

**INSTITUTUL DE CERCETARE
PENTRU DEZVOLTARE SOCIALĂ ȘI INOVARE - ICED**

COLABORAREA PUBLIC-PRIVAT

**ÎN DEZVOLTAREA SERVICIILOR DE ASISTENȚĂ
PENTRU (RE)INTEGRAREA SOCIO-PROFESIONALĂ
A CATEGORIILE DEZAVANTAJATE PE PIAȚA MUNCII**

**Editat de
INSTITUTUL DE CERCETARE PENTRU DEZVOLTARE
SOCIALĂ ȘI INOVARE – ICED**

Editor și coordonator: LORENI BACIU

Autori:

Melinda DINCĂ

Loreni BACIU

Theofild LAZĂR

**INSTITUTUL DE CERCETARE
PENTRU DEZVOLTARE SOCIALĂ ȘI INOVARE - ICED**

COLABORAREA PUBLIC-PRIVAT

**ÎN DEZVOLTAREA SERVICIILOR DE ASISTENȚĂ
PENTRU (RE)INTEGRAREA SOCIO-PROFESIONALĂ
A CATEGORIILE DEZAVANTAJATE PE PIAȚA MUNCII**

**Editat de
INSTITUTUL DE CERCETARE PENTRU DEZVOLTARE
SOCIALĂ ȘI INOVARE – ICED**

Editor și coordonator: LORENI BACIU

Autori:

**Melinda DINCĂ
Loreni BACIU
Theofild LAZĂR**



Coordonatori ai colecției

ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE: Mihaela TOMIȚĂ; Simona Maria STĂNESCU

Copyright © 2015, Editura Pro Universitaria

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

DINCĂ, MELINDA

Colaborarea public-privat în dezvoltarea serviciilor de asistență pentru (re)integrarea socio-profesională a categoriilor dezavantajate pe piața muncii ;

ed. și coord.: Loreni Baciu / Melinda Dincă, Loreni Baciu, Theofild Lazăr. -

București : Pro Universitaria, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-26-0213-0

I. Baciu, Loreni

II. Lazăr, Theofild

III. Baciu, Loreni (coord.)

36

Acest material a fost elaborat, editat și publicat de către Institutul de Cercetare pentru Dezvoltare Socială și Inovare – ICED, în cadrul proiectului „*Integrat, Activ, Independent! Facilitarea integrării pe piața muncii a grupurilor vulnerabile din județul Timiș*” – POSDRU/115/6.2/G/123561, proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013 „Investește în oameni!”.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.

INTRODUCERE: O PROVOCARE MANAGERIALĂ CONTINUĂ – DEZVOLTAREA SERVICIILOR DE ASISTENȚĂ PENTRU CATEGORIILE DEZAVANTAJATE, ÎN CONTEXTUL INSUFICIENȚEI RESURSELOR

Sistemul de asistență socială, compus din prestații (sau beneficii) și servicii sociale, a cunoscut multe transformări în țara noastră, în perioada post-comunistă. Însă, cea mai importantă și cea mai necesară dintre acestea încă nu s-a petrecut: orientarea cu preponderență către servicii și utilizarea prestațiilor (sau beneficiilor) sociale ca măsură adiacentă și nu invers.

Importanța superioară a serviciilor, comparativ cu cea a prestațiilor (beneficiilor) sociale, nu este un subiect de dezbatere: atât teoria, cât și politica socială sunt de acord cu această ierarhizare. Ceea ce nu s-a întâmplat încă, este trecerea afirmației din teorie în practică, la nivelul organizării și funcționării instituțiilor de asistență socială din România.

În acest moment, în țara noastră, instituțiile publice furnizoare de asistență socială sunt suspendate între două dimensiuni: cea teoretică (la nivel de misiune, scop și strategie), ce îi prescrie o acțiune direcționată către încurajarea beneficiarilor persoane vulnerabile în obținerea autonomiei față de beneficiile sociale, prin integrarea lor socială și profesională (menită să le asigure un venit constant, rezultat din munca prestată), și cea practică (la nivel de resurse financiare, umane și materiale), ce îi limitează capacitatea de intervenție la o serie de instrumente pre-definite de lege și evident nefuncționale – prestațiile (beneficiile) sociale. Discrepanța între obiectivele generale și instrumentele și resursele disponibile pentru atingerea acestora este evidentă: furnizând beneficii sociale, uneori pe o perioadă nedeterminată, dorim să sprijinim beneficiarii să devină independenți de acestea!

Legea actuală care reglementează funcționarea sistemului de asistență socială (Legea nr. 292/2011) prevede următoarea împărțire a responsabilității între nivelul central și cel local în finanțarea beneficiilor și serviciilor de asistență socială: nivelul central își asumă finanțarea beneficiilor acordate în baza unor prevederi legale specifice (beneficii distribuite prin intermediul instituțiilor de la nivel local), în vreme ce nivelului local îi revine responsabilitatea finanțării serviciilor sociale furnizate la nivel local. Teoretic, această distribuție a responsabilităților este una corectă: autoritățile locale sunt cele care cunosc cel

mai bine nevoile sociale de la nivelul comunității și, în consecință, tot ele sunt cele care pot furniza cele mai adecvate servicii pentru a răspunde acestor nevoi. Practic, însă, lucrurile stau cu totul altfel: autoritățile locale (în special cele de la nivelul comunităților rurale), având opțiunea, dar nu obligația de a înființa servicii sociale aferente nevoilor comunității, aleg să nu o facă, preferând să investească banii în alte direcții.

Opțiunea de a nu înființa servicii sociale poate fi motivată politic (un exemplu în acest sens ar fi afirmația unui edil local, făcută la un moment dat, într-un context privat: „De ce să investesc banii într-un centru de zi pentru copiii romi, când aș putea să asfaltz 2-3 străzi? Romii nu vin la vot, dar cetățenii care circulă cu mașina pe strada respectivă, vor ști că aceasta a fost asfaltată de mine și mă vor vota și pentru următorul mandat!”) sau de absența resurselor. Adesea, administrațiile publice locale, în special cele din mediul rural, nu au bani nici pentru a-și angaja un asistent social, cu atât mai puțin pentru a înființa un serviciu social.

În mediul rural, vom întâlni adesea, la nivelul autorităților publice locale, un singur angajat al serviciului public de asistență socială, uneori fără studii de specialitate, care pe lângă atribuțiile în asistență socială, are o mulțime de alte atribuții de ordin administrativ, care nu au nici un fel de legătură cu domeniul asistenței sociale. Această situație este reprezentativă chiar și pentru comunități cu mii de locuitori, în care procentul persoanelor care fac parte din categorii vulnerabile (persoane cu dizabilități, persoane de etnie romă, părinți singuri, persoane provenite din categorii dezavantajate socio-economic etc.) depășește 50%.

În aceste comunități este foarte greu, dacă nu imposibil, să vorbim despre dezvoltarea serviciilor de asistență socială, când este foarte probabil că furnizarea asistenței sociale se face în cadrul unui compartiment, birou (sau o altă denumire neutră) și nu în cadrul unui serviciu, pentru că nu sunt îndeplinite condițiile de acreditare pentru un serviciu public de asistență socială (SPAS).

Astfel, se ajunge la situația ca, la nivelul unui județ (chiar în județele dezvoltate economic), singurii actori instituționali furnizori de servicii sociale să fie Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului - DGASPC (care acționează la nivel județean) și serviciile administrației publice locale de la nivelul municipiilor și orașelor (SPAS). Având în vedere că SPAS-urile se adresează doar locuitorilor comunității deservite, rămâne, deci, în sarcina DGASPC furnizarea serviciilor pentru restul locuitorilor județului (cei în afara razei deservite de un SPAS).

Acesta este unul din motivele pentru care DGASPC-urile încă sunt instituții-mamut (cu sute sau chiar mii de angajați), cu bugete enorme, a căror funcționare este îngreunată tocmai de aceste două caracteristici și a căror eficiență, atât în

soluționarea cazurilor, cât și cheltuirea bugetelor, este extrem de redusă. Cei mai mulți dintre beneficiarii acestor instituții sunt beneficiari „recurenți” (de exemplu, în cazul familiile care își abandonează copiii, este cunoscut faptul că modelul este repetitiv – există situații în care, în evidența serviciilor de protecție a copilului din cadrul DGASPC-urilor, se află 5 sau chiar mai mulți frați, abandonați, pe rând, de aceiași părinți), ceea ce dovedește, în fapt, eșecul serviciilor furnizate. Cauzele sunt multiple, variind de la insuficiența resurselor umane, corelată cu o încărcătură mare de caz pentru personalul de specialitate și până la birocrăția excesivă, care transformă personalul de specialitate în simpli funcționari, pentru care devină mai importantă completarea de formulare în anumite termene, decât finalitatea intervenției cu beneficiarul. La toate acestea se adaugă și factorul politic, ce afectează nivelul managerial – schimbarea partidelor politice la guvernare angrenează inclusiv schimbarea managerilor instituțiilor publice locale, fapt care afectează modul de funcționare al instituției, pentru că orice manager nou instalat are propria viziune asupra modului în care ar trebui să se petreacă lucrurile. Astfel, aproape la fiecare 4 ani, instituția greoaie, care procesează foarte încet schimbarea (și poate abia ce a „absorbit” schimbarea generată de mandatul instalat în urmă cu 4 ani), va trebui să își schimbe din nou direcția.

În linii mari, acesta este contextul în care managerii instituțiilor furnizoare de servicii sociale trebuie să lucreze – cu resurse puține, sub constrângeri birocratice stricte și sub permanenta influență (adesea nefastă) a factorului politic. Dacă managerul este unul dedicat misiunii sale, atunci la acestea se va adăuga și responsabilitatea față de beneficiari și față de calitatea serviciilor adresate acestora. Numai sub imperiul acestui ultim element, managerul va găsi soluții pentru a depăși toate celelalte obstacole.

Materialul de față prezintă povestea unui proiect implementat în colaborare de tip public-privat, între Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Timiș și 4 organizații din mediul privat, care s-au afiliat demersului de sprijinire a categoriilor vulnerabile (părinți ai copiilor aflați în evidența serviciilor de protecție a copilului sau în risc de a intra în această categorie), prin asistarea lor în vederea integrării pe piața muncii.

Proiectului „*Integrat, Activ, Independent! Facilitarea integrării pe piața muncii a grupurilor vulnerabile din județul Timiș*” – POSDRU/115/6.2/G/123561, a fost cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea resurselor Umane 2007-2013 „Investește în oameni!”, fiind implementat în perioada 1 Martie 2013 – 28 Februarie 2015 de către Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Timiș, în parteneriat cu Asociația COLFASA, SC Psihoprofil SRL, Institutul de Cercetare pentru Dezvoltare Socială și Inovare – ICED și SIVECO România SA.

Primele 4 capitole carte sunt dedicate aspectelor teoretice cărora li se subordonează domeniul de acțiune al acestui proiect, ultimele 2 capitole cuprinzând descrierea pe larg a activităților derulate în cadrul proiectului, a modului în care a decurs colaborarea dintre parteneri, a impactului pe care proiectul l-a avut asupra beneficiarilor și asupra comunității în ansamblul său.

Evaluarea acestui impact a fost realizată în cadrul unui studiu finanțat prin proiect și derulat de către doamna *Melinda Dincă*, *Expert evaluare calitativă* în cadrul proiectului. Rezultatele acestei investigații realizate asupra beneficiarilor, a membrilor echipei proiectului și a reprezentanților altor colaboratori din comunitate, sunt prezentate în capitolul 4.

Fragmentele cele mai reprezentative din interviurile derulate în cadrul studiului au fost incluse în secțiunea Anexe.

I. COEZIUNEA SOCIALĂ CA FACTOR DETERMINANT ÎN DEZVOLTAREA SOCIALĂ

Theofild Andrei LAZĂR

1.1. ROLUL COEZIUNII SOCIALE ÎN COMBATERICA SĂRĂCIEI ȘI EXCLUZIUNII SOCIALE

Există mai multe abordări conceptuale diferite referitoare la coeziunea socială. Acestea pot varia în funcție de perioadă, trend cultural și idei politice dominante și diferă unele de altele, în principal în ceea ce privește rolurile actorilor implicați, domeniile abordate sau grupurile cărora se adresează și metodele pe care le folosesc pentru a promova această coeziune.

Investigarea intensă din ultima perioadă în vederea clarificării conceptului de coeziune socială scoate la iveală o nevoie specifică societăților moderne în care standardele de coordonare a acțiunilor indivizilor și colectivităților sunt supuse unor proceduri complexe de legitimizare. Modificările care apar într-un ritm alert în asemenea societăți deschise și diversificate trebuie analizate în profunzime în vederea prevenirii potențialelor “crize coezive” sau în vederea întăririi unor forme de coeziune mai slabe, care se bazează mai degrabă pe incluziune. Conceptul de coeziune socială care trebuie urmărit trebuie să răspundă tuturor nevoilor din societate.

Prin urmare coeziunea socială se dovedește a fi un concept politic de importanță majoră, fundamental pentru crearea strategiilor de dezvoltare în societățile moderne care se bazează pe principii legitime și sustenabile.

Ea reprezintă în fapt *abilitatea societății de a asigura bunăstarea pe termen lung pentru toți membrii săi, incluzând aici acces egal la resursele disponibile, respect pentru demnitatea umană și diversitate, autonomie individuală și colectivă și implicare responsabilă.*

Acest mod de a defini coeziunea, inspirat din definiția oferită de Strategia Consiliului Europei pentru Coeziune socială, presupune implicare socială în vederea reducerii disparităților la minim și evitării polarizărilor, fiind bazată pe cele patru dimensiuni fundamentale ale bunăstării umane: acces egal și corect, demnitate individuală și colectivă, autonomie individuală și participare la viața comunității. Aceste principii determină calitatea legăturii dintre indivizi între ei și dintre indivizi și comunitatea din care fac parte.

În acest context coeziunea socială nu reprezintă doar un concept nostalgic, care tânjește după o armonie socială pierdută, ci reprezintă un concept practic care descrie aspecte de strategie politică pentru o societate modernă bazată pe respectarea de drepturi: sustenabilitate și libertate, acceptarea diversității, preocupare pentru demnitatea umană, autonomie și libertate în luarea deciziilor prezente și viitoare atât pentru indivizi, cât și la nivel de comunitate. Coeziunea este antonimul conceptului de diviziune.

Unul dintre oamenii de știință preocupați de acest concept a fost Emile Durkheim, care a studiat factorii care mențin împreună indivizii din societățile complexe. Coeziunea pentru Durkheim este ilustrată de relațiile de interdependență dintre membrii unei societăți, "loialități și solidaritate împărtășită" (Durkheim, 1893). Conceptul de solidaritate socială, care stă la baza înțelegerii lui Durkheim cu privire la coeziunea socială, poate fi diferențiată în două: solidaritate mecanică și solidaritate organică. De la publicarea cărții lui Durkheim "Diviziunea muncii în societate" din 1893, mulți autori, incluzându-l aici și pe distinsul sociolog Max Weber, au abordat tematica coeziunii sociale. De-a lungul timpului au fost formulate diferite definiții ale conceptului, existând o varietate largă de înțelegeri ale termenului (Jenson, 1998; Woolley, 1998; Berger-Schmitt, 2000; Kearns and Forrest, 2000; Fainstein, 2001; Forrest and Kearns, 2001; Kronauer, 2002; Chiesi, 2004; Maloutas and Malouta, 2004; Kronauer, 2007). Deși, abordările sunt diferite, în majoritatea studiilor celor mai sus menționați se poate distinge un element comun ale coeziunii sociale: multidimensionalitatea.

Levitas (1998) a caracterizat dezbaterea cu privire la coeziunea socială ca pe discursuri "social-integraționaliste", în strânsă legătură cu conceptul despre solidaritate socială a lui Durkheim.

Potrivit lui Durkheim, dezintegrarea societății în unități atomizate poate fi prevenită numai prin solidaritatea socială născută din credințe comune împărtășite. Societatea este conceptualizată ca un organism ale cărui sisteme reprezintă funcții necesare echilibrului social, sau reproducerea stabilă a organismului.

Reproducerea socială are loc deoarece oamenii sunt de acord să respecte reguli sociale ancorate în adevărurile percepute. Aceste adevăruri sunt revitalizate și sanctificate în societățile industriale prin ritualuri asociate religiei, prin înscrierea în asociații, cluburi și alte diferite uniuni, prin formalitățile muncii plătite și a nivelului de educație și calificărilor necesare pentru a accesa o anumită profesie sau ocupație. Solidaritatea organică apare în urma participării democratice și raționale în grupuri sociale. Fără legăturile date de solidaritate și fără importanța oferită de ritualuri, indivizii pot cădea într-o stare de "anomie" caracterizată prin respingerea societății și comportament antisocial agresiv (Giddens, 1972).

Asemenea lui Durkheim, Max Weber este citat în mod frecvent în studiile privitoare la incluziunea socială. Weber dezbate formele particulare de interacțiune socială, care afirmă el, trezesc emoții, crează credințe puternice și un sens al solidarității în cadrul unei comunități (Giddens, 1971). Weber se concentrează pe efectele emoționale care rezultă din interacțiunile dintre indivizi, pe focusarea atenției pe un obiect comun și pe coordonarea acțiunilor comune. Potrivit lui Weber, crearea solidarității emoționale nu scade nivelul conflictual, așa cum susține Durkheim, ci din potrivă reprezintă una din principalele arme utilizate în conflicte. Ritualurile emoționale pot fi folosite pentru dominare într-un grup sau într-o organizație. Aceste ritualuri pot fi căi prin care sunt formate alianțe în lupta contra altor grupuri. Mai mult decât atât acestea pot fi utilizate pentru a impune o ierarhizare de status prin intermediul căreia anumite grupuri domină altele, prin oferirea unui ideal pentru a emula în condiții inferioare, ideal pe care ceilalți îl găsesc imposibil de realizat.

Paternurile de dominare rezultate din manipularea solidarității emoționale pot fi identificate în forme variate de stratificare comunitară. Castele, grupurile etnice, grupurile educationale, religioase sau culturale pot fi forme de solidaritate stratificată, depinzând de distribuția variată a resurselor pentru producția emoțională, conform lui Weber (Collins, 1974, pp. 56-61). Perspectiva lui Weber referitoare la solidaritatea emoțională poate fi regăsită și în lucrările lui Jock Young cu privire la excluziunea socială și societatea civilă.

Young (1999) afirmă că proiectele de integrare socială nu reușesc să se adreseze originilor excluziunii sociale. Young consideră că problemele sociale apar atunci când există atât excluziune culturală, cât și excluziune structurală. Fenomenul se întâmplă, în contexte precum societățile vestice, mai dezvoltate, în care oamenii săraci, fără resurse materiale, pentru a fi motivați să iasă din starea de dependență, sunt bombardați cu mesaje prin mass-media și sistemul educațional, prin care li se spune că ei trăiesc într-o societate meritocratică, în care este de ajuns să încerci și vei reuși. Acesta reprezintă un proces de privare relativă prin care oamenii săraci se văd ca indivizi privați material în cadrul societății în care trăiesc. Asemenea privări relative cauzează excluziunea socială prin experiențe subiective de inegalitate și nedreptate în procesul oamenilor săraci de a obține ceva ce nu poate fi obținut. Young (1999: 401) consideră că apariția unei societăți superioare implică împuternicirea piețelor muncii și creșterea individualismului preocupat de indentitate și auto-dezvoltare. El afirmă că mai important în acest proces este ca indivizii să își creeze roluri, decât să preia roluri. Cultura excluziunii sociale este strâns legată de cea a lumii exterioare, este dinamică, este propulsată de contradicțiile dintre oportunități și idealuri, de negarea "cetățeniei economice" și de blocarea acceptării sociale.