

CADRUL LEGAL ȘI FINANCIAR PENTRU INSERȚIA PROFESIONALĂ A CETĂȚENILOR CU DIZABILITĂȚI - CAZUL ONCE

Carlos Domínguez López de Castro^[1]

Rezumat

Acest studiu are scopul de a sublinia utilizarea Principiilor de Economie Socială pentru inserția persoanelor cu dizabilități din Spania în perioada dintre începutul anilor 80 și prezent. Cadru financiar și legal al sub-sectorului Economiei Sociale este descris pentru a explica cadrul instituțional al Instituțiilor ONCE: triumphiul format din Fundația ONCE - Grupul FUNDOSA - Fundația INSERTA. Acest cadru Instituțional este sintetizat în Programul XTALENTO care este co-finanțat de Fondul Social European. Acest sistem de economie socială a obținut indicatori remarcabili și este sustenabil. Ar trebui România să copieze acest model sau ar trebui să extragă din el cele mai bune practici? Această întrebare deschisă se găsește la finalul studiului. Ca și elemente subsidiare, este explicat sistemul sofisticat spaniol pentru absorbția Fondurilor structurale, în special Fondul Social European și se face o comparație cu sistemul din România.

Cuvinte cheie: *dizabilități, inserție în muncă, Itinerarii de Inserție, Fundația ONCE, Economie Socială*

Introducere

ONCE (www.once.es) a fost creată în anul 1938 pentru a oferi protecție socială persoanelor oarbe sau cu deficiențe grave de vedere. În 1988, Fundația ONCE (www.fundaciononce.es) a fost creată din ideea de a extinde modelul de protecție socială construit în peste 75 de ani către alte grupuri de persoane cu dizabilități. Grupul FUNDOSA (www.grupo-fundosa.es) a fost înființat în 1989 pentru a fi un instrument al Fundației ONCE. În 2009, s-a creat FSC - Inserta (www.fsc-inserta.es) pentru a continua activitatea de mediere realizată de Fundosa Social Consulting.

^[1] Expert în proiecte finanțate de Uniunea Europeană, tel.: 0034653332698; e-mail: carlosdlc2012@gmail.com.

Aceste patru întreprinderi sociale au construit un sistem de inserție al persoanelor cu dizabilități utilizând principiile economiei sociale.

În perioada 2004 – 2012, Fundația ONCE a creat 94.934 locuri de muncă și a instruit 87.042 persoane. Numai în 2012, s-au creat 5.562 locuri de muncă și 432 de poziții ocupaționale erau pentru persoanele cu dizabilități. Grupul FUNDOSA conduce 33 de întreprinderi care derulează 356 de centre de lucru din cadrul Sectorului Economiei Sociale și are peste 14.000 de angajați, 70 la sută dintre ei fiind persoane cu dizabilități. În sfârșit, în perioada 2009 – 2011, FSC-INSERTA a introdus pe piața muncii 12.058 persoane folosind 30 de centre de lucru și 268 de mediatori, 80 la sută din ei fiind persoane cu dizabilități.

Aceste cifre au fost obținute aplicând *Principiile Economiei Sociale*^[1] asupra inserției persoanelor cu dizabilități. Această dezvoltare a capacității instituționale nu poate fi separată de evoluțiile legislative și financiare care au modelat Sectorul Economiei Sociale și în special domeniul inserției persoanelor cu dizabilități din Spania. Acest studiu are ca scop relatarea modului în care s-au desfășurat aceste evoluții, să descrie sistemul ONCE și să extragă concluzii și recomandări pentru România care se află în punctul de a extinde sectorul său de economie socială și să primească a doua rundă de fonduri structurale din cadrul perspectivelor financiare 2014 – 2020.

Pentru atingerea acestui obiectiv, studiul se va concentra pe elementele legislative și financiare ce susțin un cadru instituțional construit în mai mult de 30 de ani de extindere a sectorului economiei sociale din Spania:

^[1] *Legea nr. 5/2011 a Economiei Sociale* definește Principiile ce caracterizează Economia Socială din Spania în articolul 4:1 – Prioritatea persoanelor și a obiectivul social față de capital. 2. – Cifra de afaceri obținută din activitatea economică este în principal aplicată conform contribuției aduse și a serviciului sau activității realizate de partenerii sau de membrii instituției și în scopul atingerii obiectivelor sociale ale instituției. 3. – Încurajarea solidarității interne și a solidarității sociale, lucru ce favorizează luarea unui angajament pentru dezvoltarea locală, oportunități egale pentru bărbați și femei, coeziune socială, integrarea persoanelor cu risc de excluziune socială, plasare stabilă și de calitate a forței de muncă, concilierea vieții personale și profesionale și a sustenabilității. 4. – Independență față de autoritățile publice.

- Printre elementele legislative, este necesar să menționăm Legea 5/2011 de Economie Socială care recunoaște ONCE ca fiind „o entitate singulară” în cadrul sectorului de economie socială;
- Printre elementele financiare. Fundația ONCE a fost nominalizată ca și organism intermediar în cadrul Programului Operațional al Fondului Social European 2007 – 2013 cu un buget de 174 milioane Euro de cheltuit pentru inserția persoanelor cu dizabilități;

Astfel, ONCE, Fundația sa ONCE, întreprinderea socială FUNDOSA Grup și Agenția de Mediere FSC INSERTA au creat un sistem complet pentru a integra persoanele cu dizabilități utilizând Principiile Economiei Sociale. Cadrul legal este abordat primul, începând cu anii 1980 prin lansarea unei legislații avansate și a continuat cu înființarea Centrelor Sociale pentru Ocuparea Forței de Muncă, apoi cu legislația care a creat Întreprinderile de Inserție și Agențiile de Mediere. Secțiunea se încheie cu realizarea unei scurte comparații cu proiectele de lege din România. Apoi, studiul explică sistemul sofisticat dezvoltat de Spania pentru a crește rata de absorbție a Fondului Social European utilizând Principiile Coeziunii (Programare, Parteneriat și Co-finanțare/Auxiliaritate) și rolul jucat de Fundația ONCE ca Organism Intermediar. România apare sumar la finalul acestei secțiuni în realizarea unei comparații cu modelul Spaniei. Guvernul României ar putea aproba legea economiei sociale în anul 2014 și, după finalizarea unei perioade complete de programare (2007 - 2013), începe Perioada de Programare 2014 – 2020.

În cea de-a treia secțiune, cadrele Legal și Financiar sunt utilizate pentru a descrie cadrul Instituțional al Sistemului Integral construit de ONCE de la începutul anilor 1980 pentru inserția persoanelor cu dizabilități prin utilizarea Principiilor Economiei Sociale. După ce s-au rezumat principalele observații, se extrag concluzii și recomandări acordând atenție potențialului de transferabilitate al experienței Spaniei către România.

În ce privește transferabilitatea, s-a obișnuit ca, după ce România a intrat în Uniunea Europeană, să fie comparată cu Spania; România este la fel ca Spania dar cu douăzeci de ani în urmă. Dezvoltările care au avut loc de atunci fac ca această afirmație să nu fie prea realistă. În ciuda asemănărilor, România are un context diferit și pleacă dintr-o poziție

diferită. Experiența Spaniei ar putea fi ilustrativă, dar România va face lucrurile într-un mod românesc.

Cadrul legislativ pentru inserția persoanelor cu dizabilități în Spania

Legea Economiei Sociale nr. 5/2011, echivalentul spaniol al legislației pe care România o dezvoltă în acest sector, are două caracteristici relevante pentru acest studiu:

1. Recunoaște Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă (Centros Especiales de Empleo, numite de acum înainte SEC) ca o formă de Întreprinderi Sociale, ceea ce înseamnă că ele urmează Principiile Economiei Sociale;
2. În cea de-a treia prevedere adițională, definește *ONCE ca fiind o entitate singulară din sectorul economiei sociale*. Acest statut special este o consecință a activității derulate sub aceste principii ale economiei sociale din ultimii treizeci de ani.

În prezent, această legislație recentă recunoaște practicile care au operat și funcționat timp de mulți ani. În cazul Spaniei, funcționarea acestora a început la începutul anilor 1980 cu dezvoltarea unui cadru legislativ avansat.

În 1982, a apărut *Legea nr. 13/1982 cu privire la integrarea persoanelor cu dizabilități*. De fapt, această legislație a fost o recunoaștere totală a drepturilor persoanelor cu dizabilități. A recunoscut în mare măsură nevoia de sprijin adițional pentru a obține integrarea acestui grup exclus. Această discriminare „pozitivă” a fost un element cheie pentru a avansa schimbarea culturală care recunoaște persoanele cu dizabilități ca fiind cetățeni cu drepturi depline. Această lege a deschis două itinerarii de inserție pentru persoanele cu dizabilități:

- primul este reprezentat de Centrele Speciale de Ocupare a Forței de Muncă și „relația specială” pe care acestea le au cu persoanele cu dizabilități pe care le angajează;

- al doilea stabilește că *întreprinderile cu mai mult de 50 de angajați trebuie să aibă două procente din personalul angajat rezervate pentru*

persoanele cu dizabilități^[1]. Această măsură devine foarte importantă în obținerea unei integrări totale, deoarece creează o obligație/responsabilitate în cadrul întreprinderilor. Trebuie spus că întreprinderile nu respectă această cerință, dar ea a creat condițiile pentru a pune presiune pe sectorul privat.

Puse împreună, pot fi înțelese ca fiind *două etape consecutive în procesul de inserție*; persoanele cu dizabilități ar putea debuta într-o SEC și, odată ce au obținut calificările profesionale și personale, legea deschide oportunitatea/obligația pentru inserția pe „piața normală a muncii”. Din acest motiv, este foarte importantă „relația specială” pe care persoanele cu dizabilități o au cu SEC. Această „relație specială” este construită pe principiile economiei sociale.

Care este natura acestei „relații speciale”? Decretul Realo 1368/1985 deține răspunsul la această întrebare. Articolul 2 definește relația specială care se aplică persoanelor cu o dizabilitate egală sau mai mare de 33 la sută, ceea ce diminuează capacitatea de a munci în același procentaj. Mai exact, SEC s-a înființat pentru a „adapta” condițiile de muncă la această limitare mentală sau fizică. Acest lucru trebuie înțeles ca o recunoaștere a faptului că persoana cu dizabilități, conform Legii 13/1982, trebuie să fie ajutată într-un mod „pozitiv” pentru a se obține integrarea sa. De fapt, această legislație formalizează procesul de inserție al persoanelor cu dizabilități și deschide inserția altor grupuri excluse. Cu siguranță că acest lucru nu poate fi separat de urmărirea unei agende sociale în care se recunoaște responsabilitatea față de cei care se confruntă cu dificultăți.

Mai târziu în 1985, *Decretul Real nr. 2273/1985 detaliază funcționarea SEC din punct de vedere financiar al managementului și al impozitelor*. Se subliniază faptul că SEC au fost înființate cu scopul final de a realiza inserția persoanelor cu dizabilități, astfel că trebuie aplicat un „itinerariu de inserție individual”^[2] fiecărei persoane. Acest lucru în-

[1] Există o dezbatere aprinsă în Spania cu privire la eficiența acestui al doilea itinerar deoarece companiile nu îl respectă. Cu toate acestea, este clar că situația ar fi mult mai critică dacă acesta nu ar exista.

[2] Itinerariile de inserție sunt o denumire obișnuită în limbajul Uniunii Europene. Ele sunt politici de muncă ce vizează realizarea unei compatibilități între cerere și ofertă prin utilizarea combinată a unor măsuri active de plasare a forței de muncă, cum ar fi identificarea discrepanțelor, instruire, mediere și consiliere cu scopul de a

seamnă că trebuie stabilite măsuri de instruire, consiliere, sfătuire și însoțire. Din acest motiv, fiecare SEC trebuie să aibă minim 70 la sută din angajați persoane cu dizabilități, lăsând ca restul de 30 la sută să fie ocupat de persoane profesioniste, capabile să implementeze „itinerariul de inserție individual”.

Cine se ocupă de SEC și, în consecință, de integrarea persoanelor cu dizabilități? Articolul 3 afirmă că acestea ar putea fi create de sectorul public sau de orice altă entitate sau individ cu capacitatea de a acționa ca om de afaceri. Există 490 de SEC înregistrate în Spania. *Grupul FUNDOSA* conduce 289 dintre ele, ceea ce reprezintă aproape 60 la sută din această piață și face din GF principalul operator al acestor centre de inserție. GF are 58 de întreprinderi (33 din ele deținute de grup și au mai participat încă 25) și are 16870 de angajați persoane cu dizabilități (2012). Astfel, GF reprezintă un model de bune practici în dezvoltarea cotei legale pe o perioadă de 30 de ani.

În paralel cu legislația, *Decretul Real nr. 44/2007* pentru reglementarea Întreprinderilor de Inserție (numite de acum înainte IE) are ca scop definirea statutului legal al acestor întreprinderi și stabilirea unui cadru pentru promovarea inserției persoanelor excluse. Un al doilea Decret Real pentru reglementarea Agenției de Mediere (numită de acum înainte MA) permite ca entitățile ce dețin calificările și experiența necesare să semneze acorduri cu Serviciul Național de Ocupare a Forței de Muncă a, pentru a media între ofertele și cererile de muncă. *Fundația INSERTA* a fost o Întreprindere de Inserție, sub alt nume, și a devenit Agenție de Mediere în anul 2010.

Este posibilă legarea cadrului legal de cadrul instituțional: legislația cu privire la SEC face posibilă crearea Grupului Fundosa sau, cel puțin, o facilitează. Legislația IE și MA face posibilă crearea Fundației INSERTA. Ambele instituții nu pot fi gândite fără legislația avansată cu privire la inserția profesională a persoanelor cu dizabilități apărută în anul 1982. Datorită faptului că, atât Grupul FUNDOSA cât și Fundația INSERTA au aplicat principiile Economiei Sociale, dezvoltarea acestui sector în Spania este o consecință directă a cadrului legislativ robust realizat de

trasa o rută individuală pentru obținerea unui loc de muncă. De aceea, Itinerariul de Inserție tinde să fie aplicat atunci când cel ce își caută un loc de muncă se află departe de oferta de muncă și constă în rezolvarea discrepanțelor.

guvernările succesive timp de treizeci de ani. Așa cum vom vedea în următoarea secțiune, aceste evoluții legislative merg în paralel cu dezvoltarea unui sistem sofisticat pentru absorbția resurselor din Uniunea Europeană.

Acest studiu consideră că experiența ar putea fi utilă pentru *România* care lucrează să *dezvolte un draft de lege pentru sectorul economiei sociale*; (Ministerul Muncii a elaborat o legislație care se pare că va fi aprobată în 2014); un *criteriu nou pentru clasificarea persoanelor cu dizabilități* (un proiect al Băncii Mondiale de a ajuta România să avanseze cu obiectivul final de a alinia criteriile României la Standardele Internaționale); *a avut prima sa rundă de finanțare din Fondul Social European* (România a lansat în 2009 un apel de propuneri pentru dezvoltarea sectorului economiei sociale și plănuiește să lanseze o a doua rundă înainte de finalul lui 2013; în timp ce prima rundă s-a concentrat pe dezvoltarea structurilor de sector, cunoștințe și capacități, a doua rundă urmărește crearea sau dezvoltarea de întreprinderi sociale); și *programează a doua rundă din cadrul perspective financiare 2014-2020* (proiectul Acordului de Parteneriat include multe referiri la sectoarele economiei sociale, care implică o continuitate a sprijinului guvernului către întreprinderile din subordinea sa).

Cadrul financiar pentru inserția persoanelor cu dizabilități pe piața muncii

Spania are un sistem administrativ singular care a fost comparat în mod repetat cu cel al creditorilor germani. Spania este împărțită în 17 regiuni semi-autonome plus două orașe autonome: Ceuta și Melilla. Echivalentul din România este Agenția pentru Dezvoltare Regională, în sensul că amândouă aparțin NUTS II. În afară de acest lucru, ele sunt total diferite. Regiunile din Spania se bucură de un grad mare de autonomie față de guvernarea centrală. Acest sistem administrativ quasi-federal a fost construit în runde succesive de negocieri de la înființarea acestui sistem în anul 1976. Aceste runde de negocieri au adâncit decentralizarea și astăzi, de exemplu, competențele tradiționale ale guvernării centrale cum ar fi educația sau sănătatea au fost transferate către guvernele regionale; guvernarea centrală stabilește politicile naționale

(cerințele minime) și regiunile le adaptează și le transpun în realitate. Acest sistem descentralizat are consecințe legale, și mai important de atât, financiare. În mod particular, creșterea descentralizării a format sistemul administrativ astfel încât să absoarbă Fondurile Structurale, obținând cote de peste 100 la sută în perioada 2000 – 2006.

Spania, în prezent, încheie cea de-a treia Perioadă de Programare^[1] și se va muta în cea de-a patra pentru perioada 2014 – 2020. Aceste runde au experimentat o *Descentralizare crescândă* care a aplicat Principiile de Coeziune Politică într-un mod original. Principiile care vor fi luate în considerare sunt *Programarea, Parteneriatul și Co-finanțarea/Auxiliaritatea* definite în Regulamentul General de Coeziune Politică. Studiul se va concentra pe modul original în care *Fondul Social European* din Spania (ESF) a aplicat aceste principii și, odată definite, cum Instituțiile ONCE aplicate acestora au maximizat inserția persoanelor cu dizabilități folosind Principiile Economiei Sociale:

1. Primul se referă la Principiul de Programare. Spania a regionalizat cheltuielile Fondului Social European încă din perioada de programare 2000 – 2006. Această regionalizare înseamnă că fiecare Regiune spaniolă elaborează propriul Program Operațional. Pe lângă acest lucru, și pentru anumite politici, Guvernul Central elaborează Programe Operaționale Naționale. De exemplu, în perioada de programare 2007 – 2013, Spania numără 15 ESF OP regionale și trei ESF OP naționale, plus două ESF OP mici, una pentru fiecare oraș autonom. Ca și consecință, Spania are un număr mare de *Autorități de Management*: un organism central (www.uafse.es echivalent al AMPOSDRU) care coordonează toate operațiunile ESF și subordonează organismele din fiecare regiune care se bucură de o mare autonomie în programarea cheltuielilor.

2. Al doilea se referă la Principiile Parteneriatului. Guvernarea centrală din Spania a transferat anumite priorități ESF către entități ce au devenit Organisme Intermediare; aceste entități sunt publice, private sau semi-publice. Aceste organisme intermediare, foarte specializate cu privire la prioritățile ESF, au experimentat o creștere dramatică a bugetelor și, datorită apropierii de beneficiari, au maximizat efectul de mul-

[1] Prima a fost 1991-1999, cea de-a doua 2000-2006 și a treia 2007-2013.

tiplicare al resurselor ESF. De exemplu, Programul Operațional al Fondului Social European împotriva Discriminării 2007 – 2013 (denumit de acum înainte ESF OP împotriva discriminării) a nominalizat cinci *Organisme Intermediare* să fie responsabile pentru prioritățile și cheltuielile OP.^[1] Toate *Organismele Intermediare* urmează principiile economiei sociale dar studiul se concentrează pe Fundația ONCE. Aceste entități de economie socială colaborează în cadrul *Comitetelor de Monitorizare OP* cu multe instituții publice care sunt direct implicate în lupta împotriva discriminării.

De aceea, în timp ce principiul de programare a acționat mai mult în organizarea sectorului public, principiile parteneriatului au fost foarte active în procesul de înființare al *Instituțiilor Umbrelă* capabile să furnizeze ajutor beneficiarilor finali într-un mod mai eficient;

3. În sfârșit, Principiul de *Co-finanțare/Auxiliaritate* s-a aplicat într-un mod în care se multiplică efectul investițiilor ESF. Datorită faptului că prioritățile ESF sunt complementare cu prioritățile instituțiilor publice și non-publice, ESF a fost utilizat pentru finanțarea planurilor și programelor publice aflate în derulare. În alte cuvinte, un Plan Național Sectorial ar putea avea 10 procente din bugetul său provenit din ESF și 90 la sută din bugetul public. Acest mecanism multiplică efectul ESF și ajută la structurarea bugetului național și la alinierea sa cu prioritățile de cheltuieli ale Uniunii Europene. De exemplu, Fundația ONCE a primit 146 milioane Euro de la ESF cu o finanțare de 70 la sută și a acoperit procentul de 30 la sută rămas din propriile sale surse.

În ansamblu, Principiile de Programare, Parteneriat și Co-finanțare/Auxiliaritate au ajutat Spania să își concentreze resursele acolo unde a fost mai multă nevoie și a nominalizat organismul de intermediere cel mai potrivit pentru a garanta o bună implementare. *Rata de absorbție* obținută în Perioada de Programare 2000 – 2006 nu poate fi înțeleasă în afara acestui sistem sofisticat. Efectele negative, care sunt în afara ariei de cuprindere a acestui studiu, sunt efectele în creștere asupra datoriei regionale și multiplicarea organismelor ce depind mult

[1] Cele cinci Organisme de Intermediere sunt: Fundația ONCE, CARITAS española (www.caritas.es), CRUZ ROJA ESPAÑOLA (www.cruzroja.es), Fundación Luis Vives (<http://www.fundacionluisvives.org/>) și Fundación Secretariado Gitano (<http://www.gitanos.org/>).

de sursele „Bruxelles”. Pe de altă parte, schimbarea culturii spaniole a fost una extremă, și, în mod particular, conversia de atitudini și credințe în relație cu persoanele cu dizabilități a avut un succes remarcabil. Se poate spune cu adevărat că Spania se apropie de Uniunea Europeană.

Instituțiile ONCE au beneficiat de pe urma acestei aplicări originale de Principii de Coeziune Politică:

- În cadrul Principiului de Programare, prioritățile cu privire la persoanele cu dizabilități ale Fondului Social European au fost incluse în toate Programele Regionale Operaționale cu Liniile Orientative ale Uniunii Europene: ESF trebuie folosit pentru a crește rata inserției profesionale a persoanelor cu dizabilități. Astfel, fiecare regiune a investit în acest capitol și se poate vorbi de 17 experiențe în aplicarea sa. Fiecare experiență are operațiuni sprijinite pentru a realiza incluziunea persoanelor cu dizabilități, care rezultă în cele implementate pe ESF OP împotriva Discriminării 2007 - 2013 și vizează să echipeze politicile anti-discriminare la nivel național. Într-un anumit fel, Programul Național a acționat ca o umbrelă pentru operațiunile regionale OP împotriva Discriminării, ceea ce înseamnă că au existat protocoale de colaborare. Acest sistem de intra-coordonare este în afara acestui studiu dar implică o rețea eficientă pentru coordonarea acțiunilor de sprijinire a Sectorului Economiei Sociale.
- În cadrul Principiului de Parteneriat. *Fundația ONCE a fost nominalizată ca Organism Intermediar al Programului Național Operațional al Fondului Social European împotriva Discriminării 2007 - 2013 și a adunat contribuții în cadrul următoarelor priorități ale ESF:*
 - 71. – *Căi spre integrarea și re-inserția pe piața muncii a persoanelor dezavantajate; combaterea discriminării în accesarea și progresarea pe piața muncii și promovarea acceptării diversității la locul de muncă;*
 - 80. – *Promovarea parteneriatelor, acordurilor și inițiativelor prin stabilirea de rețele formate din părțile interesate relevante;*
 - 85. – *Pregătirea, implementarea, monitorizarea și inspecția;*

- 86. – *Evaluarea și studiile; informarea și comunicarea.*

Prioritatea 71 se referă la aplicarea Metodologiei de Inserție Completă, în timp ce celelalte măsuri însoțitoare de finanțare se referă la implementarea eficientă a acestora: Cercetare, Rețele și Cooperarea Transnațională.

- În cadrul Principiului de Co-finanțare/Auxiliaritate, *Fundația ONCE a primit 146.7 milioane Euro pentru acele priorități cu a rată de co-finanțare de 70 la sută.* Fundația ONCE a acoperit cele 30 de procente rămase cu propriile resurse. Astfel, ESF a avut în acest caz un efect de multiplicare; fundația are deja un buget ce trebuie cheltuit pentru integrarea persoanelor cu dizabilități, co-finanțarea acestor politici de către ESF a lărgit investiția cu 70 la sută. Acest lucru necesită o clarificare. Fundația ONCE a implementat propriile sale planuri pentru persoanele cu dizabilități încă din anul 1997. Aceste planuri au stabilit indicatori în creștere pentru inserția persoanelor cu dizabilități cu obiective foarte vizuale: perioada 1997 – 1999 a stabilit obiectivul de 5.000/10.000; perioada 1999-2008 s-a numit 20.000/40.000. În 2004, aceste obiective s-au atins. Planul 8.000/16.000 pentru perioada 2004-2011 s-a lansat^[1].

Cum se raportează toate acestea la sectorul economiei sociale? Fundația ONCE, care aplică Principiile economiei sociale în domeniul inserției profesionale a persoanelor cu dizabilități a accesat resursele financiare necesare pentru a pune aceste principii în mișcare. Există alte sectoare, cum ar fi integrarea romilor sau dezvoltarea Cooperativelor rurale ce au dispus de organisme umbrelă responsabile de canalizarea ajutorului ESF către beneficiarii final. Cu această ocazie, ne vom concentra pe sistemul creat de ONCE pentru a crește dramatic inserția pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități și măsurile însoțitoare stabilite pentru a media acest itinerar de inserție. Următoarea secțiune este dedicată complet acestui aspect.

Sistemul românesc de absorbție a surselor ESF diferă foarte mult de cel din Spania. În primul rând, este un sistem centralizat. În aplicarea

[1] Prima cifră reprezintă locurile de muncă create și cea de-a doua cifră reprezintă instruirile livrate; în ambele cazuri pentru persoanele cu dizabilități.

Principiului de Programare la ESF, numai agențiile centrale au avut drepturile unor autorități de management. Sigur că România nu are un nivel regional la fel de independent cum are Spania. În schimb, în organizarea sa administrativă, Guvernul central este urmat de Județe, care sunt agențiile regionale pentru dezvoltare create recent și fără competențe politice. În relație cu Principiul de Parteneriat, acesta s-a aplicat numai în sectorul public, existând mici descentralizări către organisme private sau semi-publice; conceptul de Organism de Intermediere nu a fost complet utilizat. Principiul Co-finanțării a lăsat puțin loc pentru a mobiliza resursele non-publice, mai ales din cauza lipsei unor astfel de resurse, cu precădere în cel de-al treilea sector. Totuși, în timpul Implementării Perioadei de Programare 2007 – 2013, a luat naștere o structură descentralizată în POSDRU demonstrată în autoritatea crescândă recunoscută a OIR sub coordonarea AMPOSDRU. Ar fi de dorit ca beneficiile redistribuirii finanțărilor să fie mai dispersate în viitoarea Perioadă de Programare 2014 -2020.

Cadrul instituțional pentru inserția pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități

Înainte de a descrie sistemul ONCE de inserție a persoanelor cu dizabilități, se consideră oportun să facem o *sinteză a principalelor aspecte* prezentate în secțiunile precedente: Fundația ONCE a primit statutul de entitate singulară din sectorul de economie socială din Spania, câștigat pentru performanțe sale din domeniul inserției profesionale a persoanelor cu dizabilități încă de la înființarea sa în anul 1998. În perioada 2004 – 2011 a reușit să creeze 94.934 locuri de muncă și poziții ocupaționale și a educat 87.042 persoane. Fundația INSERTA, înființată de-abia în anul 2011, a obținut 12.058 inserții profesionale în perioada 2009 – 2011. Grupul FUNDOSA are peste 14.000 de angajați, 70 la sută dintre ei fiind persoane cu dizabilități și conduce 33 de întreprinderi și 25 de societăți care cuprind mai mult de 350 SEC. Fundația ONCE este Organismul intermediar al ESF OP împotriva discriminării 2007 – 2013 pentru operațiunile ce privesc inserția profesională a persoanelor cu dizabilități la nivel național.

Aceste realizări merg în paralel cu *un istoric legislativ ce poate fi sintetizat în acest fel*: la începutul anilor 1980, Spania a elaborat legislația ce recunoaște dreptul persoanelor cu dizabilități de a accesa piața muncii printr-un itinerariu de inserție complet care începe cu SEC și continuă cu obligația/responsabilitatea întreprinderilor ce au mai mult de 50 de angajați să rezerve persoanelor cu dizabilități doi la sută din numărul total al locurilor de muncă. Înainte de anii 1980, legislația a dezvoltat aceste itinerarii, mai ales SEC. În prezent, mai mult de 400 SEC sunt înregistrate în Spania și Grupul FUNDOSA conduce mai mult de 300 dintre acestea. În noul secol, pe măsură ce Politica de Coeziune transformă și modernizează Spania, sunt dezvoltate Companiile de Inserție și Agențiile de Mediere, iar Fundația INSERTA devine mediator între cererea și oferta de pe piața de muncă.

Toate acestea sunt principii de economie socială aplicate inserției unui segment de populație exclus în Spania și, în mod special pentru subiectul acestui studiu, inserției profesionale a persoanelor cu dizabilități. Acum, odată ce relatarea sistemului a fost realizată, atenția se mută pe timpul prezent. *Cum funcționează sistemul de economie socială în prezent?* Programul XTalento ajută la detalierea răspunsului.

Programul XTalento (<http://www.portalento.es/>) sintetizează acest sistem. Este administrat de Fundația ONCE și co-finanțat de ESF OP împotriva Discriminării 2007 – 2013 în procent de 70 la sută, procentul de 30 la sută rămas fiind acoperit de resursele Fundației ONCE. Acest program este construit pe experiența acumulată în Perioada de Programare 2000 – 2006 și este implementat prin *Fundația INSERTA* cu eligibilitate între anii 2007 și 2015. Programul are două domenii principale: implementarea unor Itinerarii Complete de Inserție pentru persoanele cu dizabilități (prioritatea 71 din ESF) și măsurile însoțitoare (prioritățile 80, 85 și 86 din ESF). Atenția este dată primei zone care este implementată în principal prin Fundația INSERTA și metodologia sa specială de aplicare a Itinerariilor Complete de Inserție.

Itinerariile Complete de Inserție plasează în mișcări coordonate resursele *triunghiului compus din Fundația ONCE, Grupul FUNDOSA și Fundația INSERTA*. Fundația ONCE supervizează procesul, Fundația INSERTA mediază între cerere și ofertă și Grupul FUNDOSA oferă o primă intrare pe piața muncii; SEC a Grupului FUNDOSA nu este singura

SEC care participă, dar este principalul actor. În plus, și în conexiune cu al doilea pas al itinerariului complet de inserție, conform Legii nr. 5/1982 cu privire la inserția persoanelor cu dizabilități, Fundația ONCE a semnat acorduri de cooperare cu principalele companii din Spania în număr de 342 în perioada 2004 – 2001; aceste măsuri însoțitoare oferă continuitate inserției obținută prin programul XTALENTO. Astfel, inserția implementată în cadrul programului XTALENTO maximizează capacitățile deschise de Legea 5/1982 cu privire la inserția persoanelor cu dizabilități.

Cum funcționează programul XTALENTO în acest domeniu? FSC Inserta are 30 de centre de activitate sau ferestre ce acoperă toate regiunile Spaniei. 268 de profesioniști din domeniul resurselor umane specializați pe inserția persoanelor cu dizabilități, 80 la sută dintre ei fiind persoane cu dizabilități, realizează itinerariile de inserție. Aceștia administrează o bază de date cu 151.203 persoane în căutarea unui loc de muncă și realizează inserția a 12.058 persoane cu dizabilități în perioada 2009-2011. Calea de inserție este personală și ne-transferabilă ceea ce înseamnă că beneficiarul trece printr-un interviu individual inițial în care sunt identificate lipsurile. Se realizează un Plan de Inserție, bifând o listă cu servicii: o ofertă largă de instruire, un serviciu de mediere ce realizează contactul dintre cerere și ofertă, și probabil cel mai important aspect, un serviciu special care facilitează accesibilitatea persoanelor cu dizabilități la respectivul loc de muncă (accesibilitatea implică o gamă largă de măsuri de la instruire suplimentare la achiziția de echipamente speciale pentru persoanele cu handicap vizual sau auditiv). Tot acest proces este supervizat de un tutore desemnat care inițiază procesul și monitorizează evoluția sa. Această persoană are o importanță critică datorită faptului că ea consolidează abordarea individuală urmărită de Program. Alte experiențe din Spania cu privire la inserția persoanelor excluse sunt de acord cu importanța tot mai mare a acestei persoane, mai ales în garantarea sustenabilității procesului de inserție.

Pe lângă acest Itinerariu de inserție prin instruire și angajare, Fundația INSERTA prin Programul XTalento ajută întreprinzătorii să înființeze companii printr-un *Itinerariu de inserție pentru aceia interesați de înființarea unei noi companii*. Acest lucru este conform cu spiritul ce stă

la temelia Perioadei de Programare 2014 – 2020 și care se va concentra mult mai mult pe antreprenoriat decât perioada de programare anterioară. De fapt, această experiență pilot califică triumphiul Fundația ONCE – Grupul FUNDOSA – Fundația INSERTA pentru continuarea activității sale în următoarea perioadă de programare. Astfel, așa cum XTalento s-a construit pe experiența câștigată în perioada de programare 2000-2006, următorul program ar putea fi construit pe actuala perioadă de programare pentru a dezvolta o strategie aliniată cu noul curent din Uniunea Europeană.

Concluzii și recomandări

Dezvoltarea sectorului economiei sociale în Spania este consecința unui *Cadru Legislativ favorabil* care a debutat la începutul anilor 1980 și a avut evoluții ferme până în prezent: legislație avansată cu privire la inserția persoanelor cu dizabilități; Regulamentul ce definește „relația specială” pe care lucrătorii cu dizabilități o au cu SEC; înființarea Companiilor de Inserție; continuitatea realizată prin Agențiile de Mediere. Aceste aspecte legale au fost consolidate în general cu Legea economiei sociale care a recunoscut ONCE ca fiind o entitate singulară în acest sector. Această legislație este foarte similară cu legislația în curs de elaborare a României.

Pe lângă aceste lucruri, dezvoltarea sectorului de economie socială din Spania este de asemenea consecința canalizării ajutorului financiar printr-un *Sistem sofisticat de absorbție a Fondului Social European*. Acest sistem se bazează pe interpretarea originală a trei principii de coeziune politică: Programare, Parteneriat și Co-finanțare. Acest sistem a avut un efect de multiplicare cu o dublă implicație: în primul rând, bugetul propriu al anumitor instituții din sectorul economiei sociale a crescut la fel ca în cazul Fundației ONCE și, în al doilea rând, a creat instituții umbrelă cu capacitatea de a cataliza schimbările din sector.

În prezent, aceste evoluții legislative și financiare au susținut *Dezvoltarea Instituțională* și – ce este mai important – au produs schimbări culturale profunde. În procesul de inserție al persoanelor cu dizabilități, triumphiul Fundația ONCE - Grupul FUNDOSA - Fundația INSERTA constituie o experiență de succes care a obținut succese remarcabile și a

catalizat o schimbare culturală profundă, ceea ce reprezintă un obiectiv real, deoarece persoanele cu dizabilități sunt cetățeni cu drepturi depline și nu sunt un grup de populație dependentă.

Pe de altă parte, criza transformă acest cadru instituțional care depinde puternic de resursele externe. Acesta suferă de o lipsă de fonduri publice sau de o re-orientare a cheltuielilor către alte priorități. Urmașrea unei Agende Sociale este un lucru costisitor. În cazul Instituțiilor ONCE, structura triunghiulară Fundația ONCE - Grupul FUNDOSA – Fundația INSERTA pare să aibă o abordare mai sustenabilă deoarece valoarea banilor cheltuiți este garantată. Acest lucru poate fi o lecție importantă pentru România care stabilește propriul mod de a se ocupa de excluziune, nu doar a grupurilor cu dizabilități dar și a altor grupuri precum românii, femeile, tinerii din mediul rural etc. Importantă este combinarea eficientă a cadrului legislativ cu cel financiar pentru a obține soluții sustenabile.

Fondurile structurale au avantajul de a finanța experimente fără penalități grave. Cu toate acestea, accesibilitatea lor introduce un caracter structural, ceea ce înseamnă că au un efect de apel la finanțarea publică și privată. De aceea, cea mai importantă fază în utilizarea fondurilor structurale este programarea. Fundația ONCE a prezentat un cadru instituțional sustenabil care a putut să se ocupe de grupurile excluse. Abordarea sa holistică a obținut o schimbare culturală care reprezintă succesul inserției.

Astfel, ar trebui România să descentralizeze administrarea Fondurilor structurale și să nominalizeze Organisme de Intermediere ce dețin cunoștințe și abilități pentru furnizarea de soluții inovatoare? Sau ar trebui să păstreze un sector mai centralizat? Ar trebui ca sectorul economiei sociale să fie structurat prin Organizațiile Umbrelă ce dețin competențe similare cu cele ale Fundației ONCE? Sau ar trebui să meargă pe entități mici ce operează la nivel local? Răspunsul nu este singular, dar deschide drumul unui cadru instituțional (legislativ și financiar) capabil să ofere un sprijin „pozitiv” pentru persoanele excluse.

Bibliografie

1. Campos Monzón, Jose Luis. *Las grandes cifras de la Economía Social. Ámbitos, Entidades y Cifras clave 2008*. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) and Observatorio Español de la Economía Social. ISBN 978-84-95003-80-5.
2. Heckl, Eva (Co-ordination) & Pecher, Ingrid. *Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe*. The Austrian Institute for SME Research. Viena, June 2007.
3. Monzón, José Luis & Chaves, Rafael. *The Social Economy in the European Union. Summary of the Report drawn up for the European Economic and Social Committee*. The International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC).
4. Stanescu, Simona Maria (Coordonator). *Raport de Recomandari al Economiei Sociale Romania 2013*. Programul Natiunilor Unite pentru Dezvoltare Romania. Bucuresti, 2013.
5. Ley 13/1982, *de la Integración Social de los Minusválidos*.
6. Ley 5/2011, de 29 de marzo, *de Economía Social*.
7. Ley 44/2007, *para la regulación del régimen de las empresas de inserción*.
8. Programa Operativo Plurirregional del Fondo Social Europeo del Reino de España de lucha contra la Discriminación 2007-2013. Ministerio de Economía y Hacienda.
9. Programa Operativo del Fondo Social Europeo del Reino de España de lucha contra la Discriminación 2000-2006. Ministerio de Economía y Hacienda.
10. Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS). 2010. *Raport de cercetare privind economia socială în România din perspectivă europeană comparată*, www.mmuncii.ro.
11. Romanian Partnership Agreement for the 2014-2020 Programming Period, First Draft. Ministry of European Funds, October 2013.
12. COUNCIL REGULATION (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development

Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.

13. Real Decreto 1368/1985, *por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo.*

14. Real Decreto 2273/1985, *por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo.*

Surse Internet

1. Observatorio Española de la Economía Social - www.observatorioeconomiasocial.es.

2. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España) – www.ciriec.es.

3. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas - www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/EconomiaSocial/index.htm.

4. Revista CIRIEC-España. Revista de Economía Social, Pública y Cooperativa - www.ciriec-revistaeconomia.es.

5. Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO) - pendientedemigracion.ucm.es/info/revesco.

6. Institutul de Economie Sociala - <http://www.ies.org.ro>.

7. Unidad Administradora del Fondo Social Europeo - Spanish European Social Fund Operational Programmes - <http://www.empleo.gob.es/uafse/es/programando/programasOperativos/index.html>

8. www.once.es.

9. www.fundaciononce.es.

10. www.grupofundosa.es.

11. www.fsc-inserta.es.

Conferences. Events

1. Conference: Co-operative contribution to the EU 2020 strategy. Brussels, 23-04-2014. - Commission Staff Working Document: On the need to modify the European Cooperative Society (SCE) Regulation.

2. Conference: Social enterprises and the Europe 2020 strategy: innovative solutions for a sustainable Europe. Brussels, 3rd October 2012. Conclusions <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/conclusions--7.pdf>.