și comunale și OSC-ul local Perspektiva a fost selectat în calitate de câștigător pentru implementarea proiectului.

¹¹⁴ Nr. 2460-XII din 16 iunie 1992

¹¹⁵ Par. 157.15 a Codului fiscal

¹¹⁶ <http://govgrant.org.ua/?p=1541#more-1541>

Ele s-au dovedit a fi un instrument important în dezvoltarea sectorului local al OSC, precum și în asigurarea susținerii permanente a anumitor grupuri țintă de beneficiari asistate de OSC. Orașul Odesa a fost primul care a implementat Regulamentul cu privire la comanda socială, încă în anul 2000 (a se vedea Studiul de caz). Alte orașe i-au urmat exemplul în ultimii zece ani. Printre cele mai recente exemple este adoptarea Regulamentului privind concursul anual pentru organele de auto-reglementare în orașul Nicolaev în 2009.

IV.4.4. Studiu de caz: Municipiul Odesa

Privire generală

Istoria Modelului de contractare socială a municipiului Odesa a început 12 ani în urmă, când un membru al Consiliului orașenesc a lansat inițiativa de instituționalizare a colaborării dintre autoritatea locală și asociațiile publice. Consilierii au apreciat activitatea importantă desfășurată de asociații în oraș și au acceptat să stabilească un mecanism de colaborare pe care ei nu l-au considerat drept o „susținere financiară pe viață” pentru OSC, ci mai degrabă ca un mecanism care să ajute la soluționarea în comun a problemelor sociale din oraș, implementarea sarcinilor comune și consolidarea capitalului social la nivel local. Astfel, prima condiție pentru introducerea mecanismului de contractare socială, adică voința politică a autorităților locale, a fost exprimată în Odesa.

Cea de doua condiție a fost identificarea bazei normative (legale) pentru procedură. Pentru acest tip de proces nu exista o legislație națională (a se vedea Cadrul legal mai sus). Cu toate acestea, orașul Odesa a adoptat anumite prevederi speciale privind cheltuirea acelei părți din bugetul său local, care nu ține de bugetul național.

Astfel, prima reglementare municipală, Hotărârea Consiliului orașenesc cu privire la comanda socială a fost adoptată în anul 2000.

Odesa este un mare oraș-port, fiind amplasat strategic, și are venituri regulate din diferite surse, cum ar fi taxe locale și plăți aferente turismului, taxe portuare, taxe de piață, impozit pe venit comunal și altele. Din aceste considerente, acest oraș a reușit să-și permită îndeplinirea celei de-a treia condiții din proces, adică alocarea în fiecare an a finanțării adecvate în scopul contractării sociale.

Cea de-a patra condiție, potrivit expertului local,¹¹⁷ a fost organizarea eficientă a gestionării fondurilor. Pentru implementarea mecanismului trebuie să fie dedicate resurse umane adecvate – atât remunerate, cât și voluntare – dat fiind că acest proces implică multe sarcini diferite și un volum mare de coordonare. În Odesa există un grup de lucru, sub auspiciile Institutului pentru Tehnologii Sociale din Odesa (un institut de consultanță non-profit angajat în acest scop), care face tot lucrul de bază, inclusiv lucrul tehnic și administrativ legat de programul de finanțare. Acesta ajută, de asemenea, la elaborarea bazei metodologice. În afară de Grupul de lucru, mai există și Comisia, care este organul de conducere și de decizie în proces. Comisia este alcătuită din cinci membri, cinci angajați ai administrației orașului și patru reprezentanți ai OSC. În fiecare an ei convin asupra domeniilor de programe prioritare și evaluează propunerile de proiect. Nu există un termen limită pentru calitatea de membri, însă membrii de regulă se schimbă prin rotație la fiecare patru-cinci ani, cu excepția membrilor „finanțatori” care asigură continuitatea. În total, 30 din 1.700 angajați ai administrației municipale lucrează asupra implementării acestui mecanism.

În ceea ce privește procesul de finanțare, au fost identificați cinci pași principali:

¹¹⁷ Andrej Kroupnik, Consiliul orașenesc Odesa

Primul pas este denumit „diagnoza socială”, o evaluare a necesităților comunitare, efectuată de Institut în colaborare cu departamentul relevant din cadrul Consiliului orașănesc. În timpul „diagnozei”, toate problemele și necesitățile sociale sunt trasate cu instrumente statistice și sociologice, de la analiza datelor demografice pînă la sondaje ale grupurilor-țintă sau analiza plîngerilor primite de la municipiu. La fiecare cîtiva ani, această evaluare este efectuată minuțios, iar în ceilalți ani informația este actualizată.

La cel de-al doilea pas, Consiliul orașănesc convine asupra priorităților pe care le va aborda prin intermediul contractării sociale a OSC. Uterior este emisă Hotărîrea municipală privind programul anual de soluționare a problemelor sociale prioritare în Odesa cu asistența Mecanismul de contractare socială. Programul detaliază sarcinile (de exemplu, îmbunătățirea situației copiilor fără cămin) și stipulează participarea OSC la soluționarea sarcinilor respective. „La elaborarea Planului de îngrijire comunitară, autoritatea de deservire socială trebuie să ia decizii strategice-cheie despre volumul de servicii pe care intenționează să le presteze direct și volumul pe care îl va achiziționa de la alte sectoare. Aceasta este o decizie politică locală majoră.”¹¹⁸ De asemenea, pentru toate sarcinile se alocă bani din buget. În 2010, de exemplu, Programul a alocat o sumă totală de 350.000 HRN pentru soluționarea problemelor în șapte domenii prioritare ale programului.

Cel de-al treilea pas implică desfășurarea concursului de licitație. Inițial, primarul anunță concursul printr-o hotărîre. Hotărîrea prezintă domeniile problematice principale și sarcinile, organizațiile eligibile, termenul de depunere a cererilor, formularele de cerere și modelele de documente, precum și un model de buget. (O atenție deosebită se acordă proporției dintre salarii și costurile directe ale proiectului, adică salariile nu trebuie să constituie cel mai mare volum de cheltuieli ale proiectului).

De regulă, se acordă o perioadă de trei săptămîni în care OSC depun cererile. Pe parcursul acestei perioade se țin consultații de două ori pentru a pregăti OSC pentru depunerea cu succes a cererilor. Cererile se prezintă pe hîrtie, în plicuri sigilate.

După ce deschide fiecare plic, Comisia face 14 copii a fiecărei cereri și le distribuie membrilor săi. În medie, Comisia primește 60-70 de cereri. Evaluarea se bazează pe un sistem de acordare a punctelor prin care, pentru fiecare din cele 10 criterii de evaluare se pot acorda maximum 10 puncte. Astfel, numărul maxim de puncte care poate fi acordat unei cereri este 100. Membrii Comisiei au o săptămîină la dispoziție pentru a evalua și a acorda puncte propunerilor. După clasarea tehnică bazată pe scoruri, Comisia discută fiecare domeniul problematic și stabilește OSC care urmează să fie susținute (în baza scorurilor lor generale și a importanței problemei). În general, Comisia poate susține pînă la trei oferte în fiecare din domeniile problematice. De exemplu, în 2009, din 58 de cereri au fost acordate 18 proiecte în șase domenii problematice.

Pot depune cereri și OSC care au reprezentanți în Comisie, însă reprezentanții lor nu pot lua parte în evaluarea propriilor oferte. Atunci cînd o OSC este respinsă, Comisia nu prezintă explicații, însă OSC de obicei întrebă motivele și au posibilitatea să învețe din propriile greșeli, dacă sunt interesate.

Cel de-al patrulea pas major este implementarea proiectului. Contractele cu câștigătorii sunt semnate de către departamentele respective ale administrației municipale. Uneori Comisia decide să acorde o sumă mai mică decît suma solicitată. Aceasta se întîmplă cînd OSC nu reușește să asigure volumul necesar de fonduri de completare din surse neguvernamentale; în acest caz contractul poate fi încheiat pentru o sumă modificată (mai mică).

¹¹⁸ Flynn și Common, 1990.

Totuși, de obicei OSC sunt în stare să colecteze fonduri suplimentare. Ele au menționat că deseori susținerea de la autoritatea municipală servește drept o trambulină pentru OSC în colectarea fondurilor din alte surse. Deși finanțarea este doar pentru un an, OSC-urilor li se permite să depună cereri în fiecare an și de fiecare dată ele sunt evaluate în baza meritelor (adică, este posibil ca o OSC să primească finanțare timp de câțiva ani la rând). Atunci când contractul se încheie cu municipalitatea, departamentul comandă plata de la Trezorerie și OSC trebuie să solicite fondurile direct de la Trezorerie.

La cea de-a cincea și ultima etapă, municipiul primește rapoarte de la OSC privind implementarea proiectelor. Rezultatele și realizările sunt mediatizate, de exemplu, prezentarea proiectelor de succes, distribuirea cărților cu studii de caz, întâlniri în cazul când câștigătorii care au implementat cu succes proiectul primesc un certificat.

Concluzii: Factorii de succes și eșec

În ultimii 10 ani, municipiul Odesa a organizat opt concursuri la care au participat 383 proiecte, 155 proiecte au fost finanțate - 2.384.000 HRN de la bugetul orașenesc și 9 milioane HRN din alte surse (ca finanțare complementară, materială sau în natură) au fost alocate pentru a soluționa problemele sociale ale orașului. Se poate vedea că orașul a avut de câștigat prin intermediul acestui mecanism în termeni de resurse financiare de la alți donatori care au fost direcționate spre problemele prioritare ale orașului, dar și prin faptul că OSC și cetățenii locali și-au asumat mai multă responsabilitate în soluționarea acestor probleme.

În concluzie, exemplul or. Odesa poate fi considerat o istorie de succes în ceea ce privește crearea unui mecanism durabil de angajare a autorităților locale și OSC în abordarea comună a problemelor-cheie ale orașului.

Lecțiile care trebuie învățate din succesul orașului au fost rezumate mai sus, după cum au fost prezentate de reprezentanții Consiliului și ai Comisiei, și includ necesitatea de voință politică și inițiativă, un cadru legal favorabil, finanțare durabilă și o administrare eficientă și transparentă a fondurilor.

Potrivit persoanelor intervievate, este necesară implicarea OSC în elaborarea mecanismului de la zero¹¹⁹. Inițial OSC-urilor nu le plăcuse ideea concursului, însă pe parcurs au ajuns să vadă beneficiile acestui proces. În alte cazuri, consiliul local poate implica un număr mai mare de OSC deja la etapa elaborării regulilor concursului, pentru a spori sentimentul de implicare personală în acest proces cât mai curând posibil.

Cît privește provocările ulterioare și necesitatea de îmbunătățire, trebuie de menționat că este necesar de a transmite conducerea în acest mecanism (afât politică, cât și administrativă) altor actori – de exemplu, introducând termene-limită pentru membrii Comisiei – astfel ca succesul să nu devină dependent de o persoană sau un grup de persoane.

Mai mult, ar părea oportun și mai benefic dacă publicul (dar și membrii Consiliului) ar fi familiarizați nu doar cu rezultatele proiectelor implementate anual, dar și cu impactele sociale mai largi ale mecanismului de finanțare pe parcursul anilor. Acest mecanism există deja de 10 ani, deci trebuie să existe un mijloc de a măsura contribuția sa în soluționarea problemelor sociale identificate (multe dintre ele se repetându-se peste câțiva ani) și modul în care proiectele au îmbunătățit viața pentru comunitate, la nivel de impact (de exemplu, numărul redus de copii fără cămin, aflați în stradă sau numărul sporit de tineri cu dezabilități angajați în muncă).

¹¹⁹ Andrey Kroupnik, Consiliul orașenesc Odesa

Dacă un studiu al impactului ar putea demonstra date convingătoare despre satisfacerea necesităților locale, acesta ar servi drept o declarație clară, nu doar pentru celelalte municipii, dar și pentru autoritățile centrale, privind valoarea contribuției OSC la dezvoltarea socială și economică.

În rezumat, deși, în sens strict, „comanda socială” nu este un model de contractare socială și domeniul său de aplicare include mai mult decât serviciile sociale, OSC care au fost susținute prin intermediul acestui mecanism au avut posibilitatea să investească în dezvoltarea lor instituțională, precum și în dezvoltarea serviciilor lor, și unele dintre ele au devenit parteneri pentru autoritățile locale care au contractat servicii contra plată sau au oferit susținere normativă.

Din aceste considerente, exemplul orașului Odesa ilustrează importanța investițiilor statului în dezvoltarea instituțională a OSC pentru a le pregăti pentru rolul lor viitor de „unici” prestatori de servicii sociale.

V. Recomandări

Recomandările oferite aici se bazează pe cercetările noastre din cele trei țări studiate, precum și pe informația comparativă dintr-un șir de alte țări europene. Unele recomandări abordează problemele specifice identificate în anumite țări, care, în alte țări ar putea să nu constituie probleme. Dar, în ansamblu, am inclus recomandări care ar putea fi aplicabile tuturor țărilor din ECE și regiunea CSI.

1. Responsabilitatea pentru serviciile sociale trebuie să rămână de partea statului; cu toate acestea, prestarea serviciilor poate fi contractată din exterior

După cum s-a menționat la început, guvernele sunt obligate, în baza legislației internaționale, să asigure prestarea serviciilor sociale de bază populației. În cazul când guvernul nu-și îndeplinește obligația de prestare a serviciilor sociale, ar putea să nu existe o cale sistematică de organizare a contractării sociale deoarece luarea deciziilor privind necesitatea serviciilor sociale și necesitatea de a contracta din exterior astfel de servicii ar fi arbitrară și astfel de decizii ar putea fi luate în baza preferințelor și opiniilor proprii. Aceasta contravine principiilor de eficiență și răspundere în procesul de cheltuire a banilor publici. Dintre țările examinate, Armenia se evidențiază ca o țară unde domeniul social se încadrează în responsabilitățile „voluntare” (discreționare) ale autorităților locale. Deși mulți parteneri, inclusiv autorități locale, depun eforturi importante în soluționarea necesităților sociale presante,

este necesar să se introducă obligativitatea pentru prestarea anumitor servicii de bază pentru a realiza o soluție pe termen lung.

Asumându-și responsabilitatea, statul trebuie să elaboreze un cadru adecvat de politici pentru a presta serviciile sociale populației în necesitate. Aceasta nu înseamnă neapărat că statul trebuie să presteze el însuși serviciile prin intermediul propriilor instituții. În baza avantajelor percepute și luând în considerare riscurile potențiale ale contextului dat, guvernele ar putea introduce contractarea socială, fie ca mecanism principal, fie ca mecanism complementar de prestare a serviciilor sociale. Cu toate acestea, dacă și când se decide contractarea din afară, prestarea serviciilor sociale va trebui să asigure cel puțin două lucruri: (a) alocarea finanțării adecvate; și (b) asigurarea conformării serviciilor sociale cu anumite standarde (pentru a asigura că necesitățile beneficiarilor sunt soluționate în cel mai adecvat mod). De exemplu, dacă utilizatorii sunt nesatisfăcuți de servicii, statul trebuie să fie obligat să schimbe prestatorul de servicii sau tipul serviciilor livrate.

2. Guvernele trebuie să asigure finanțarea costului serviciilor sociale prestarea cărora ține de obligația lor legală

Este logic că statul trebuie să finanțeze costul total al serviciilor sociale pentru prestarea cărora are o obligație legală (prin legislația națională și locală).

În cazul când nu există o obligație legală, de exemplu în serviciile complementare sau alternative, guvernul ar putea decide să finanțeze doar o parte din serviciu, în același timp recunoscând dacă ele sunt importante pentru o anumită parte a populației sau contribuie la bunăstarea tuturor cetățenilor locali. În general, însă, când există standarde stricte și alți parametri pentru serviciile sociale, statul trebuie să fie pregătit să finanțeze costul serviciilor sociale în schimbul calității și cantității dorite a serviciului.

Plasînd perspectiva beneficiarului în inima prestării serviciilor sociale, există necesitatea de a asigura durabilitatea pe termen lung a serviciilor. Aceasta înseamnă că finanțarea trebuie să fie previzibilă pentru a le permite OSC și altor prestatori de servicii neguvernamentali să planifice prestarea serviciilor în viitor, avînd o indicație a finanțării aproximative care va fi disponibilă pentru acest tip de servicii sociale. Odată ce finanțarea este previzibilă, OSC ar putea dori să investească în dezvoltarea capacității lor de prestare a serviciilor sociale, inclusiv în procurarea utilajului tehnic, deoarece ei vor ști că această investiție va putea fi folosită pe viitor. Dacă prioritățile de finanțare se schimbă anual sau dacă sunt acordate doar contracte pe termen scurt, este puțin probabil că OSC va investi în consolidarea capacităților lor pentru prestarea serviciilor sociale pe termen lung.

Finanțarea previzibilă este mai fezabilă atunci când autoritățile (naționale sau locale) dispun de o politică clară de susținere a prestării serviciilor sociale. În afară de aceasta, este important ca în buget (local sau național) să existe o linie separată pentru serviciile sociale, care să nu se modifice în mod imprevizibil sau dramatic în fiecare an. Posibil, în acest scop, s-ar putea stabili și un fond separat. Finanțarea previzibilă de asemenea înseamnă că planificarea multianuală este posibilă, astfel permițîndu-i unui prestator de servicii să încheie acorduri pe termen lung (multianuale).

Aceasta este de importanță majoră din perspectiva beneficiarului, deoarece cadrul de finanțare multianuală prevede continuitatea serviciului, ca și continuitatea prestatorilor de servicii cunoscuți (atît timp cît prestatorul prestează servicii de calitate înaltă, în conformitate cu standardele stabilite). Pentru serviciile orientate spre anumite grupuri vulnerabile (de exemplu, centre de îngrijire de zi pentru copiii cu autism), continuitatea serviciului, precum și prestatorii de servicii cunoscuți, familiari, sunt de o importanță majoră.

3. Este necesar să se facă diferență între granturi și contracte sociale

Granturile sunt o formă de finanțare directă pentru activități/proiecte specifice propuse de OSC în cadrul programelor generale anunțate de guverne¹²⁰. Scopul lor în general este dublu: să realizeze rezultate specifice în conformitate cu politica socială a statului, promovînd inovația socială, și să susțină sectorul societății civile. Scopul principal al contractelor sociale este prestarea serviciilor sociale strict definite. Acestea sunt mai aproape de achiziție, deși există unele deosebiri foarte importante: de exemplu, cel mai mic preț nu este cel mai important criteriu de evaluare. Deci atunci când se elaborează un sistem de contractare socială trebuie să se determine scopul contractului social – să asigure o calitate bună a serviciilor, să asigure finanțare pentru sectorul OSC, sau ambele. Sistemul kazah, de exemplu, chiar dacă folosește termenul „contractare socială”, în mare măsură urmărește scopul de a susține organizațiile societății civile, acesta fiind un scop la fel de important în asigurarea prestării serviciilor sociale.

Este important să se facă distincție între granturi și servicii atunci când se asigură finanțare pentru OSC. Granturile sunt un instrument bun de a solicita idei inovatoare de la OSC, însă ele sunt mai puțin potrivite pentru a finanța servicii special stabilite.

¹²⁰ A se vedea Secțiunea II.5 sau Glosarul pentru o definiție mai detaliată a granturilor.

Granturile sunt și un mecanism bun de consolidare a capacității OSC, inclusiv a capacității lor de a presta servicii sociale. Ele pot fi folosite, de asemenea, pentru a elabora sau pilota servicii inovative/noi pentru care nu există standarde sau pentru care rezultatele/parametrii sunt dificil de estimat. Astfel, granturile pot fi și un vehicul eficient de realizare a obiectivelor politicilor sociale ale statului.

Pe de altă parte, serviciile sociale sunt mai des legate de un angajament pe termen mai lung cu grupurile-țintă: de exemplu, asistarea unui copil cu dizabilități nu este un eveniment de o singură dată, deoarece este necesară o perioadă mai îndelungată pentru ca copilul să se obișnuiască cu prestatorul de servicii sociale și să obțină rezultate. Din aceste considerente, statul poate stabili un parteneriat pe termen mai lung cu un număr relativ mai mic de OSC cu capacitatea de a satisface necesitățile populației locale. Municipiile Astana și Odesa sunt exemple de astfel de acțiuni în această direcție prin faptul că anunță susținerea pentru aceleași servicii sociale în ani consecutivi (a se vedea Secțiunile IV.3.4 și IV.4.4).

Este important ca fiecare țară din această regiune să ia în considerare introducerea ambelor mecanisme și utilizarea lor în funcție de necesitățile și resursele disponibile. De asemenea, cele două instrumente pot fi combinate pentru a eficientiza sistemul de contractare socială. De exemplu, statul poate acorda granturi pentru sporirea capacității anumitor prestatori de servicii sociale, după care să anunțe un concurs de contractare socială pentru prestarea anumitor servicii. Statul de asemenea poate elabora programe de granturi pentru acordarea co-finanțării programelor susținute de alți donatori care au drept scop livrarea serviciilor sociale specifice. Aceasta ar garanta că OSC (care de altfel nu ar fi în stare să asigure co-finanțarea și astfel să depună cerere pentru astfel de programe) ar fi în stare să acceseze finanțarea și să presteze serviciile sociale necesare.

Un exemplu similar este prezentat în Armenia, unde câteva municipii au convenit să finanțeze parțial OSC-ul Misiunea Armenia, ca modalitate de a contribui la activitatea ei în comunitățile lor, care în mare parte este finanțată prin susținere internațională (a se vedea Secțiunea IV.2.4).

4. Este necesară crearea unui mecanism specific și elaborarea îndrumărilor privind contractarea socială

Lipsa reglementării în domeniul contractării sociale este un impediment în dezvoltarea acesteia. Se recomandă elaborarea legislației de nivel național cu reglementări în acest domeniu. Totuși, chiar și atunci când nu există un mecanism sau procedură adoptată prin lege, autoritățile locale sau naționale ar putea să-și elaboreze propriile reglementări care să servească drept bază pentru contractarea socială. Aceasta este important deoarece asigură ca procesul să fie unul sistematic, transparent și deschis, și nu unul care depinde de decizii arbitrare și relații individuale. În orice caz, este necesară o reglementare a contractării sociale, separată de mecanismul tradițional de achiziții. Un motiv este că deseori achizițiile sunt complicate pentru autoritățile locale mai mici și organizațiile societății civile. Mai important, în cadrul achizițiilor, criteriul principal pentru determinarea câștigătorului este, de obicei, cel mai mic preț (acesta este cazul în Kazahstan, unde contractarea socială aplică procedura de achiziții). Cel mai mic preț nu trebuie să fie principalul standard de evaluare în contractarea socială, deoarece în prestarea serviciilor sociale este important să se obțină cea mai bună calitate posibilă sau un serviciu de calitate standard pentru mai multe persoane la un anumit preț. În plus, efectul prețurilor de dumping crează probleme pentru beneficiari pentru că, odată ce prestatorul obține contractul la un preț de dumping, el nu poate presta serviciul de o calitate rezonabilă.

Mecanismul de contractare socială trebuie, de asemenea, să:

- Prevadă contracte pe termen mai îndelungat – organizarea unui nou concurs de contractare socială

în fiecare an poate fi potrivită pentru evenimente de o singură dată, însă nu este favorabilă pentru prestarea serviciilor sociale continui și previzibile, ceea ce este important din perspectiva beneficiarilor;

- Asigure că nu există cerințe inutile de complicate pentru candidați; de exemplu, prea multe documente solicitate la depunerea cererii sau cerințe complicate pentru potențialii candidați;

- Prevedă posibilitatea includerii cheltuielilor administrative, precum și a cheltuielilor organizaționale și capitale ale OSC în cheltuielile permise. De exemplu, în prezent în Kazahstan acest lucru nu se permite, ceea ce creează probleme pentru OSC, deoarece ele trebuie să co-finanțeze serviciul pentru care au fost contractate. În plus, OSC, la fel ca și companiile private, trebuie să aibă birouri, contabili și alt personal pentru a avea o activitate reușită. Atâta timp cât aceste costuri sunt rezonabile, ele trebuie să facă parte din cheltuielile recunoscute.

- Asigure că întregul proces de finanțare și selectare este pe deplin transparent. Aceasta include criterii de evaluare clare, criterii clare pentru alegerea ofertelor sau a loturilor tematice, precum și informații accesibile public, privind numărul de OSC care primesc fonduri de la stat în toate domeniile posibile, inclusiv suma finanțării alocate.¹²¹

De asemenea, este necesar să se elaboreze îndrumări și modele de contracte care pot fi utilizate de fiecare potențial contractor pentru a-și crea propria procedură de contractare socială. Ca reper pentru felul în care trebuie să arate o astfel de procedură, a se vedea Anexa – Îndrumări pentru introducerea mecanismului de contractare socială la nivel local.

5. Drepturile și necesitățile beneficiarilor trebuie să aibă un loc central în proces

În baza ABDO, drepturile și necesitățile beneficiarilor trebuie luate în considerare și respectate atunci când se elaborează un model de contractare socială. În acest Ghid, dar și în literatura la care se face trimitere, sunt demonstrate câteva practici bune care contribuie la includerea beneficiarilor în proces. În primul rând, beneficiarii trebuie să primească servicii bazate pe necesitățile lor și nu pe decizia cuiva care stă în fotoliu, într-un birou din capitală. Iar pentru aceasta este nevoie de o abordare descentralizată și participativă în determinarea priorităților pentru serviciile sociale.

Mai jos sunt enumerate câteva modalități de asigurare a acestei condiții:

- Elaborarea serviciului:** autoritățile locale trebuie să aibă nu doar obligația de a asigura prestarea serviciilor adecvate, dar și competența de a decide privind planificarea susținerii serviciilor sociale. Ele trebuie să determine necesitățile prioritare printr-un exercițiu de cartografie comunitară, cum ar fi „diagnoza socială”, descrisă în studiul de caz Odesa (Secțiunea IV.4.4). Studiul de caz Astana de asemenea demonstrează importanța implicării OSC, care sunt cel mai bine familiarizate cu beneficiarii la etapa timpurie de elaborare a serviciilor sociale (Secțiunea IV.3.4).

- Prestarea serviciilor:** În măsura posibilităților, în prestarea serviciilor sociale trebuie prevăzute opțiuni pentru beneficiari – studiul de caz Astana, unde copii au ales să rămână cu îngrijitorul lor pe tot parcursul programului, este un bun exemplu al acestui fapt (Secțiunea IV.3.4). Sistemul de vouchere descris în prezentul Ghid este o metodă posibilă de a încuraja alegerea beneficiarilor (Secțiunea II.5.1).

¹²¹ Pagina web a Ministerului Culturii al Kazahstanului este un bun exemplu – a se vedea punctul h) din Secțiunea IV.3.3. A se vedea, de asemenea, exemplul orașului Odesa, unde anunțul și rezultatele concursului sunt postate pe pagina web a consiliului orașenesc: <http://www.odessa.ua/en/acts/council/28568/>.

- **Monitorizarea serviciului:** Monitorizarea și evaluarea serviciului nu este doar meseria unei agenții de monitorizare. Beneficiarii serviciilor și comunitatea mai largă trebuie, de asemenea, să aibă opțiunea de a participa la proces. Există diferite forme de angajare a cetățenilor în procesul de monitorizare, cum ar fi ghizee de depunere a plângerilor, pachete de integritate, fișe de raportare pentru cetățeni și forumuri pentru mai mulți parteneri. Acestea sunt exemple bune de monitorizare a calității serviciilor cu ajutorul beneficiarilor; de exemplu, faptul că părinții pot contacta oricând autoritatea municipiului Astana dacă apare vreo problemă cu prestatorul de servicii, sau crearea, în Bulgaria, a consiliilor clienților serviciilor care monitorizează calitatea serviciilor.

6. Guvernele trebuie să investească în dezvoltarea capacității autorităților locale și a prestatorilor de servicii din comunitatea OSC

Pentru ca procesul de contractare socială să fie implementat adecvat, este necesar să existe funcționari publici calificați care înțeleg ideile și scopul procesului, precum și detaliile tehnice ale procedurii. Autoritățile publice trebuie să se axeze pe sporirea capacității funcționarilor publici care se ocupă de elaborarea procedurilor de contractare socială, desfășurarea, evaluarea și monitorizarea contractării sociale. Funcționarii trebuie, de asemenea, să înțeleagă importanța și valoarea adăugată a implicării OSC în sistemul de prestare a serviciilor sociale.

Consecutivitatea unei astfel de investiții este o provocare critică pentru multe guverne, deoarece ele nu pot implementa un sistem eficient de contractare socială fără capacitate, chiar dacă necesitatea imediată și permanentă de prestare a serviciilor sociale plasează o constrângere de resurse serioasă asupra procesului de dezvoltare a capacității (atât financiar și în termeni de disponibilitate a resurselor umane).

Această dilemă poate fi depășită prin aplicarea unei abordări mai consecvente față de introducerea contractării sociale; de exemplu, lansând inițial un efort sistematic doar pe anumite teritorii sau în anumite tipuri de servicii sociale. Este recomandabil să se înceapă cu domenii unde sunt întrunite pre-condițiile esențiale: de exemplu, există suficiente ONG-uri capabile, standardele serviciilor sociale sunt deja elaborate și/sau autoritățile locale dispun nu doar de împuterniciri, dar și de resurse financiare. O abordare treptată prevede posibilitatea învățării orientate și dezvoltarea deprinderilor unui segment specializat al administrației, care ulterior poate transmite lecțiile învățate altor departamente.

Pe de altă parte, OSC sunt un actor-cheie în procesul de contractare socială. Deseori ele nu dispun de echipamentul necesar sau de acces la finanțe pentru a putea realiza cerințele de livrare a serviciilor sociale. Autoritățile nu trebuie să considere acest fapt un obstacol, ci mai degrabă o oportunitate. Statul trebuie să susțină OSC oferindu-le instruire, acces la finanțare etc, pentru susținere consolidarea capacităților și a viabilității lor. În acest fel, OSC pot deveni parteneri mai buni și mai siguri pentru stat în prestarea serviciilor sociale. Acest fapt este bine ilustrat de studiul de caz Odesa (Secțiunea IV.4.4), unde municipiul acordă susținere instituțională OSC-urilor, care la rândul lor s-au dezvoltat pentru a presta servicii de calitate mai înaltă.

7. OSC-urilor trebuie să li se permită să desfășoare activități economice directe

Armenia este una dintre puținele țări din regiunea CSI care nu permite tuturor OSC să se angajeze în activități economice directe. Acest fapt influențează capacitatea OSC de a livra servicii sociale din două motive:

- Contractarea socială în esență înseamnă angajarea unui prestator de servicii pentru a presta serviciile sociale contra plată. Dacă se interpretează în sensul cel mai strict, aceasta este o activitate economică, dat fiind că generează venituri pentru prestatorul de servicii.

Interzicerea activităților economice ar însemna că OSC-urile, tehnic, nu pot participa la procedurile de contractare.

Activitatea economică este o modalitate pentru OSC de a avea o sursă independentă de venit, care le ajută să-și desfășoare activitatea într-un mod mai durabili și mai previzibil. De exemplu, în unele țări clienții serviciilor sociale plătesc pentru o parte din serviciile primite. Dacă activitățile economice ar fi ilegale, acest lucru nu ar fi posibil. În plus, aceasta ar limita capacitatea OSC de a atrage fonduri adiționale (care ar putea fi folosite pentru îmbunătățirea calității serviciilor).

Activitățile economice sunt o cale legitimă pentru OSC de a obține fonduri pentru a-și realiza obiectivele și, de fapt, constituie una dintre cele mai mari surse de venit pentru sectorul OSC la nivel global¹²². Câteva țări chiar prevăd scutiri fiscale speciale la venitul general din astfel de activități ale OSC. Desigur, guvernele pot plasa anumite restricții asupra acestor activități, de exemplu, pot fi stabilite cerințe ca venitul să fie folosit doar pentru obiectivele OSC sau introduse scutiri fiscale asupra veniturii doar pînă la un anumit nivel. Cea mai tipică politică a statelor vizavi de activitatea economică a OSC este de a o permite, dar cu unele restricții (de exemplu, a permite doar activități economice ce țin de misiunea și obiectivele statutare ale OSC; a solicita ca aceste activități să fie suplimentar și clar distins de activitățile non-profit etc.).¹²³

8. Este necesară monitorizarea eficientă a modului de prestare a serviciilor sociale

Nu este suficient să se asigure finanțarea și contractarea entităților nestatale pentru a presta serviciile.

Este necesar, de asemenea, de a asigura că finanțarea este folosită adecvat și că serviciile sociale sunt prestate conform contractului. Există diverse nivele de monitorizare și evaluare:

- (1) Primul este verificarea tehnică, administrativă pentru a asigura că toate documentele sunt legitime și că toate cheltuielile efectuate se încadrează în limitele bugetului (în cazul în care există un buget). Aceasta este o verificare importantă, dar care nu trebuie să devină prea formală. Deseori autoritatea de monitorizare devine excesiv de birocratică și aceasta poate împiedica implementarea eficientă a proiectelor de prestare a serviciilor sociale.
- (2) Cea de-a doua, și uneori mai importantă formă de monitorizare, este asigurarea că serviciile sociale sunt de fapt prestate. De exemplu, dacă contractul este pentru asistență la domiciliu, este important de a asigura că se efectuează vizite la domiciliu și nu doar că timpul lucrătorului social se facturează.
- (3) Și mai importantă este evaluarea eficienței activităților desfășurate – în exemplul de mai sus, aceasta ar însemna să se determine dacă lucrătorul social a asistat clientul conform necesităților sale și nu i-a impus clientului ceva cu care acesta nu s-a simțit confortabil și că asistența la domiciliu a contribuit la realizarea obiectivului de lungă durată al serviciului social (de exemplu, menținerea abilității clientului de a locui în casa sa și de a nu fi plasat într-o instituție rezidențială). Astfel, evaluarea poate contribui la asigurarea satisfacției clientului și la îmbunătățirea vieții utilizatorului de serviciu.

Monitorizarea este necesară, deoarece deseori circumstanțele se schimbă, iar aceasta necesită o schimbare în activitate sau abordare.

¹²² Salamon et al, 2007

¹²³ Pentru mai multe, a se vedea ICNL și ECNL, 2007

Dacă există o persoană care urmărește situația, aceasta ar putea înțelege motivele și ar accepta să facă schimbarea necesară de activități. În caz contrar, OSC pot fi obligate să facă ceea ce au scris în ofertele lor, fără a se ține cont de situația reală.

De asemenea, este recomandabilă includerea OSC în procesul de monitorizare, deoarece ele ar fi în cea mai bună poziție să judece cât de mult au fost atinse obiectivele monitorizării. Deși rolul lor este limitat atunci când își monitorizează propriile servicii (adică, la prezentarea datelor pentru indicatorii stipulați în contract); OSC pot fi de mare ajutor în efectuarea monitorizării și evaluării la nivel de programe, de exemplu, pentru a evalua impactul general al unui program municipal de trei ani care abordează o problemă specifică ce ține de un anumit grup-țintă cu care OSC este familiarizat

9. Contractarea socială funcționează cel mai bine ca parteneriat

În procesul de contractare socială, OSC, autoritățile (centrale și locale) și agenții economici sunt parteneri care au scopul să îmbunătățească situația oamenilor din comunitatea locală. Din aceste considerente, scopul colaborării lor trebuie să fie ca persoanele care au nevoie de servicii sociale să aibă acces egal la ele și să fie asigurați că indiferent de schimbarea posibilă a prestatorului de servicii, serviciul social va avea continuitate.

Parteneriatul poate fi mai eficient atunci când este documentat într-un cadru de politici de colaborare (ca în Odesa, a se vedea Secțiunea IV.2.), sau exprimat într-un regulament întocmit în comun, după cum este cazul în câteva municipii din Armenia (a se vedea secțiunea V.2.2.)

După cum o demonstrează acest Ghid, OSC sunt parteneri valoroși deoarece lucrează în strânsă colaborare cu comunitățile. În exemplele de bune practici incluse în prezentul Ghid, OSC nu sunt priviți doar ca prestatori de servicii, ci și ca participanți la fiecare etapă a procesului de contractare socială – de la elaborarea politicii sociale până la evaluarea necesităților și elaborarea serviciilor specifice și eventual prestarea serviciilor respective. Calitatea contractării sociale depinde în mare parte de rezultatele bune obținute la fiecare dintre aceste etape.

Pentru ca un serviciu să fie de calitate bună, prestatorii trebuie să investească în el. Acest lucru poate fi realizat doar dacă există posibilitatea de implicare pe termen-lung în prestarea serviciilor, ceea ce se întâmplă doar dacă sunt semnate contracte pe termen lung. Contractele pe termen lung permit formarea parteneriatelor între stat și prestatorii de servicii, astfel încât aceștia din urmă să nu fie percepuți doar ca niște vehicule care prestează un serviciu social necesar.

Glosar

Toate definițiile au fost formulate de ECNL în scopul prezentului Ghid, în baza literaturii relevante, cu excepția cazurilor când se face trimitere directă la sursă.

Acreditarea serviciilor înseamnă evaluarea serviciului de un organ autorizat, pentru a asigura că acesta întrunește anumite cerințe (se conformează cu anumite standarde) și previne riscurile potențiale pentru beneficiarul serviciului.

Akimat este o unitate administrativ-municipală din Kazahstan.

Serviciile sociale de bază sau primare sunt serviciile sociale definite în unele legi drept servicii prestate la nivel comunitar pentru fiecare persoană aflată în necesitate și al căror scop de bază este să prevină și să limiteze factorii care duc la marginalizare (de ex., centre de tineret, centre de asistență familială, linii fierbinți, consiliere, asistență juridică etc). [a se compara cu *servicii sociale specializate*]

Conceptul celei mai bune valori își are originea în acordul Compact din RU și se referă la criteriul de selectare pentru o licitație cu în care este anunțată suma bugetului, și se bazează pe cea mai bună calitate ofertă pentru prețul respectiv

Certificarea serviciilor înseamnă confirmarea conformării de către prestatorii serviciului cu anumite standarde (adică, confirmarea competenței profesionale adecvate pentru prestarea serviciului).

Organizația Societății Civile (OSC) include toate tipurile de organizații neguvernamentale și organizații instituite cu scopuri necomerciale, care în diferite țări pot lua forma juridică de organizații publice, asociații, fundații, instituții, companii nonprofit etc.

Comunitatea Statelor Independente (CSI) este o organizație regională a unor republici foste sovietice, creată în 1991. În prezent, Comunitatea are 11 membri: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Kazahstan, Kîrgîzstan, Moldova, Rusia, Tadjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan și Ucraina.

Serviciile sociale comunitare sunt servicii care pot fi prestate în afara unei instituții rezidențiale și la nivel comunitar celor care au nevoie de ele, indiferent de grupul-țintă sau nivelul de specializare necesar pentru serviciu. Serviciile comunitare de asemenea sunt definite ca servicii neinstituționale. De exemplu, în cazul unui copil fără îngrijire parentală orfelinatul ar fi un serviciu instituțional, pe când centrul de plasament este un serviciu comunitar. [a se compara cu *serviciile instituționale*]

Servicii sociale obligatorii: a se vedea servicii sociale statutare

Asistența socială corporativă: a se vedea Regimurile de asistență socială europene.

Împărțirea costurilor înseamnă că o parte din costuri vor fi suportate de un alt donator.

Descentralizarea, potrivit definiției Echipei Tematice pentru Descentralizare a Băncii Mondiale, cuprinde un șir de concepte bazate pe diferite caracteristici, implicații de politică și condiții pentru succes. În esență, descentralizarea înseamnă „transferul autorității și responsabilității pentru funcțiile publice de la autoritățile centrale la organizații subordonate sau quasi-independente și/sau sectorul privat.” Tipurile de descentralizare includ descentralizarea politică, administrativă, fiscală și de piață.

Acestea pot lua diferite forme și combinații de la o țara la alta, în cadrul țărilor și chiar în cadrul sectoarelor.

Descentralizarea politică urmărește scopul de a le oferi cetățenilor sau reprezentanților lor aleși mai multă putere în luarea deciziilor publice. Descentralizarea politică stă la baza democrației participative, presupunând că deciziile luate cu mai multă participare vor fi mai informate și mai relevante pentru diverse interese din societate, decât cele luate doar de autorități politice naționale.

Descentralizarea administrativă încearcă să redistribuie autoritatea, responsabilitatea și resursele financiare pentru prestarea serviciilor publice la diferitele nivele ale guvernului. Constituie transferul responsabilității pentru planificarea, finanțarea și gestionarea anumitor funcții publice de la autoritățile centrale și instituțiile sale la autoritățile locale. Descentralizarea administrativă poate lua trei forme majore:

Desconcentrarea redistribuie autoritatea pentru luarea deciziilor și responsabilitățile financiare și de management în rândul diferitelor nivele ale autorităților centrale. Ea poate transfera pur și simplu responsabilitățile de la funcționarii autorităților centrale din capitală spre cei care lucrează în regiuni, provincii sau raioane, sau poate crea o administrație puternică în teritoriu sau capacitate administrativă locală sub supravegherea ministerelor din cadrul autorității publice centrale.

Delegarea are loc atunci când autoritățile centrale transferă responsabilitățile pentru luarea deciziilor și administrarea funcțiilor publice organizațiilor semi-autonome care nu sunt totalmente controlate de autoritățile centrale, dar care în final poartă răspundere față de acestea. Autoritățile delegă responsabilitățile atunci când creează întreprinderi sau corporații publice, autorități locale, autorități de transport, districte de servicii speciale, districte școlare semi-autonome, corporații de dezvoltare regională sau unități de implementare a proiectelor. De regulă, aceste organizații au un nivel înalt de discreție în luarea deciziilor.

Cedarea este cel de-al treilea tip de descentralizare administrativă. Când autoritățile centrale cedează funcțiile, ele transferă autoritatea pentru luarea deciziilor, finanțare și management unor unități quasi-autonome ale autorităților locale cu statut corporativ. Devoluția de regulă transferă responsabilitățile pentru servicii municipiilor care își aleg proprii primari și consilii, își colectează propriile venituri și au autoritate independentă în luarea deciziilor investiționale.

Descentralizarea fiscală se referă la posibilitatea autorităților locale de a percepe taxe și plăți de la locuitori/agenți economici din domeniu, care sunt transferate direct în bugetul local, sau vor reține o parte din impozitele percepute de autoritățile centrale. Descentralizarea poate avea mai multe forme, inclusiv a) auto-finanțarea sau recuperarea costurilor prin taxele de utilizator; b) co-finanțarea sau tranzacțiile de co-producere, prin intermediul cărora utilizatorii participă la prestarea serviciilor și asigurarea infrastructurii prin contribuții materiale sau prin muncă; c) extinderea veniturilor locale prin taxe de proprietate sau impozite pe circulația mărfurilor, sau plăți indirecte; d) transferuri interguvernamentale prin care veniturile generale aferente taxelor colectate de către autoritățile centrale sunt transferate autorităților locale pentru a fi utilizate în scopuri generale sau specifice; și e) autorizarea împrumutului municipal și mobilizarea resurselor autorităților naționale sau locale prin garanții ale împrumuturilor.

Descentralizarea de piață transferă responsabilitatea pentru funcții de la sectorul public la cel privat. Poate avea loc în următoarele forme: privatizarea este un fenomen care poate varia de la încredințarea acordării bunurilor și serviciilor totalmente în operarea liberă a pieței, până la „parteneriate publice-privat” în care autoritățile și sectorul privat colaborează în acordarea serviciilor sau infrastructurii. Poate include: 1) permiterea întreprinderilor private să exercite funcții care anterior au fost monopolizate de guvern; 2) contractarea sau gestionarea serviciilor publice sau dotărilor întreprinderilor comerciale; 3) finanțarea programelor sectorului public prin intermediul piețelor de capital și permiterea organizațiilor private să participe;

și 4) transferul responsabilității pentru prestarea serviciilor sociale de la sectorul public la cel privat prin eliberarea de anumite responsabilități a întreprinderilor de stat .

Dereglementarea reduce constrângerile legale privind participarea în prestarea serviciilor sau permite concurența furnizorilor privați pentru serviciile care în trecut au fost prestate de guvern sau monopoliuri reglementate.

(Această clasificare se bazează pe definițiile oferite de *Echipa Tematică pentru Descentralizare a Băncii Mondiale*. Disponibil la:

http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html)

Desconcentrarea. A se vedea *Descentralizarea*.

Delegarea. A se vedea *Descentralizarea*.

Dereglementarea. A Se vedea *Descentralizarea*.

Devoluția. A se vedea *Descentralizarea*.

Regimurile europene de asistență socială – mai jos este prezentat un rezumat a regimurilor clasice de asistență socială care au fost elaborate în Europa în ultimul secol și jumătate. Este important de menționat că acestea nu sunt modele strict definite, de ex. Marea Britanie în prezent are un model instituțional de asistență socială (accesibil tuturor) combinat cu selectivitatea bazată pe necesități (axată pe segmentele populației aflate în necesitate) și prestarea mixtă a serviciilor (atât prestatori publici, cât și privați) în regim liberal. Contractarea socială, deși în mod diferit, joacă un rol principal în regimurile corporatist și liberal, în timp ce în modelul social-democratic este mai puțin aplicată.

Regimul corporativ de asistență, care își are originea din timpul regimul Bismarck din Germania anilor 1880, se bazează pe un sistem de securitate socială în care cheltuielile pentru asistență socială sunt

finanțate din taxele pe venit obligatorii, iar beneficiile sunt legate de meritele la locul de muncă (de ex., vechimea în muncă, nivelul venitului obținut etc.). Caracterul corporativ al acestor sisteme se explică prin faptul că asociațiile de lucrători și alte organizații colective gestionau fondurile de asigurare publică în Germania și Austria. În alte regimuri continentale, de ex. Franța și Belgia, principiul „solidarității” de asemenea este principal în prestarea asistenței sociale (societăți și fonduri de asigurare mutuale etc.). În aceste sisteme asistența socială poate fi definită drept un „beneficiu” legat de contribuții.

Sistem liberal de asistență socială. În acest model, care este tipic pentru țările sistemului de drept anglo-saxon, asistența socială publică există în paralel cu mecanismele de asigurare private și este orientată spre populația săracă care nu-și poate permite costurile mai mari pe care le presupune cel de-al doilea sistem. Aceasta este considerată o „plasă sigură” pentru cei săraci și deseori rezultă într-un sistem de două nivele, unul de servicii sociale publice de calitate proastă și altul de servicii private de calitate înaltă. Funcționează pe principiul „rezidual”, adică asistența socială publică este prestată celor rămași în afara soluțiilor bazate pe piață.

Regimul social-democratic de asistență socială. În acest model serviciile sociale publice sunt prestate tuturor (adică, în baza drepturilor și nu a necesităților sau contribuțiilor). Acest model are o abordare „instituțională” care, spre deosebire de abordarea reziduală, funcționează pe principiul că asistența socială este pentru toți. De regulă, în țările scandinave acest sistem prestează servicii de calitate înaltă cu acces universal, dar ajustate la necesitățile individuale. Deși mulți îl consideră ideal, costurile acestui model complex sunt foarte înalte și impun o povară fiscală înaltă, precum și o capacitate administrativă sofisticată.¹²⁴

Produsul intern brut (PIB) este volumul bunurilor și serviciilor produse pe parcursul unui an într-o țară.

¹²⁴ Aceste descrieri se bazează pe definițiile clasice ale lui Esping-Andersen ([The Three Worlds of Welfare Capitalism](http://www.pitt.edu/~heinisch/concept.html)/Cele trei lumi ale capitalismului în serviciile sociale, 1990) și următoarele pagini web: <http://www.pitt.edu/~heinisch/concept.html>, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>

Grantul este o formă de susținere bugetară directă, acordată pe bază de concurs pentru elaborarea și implementarea unui proiect specific cu activități enumerate, termene-limită de execuție și un buget itimizat. Granturile sunt folosite pentru a atinge obiectivele statului.

Servicii sociale garantate: a se vedea *serviciile sociale statutare*

Abordarea bazată pe drepturile omului (ABDO) este un principiu aplicat în dezvoltarea internațională bazată pe standarde ale drepturilor omului consacrate în legile internaționale cu privire la drepturile omului, de ex. în Declarația Universală a Drepturilor Omului.

Susținerea în natură este un tip de împărțire a costurilor față de o acțiune care nu are valoare monetară dar contribuie la atingerea obiectivelor acțiunii. Exemple de susținere în natură pot fi lucrul de voluntariat, asigurarea gratuită a spațiilor de birou sau a echipamentului.

Serviciile sociale instituționale sunt serviciile prestate în cadrul unei instituții rezidențiale (de ex. azil de bătrâni, azil pentru persoane cu dizabilități, orfelinat). [a se compara cu *serviciile sociale comunitare*]

Serviciile sociale integrate combină prestarea serviciilor din diferite domenii (de ex. sănătate, învățământ, angajare în muncă) și asistența socială, cu scopul de a răspunde la diferite necesități ale aceleiași persoane aflate în necesitate, în mod armonizat și holistic, și nu prestează toate serviciile separat. Această abordare pune beneficiarul serviciului în centrul acțiunii de politici, în același timp oferind un mijloc mai eficient de prestare a serviciului (de ex. serviciul de îngrijire de zi pentru cei în vârstă poate integra controalele medicale, sau îngrijirea după școală a copiilor cu dizabilități poate integra reabilitarea și învățarea).

Asistența socială liberală: a se vedea *Regimurile europene de asistență socială*

Licențierea serviciilor este o procedură în care organizația care prestează serviciul este

evaluată vizavi de cerințele legale care tipic includ capacitățile organizaționale și financiare, precum și standardele de deservire și competențele profesionale.

Modalitatea mixtă de prestare a serviciilor sociale se referă la colaborarea dintre stat și prestatorii neguvernamentali în finanțarea și operarea serviciilor sociale.

Servicii sociale neinstituționale: a se vedea *Servicii sociale comunitare*

Prestarea serviciilor neguvernamentale este prestarea serviciilor de către actori privați, inclusiv OSC, companii profit și persoane fizice.

Serviciile nestatutare sunt servicii opționale care pot fi prestate de entități private în baza necesităților percepute și a resurselor disponibile. Acestea pot fi enumerate și reglementate de lege, însă nu este obligatoriu ca autoritățile locale să asigure prestarea lor (a se compara cu *Serviciile sociale statutare*)

Regiune – unitate teritorial-administrativă în Ucraina.

Pe cap de locuit sau plată normativă este un tip de susținere bugetară a prestatorului de servicii bazată pe costul mediu pe cap de locuitor a serviciului și pe numărul de clienți deserviți.

Servicii sociale primare: a se vedea *Serviciile sociale de bază*

Achiziția este procurarea bunurilor sau a serviciilor la cea mai bună valoare sau cost posibil.

Modelul achizitor-prestator este un model utilizat pentru a ilustra rolurile actorilor guvernamentali și neguvernamentali atunci când statul rambursează costul serviciului prestatorului neguvernamental. „Acest model încearcă să dubleze rolurile consumatorului și ale furnizorului în sistemul de piață, însă fără eșecurile de piață cauzate de finanțarea inadecvată și informația inadecvată.

Sectorul public își menține rolul de finanțare, însă finanțarea pentru sectorul public este acordată într-un mediu mai competitiv, cu mai mult spațiu de expresie pentru consumator. Rolurile publicului sunt împărțite în două funcții diferite: (a) achizitorul, care finanțează și achiziționează serviciile de îngrijire, și (b) prestatorul, care gestionează unitățile de livrare a serviciilor. Datoria achizitorului este: (a) să acționeze în calitate de portar sau raționalizator al fondurilor publice, determinând eligibilitatea, și (b) în cazul serviciilor mai specializate, să acționeze în calitate de mandatar pentru mandant (persoana vulnerabilă). În mod esențial, rolul achizitorului este (...) să asigure că fondurile sunt utilizate pentru a obține cel mai bun rezultat pentru client. Deși prestatorul poate fi o agenție publică, în țările ODEC prestatorul este, de regulă privat sau ONG contractat de autoritatea publică, abordare adoptată pentru a aduce o reacție și eficiență sporită din partea clientului. În țările în tranziție, prestatorii publici apar mai curând la etapele inițiale, dat fiind că sectorul privat este subdezvoltat. Odată cu creșterea sectorului nonprofit, modelul achizitor-prestator obține o semnificație tot mai mare. (Din: *Redirecționarea resurselor spre serviciile comunitare: Document de concept*, Louise Fox și Ragnar Gøtes-tam, *Unitatea Protecție Socială, Banca Mondială, 2003*)

Parteneriatul Public-Privat (PPP) este „un acord dintre stat și unul sau mai mulți parteneri privați (care pot include operatorii și finanțatorii) potrivit căruia partenerii privați prestează serviciul în așa mod, încât obiectivele de prestare a serviciului ale statului să corespundă obiectivelor de profit ale partenerilor privați și în care eficiența alinierii depinde de transferul suficient al riscurilor către partenerii privați.”, (ODEC, *Unități dedicate ale parteneriatelor publice-private – Sondaj al structurilor instituționale și de guvernare*. P18, 2010)

Comparatorul sectorului public este o metodă de comparare a costurilor și beneficiilor unui (valorii prestate de) serviciu prestat de către stat, în raport cu

valoarea prestată de un parteneriat public privat (sau o altă tranzacție de contractare socială).

Raionul este o subdiviziune teritorial-administrativă a unei regiuni din Ucraina.

Contractarea socială reprezintă colaborarea dintre stat și presatorii privați în vederea prestării serviciilor sociale populației. În această colaborare, statul alcătuiește, finanțează și supraveghează prestarea serviciilor sociale care sunt prestate de actori neguvernamentali, inclusiv de organizațiile societății civile, agenții economici și persoane fizice.

Asistența socială democratică: a se vedea *regimurile europene de asistență socială*.

Întreprinderea socială este o organizație cu o misiune socială, care aplică în activitatea sa abordarea bazată pe piață.

Serviciile sociale sunt definite drept servicii care au scopul de a îmbunătăți viața oamenilor aflați în situații dezavantajate, care ajută grupurilor vulnerabile să aibă oportunități egale și acces la viața publică. Aceasta include un șir larg de servicii, inclusiv servicii de asistență personală, îngrijire de zi pentru maturi și centre cu asistență de jumătate de zi, servicii temporare de găzduire, asistență și îngrijire pe termen lung, consiliere, servicii de transport, educație extra-curriculară și extra-instituțională, servicii umanitare pentru cetățenii săraci, susținere psihosocială, servicii de trai asistat, informare și conștientizare în comunitate și altele.

Deși termenul „servicii sociale” include un șir larg de servicii, conținutul său specific poate fi înțeles în diferite moduri în funcție de legislația țării. Uneori termenul este egalat cu domeniul mai larg de „servicii publice” sau „servicii de protecție socială”, cum ar fi îngrijirea sănătății, cultura, învățământul etc. În alte cazuri, serviciile sociale și contractarea lor se referă doar la domeniul de asistență socială.

Comanda socială este o formă de susținere de stat utilizată în întreaga regiune CSI, pentru diferite tipuri de activități OSC, inclusiv servicii sociale dar și altele, de exemplu protecția mediului, activități culturale sau costurile instituționale ale OSC.

Serviciile sociale specializate sunt serviciile definite în unele legi ca având drept scop acordarea îngrijirii individuale unei persoane în necesitate, care are nevoie de intervenție specializată (de ex. reabilitarea dizabilității fizice, supraveghere dietară, îngrijire medicală, etc.). [a se compara cu *serviciile sociale de bază*]

Serviciile sociale statutare (denumite de asemenea servicii obligatorii sau garantate) sunt acele servicii care au scopul de a acorda susținere persoanelor fizice și familiilor. Ele sunt implementate conform unor proceduri administrative specifice. Prestarea acestor servicii este garantată prin lege. Acestea de regulă sunt enumerate și definite în una sau mai multe legi ale țării (de ex. legea cu privire la asistența socială, legea privind municipalitățile, legea cu privire la sănătate sau educație etc.).

Subvenția este o formă de susținere bugetară directă, care deseori este prestată ca susținere instituțională unei anumite organizații care lucrează cu probleme sociale.

Indicatorul durabilității ONG-urilor al USAID este un instrument de măsurare a puterii și viabilității OSC într-o țară anumită, întocmit anual de Agenția Statelor Unite ale Americii pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Indicatorul analizează câteva dimensiuni ale sectorului OSC: mediul juridic, capacitatea instituțională, viabilitatea financiară, advocacy, imaginea publică, prestarea serviciilor și infrastructura OSC. Mai multe informații pot fi găsite aici: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/

Voucherul este un mecanism care permite beneficiarilor sau clienților să-și aleagă prestatorii de servicii. În acest sistem, potențialii beneficiari primesc certificate cu valoare monetară care le dă dreptul să folosească gratuit anumite servicii sau prestatori licențiați.

Grupurile vulnerabile sau dezavantajate sunt grupurile de persoane fără sau cu acces limitat la resursele necesare pentru a-și satisface necesitățile sociale, de ex. persoanele cu dizabilități, segmentele cele mai sărace eligibile pentru asistență financiară, familiile disfuncționale și/sau abuzive unde tratamentul special al părinților și copiilor necesită susținere terapeutică, grupurile greu-accesibile, inclusiv minoritățile.

Anexa 1 – Listă de verificare pentru introducerea mecanismului de contractare socială la nivel local

Prezenta „Listă de verificare” face o prezentare scurtă a pașilor pe care autoritățile municipale va trebui să le examineze pentru a introduce un mecanism de contractare socială la nivel local. Acești pași trebuie întreprinși indiferent de imaginea mai largă din contextul național. Pașii se bazează pe proceduri reale aplicate într-un șir de municipii în regiunea ECE / CIS (inclusiv cele trei studii de caz descrise în prezentul Ghid, precum și pe experiența câtorva autorități locale din Ungaria, Polonia, Bulgaria și RU).

Lista de verificare este împărțită în patru secțiuni mari care reflectă principalele etape în proces – Planificarea, Pregătirea, Implementarea și Monitorizarea. Pentru fiecare etapă există întrebări specifice la care trebuie este necesar să se răspundă și pași specifici ce urmează a fi întreprinși. Îndrumările de la fiecare pas reflectă bune practici cu scopul de a demonstra întregul proces și aspectele majore ce urmează să fie considerate la fiecare etapă pe parcurs. După cum s-a menționat mai sus (Secțiunea III.1), funcționarii de stat vor trebui să dispună de abilități noi (de exemplu, cum se face o analiză a costului pe unitate) atunci când elaborează un sistem care implică OSC în prestarea serviciilor sociale și, în general, pentru a face contractarea socială să funcționeze pentru beneficiari la nivel comunitar.

1. Planificarea

1.1. Definirea necesităților de servicii sociale

O evaluare adecvată a necesităților constituie fundamentul pentru elaborarea unor servicii comunitare eficiente, dat fiind că oferă o imagine clară a necesităților diferitor grupuri vulnerabile ale populației locale.

OSC se află în cea mai bună poziție pentru a asigura o abordare participativă față de evaluare și a asigura că se ține cont de necesitățile persoanelor și a comunităților vulnerabile. Din aceste considerente, autoritatea locală trebuie să includă OSC în procesul de elaborare a „hărții necesităților” la nivel comunitar. Informația privind necesitățile locale trebuie actualizată cu regularitate în baza sondajelor cu diferite grupuri, discuții cu reprezentanții grupurilor vulnerabile, experți și OSC.

1.2. Evaluarea „pieței” locale pentru servicii sociale

În afară de evaluarea detaliată a necesităților, este util să se cartografieze prestatorii de servicii existenți și potențiali, precum și potențialele resursele, în afară de resursele care trebuie alocate de autoritatea locală. Aceasta trebuie să includă informații de importanță majoră pentru planificarea strategică locală, cum ar fi numărul prestatorilor de servicii sociale existenți (inclusiv municipiile din vecinătate), tipurile de servicii pe care aceștia le prestează, câte persoane deservesc, care sunt sursele lor de finanțare etc. Cartografierea trebuie să includă, de asemenea, posibile programe speciale de stat care finanțează anumite servicii la nivel local.

1.3. Stabilirea viziunii/strategiei

După ce autoritatea locală a trasat necesitățile, trebuie să decidă ce dorește să realizeze și să decidă asupra priorităților.

În baza informațiilor colectate, municipiile pot întocmi strategia sau planul de acțiuni care să prezinte necesitățile prioritare ce urmează a fi satisfăcute și serviciile care trebuie prestate pentru a satisface aceste necesități. Documentul deseori este numit ”strategia de asistență socială locală” sau „planul de politici sociale locale”. Aceasta poate fi elaborată, fie ca parte a planului general de dezvoltare pentru municipiu, fie ca document strategic separat. Dacă se elaborează un document de strategie pentru protecția socială, este deosebit de important să se asigure că documentul se referă la principala strategie de dezvoltare locală și alte documente de politică relevante (de exemplu, strategia privind protecția socială de nivel național sau strategia națională de dezvoltare).

Procesul de planificare trebuie să fie participativ, pentru a aduna o gamă largă de informații importante și viziuni și pentru a asigura sentimentul de contribuție personală la realizarea procesului și a rezultatului acestuia. De aceea, strategia trebuie elaborată cu participarea tuturor grupurilor interesate – beneficiari existenți și potențiali, prestatorii de servicii existenți și potențiali, și alți experți relevanți, precum și grupuri de experți și organizații comunitare.

1.4. Determinarea domeniului de acoperire a serviciilor sociale

În baza strategiei, municipiul poate planifica servicii sociale specifice care se vor încadra cel mai bine în strategia generală. Aceasta include planificarea tipurilor de servicii necesare, numărul beneficiarilor care urmează să fie incluși, durata serviciilor, precum și serviciile care urmează să fie prestate de prestatori publici și cele care urmează să fie contractate de la prestatori neguvernamentali. În afară de aceasta, municipiul poate elabora standarde de calitate pentru servicii. Uneori standardele de calitate sunt elaborate la nivel național, dar în majoritatea cazurilor acestea sunt standarde minime și municipiile își pot elabora propriile standarde care includ cerințe suplimentare.

Cu toate acestea, este important ca autoritățile municipale să analizeze dacă își pot permite aceste standarde mai înalte de servicii cu suma de finanțare pe care planifică s-o aloce pentru servicii specifice. Autoritățile municipale trebuie să analizeze atent toate implicațiile de politici, înainte de a decide să stipuleze orice cerințe suplimentare față de calitatea serviciilor.

Municipiile deseori creează consilii de consultanță în care reprezentanți ai diferitor grupuri se întrunesc cu regularitate și discută politica socială locală. Consiliul public ar putea fi alcătuit dintr-un reprezentant al departamentului social al municipiului, un reprezentant al departamentului financiar, prestatori de servicii și reprezentanți ai grupurilor vulnerabile. Uneori este bine să existe și un reprezentant al consiliului local (organul legislativ local).

1.5. Efectuarea analizei costurilor

La determinarea tipurilor de servicii care urmează să fie prestate la nivel comunitar, municipiul trebuie de asemenea să facă o analiză a costurilor – adică, cât ar costa prestarea serviciilor tuturor persoanelor care au nevoie de ele. Aceasta se bazează pe așa-numitul cost pe unitate: care este costul pe persoană per unitate de serviciu? Prețul unitar trebuie să includă o listă a costurilor detaliată și cuprinzătoare – salariile lucrătorilor sociali, materialele, cheltuielile administrative, serviciile, transportarea beneficiarilor și întreținerea clădirii (dacă serviciul este de tip rezidențial). În baza acestor calcule trebuie să fie clar care sunt fondurile necesare pentru planificarea serviciilor. În general, procesul de creare a unei liste detaliate a costurilor pentru servicii poate constitui o provocare majoră pentru funcționarii autorității locale, din cauza informației fragmentate disponibile. Din aceste considerente, există riscul ca unele costuri să rămână „ascunse” sau subestimate.

După ce municipiul face calculele costului pentru serviciu pe cap de locuitor, ulterior poate calcula costul pentru prestarea serviciului în mod intern comparativ cu costul pentru contractarea acestuia din exterior (așa-nimicul Comparator al sectorului public). Cel de-al doilea calcul este strâns legat de capacitatea municipiului de a presta serviciul, calitatea pe care o poate atinge dacă prestează serviciul de sinestătător și experiența pe care o are cu acest tip de prestare a serviciilor.

1.6. Identificarea surselor de finanțare

În majoritatea țărilor unele servicii sunt acoperite de stat, în timp ce restul trebuie să fie acoperite de municipiile locale. În primul rând, trebuie să se facă o prioritizare a celor mai esențiale servicii care urmează să fie prestate și a grupurilor de persoane prioritare care urmează să fie deservite. În al doilea rând, în baza surselor de finanțare, serviciile sunt separate în două categorii (pentru care se pot aplica reguli și proceduri diferite). Serviciile care nu sunt acoperite de o altă sursă trebuie finanțate din bugetul local. Pentru a face acest proces de lungă durată și durabil este recomandabil să existe un articol de buget separat pentru serviciile specifice, astfel încât să fie vizibil cât se cheltuiește și cât se planifică să se cheltuiască pentru fiecare serviciu.¹²⁵

În plus, este posibil, dacă legislația permite, de a împărți costul serviciului între municipalitate și beneficiarul serviciului. În acest fel, mai multe persoane pot avea acces la serviciu. Ulterior va fi important să se determine cine trebuie să plătească taxa pentru serviciu și cine este eligibil să primească serviciul gratuit (de exemplu, persoanele care trăiesc la limita sărăciei). Dacă se introduc taxe pentru serviciu, este important să se elaboreze detaliile sistemului pentru colectarea taxelor.

În unele cazuri, municipalitatea poate stabili ca cerință să existe co-finanțare din alte surse (acesta este cazul în Odesa). Indiferente de forma finanțării, alocațiile trebuie să fie realiste, accesibile financiar și măsurabile.

1.7. Alegeri bazate pe necesități și costuri (compromisuri)

După ce autoritățile municipale au efectuat o evaluare complexă a necesităților beneficiarilor, pot fi făcute alegeri strategice privind prioritizarea serviciilor, date fiind resursele financiare disponibile și luând în considerare oportunitățile de colectare adițională a fondurilor. Acest proces este strâns legat de procesul de identificare a surselor de finanțare descrise mai sus. Compromisurile sunt inevitabile, date fiind resursele limitate, de aceea o evaluare efectuată adecvat oferă o bază pentru alegerea informată a compromisurilor ce urmează a fi făcute

1.8. Crearea unui plan de finanțare

În baza informației din strategia socială locală și sursele de finanțare identificate, municipalitatea poate iniția elaborarea unui plan anual de finanțare a serviciilor. Acest plan de regulă va include detalii privind modul de funcționare a mecanismului de contractare socială:

- Ce servicii urmează a fi contractate – enumerarea diferitelor servicii, a grupurilor-țintă și a duratei;
- Ce tipuri de loturi vor fi anunțate – descrierea dacă un serviciu urmează să fie prestat de un prestator sau va fi împărțit în câteva componente care apoi vor fi contractate separat. Uneori serviciile separate ar putea fi unificate într-un singur lot dacă sunt interconectate și este necesară o coordonare strânsă între ele

¹²⁵ Dacă municipiul decide să finanțeze OSC printr-o schemă de grant, poate fi creat un fond separat, care poate fi gestionat oarecum independent de administrația municipală.

(de exemplu, aceiași beneficiari necesită câteva servicii interconectate);

- Care va fi suma alocațiilor financiare pentru fiecare lot – aceasta se bazează pe calculele costului serviciului pe persoană/serviciu;
- Se va organiza un concurs sau negociere pentru fiecare lot – aceasta de asemenea depinde de cartografierea resurselor descrise în secțiunea evaluării necesităților (de exemplu, există un prestator care deja susține acest grup-țintă care a făcut investițiile necesare într-un serviciu, astfel încât municipiul nu trebuie să facă din nou aceleași investiții, sau în regiune există doar un singur prestator potențial și beneficiarii sunt satisfăcuți de serviciile prestate). În orice caz, concurența este o modalitate bună și sănătoasă de a asigura o calitate bună pentru servicii. În plus, municipiul trebuie să țină cont permanent de faptul că, în cazul în care beneficiarii nu sunt satisfăcuți de serviciu, trebuie să existe o posibilitate de prestare alternativă a serviciilor;
- Câte concursuri sunt planificate pe parcursul anului și care sunt termenele-limită pentru depunerea cererilor;
- Cine ia deciziile referitor la diversele loturi – doar Primarul sau comisiile alcătuite din diferite persoane etc.

2. Pregătirea

2.1. Inițierea procedurii

La nivel local, de regulă administrația municipală inițiază procesul. Uneori, în funcție de legislație, ar putea fi necesar ca organul legislativ local să voteze fie în privința necesității de a începe prestarea unui anumit serviciu, fie contractarea acestuia din exterior.

Indiferent de specificul legislației naționale, este important că procedura nu depinde de voința unei singure persoane (de exemplu, Primarul). Trebuie să existe prevederi care să-l oblige să organizeze un concurs în anumite condiții. Alternativ, ar putea exista posibilitatea inițierii unei proceduri, chiar dacă Primarul nu o aprobă, dar consiliul local o susține. În plus, prestarea anumitor servicii poate fi propusă de OSC sau de cetățeni.

De exemplu, în Polonia OSC pot propune inițierea anumitor servicii. În decurs de două luni municipiul trebuie să decidă dacă dorește să susțină serviciul și care ar fi cea mai bună modalitate de a face acest lucru (grant, contract sau acord de parteneriat). În acest caz, municipiul nu este obligat să organizeze o licitație.

2.2. Desemnarea capacității de management

Elaborarea, implementarea și gestionarea procesului de contractare nu este o sarcină simplă pentru nici un municipiu. De aceea, este o practică bună desemnarea unei persoane responsabile de coordonarea procesului, de contractarea din exterior a prestatorilor de servicii. În municipiile mai mari poate fi necesară o unitate întregă care să faciliteze procesul și să asigure comunicarea între diferiți parteneri. Uneori această sarcină este desemnată mai curând unui comitet al Consiliului decât unei unități administrative (de exemplu, Comitetul Afacerilor Sociale). În astfel de cazuri (cum este practica în Ungaria), secretariatul comitetului va fi responsabil de gestionarea procesului zilnic de pregătire, implementare și monitorizare. Cheia este de a asigura că pentru acest proces se desemnează un nivel adecvat de capacitate umană, în caz contrar va fi compromisă transparența și administrația sau membrii Consiliului vor trebui să lucreze în timpul liber, ceea ce nu va contribui la eficiența procesului.

2.3. Decizia privind eligibilitatea prestatorilor de servicii

În general, procedura poate fi deschisă pentru orice prestator eligibil – persoană fizică, întreprindere comercială, OSC sau prestator de stat. Unele țări preferă să limiteze participanții potențiali în procedurile de contractare din diferite motive. Deseori OSC sunt candidații preferați datorită experienței lor cu grupurile-țintă și deoarece este misiunea lor să susțină beneficiari-țintă. În plus, autoritățile locale consideră că este important ca OSC să activeze în comunitate și acest mecanism de asemenea poate fi folosit ca instrument de susținere a sectorului OSC.

Este important ca odată ce prestatorii potențiali au fost determinați, toți să fie tratați egal. În special este esențial de a asigura un tratament egal pentru prestatorii guvernamentali și cei neguvernamentali. În Polonia există cerința de a organiza o licitație în cazul în urmează să fie livrat un serviciu. La licitație participă atât departamentele municipale, cât și OSC – și cea mai bună ofertă câștigă. În Bulgaria, dimpotrivă, Primarul este cel care decide dacă să organizeze un concurs sau nu. Sau dacă municipiul dorește să presteze un serviciu, poate face acest lucru fără a concura cu alți potențiali prestatori. Din punctul de vedere al beneficiarului, concurența sporește calitatea serviciului și oferă mai multă alegere, de aceea, se consideră o practică bună.

Uneori legislațiile naționale le cer candidaților să fie licențiați sau înregistrați în calitate de prestatori de servicii sociale. Aceasta este o formă de control preliminar a capacității prestatorilor de a asigura că doar prestatorii care vor dispune de suficientă capacitate de a presta serviciul și a gestiona fondurile responsabil vor fi eligibili să primească fondurile publice. Atunci când controlul este doar formal (trebuie furnizate anumite informații, aceasta de obicei se consideră o formă de înregistrare.

Atunci când este necesară o monitorizare minuțioasă pentru a determina dacă prestatorul dispune de capacitatea necesară, aceasta se numește licențiere. Licențierea de obicei este necesară în cazul serviciilor mai specializate, când beneficiarii ar putea avea nevoie de un grad mai înalt de protecție împotriva practicilor incompetente sau abuzive (de exemplu, copii, pacienți cu boli mintale etc.). deși autoritățile locale de obicei nu sunt în măsură să elibereze licențe, ele pot cere înregistrarea locală a prestatorilor de servicii. Cerințele de înregistrare și licențiere trebuie aplicate tuturor prestatorilor din toate sectoarele fără discriminare. (A se vedea Secțiunea II.6 din Ghid)

2.4. Decizia cu privire la procedura de selectare

Există două modalități de selectare a prestatorilor de servicii la nivel local: prin concurs deschis sau prin negocieri directe (a se vedea Glosarul). Pot exista și alte modalități: de exemplu, prestatorul poate fi ales la nivel național și să presteze serviciile la nivel local sau în cazul sistemului de vouchere, beneficiarii eligibili pot primi vouchere și își pot alege prestatorii conform preferințelor lor. Uneori municipiile decid să livreze serviciile în parteneriat cu OSC (care de asemenea este o formă de negociere, deși mai des inițiativa vine de la OSC).

Negocierile de obicei sunt o modalitate mai bună de a selecta prestatorul atunci când nu există suficienți prestatori potențiali sau municipiul nu poate asigura finanțarea întregului cost al serviciului. Chiar și în acest caz, trebuie să existe criterii clare care să stabilească când municipiul poate alege această formă de contractare și cum un potențial prestator poate iniția negocieri.

Concursul este cea mai bună modalitate de selectare a prestatorului atunci când sunt mai mulți candidați pentru prestarea serviciului. Fie că selecția se face pe bază de concurs sau negocieri, criteriile pentru prestatorul de servicii, parametrii preconizați pentru serviciu, precum și criteriile de monitorizare și raportare (a se vedea mai jos la capitolul „Lansarea concursului”)

trebuie să fie clare și transparente (de exemplu, publicate într-un anunț sau în cazul negocierilor, cel puțin documentate și puse la dispoziția publicului).

3. Implementarea

3.1. Lansarea concursului public

Concursul începe cu hotărârea oficială de a iniția procedura (de obicei hotărârea Primarului). Se publică un anunț care conține cele mai importante cerințe.

Anunțul include subiectul concursului, rezultatele preconizate de la participanți, suma alocată pentru lot, termenul-limită de acceptare a ofertelor, precum și sursa în care părțile interesate pot găsi informații suplimentare despre concurs (inclusiv îndrumări detaliate pentru candidați). Anunțul trebuie mediatizat prin toate canalele posibile și trebuie să acorde candidaților suficient timp pentru pregătirea ofertelor. De exemplu, în Bulgaria, anunțul trebuie să fie planificat în cel puțin un ziar național și unul local cu 45 zile înainte de termenul-limită pentru prezentarea ofertelor. Utilizarea mijloacelor de informare în masă naționale (și nu doar locale) are scopul să tragă prestatori potențiali din afara comunității locale.

Înainte de publicarea anunțului, municipiul trebuie, de asemenea, să întocmească îndrumările care detaliază toate cerințele față de candidați și serviciul care urmează să fie prestat. Acestea trebuie să conțină:

- Cerințele cu privire la experiența candidaților (de exemplu, lucru anterior cu grupul-țintă, numărul de proiecte similare implementate, etc.);
- Cerințele cu privire la personalul care urmează să fie angajat pentru prestarea serviciului (numărul și calificările exacte);
- Detalii privind conținutul exact al serviciului – câți beneficiari să fie incluși, ce tipuri de asistență să primească aceștia, etc.;
- Termenul preconizat și locația prestării serviciului – unul sau mai mulți ani;
- Bugetul maxim disponibil, mecanismul și termenul plăților în baza contractului și orice prevederi cu privire la împărțirea riscurilor;
- Modul în care beneficiarii potențiali sunt determinați și cine are responsabilitatea să-i identifice;
- Documentele care trebuie prezentate împreună cu oferta¹²⁶ Este o practică bună de a cere un număr limitat de documente în momentul depunerii ofertelor și de a solicita documente adiționale doar înainte de semnarea contractului cu candidatul câștigător.

Instrucțiunile trebuie, de asemenea, să conțină o descriere a modului în care proiectul va fi evaluat (dacă va fi doar o examinare a documentelor sau interviuri cu candidații preselecțai; care sunt cele mai importante criterii de selectare a câștigătorului etc.). De asemenea, trebuie să conțină termenul procesului – când este termenul-limită exact (inclusiv ora și dacă documentele trebuie să ajungă sau să fie trimise până la ora respectivă), care este termenul preconizat pentru anunțarea rezultatelor și când se preconizează începutul prestării serviciului.

¹²⁶ Acestea de obicei includ certificarea situației legale curente, înregistrarea organizației, recomandări etc.

3.2. Evaluarea ofertelor

Comitetul de evaluare este numit de Primar, fiind format din specialiști în domeniul în care serviciul urmează să fie prestat. Este o practică bună de a include în comitetul de evaluare un reprezentant al autorității care asigură fondurile (biroul financiar de stat sau municipal), precum și reprezentanți independenți (de exemplu, consiliul public responsabil de problemele sociale, reprezentanți ai OSC, cu condiția ca organizațiile lor să nu participe la concurs etc.). Comitetul trebuie să adopte procedurile de lucru și mecanismele de votare la prima ședință. O modalitate suplimentară de sporire a transparenței procesului de evaluare este invitarea unor observatori independenți care să evalueze ședințele comitetului. Rolul lor este de a observa procesul legat de desfășurarea, echitatea și imparțialitatea procesului de evaluare; dar lor nu li se permite să participe la evaluarea ofertelor.

3.3. Criteriile de selectare

Este important să se stabilească principiile-cheie legate de selectarea candidaților (eficiență, eficacitate, cel mai bun preț etc.); aceasta va depinde de faptul dacă concursul este o licitație pentru acordarea granturilor sau o licitație de achiziții. (A se vedea Secțiunea II.5 pentru detalii despre principiul-cheie de selectare). Este important de reiterat că, în concursurile de contractare socială, prețul nu trebuie să fie factorul principal (atâta timp cât acesta se încadrează în bugetul sugerat în anunț). Acesta ar putea avea pondere în procesul de evaluare, însă trebuie să fie secundar unui șir de alte considerațiuni.

Criteriile de evaluare trebuie să includă, de exemplu:

- Experiența candidatului în domeniul serviciului;
- Planul propus pentru prestarea serviciului;

- Calificările personalului propus;
- Stabilitatea financiară și experiența în gestionarea fondurilor;
- Respectarea aspectelor legate de gender;
- Proceduri adecvate de monitorizare și evaluare internă;
- Alte cerințe în funcție de natura serviciilor.

Trebuie să existe o matrice unică de evaluare, care urmează să fie utilizată de toți membrii comitetului de evaluare ca aceștia să folosească criteriile comune în procesul de evaluare a ofertelor. În mod tipic, evaluarea se efectuează prin stabilirea anumitor criterii, fiecăruia acordându-i-se un anumit număr maxim de puncte după importanță.

În primul rând, ofertele sunt verificate pentru a stabili dacă întrunesc criteriile formale (cum ar fi corectitudinea și completitudinea ofertelor de proiecte). Ofertele care nu întrunesc criteriile formale nu sunt eligibile să participe la concurs.

Ofertele care întrunesc criteriile de eligibilitate formale în continuare sunt clasificate după matricea de evaluare și un set de criterii standard. În cele din urmă, este determinat candidatul câștigător la concurs, căruia i se acordă contractul.

Există două tipuri principale de contracte: contracte cu valoare fixă și contracte pe bază de preț. În primul caz, contractul se acordă ofertantului care oferă calitatea cea mai înaltă pentru suma respectivă bugetată. Oferta care primește numărul cel mai înalt de puncte după diferite criterii de evaluare va fi cea câștigătoare.

În cazul celuilalt tip de contract, adică contractul pe bază de preț, prețul, de asemenea, se consideră un factor în procesul de evaluare. În acest caz, primele se evaluează ofertele tehnice, iar ofertele de preț pot fi verificate doar pentru ofertele tehnice care au primit cele mai multe puncte. Ofertele tehnice și cele de preț din fiecare propunere vor primi un număr de puncte în raport cu ofertele celorlalte propuneri.

La determinarea celui mai bun raport calitate-preț, ratingul tehnic este multiplicat de ratingul valorii prețului, prin care cea mai mare sumă reprezintă propunerea celei mai bune valori. Din aceste considerente, este important ca, chiar și în contractele bazate pe preț, prețul să nu fie factorul principal pentru acordarea contractului.

În cazul în care în concurs este doar un singur candidat, municipiul ar putea decide să repete concursul sau să negocieze termenii cu candidatul.

3.4. Soluționarea conflictelor de interese

Trebuie să fie stabilite reguli stricte în privința conflictelor de interese. Prestatorii nu trebuie să fie în relații de rudenie cu autoritatea contractantă, inclusiv printr-o persoană juridică în care cineva din municipiu deține acțiuni sau control. Dacă există interdicția că nici o entitate în afară de OSC nu au voie să participe la procedură, este important să se asigure că OSC candidate nu a fost create de agenți economici sau de vreo structură de stat, cu scopul de a obține finanțarea.

Dacă OSC au fost implicate în elaborarea procesului de planificare a politicilor sociale și/sau în elaborarea licitației pentru servicii, municipalitatea va trebui să ia o decizie dacă aceasta reprezintă un conflict de interese. În majoritatea cazurilor, participarea în elaborarea mai generală a strategiei nu ar fi un motiv de a exclude un prestator potențial din concurs. Totuși, dacă OSC a acordat sfaturi concrete în legătură cu licitația respectivă, atunci aceasta nu are dreptul să candideze la implementarea licitației. (Motivul pentru care acest fapt ar putea crea probleme, este că deseori sunt doar una-două OSC care prestează servicii într-un domeniu specializat de îngrijire. În astfel de cazuri, negocierile directe ar putea fi o alegere mai bună. În caz că municipalitatea decide să selecteze un prestator prin intermediul negocierilor directe, este foarte important să se justifice alegerea respectivă, or acest lucru ar putea provoca speculații de corupții, nepotism sau favoritism, etc.)

3.5. Tipul și termenii-cheie ai contractului

Un model de contract trebuie să fie publicat ca anexă, împreună cu instrucțiunile de prezentare a ofertelor, astfel încât candidații potențiali să știe ce se așteaptă de la ei. Cu toate acestea, trebuie să existe posibilitatea de a negocia unii termeni ai contractului, după selectarea candidatului câștigător. Modificarea însă nu include modificarea prevederilor fundamentale (cum ar fi prețul sau reducerea numărului persoanelor deservite) deoarece aceasta s-ar considera o încălcare a concursului.

Este important de menționat că, odată ce este selectat prestatorul de servicii, entitatea respectivă și personalul său nu este personal municipal și deci Primarul și/ sau funcționarii municipali nu se pot amesteca în procesul de prestare a serviciilor, dacă acest lucru nu este prevăzut în contract. Angajatorul personalului care prestează servicii sociale este organizația care prestează serviciul, nu municipalitatea.

Contractul trebuie să includă:

- Specificația/definirea clară a serviciului - tipul și volumul serviciului care urmează să fie prestat (ar putea exista posibilitatea, dacă resursele permit acest lucru, de a mări prețul, dacă numărul beneficiarilor care urmează să fie susținuți este mărit);
- Prețul – dacă perioada este mai mare de un an (când bugetul municipal pentru anul următor nu este încă clar), contractul poate menționa prețul pentru primul an și modul de calculare a bugetului pentru anii următori (de exemplu, pe baza aceluiași standard al costului pe persoană ca și pentru primul an, înmulțit la rata inflației, etc.);
- Perioada contractului;
- Mecanismele de monitorizare a serviciilor, inclusiv tipurile de raportare, posibilitatea vizitelor pe teren a reprezentanților municipiului, etc.

- Drepturile și obligațiile părților;
- Garanții pentru cheltuirea corectă a fondurilor municipale și sancțiuni pentru neprestarea serviciilor;
- Regulele privind modul în care fiecare parte poate rezilia contractul;
- Sancțiuni în caz de nerespectare a obligațiilor legale (inclusiv plățile întârziate de către municipalitate);
- Alte prevederi.

Există un factor foarte important în legătură cu contractarea socială, pe care contractul trebuie să-l ia în considerare. Serviciile sociale trebuie să fie acordate continuu – ele nu pot fi încetate în eventualitatea unui dezacord între municipiu și prestator. Acest fapt trebuie să fie reflectat în contract ca obligație atât a contractorului de a nu înceta prestarea serviciului, cât și a municipalității – de a nu suspenda plățile în perioada disputelor.

3.6. Posibilitatea de contestare

Municipiile trebuie să încerce să creeze un mecanism de contestare independent, prin intermediul căruia candidații care nu au câștigat concursul pot contesta rezultatele concursului. Acest fapt este important pentru a asigura o evaluare echitabilă și a le ajuta participanților să înțeleagă deficiențele din ofertele lor pentru a fi mai bine pregătiți să participe în concursurile viitoare.

Acest mecanism poate fi o comisie independentă, care nu are legătură cu evaluatorii. Aceasta trebuie să adopte deciziile destul de rapid, ca să nu blocheze întregul proces, iar contractul cu câștigătorul nu trebuie semnat înainte de decizia finală a acestei comisii în caz de contestare.

4. Monitorizare și evaluare

Cîteva țări din regiunea Europei centrale și de est au elaborat standarde pentru anumite servicii sociale (de exemplu, Polonia și Cehia). Standardele au scopul de a oferi baza pentru evaluarea calității serviciilor. Ele sunt universale, de aceea trebuie să fie aplicabile tuturor tipurilor de servicii și tuturor prestatorilor de servicii – atât guvernamentali, cât și neguvernamentali. Aceste standarde trebuie urmate fie de toți prestatorii, fie de cei care primesc finanțare publică. Un tip de monitorizare ar fi asigurarea că serviciile livrate respectă aceste standarde. Poate fi efectuată de stat sau de municipalitate și acest fapt de regulă este definit în legislația națională a țării respective.

Pe de altă parte, municipalitatea, prin intermediul contractului, poate înainta cerințe suplimentare referitoare la ceea ce poate fi monitorizat în afara cerințelor stabilite de lege (dacă există). Acest tip separat de monitorizare este efectuat de municipalitate și poate fi sub formă de acces la încăperile unde sunt prestate serviciile, vizite pe teren neanunțate, documente care dovedesc că beneficiarii au primit serviciile la care au dreptul, solicitări de informații de la prestatorul de servicii, rapoarte regulate etc. Toate acestea, odată aplicate, trebuie să fie detaliate în contract și avantajele și dezavantajele pentru astfel de cerințe suplimentare trebuie examinate cu atenție, dat fiind că riscul în privința condițiilor suplimentare este ca acestea pot fi o povară suplimentară, în același timp neasigurînd o calitate mai bună a serviciilor. Dacă prestatorul trebuie să prezinte rapoarte, acestea nu trebuie să fie prea frecvente sau prezentate cu întârziere prea mare. Rapoartele trebuie să se axeze pe informația importantă despre beneficiari și să menționeze schimbările relevante din context sau orice alte aspecte care pot afecta calitatea și/sau continuitatea prestării serviciului.

Municipalitatea de regulă monitorizează următoarele aspecte:

- Dacă banii sunt cheltuiți în conformitate cu contractul;
- Dacă serviciile sunt prestate unui număr specificat de beneficiari;
- Dacă beneficiarii primesc întregul pachet de servicii la care au dreptul;
- Dacă calitatea serviciilor este la nivel preconizat;
- Dacă prestatorul asigură că informația despre servicii este disponibilă beneficiarilor potențiali care sunt eligibili să primească serviciul, și așa mai departe.

Municipiul poate controla calitatea, exactitatea și eficiența serviciilor prestate prin intermediul evaluărilor beneficiarilor – interviuri sau sondaje, cu participarea beneficiarilor sau rudelor acestora. Este o practică bună de a implica beneficiarii direct în monitorizarea și evaluarea serviciului.

Autoritatea locală poate stabili o linie telefonică pentru cetățeni sau o pagină web interactivă. De asemenea, poate utiliza fișe de raportare pentru cetățeni sau orice alt mecanism de răspundere socială prin intermediul căruia beneficiarii pot contacta direct municipiul cu plângeri și sugestii în privința prestării serviciilor. Viziunile beneficiarilor, la fel, pot fi adunate prin intermediul grupurilor-țintă, precum și prin consilii ale clienților.

Monitorizarea poate fi efectuată fie de către funcționarii municipali, fie de către experți independenți (inclusiv OSC experte), contractate cu acest scop de către municipiu.

În cele din urmă, monitorizarea trebuie să servească nu doar ca mecanism de control. Ea servește pentru a colecta lecțiile învățate și cele mai bune practici în vederea creării cunoștințelor noi care pot fi distribuite prestatorilor de servicii, municipiilor și tuturor actorilor implicați în prestarea serviciilor la nivel comunitar. Aspectul ce ține de managementul cunoștințelor de asemenea este o parte importantă a monitorizării și evaluării prestării serviciilor. Aceasta permite trans-fertilizarea și stimulează inovațiile, precum și sporirea serviciilor, după caz.

Anexa 2: Armenia - Lista municipiilor în care au fost adoptate regulamente privind parteneriatele sociale

	Orașul	Marz	Data adoptării regulamentului privind parteneriatele sociale	Suma în AMD acordată ONG-urilor locale
1	Vanadzor	Lori	2006	600.000
2	Ashtarak	Aragatsotn	2007	1.200.000
3	Goris	Syunik	2007	Urmează să fie bugetată
4	Kapan	Syunik	2007	Urmează să fie bugetată
5	Kajaran	Syunik	2008	300.000
6	Meghri	Syunik	2008	100.000
7	Agarak	Syunik	2008	100.000
8	Gavar	Gegharkunik	2007	500.000
9	Vardenis	Gegharkunik	2007	100.000
10	Noyemberyan	Tavush	2008	200.000
11	Masis	Ararat	2008	Urmează să fie bugetată
12	Ararat	Ararat	2008	Urmează să fie bugetată
	Berd	Tavush	Urmează să fie adoptat	200.000
	Ijevan	Tavush	Urmează să fie adoptat	200.000
	Gyumri	Shirak	Urmează să fie adoptat	500.000
	Artik	Shirak	Urmează să fie adoptat	600.000

Informație prezentată de OSC Profesioniștii pentru o Societate Civilă.

Bibliografia și referințe

Studii, rapoarte, cartea albă și alte materiale

- Audit Commission, *Hearts and Minds: Commissioning from the Voluntary Sector*, 2007, accessed on November 15, 2010 at: <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AuditCommissionReports/NationalStudies/WorkingeffectivelyvoluntarysectorfinalproofREP.pdf>
- BCNL, *Contracting of Social Services between the State and the NGOs in England, Germany, Poland, Hungary, the Czech Republic and the practices in Bulgaria*, Sofia, 2004
- BCNL, *Legal Framework of the Social Services in Bulgaria*, Sofia, 2006
- BCNL, *NGOs and Public Procurement in the European Union*, 2009
- BCNL, *Quality of the Social Services in Bulgaria*, 2008
- BCNL, *Questions and Answers on Social Services in Bulgaria*, 2004
- BCNL, *Social Contracting Guide: Practical handbook for holding of tenders for commissioning of social services*, Sofia, 2006
- BCNL, *What is a Social Enterprise?* Sofia, 2005
- Bullain, Nilda – Toftisova, Radost: *A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation*, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 7, Issue 4, 2005 Accessed on December 5, 2011 at http://www.icnl.org/research/journal/vol7iss4/art_1.htm
- Cordery, Carolyn J., *Operational Risk Management in Social Services Contracting*, Social Sciences Research Network, 2010. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1761659>
- Carmel, E. and Harlock, J. *Instituting the 'Third Sector' as a Governable Terrain: Partnership, Procurement and Performance in the UK*, *Policy and Politics*, Volume 36, number 2. The Policy Press, 2008
- Clifford Chance, *Memo on Performing public tasks consisting in the activities to the benefit of the disabled in co-operation with foundations in Poland*, September 2010
- Commission of the European Communities, *Biennial Report on social services of general interest*, SEC(2008) 2179/2
- Counterpart International, *Analysis Of Potential Roles Of Government And NGOs In Providing Health And Social Services In Armenia*, 2002
- DfID/FRSSU, *Non-Government Organisations in the Market of Social Services: Institutional, Legal, Financial and Tax Aspects*, Kiev, 2007, accessed on February 11, 2011 at: http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1174300044_ans.pdf
- Dimitrova, M., *Research of Good Practices on Social Contracting in the Field of Social Services: Bulgaria, Hungary, Poland, Czech Republic, Russian pilot experience*, 2008 (unpublished)
- ECNL, *Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe*, 2010 (under publication)
- ECNL, *A Supportive Financing Framework for Social Economy Organisations*, 2005, accessed on October 9, 2010 at: http://www.ecnl.org/documents/50_ECNL%20paper%20OECD%20August%2005.pdf

- England, R., Experience of Contracting with the Private Sector: A Selective Review, 2004, accessed on October 9, 2010 at: <http://www.egovmonitor.com/node/19281>
- Flynn, N. and Common, R., Contracts for CommunityCare, Caring for People Implementation Document No CCI4, Department of Health, UK, 1990
- Fox, L. and Götestam, R., Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper, Social Protection Unit, The World Bank, 2003
- Gilbert, N., Administering Purchase of Services between Public and Private Agencies: Issues in Contract Design. European Regional Meeting of the International Social Security Association, 2006 accessed on February 11, 2011 at: <http://www.issa.int/pdf/publ/Vilnius06/2gilbert.pdf>
- Gilbert, N., The 'Enabling State?' From Public to Private Responsibility For Social Protection: Pathways and Pitfalls, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 26., 2005, accessed on February 11, 2011 at: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/34/35304720.pdf>
- Harrell, A., with M. Burt, H. Hatry, S. Rossman, J. Roth, and W. Sabol, Evaluation Strategies for Human Service Programs: A Guide for Policymakers and Providers. Washington, DC: The Urban Institute Press, 1996.
- House of Commons, Public Services and the Third Sector: Rethoric and Reality, 2008, accessed on November 15, 2010 at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/112/112.pdf>
- ICNL, A comparative analysis of the partnership between NGOs and the local administration in the Netherlands, the United Kingdom and Italy, in the field of social services, 2001 (on file with ICNL)
- ICNL, Kazakhstan aims to reform the legislation on state social contracting, Electronic newsletter, March 2010
- ICNL, Analysis of NGO suggestions on improvement of the legislation of the Republic of Kazakhstan regarding Kazakhstan sources of financing of noncommercial organizations, 10 November, 2009
- ICNL, Preliminary Study of the Legal Frameworks for Public Financing of NGO Activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, and Slovakia, International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 3, Issue 4, April 2001
- ICNL, Recommendations and Analysis on Legal Reforms on State Social Contracting, February 2010
- ICNL, Summary of Proposals for Amending Regulations on Social Contracting in Kazakstan, March 2010
- ICNL and ECNL, Survey of the Treatment of Economic Activities of Nonprofit Organizations in Europe, 2007
- Kaptaeva, A., Kazakh Experience of state funding for NGOs through social contracting, the Third Sector Journal, Kyrgyzstan, June 2010
- Koning, P., Noailly J. and Visser S.: Do non-profits make a difference? Evaluating non-profit vis-à-vis for-profit organisations in social services, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 142/ 2006, accessed December 5, 2011 at: <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/do-non-profits-make-difference-evaluating-non-profit-vis-vis-profit-organisations-socia.pdf>
- Monitoring of the implementation of state social contracts in Kazakhstan, accessed on October 9, 2010 at: <http://monitoring.academy.kz/>

- Morris, D., *Charities and the Contract Culture: Partners or Contractors?* Law and Practice in Conflict, published by the Charity Law Unit, University of Liverpool, 2001
- National Audit Office, *Public Funding of Large National Charities*, 2007, accessed on November 18, 2010 at: <http://www.nao.org.uk/idoc.ashx?docId=77b7f7d7-5502-4402-aafd-3d1ad8d1bc54&version=-1>
- Nazarbayev, N., *A New Decade, a New Economic Growth, and New Opportunities for Kazakhstan*, Address of President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Abishuly Nazarbayev to the People of Kazakhstan, January 29, 2010, accessed on October 9, 2010 at: <http://www.kazakhstanembus.com/uploads/A%20New%20Decade.pdf>
- OECD/UNDP, *Contracting Out Government Functions and Services: Emerging Lessons from Post-Conflict and Fragile Situations. Partnership for Democratic Governance Policy Note no.1*, 2010, accessed on November 15, 2010 at: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/4/44688368.pdf>
- OECD, *Guidelines on Contracting Out Government Services, Best Practices Guidelines and Case Studies*, 1997, accessed on November 15, 2010 at: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/40/1901785.pdf>
- OSI/LGI, *Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe*, ed. Davey K., 2009, accessed on November 15 at: http://lgi.osi.hu/publications/2010/411/Davey_Local_Government_2010.pdf
- OSI/LGI, *Proceedings of the Second South-Eastern Europe Regional Ministerial Conference, Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*, 2007, accessed on November 15, 2010: http://lgi.osi.hu/publications/2007/374/SEE_complete.pdf
- OSI/LGI, *Who decides? Development, Planning, Services and Vulnerable Groups*, ed. Pallai K., 2009, accessed on November 15 at: http://lgi.osi.hu/publications/2009/405/Pallai_Wrong_Questions_2.pdf
- Ovcharenko, V. *Government Financing of NGOs in Kazakhstan: Overview of a Controversial Experience*, *The International Journal for Not-for-Profit Law*, Volume 8, Issue 4, August 2006
- PACT memo, *Overview of Social Contracting in Ukraine*, July 2010
- PFCS, *White Paper on Government and NGO Cooperation in Armenia*, 2007
- PFCS, *Recommendations On Promotion Of Implementation Of Social Partnership Regulation*, 2008
- PFCS, *Social Assistance And Cooperation Of Republic Of Armenia*, 2008
- Platt, D., *Contracting and Agreements with the Voluntary Sector: An SSD View*, accessed on November 18, 2010 at: <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/drawline/PLATT.pdf>
- PUMA, *Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services, Policy Brief No.2.*, 1997, accessed on February 11, 2011 at: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/40/1901785.pdf>
- Robinson, M., White, G., *The Role of Civic Organizations in the Provision of Social Services: Towards Synergy*, 1997, accessed on October 9, 2010 at: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/previous/en_GB/rfa-37/_files/82530852568570736/default/RFA37.pdf
- Salamon, L.M., Sokolowski, S. W, et al, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volume Two, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004
- Scheye, E., *State-Provided Service, Contracting Out, and Non-State Networks: Justice and Security*

as Public and Private Goods and Services, OECD/The International Network on Conflict and Fragility and the Partnership for Democratic Governance, 2009, accessed on February 11, 2011 at: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/43599221.pdf>

Seidenstat, P., *Contracting Out Government Services*, Praeger Publishers, 1999

Shergold, P., *Contracting Out Government – Collaboration or Control?*, 2008, accessed on October 9, 2010 at: <http://www.csi.edu.au/uploads/31642/ufiles/Lecture%20Series%20No.%201%20-%20Contracting%20out%20Government.pdf>

Slyke, D.M.van, *The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services*, *Public Administration Review*, May/June 2003, Vol.63, No.3, accessed on November 15, 2010 at: http://localgov.fsu.edu/readings_papers/Service%20Delivery/Van_Slyke_Mythology_of_Privatization.pdf

Struyk R., *Contracting with NGOs for Social Services: Building Civil Society and Efficient Local Government in Russia*, 2003, accessed on October 9, 2010 at: http://www.urban.org/UploadedPDF/410871_ContractingwithNGOs.pdf

The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development, accessed on November 12, 2010 at: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

Tobis, D., *Moving from Residential Institutions to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, 2000, accessed on December 5, 2011 at <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172671461088/MovingFromResTobis.pdf>

Toftisova, R., *Cooperation in the Area of Social Services Delivery and Mechanisms of State Financing of NGOs (Sample Models)*, The Inter-

national Journal for Not-for-Profit Law, Volume 3, Issue 4, April 2001

Toftisova, R., *Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned*, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 8, Issue 1, November 2005, accessed on December 5, 2011 at http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss1/special_2.htm

UCIPR, *State Funding of Civil Society Organizations*, 2010, accessed on October 9, 2010 at: http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/finance_NGO_2010.pdf

UNDP, EMES European Research Network Project, *Social Enterprise: A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation*, 2008, accessed on February 11, 2011 at: <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/2F171313-F203-1EE9-B687694A1F8C9AEC>

UNDP/Foundation for the Advancement of Economics. Faculty of Economics, Belgrade, *Assessment of Results of the Social Innovation Fund*, 2010, accessed on February 11, 2011 at: <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=4485>

UNDP, *Procurement Guide*, assessed on February 17, 2011: <http://content.undp.org/go/user-guide/cap/procurement/principles/>

UNDP, *The Role of Social Enterprises in Employment Generation in Armenia*, December 2007

United Nations Economic and Social Council, *The right to the highest attainable standard of health: 08/11/2000. E/C.12/2000/4.: General Comment No.14 (2000) to article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* assessed on February 17, 2011 at: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/E.C.12.2000.4.En>

USAID Armenia, *Social Protection Systems Strengthening Project, Legal Analysis on the En-*

titlement of NGOs to Enter Into Social Service Agreement, 2008

USAID, Current Social Assistance Programs and Challenges in Armenia: 2007, 2007, accessed on October 9, 2010 at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN739.pdf

USAID, The NGO Sustainability Index 2008, Warner, E., Public Financing Mechanisms and their Implications for NGO Sustainability, accessed on June 17, 2010 at: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/article2.pdf

USAID, The NGO Sustainability Index 2008, 2009 and 2010 http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/

Wagstaff, A., Social Health Insurance vs. Tax-Financed Health Systems - Evidence from the OECD, Policy Research Working Paper, World Bank 2009, accessed on December 5, 2011 at <http://faculty.arts.ubc.ca/revans/Wagstaff.pdf>

World Bank and National Statistics Service of Armenia, Social Snapshot and Poverty in Armenia, 2009, accessed November 15, 2010: http://www.armstat.am/file/article/poverty_2009e_5.pdf

World Bank, Contry data: Armenia, accessed November 30, 2011 at: <http://data.worldbank.org/country/armenia>

World Bank, Contry data: Kazakhstan, accessed November 30, 2011 at: <http://data.worldbank.org/country/kazakhstan>

World Bank, Contry data: Ukraine, accessed November 30, 2011: <http://data.worldbank.org/country/ukraine>

World Bank, Kazakhstan: Electronic Government Procurement, 2004, accessed on November 15, 2010 at: <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServ->

[er/WDSP/IB/2009/04/15/000333038_20090415043621/Rendered/PDF/481110WP0Repor10Box338882B01PUBLIC1.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServ-er/WDSP/IB/2009/04/15/000333038_20090415043621/Rendered/PDF/481110WP0Repor10Box338882B01PUBLIC1.pdf)

World Bank, Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia, Washington, D.C., 2000

World Bank, Practical Issues in Contracting for Primary Health Care Delivery: Lessons from Two Large Projects in Bangladesh, 2008, accessed on October 9, 2010 at: http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objec-tID=48613&lprogram=6

World Bank, Serbia Social Assistance and Child Protection Note, 2006, accessed on February 2011, at: http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/Serbia_social_assistance.pdf

World Bank, Ukraine: Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy: Selected Issues, 2008, accessed on November 15, 2010 at: <http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/UkrainePFRFinalEng2.pdf>

World Bank, What is Decentralization? accessed on November 15, 2010 at: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

Young, Dennis R., Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives, in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29: 149, 2000, p. 153

Legi, acte legislative, regulamente și instrucțiuni

Armenia, Code of participatory cooperation between RA Ministry of Labor and Social Affairs and Public Organizations, 2008 at: http://www.ngo.am/eng/index.asp?page=ecnl_materials&matid=

- Armenia, Concept note on organization of the process of provision of integrated social services adopted by the Armenian Government on 3 June 2010 at: http://www.mss.am/home/links.php?id_link=124#
- Armenia, Law on procurement, 22 December 2010 at: <http://gnumner.am/en/category/6/1.html>
- Armenia, Law on public associations, 4 December 2010 at, www.parliament.am/law_docs/241201HO268eng.pdf
- Armenia, Law on social assistance, 24 October 2005 at: <http://www.arlis.am/#>
- Armenia, Social partnership regulation of the city of Vanadzor, 2006
- Bulgaria, Law on Non-Profit Legal Entities, published in State Gazette 81 on 6 October, 2000
- Bulgaria, Law on Social Support, published in State Gazette 56 on 19 May 1998
- Charity Commission, Charities and Public Service Delivery – An Introduction and Overview, accessed on October 9, 2010 at: <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc37.aspx>
- EC, Communication of General Interest on „Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment”, 2007, accessed on October 9, 2010 at: http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm
- EC, Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, accessed on October 9, 2010 at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:EN:PDF>
- EC, White paper on services of general interest [COM(2004) 374], 2004, accessed on October 9, 2010 at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374_en01.pdf
- Kazakhstan, Law on Public Procurement #303-III, published in Kazakhstanskaya pravda on 7 August, 2007
- Kazakhstan, Law on Specialized Social Services #114-IV, published in Kazakhstanskaya pravda on 31 December 2008
- Kazakhstan, Law on State Social Contracts #36-III, published in Kazakhstanskaya pravda on 16 April 2005
- Moldova, Law on Social Services LPO123/2010, published in Monitorul Oficial on 3 September 2010
- UK, Compact Code of Good Practice: Funding and Procurement, 2008, accessed on October 2010 at: http://www.thecompact.org.uk/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=100322
- Ukraine, Kiev regulation on social contracting 2000
- Ukraine, Concept on Enabling Civil Society in Ukraine, published in Official Gazette of Ukraine on 3 December 2007
- Ukraine, Law on Licensing of Certain Types of Economic Activities № 1775-III, published in Official Gazette of Ukraine on 21 July 2000
- Ukraine, Law on Public Associations N 2460-XII, published in Gazette of Verkhovnaya Rada of Ukraine on 25 August 1992
- Ukraine, Law on Social Services № 966-IV, published in Official Gazette of Ukraine on 10 September 2003

Ukraine, Law on State Procurement № 2289-VI, published Official Gazette of Ukraine on 9 July 2010

Ukraine, Law on Youth and Children Associations № 281-XIV, published in Official Gazette of Ukraine on 8 January 1999

Ukraine, Mykolaiv, Regulations on annual competition for self-governance bodies, 2009
Ukraine, Mykolaiv, Regulations on expert competition committee at Mykolaiv executive city council, 2010

Ukraine, Mykolaiv, Program on development of self-governing bodies in the city of Mykolaiv in 2010-2011

Ukraine, Mykolaiv, Program of social investment in the city of Mykolaiv, 2006

Ukraine, Odessa regulation on social contracting, 2000

Ukraine, Odessa resolution no. 5943 of 13 July 2010 on approval of the program for solving priority social problems in the city of Odessa with the assistance of social contracting mechanism

Ukraine, Odessa resolution no. 1411-01 of 14 July 2010 and its addenda on announcement of the social projects competition for implementation of the program for solving priority social problems in the city of Odessa with the assistance of social contracting mechanism in 2010

Ukraine, President's Decree 1085 On Optimizing the System of Central Executive State Bodies, assessed on November 30, 2011 in Russian: <http://www.profiwins.com.ua/ru/news/1381-1085.html>

Ukraine, Rules on tenders 2004

UNCITRAL Texts and Status, accessed on October 9, 2010 at: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts.html



UNDP Bratislava Regional Centre

Grosslingova 35
811 09 Bratislava
Slovak Republic

Tel.:(421-2)59337-111
Fax.:(421-2)59337-450
<http://europeandcis.undp.org>