



Reforma Sistemului de Îngrijire a Copilului
Angajament, Parteneriat, Acțiune

Child Care System Reform
Commitment, Partnership, Action

Реформа системы попечения о детях
Обязательства, партнерства, действия

Chișinău, 24-26 November 2009

Bugetarea în contextul reformei sistemului de îngrijire a copilului în ECE/CSI

Document de suport pregătit de DI Yuriy Dzyrgur, Director și Dna Kateryna Maynzyuk,
Director de Dezvoltare la FISCO, Ucraina, pentru conferința internațională:

“Reforma Sistemului de Îngrijire a Copilului – Angajament, Parteneriat și Acțiune”

ce include Armenia, Belarus, Georgia, Moldova și Ucraina.

Chișinău, Moldova
24 – 26 noiembrie 2009

Acronime și abrevieri

ADB	Banca Asiatică pentru Dezvoltare
ECE/CSI	Europa Centrală și de Est/Comunitatea Statelor Independente
ERFȚ	Evaluările Raportării Financiare pe Țară
CONTACT	Evaluarea pe Țară a Raportării și Transparenței
CPAR	Revizuirii de Evaluare a Procurărilor pe Țară
DFID	Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională
SDAA	Studii Diagnostice de Contabilitate și Audit
PEV	Politica Europeană de Vecinătate
UE	Uniunea Europeană
HIPC	Țările Sărace Puternic Îndatorate
FMI	Fondul Monetar Internațional
IEG	Grupul Independent de Evaluare
CMFB	Cadrul Macro-Financiar de Bugetare
CCTM	Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu
ONG	Organizație neguvernamentală
AOD	Asistență Oficială în Dezvoltare
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
RCPF	Raportarea Cheltuielilor Publice și Financiară
RCPI	Revizuirile Cheltuielilor Publice și Instituționale
RCP	Revizuirea Cheltuielilor Publice
PETS	Studii de Urmărire a Cheltuielilor Publice
RFP	Revizuirea Finanțelor Publice
QALY	Ajustarea Ani de Supraviețuire
SCPS	Studii Cantitative privind Prestarea Serviciilor
RRSC	Raport cu privire la Respectarea Standardelor și Codurilor
SIGMA	Suport pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
USIF	Fondul Ucrainean de Investiții Sociale
BM	Banca Mondială

Cuprins

PREFAȚĂ	5
1. PREAMBUL	6
2. REFORME RECENTE SPRE BUGETAREA BAZATĂ PE POLITICI PENTRU COPII ÎN REGIUNEA PEV	6
2.1. DE CE BUGETAREA BAZATĂ PE POLITICI ESTE IMPORTANTĂ PENTRU REFORME EFICIENTE ÎN SERVICIILE DESTINATE COPIILOR?	6
2.2. CARE ESTE ESENȚA BUGETĂRII BAZATE PE POLITICI	7
2.3. DOUĂ TRĂSĂTURI DEFINITORII ALE REFORMELOR BUGETĂRII BAZATE PE POLITICI ÎN ECE/CSI: DEZAMĂGIRE FAȚĂ DE ECONOMIA PLANIFICATĂ ȘI FLUXURI DE AOD EXTERNĂ	12
2.4. SPECIFICUL “SETULUI STANDARDIZAT DE INSTRUMENTE” PENTRU BUGETAREA POLITICILOR – CAZUL CONCRET DIN REGIUNEA PEV	13
2.5. SUMARUL LECȚIILOR: CUM SĂ FOLOSIM NOILE INSTRUMENTE DE BUGETARE BAZATĂ PE POLITICI PENTRU COPII ÎN CEL MAI EFICIENT MOD POSIBIL?	16
3. MECANISME DE MODIFICARE A ABORDĂRILOR DE BUGETARE BAZATĂ PE RESURSE ÎN SISTEMUL DE ÎNGRIJIRE A COPILULUI	18
3.1. CE REPREZINTĂ FINANȚAREA BAZATĂ PE RESURSE, CE LEGĂTURĂ ARE CU PRINCIPIUL “BANII ÎL URMEAZĂ PE PRESTATOR” ȘI DE CE NU ESTE POTRIVITĂ PENTRU COPII?	18
3.2. CARE ESTE ESENȚA MECANISMULUI DE FINANȚARE ALTERNATIVĂ, ÎN CARE “BANII ÎL URMEAZĂ PE BENEFICIAR”?	18
3.3. CARE ESTE ESENȚA REFORMELOR DE INTRODUCERE A UNUI MECANISM NOU DE FINANȚARE PENTRU CA RESURSELE SĂ POATĂ URMA NECESITĂȚILE COPILULUI ȘI NU PE CELE ALE PRESTATORILOR REZIDENȚIALI?	19
3.4. CARE SUNT ETAPELE PRACTICE ÎN INTRODUCEREA ABORDĂRII NOI?	19
3.5. FORMELE ALTERNATIVE DE ÎNGRIJIRE CA PUNȚI DE LEGĂTURĂ (ȘI DE CE FLEXIBILITATEA ALEGERII ESTE INSTRUMENTUL CHEIE ÎN BUGETAREA BAZATĂ PE REZULTATE PENTRU COPII).....	20
4. COMPLEXITĂȚILE BUGETĂRII BAZATE PE POLITICI PENTRU REFORMA SISTEMULUI DE ÎNGRIJIRE A COPILULUI ÎN SISTEMELE GUVERNAMENTALE ALCĂTUITE DIN MAI MULTE NIVELURI	21
4.1. DE CE ȚĂRILE AU DECIS SĂ DESCENTRALIZEZE ÎNGRIJIREA COPILULUI?	21
4.2. ATENȚIE: CE AU ÎN VEDERE FACTORII POLITICI PRIN DESCENTRALIZARE?	22
4.3. CÂT DE DESCENTRALIZATĂ ESTE PRESTAREA ACTUALĂ A ÎNGRIJIRII COPILULUI ÎN REGIUNEA PEV?	22
4.4. ATENȚIE: RISCURILE NEPOTRIVIRII DINTRE DESCENTRALIZAREA FINANCIARĂ ȘI CEA ADMINISTRATIVĂ (CAZUL UCRAINEI)	23
4.5. MOTIVAȚII PENTRU ÎNGRIJIREA REZIDENȚIALĂ A COPILULUI CREATE DE ARANJAMENTELE FINANCIARE INTERGUVERNAMENTALE BAZATE PE RESURSE	26
4.6. PROVOCĂRILE DESCENTRALIZĂRII ÎN REGIUNE: DE CE ESTE ATÂT DE DIFICIL PENTRU MAJORITATEA ȚĂRILOR DE A DELEGA FUNCȚIILE POLITICILOR SOCIALE AUTORITĂȚILOR LOCALE DE CE ECONOMIA POLITICĂ ESTE ESENȚIALĂ ÎN REALIZAREA REFORMELOR?	28
4.7. CONCLUZII	28
5. INSTRUMENTE DE EVALUARE TEHNICĂ PENTRU ELABORAREA POLITICILOR DESTINATE COPIILOR	30
5.1. CE INSTRUMENTE DE EVALUARE TEHNICĂ SUNT NECESARE GUVERNELOR PENTRU A ELABORA ȘI IMPLEMENTA POLITICI DESTINATE COPIILOR?	30
5.2. CE INSTRUMENTE DE EVALUARE SUNT DISPONIBILE ÎN DEZVOLTAREA INTERNAȚIONALĂ?	32
5.3. EXAMINARE DETALIATĂ ȘI RECOMANDĂRI PRACTICE DE UTILIZARE A UNOR EVALUĂRI DIAGNOSTICE	34
<i>Revizuirile Cheltuielilor Publice (RCP) și Revizuirile Finanțelor Publice (RFP)</i>	34
TRECERE ÎN REVISTĂ.....	Erreur ! Signet non défini.
INDICII PRACTICI ȘI STRUCTURA DE BAZĂ	35
<i>Studii de Urmărire a Cheltuielilor Publice (PETS) și Studii Cantitative privind Prestarea Serviciilor (SCPS)</i>	36
PREZENTARE GENERALĂ	Erreur ! Signet non défini.
INDICII PRACTICI ȘI STRUCTURA DE BAZĂ	38
<i>Estimarea costurilor politicilor și analiza costurilor pe unitate ale diferitor tipuri de servicii</i>	40
CONTROVERSELE CURENTE	40
PREZENTAREA GENERALĂ A INSTRUMENTELOR.....	41

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	43
REFERINȚE.....	45

Prefață

Acest raport a fost pregătit de echipa FISCO Inform (www.fisco-inform.com.ua) alcătuită din Kateryna Maynzyuk și Yuriy Dzhygyr.

Viziunile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat politicile sau viziunile UNICEF.

FISCO este recunoscător colegilor săi, care au contribuit la colectarea datelor, materialelor și au oferit feedback:

Gleb Shymanovich și echipa Centrului de Cercetare IPM, Minsk, Republica Belarus;

Olha Pankiv, BERD Minsk, Republica Belarus;

Natalia Alexandrova, BERD Minsk, Republica Belarus;

Nadejda Afanasieva, Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT, Republica Moldova;

David Tumanyan, Asociația Ofițerilor pe Finanțe ale Comunităților, Yerevan, Republica Armenia;

Laurie Joshua, Economic and Social Policy Associates LTD, Marea Britanie;

Prof. Pawel Swianiewicz, Facultatea de Geografie și Studii Regionale, Departamentul pentru Dezvoltare Locală și Politică, Universitatea din Varșovia, Polonia;

Olexandr Synookiy, Agenția pentru Inițiative Legislative, Kiev, Ucraina.

Suntem deosebit de recunoscători Annei Nordenmark Severinsson, Specialist în protecția copilului în Reforma UNICEF a Strategiei și Sistemului de Protecție a Copilului Oficiul Regional pentru ECE/CSI, pentru răbdarea și sfaturile sale în elaborarea acestui document.

1. Preambul

În pofida angajamentului comun al tuturor guvernelor țărilor din ECE/CSI de a depăși predominanța serviciilor rezidențiale pentru copii, serviciile alternative familiale/comunitare nu au devenit până acum o posibilitate principală pentru copiii vulnerabili din aceste țări. Majoritatea guvernelor recunosc că un obstacol sistemic în calea acestei schimbări este legat de abordările actuale de bugetare, care sunt benefice din punct de vedere financiar, încurajează prestatorii rezidențiali mari și creează bariere de intrare în serviciile alternative. Acest document încearcă să prezinte un sumar al aspectelor principale ale managementului financiar public, care au împiedicat realocarea resurselor între serviciile rezidențiale și cele alternative pentru copii din aceste țări, precum și instrumentele și experiența de reformă, care ar putea fi utilizate pentru a aborda aceste chestiuni în toată regiunea.

2. Reforme recente spre bugetarea bazată pe politici pentru copii în regiunea PEV

2.1. De ce bugetarea bazată pe politici este importantă pentru reforme eficiente în serviciile destinate copiilor?

Bugetarea bazată pe politici ajută guvernele să-și utilizeze bugetele ca mijloace de realizare a politicilor: adică, implementarea obiectivelor strategice în mod eficient și realist din punct de vedere financiar. Implementarea politicilor guvernamentale complexe, multianuale și multi-sectoriale obligă orice guvern să coreleze constrângerile financiare și instituționale. Pentru aceasta este necesară o abordare specială față de managementul finanțelor publice, care trebuie să fie, în același timp, strategic, eficient și realist. Bugetarea bazată pe politici integrează un șir de instrumente de bugetare, care permit îmbinarea indicatorilor costurilor politicilor, beneficiilor și durabilității macro-financiare pe termen mediu. Această unește tehnicile de bugetare, care încep la nivelul constrângerilor macroeconomice pe termen lung și acoperă toate nivelurile alocării resurselor până la prestarea serviciilor individuale. Combinate, aceste instrumente asigură faptul că activitățile guvernului au acoperire financiară (nu depășesc veniturile colectate), corespund priorităților acceptate ale politicii și realizează cea mai înaltă valoare la un cost minim pentru contribuabili.

Cu alte cuvinte, această abordare de bugetare este intrinsecă pentru elaborarea strategică a politicilor, ceea ce, după cum se va discuta detaliat în secțiunile următoare, lipsește încă în majoritatea statelor ECE/CSI. Prin urmare, după cum vor menționa și aceste secțiuni, tradiția de bugetare în această regiune este adesea opusul abordării bazate pe politici: resursele alocate fără a lua în considerație constrângerile dure de buget (inclusiv, constrângerile macro-financiare, inter-sectoriale sau interguvernamentale), în baza modalităților existente de alocare a resurselor (și nu în baza obiectivelor strategice) și fără a lua în considerație valoarea obținută pentru banii cheltuiți.

Responsabilă din punct de vedere financiar, bugetarea orientată spre rezultate este, prin definiție, o cerință obligatorie pentru prestarea eficientă a serviciilor publice în orice sector, inclusiv pentru implementarea reformelor în prestarea serviciilor pentru copii. Orice program eficient de prestare a serviciilor publice – inclusiv programele de schimbare în modul de prestare a serviciilor – necesită o platformă de bugetare orientată spre rezultate¹:

- **Un angajament financiar (alocarea resurselor)**, durabil pe termen mediu (resursele asigurate pentru o perioadă suficientă de timp);
- **Un obiectiv strategic definit** formulat ca o politică acceptată pentru acest sector / program / reformă (inclusiv indicatori de succes măsurabili și verificabili); și
- **O abordare de maximizare a valorii realizate cu banii cheltuiți** (inclusiv modalități de a depista preferințele publice, a compara beneficiile cu costurile și a selecta cele mai eficiente scenarii de politici).

Este imposibil de a schimba îngrijirea copilului într-un mod care ar face acest sistem să servească intereselor adevărate ale copiilor în cel mai adecvat și cost-eficient mod fără a alocă resursele în baza logicii descrise mai sus.

¹ Joshua, L., Dzhygyr, Y. (2006).

Fără logica bazată pe politici ce stă la baza bugetului, orice schimbare va fi inertă și dependentă de tradiție (alocarea resurselor pentru serviciile existente și nu pe ceva nou) sau nu va reacționa la interesul copilului (ignorarea evaluării valorii), va fi ineficientă (selectând opțiunea greșită a valorii pentru bani), sau prea costisitoare, sau o combinație a acestora. Secțiunile următoare descriu în detalii cum bugetarea bazată pe resurse conduce la aceste insuccese.

În plus, extinderea platformei bugetării bazate pe politici pentru a acoperi mai mult decât un singur an ar putea fi un aspect critic, mai ales, dacă politicile implică reforme semnificative ale cheltuielilor, din mai multe cauze²:

- **Intervale de timp.** De obicei, implementarea deciziilor politice necesită timp. Proiectările multianuale ale cheltuielilor contribuie la detectarea proceselor, care necesită intervenție la etape timpurii și elaborează schimbări în politici în timp.
- **Efecte întârziate.** Previziunea multianuală a cheltuielilor contribuie la precizarea și analiza efectelor întârziate ale deciziilor politice, de ex. impactul financiar al programelor investiționale pe termen lung sau schimbări în beneficiile sociale (care au efecte comportamentale pe termen lung și depind și de schimbările pe termen lung în mărimea categoriilor care se califică).
- **Timpul acordat pentru realocarea finanțelor.** Anunțarea planurilor de realocare a cheltuielilor la o etapă timpurie ar putea susține reformele dificile. Previziunea multianuală este, de obicei, un instrument politic mai flexibil decât bugetul anual, ceea ce facilitează introducerea schimbărilor, care afectează alocarea mijloacelor financiare publice.

Politicile și reformele care sunt larg-sectoriale sau multi-sectoriale (precum politicile pentru copii) depind în mod deosebit de instrumentele de bugetare strategică. Introducerea schimbărilor în politicile publice, care afectează responsabilitățile executorilor individuali de buget sau chiar ministerele este cea mai complicată sarcină instituțională și de bugetare. Prin definiție, este imposibil de a reuși într-o sarcină multi-sectorială fără a specifica concret ce rezultate exacte ale activității executorilor individuali de buget vor fi necesare pentru un obiectiv comun al politicii. Dacă, în afară de eficiență, aceste politici mai trebuie să fie și cost-eficiente și pe termen lung, ele necesită și mecanisme de rutină pentru producerea valorii publice și respectarea cadrului financiar pe termen mediu.

Reforma sistemului de îngrijire a copilului este un exemplu de politică multi-sectorială de cheltuieli publice. Responsabilitățile administrative, financiare și regulatorii pentru serviciile sociale pentru copii sunt, de obicei, dispersate între mai multe autorități, reprezentând diferite sectoare publice tradiționale. Aceste sectoare, de obicei, includ cel puțin: educație, sănătate, protecție socială și bunăstare, justiție, protecție a familiei și tinerilor. În statele ECE/CSI, această problemă este adesea pronunțată în mod deosebit; prestatorii de servicii aparținând unor linii de raportare verticală fragmentate și fluxuri fragmentate de finanțare. Tabelul 3 din Secțiunea 4.4 demonstrează cum sunt alocate aceste servicii între sectoare în cazul Ucrainei. În contextul problemei enunțate, instrumentele pentru elaborarea politicilor larg-sectoriale sunt deosebit de importante pentru reformarea și implementarea politicilor în acest sector dificil.

2.2. Care este esența bugetării bazate pe politici

Nici bugetarea politicilor și nici oricare din instrumentele sale individuale, nu au definiții sau metodologii stricte, universal acceptate: acestea reprezintă un sistem de principii largi, care unesc politicile de bugete. Țările din toată lumea, inclusiv statele membre ale OCDE, numesc aceste instrumente în mod diferit și le implementează în dependență de contextul politic, instituțional și administrativ. Ceea ce contează în bugetarea politicilor este ideea esențială a unui consens politic și angajament față de opțiunile privind potrivirea obiectivelor strategice la oportunitățile limitate de finanțare³.

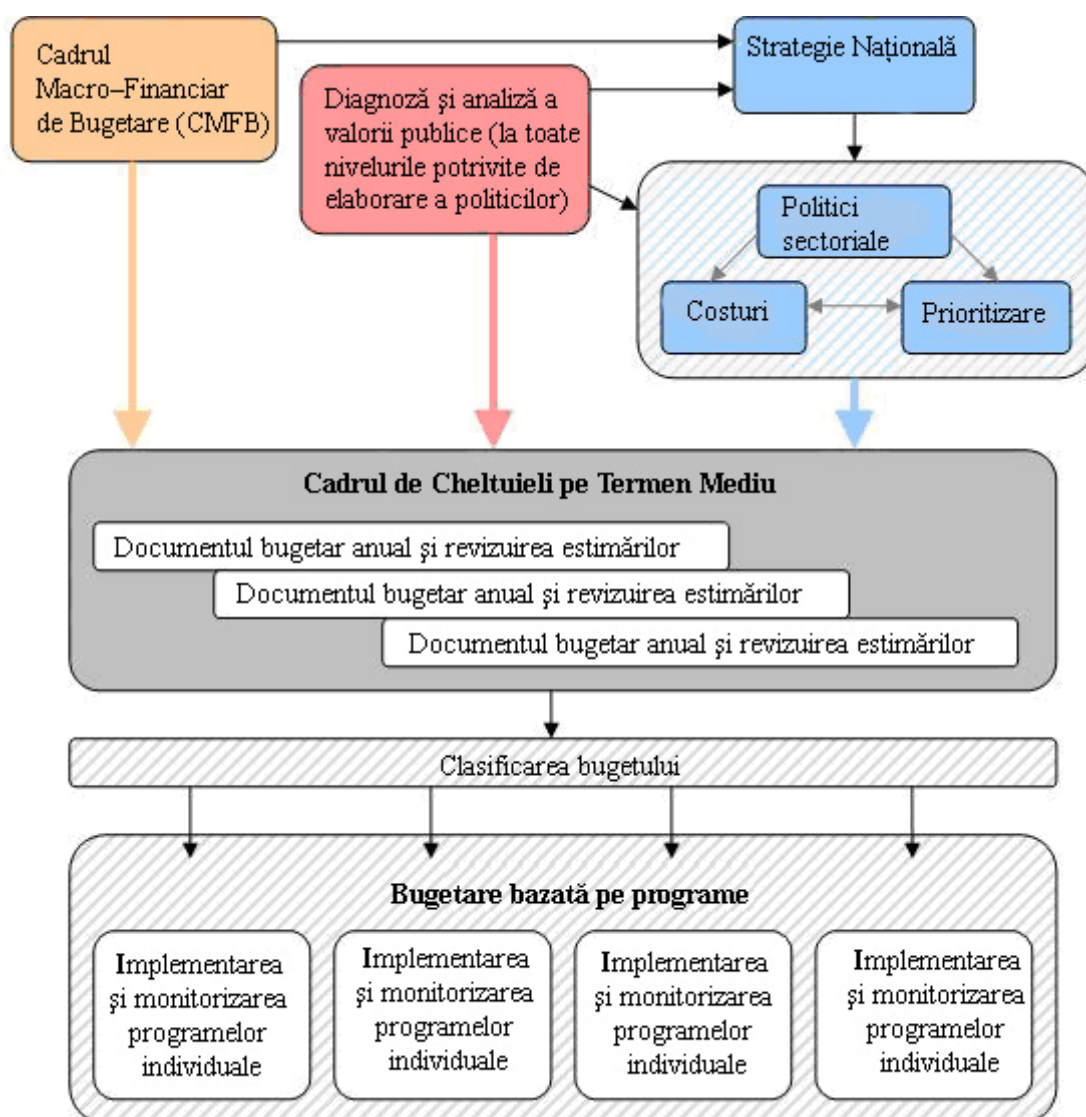
La baza acestui exercițiu se află cadrul de cheltuieli pe termen mediu – CCTM. Figura 1 de mai jos ilustrează logica tradițională a funcționării bugetării politicilor. În esență, CCTM reprezintă un dialog între toți constituenții, ceea ce ar trebui să ducă la un acord privind modul în care, în baza previziunii macro-financiare curente (fondurile potențial disponibile) și politicilor guvernamentale curente (în comun pentru economie și pentru sectoarele individuale), trebuie să fie alocate resursele limitate între programele individuale de cheltuieli. În mod ideal, acest acord – CCTM, revizuit anual în cadrul legilor bugetului anual – creează o platformă pentru clasificare, implementare și monitorizare a cheltuielilor în baza programelor individuale orientate spre rezultate.

² Descrierea generală la Ljungman, G. (2007)

³ Petkova, N. (2009).

CCTM este un instrument la macro nivel, care creează o platformă pentru negocierea limitelor de cheltuieli sectoriale în baza politicilor sectoriale existente (elaborate anterior). Funcția primară a CCTM este de a coordona solicitările de resurse ale diferitor sectoare, care concurează pentru fonduri în cadrul unei acoperiri macro-financiare limitate. Bugetarea bazată pe politici – și CCTM în mod special – își are originea în economiile avansate ale OCDE (a început în Marea Britanie, dar și în alte state ale Comunității, în special Australia și Noua Zeelandă), care le-au inventat ca metodă de eliminare a deficitelor financiare în creștere la sfârșitul anilor 1980 – începutul anilor 1990⁴. La acel moment, una din problemele principale pe care aceste instrumente urmau să o rezolve erau propunerile iresponsabile de concurs pentru cheltuieli prezentate de sectoarele individuale în procesul de negociere a bugetului. Filosofia nouă de bugetare a politicilor a sporit gradul de bugetare de sus în jos în procesul acestor negocieri: ministerele de finanțe au început să impună constrângeri mai aspre de cheltuieli de sus în jos (în corespundere cu previziunile macroeconomice) asupra nivelurilor cheltuielilor sectoriale, alocând ministerelor responsabilitatea de a prioritiza în cadrul sectoarelor lor pentru a asigura respectarea constrângerilor. Cu alte cuvinte, aceste instrumente reprezentau o modalitate de a consolida disciplina financiară și a împărtăși sentimentul de responsabilitate pentru eficiența cheltuielilor cu reprezentanții sectorului. Aceasta împinge rigiditatea constrângerilor bugetare în jos de la autoritățile financiare centrale – pe umerii factorilor politici sectoriali.

Figura 1. Logica bugetării bazate pe politici



⁴ Ibid

Toate statele OCDE utilizează un anumit cadru de bugetare multianuală bazată pe politici, care sunt identice în principiu, cu toate că variază semnificativ în detaliile juridice și metodologice. Pentru a înțelege esența bugetării bazate pe politici, este util de a examina diferențele dintre diferite forme de cadru financiar multianuale avansate și a analiza de ce aceste trăsături variabile sunt neesențiale pentru filosofia CCTM. Înțelegerea acestor diferențe ar trebui să ajute țările, care încep implementarea CCTM să evite selectarea acestor aspecte tehnice neesențiale ca țintă pentru reformele CCTM și să se axeze pe esență.

- **Aplicarea legală și legătura cu documentele bugetare aprobate.** Funcția de bază a cadrelor financiare multianuale este de a spori calitatea bugetării anuale. Modul în care guvernele asigură că previziunile lor financiare multianuale influențează bugetele anuale variază de la o țară la alta. Numai în foarte puține țări, estimările multianuale sunt aprobate de parlamente; în majoritatea cazurilor, acestea sunt anexate la bugetele anuale aprobate și revizuite anual. În majoritatea cazurilor, chiar și atunci când prezentarea acestor estimări este prevăzută de lege, incorporarea acestei informații este rezultatul tradiției de elaborare a politicilor și nu o trăsătură legală formală. De exemplu, în Suedia, bugetul aprobat de Parlament continuă să fie anual și este folosit un cadru multianual de previziune pentru a consolida bugetele anuale: fiecare alocare are anexată o explicație a scopului și rezultatelor scontate, dar și un set adițional de informație, care arată cum se poate dezvolta aceasta în următorii cinci ani⁵. Pe de altă parte, după cum va fi discutat mai jos, multe țări (dezvoltate și în tranziție), care prevăd CCTM prin lege, se confruntă cu faptul că acesta are o relevanță foarte mică pentru procesul bugetar și pentru alocările resurselor în orice an. De asemenea, merită de menționat că, cadrul multianual este uneori numit o „Abordare a Comunității față de bugetare” ceea ce indică nivelul deosebit de avansat al utilizării acestor instrumente în țări. Partea remarcabilă este că majoritatea acestor țări aparțin tradițiilor legale ale legislației comune, care este mai favorabilă elaborării politicilor în baza consensului și dialogului și nu în baza aplicării legii.
- **Punctul comun între bugetare de sus în jos și de jos în sus.** După cum s-a menționat, sarcina centrală a CCTM este de a conveni asupra limitelor bugetare conflictuale și de a fixa limitele aprobate pe termen mediu. Țara decide unde va fi amplasată constrângerea bugetară rigidă a limitei aprobate în lanțul administrării verticale a cheltuielilor, și ce flexibilitate va avea acest nivel al administrării în realocarea ulterioară a resurselor în limitele acceptate. De obicei, pentru statele OCDE, aceste plafoane sunt definite pentru sectoarele individuale, reprezentate de executorii majori de buget – de obicei, ministerele de resort. Cu toate acestea, punctul cheie reprezintă divizarea responsabilității, fixarea constrângerilor bugetare la un anumit nivel.

Pentru nici un executor de buget nu este dificil de a-și estima cheltuielile pentru orice număr de ani înainte; partea cea dificilă este de a persevera în angajament. Multe CCTM ale țărilor în tranziție sunt generoase în cifre, conținând estimări atât la nivel sectorial cât și intra-sectorial și au fost criticate pentru că schimbă esența (consensul) pe cifre. Chiar dacă fac estimări pe termen mediu, aceste estimări tind să se schimbe foarte rapid (în Ucraina, de obicei, în momentul primei prezentări a bugetului anual pentru examinare în Parlament)⁶. Boxa 1 de mai jos oferă un exemplu de CCTM în Republica Kirghiză. Exemplul dat ilustrează această problemă: pe de o parte, estimările cheltuielilor sunt definite la nivel sectorial (educația, în acest caz), dar, pe de altă parte, conțin detalii suficiente și la nivel intra-sectorial. Vorbind în mod special despre servicii pentru copii fără ocrotire părintească, de ex., ideea cheie a CCTM este de a selecta un nivel administrativ – de ex. un minister relevant – de ex. Ministerul Educației – care ar fi responsabil de menținerea cheltuielilor sale în limitele aprobate cu nivelul superior, inclusiv prin asumarea responsabilităților de realocare a resurselor în cadrul domeniului său, dacă este necesar (de ex. reducerea unor prestatori și extinderea finanțării pentru alții). Un nivel mai înalt de detalii decât acest nivel în CCTM (de ex. cât se va cheltui exact pentru fiecare tip de prestatori) ar putea fi, în unele cazuri, excesiv, deoarece discriminează acest angajament (agentul de cheltuieli trebuie să fie liber să realoce între prestatori pentru a se încadra în limitele stabilite de resurse).

- **Acoperirea programelor descentralizate de cheltuieli.** De obicei, este dificil pentru un instrument complex ca CCTM să acopere aspectele descentralizate ale prestării serviciilor publice. În majoritatea cazurilor, CCTM sunt limitate la bugetele de nivel central (uneori, ele ar putea acoperi alocările de transferuri la bugetele sub-naționale). Unele țări campioane la capitolul CCTM sunt țările federale, ceea ce le permite să aibă CCTM sub-naționale autonome la nivelul statelor (ca în Australia). Unica excepție de la această regulă este Africa de Sud, al cărei CCTM acoperă toate nivelurile de bugete (central, regional și local)⁷. Această limitare curentă a CCTM este esențială pentru reforma sistemului de îngrijire a copilului, deoarece este tipic pentru programele publice pentru copii ca să fie finanțate prin programe descentralizate de cheltuieli. În plus, după cum vom vedea în Secțiunea 4, există diverse

⁵ Ljungman, G. (2007)

⁶ Cartea Verde a MF al Ucrainei (2006)

⁷ Petkova, N. (2009).

modalități de descentralizare în îngrijirea copilului, ceea ce înseamnă că bugetele centrale pot reflecta cheltuielile descentralizate în moduri foarte diferite: începând cu transferurile destinate unor servicii concrete (atunci când autonomia locală este slabă) și până la transferurile de egalizare în bloc, care acoperă câteva sectoare largi (atunci când autonomia locală este mai puternică). Prin urmare, rolul CCTM pentru serviciile de îngrijire a copilului poate varia foarte mult, în dependență de tipul aranjamentelor de descentralizare în orice țară. Un exemplu pentru a ilustra acest lucru ar putea fi Ucraina, în care responsabilitățile pentru îngrijirea copilului sunt fragmentate între toate nivelurile autorităților. În acest caz, un cadru bugetar multianual la nivel central ar fi foarte util pentru realizarea tabloului a ceea ce se cheltuiește de ministere și ce va fi disponibil autorităților sub-naționale în formă de granturi unice. Cu toate acestea, planificarea multianuală *comprehensivă* pentru îngrijirea copilului – de ex. pentru elaborarea reformelor – ar necesita o cooperare complexă dintre autoritățile centrale și sub-naționale – ceva ce depășește un document de tipul CCTM – unde ar putea fi stabilite planurile de viitor și lacunele existente. Prima încercare de a realiza o astfel de coordonare pe termen lung în Ucraina este vizibilă în domeniul dezvoltării regionale, unde Ministerul Economiei începe să semneze cu anumite regiuni contracte regionale, în baza strategiilor de acțiuni la toate nivelurile și fluxurilor aprobate de finanțare pentru aceste activități.

- **Acoperirea de timp și ciclurile de revizuire.** Cadrele multianuale de cheltuieli pot acoperi de la 2 la 5 ani (de obicei, 3) și pot fi consecutive sau periodice. În cazul cadrelor consecutive, fiecare ciclu se suprapune cu ciclul anterior și cu cel următor cu unul sau doi ani; în timp ce cadrele periodice nu se suprapun. Cu toate acestea, ambele tipuri de CCTM pot fi revizuite la mijlocului perioadei de existență. Cu alte cuvinte, nu contează câți ani acoperă CCTM la capitolul cheltuieli pentru îngrijirea copilului și cât de des guvernul decide să-l revizuiască. Ceea ce contează este decizia de a coordona prioritățile de cheltuieli într-un cadru multianual și a actualiza periodic aceste estimări.

Boxa 1. Exemplet de cheltuieli pentru educație în CCTM 2008-2010 al Republicii Kirghize:

CCTM 2008-2010 al Republicii Kirghize se axează pe definirea și explicarea limitelor de cheltuieli la nivelul sectoarelor cheie, în baza priorităților identificate în Strategia de Dezvoltare a țării:

*“În [tabelul CCTM], cheltuielile cumulative ale bugetului de stat al Republicii Kirghize pe sectoare pentru 2008-2010 sunt divizate pe secțiunile de bază ale cheltuielilor de stat în cadrul priorităților definite în **Strategia de Dezvoltare a Țării**. [...] Argumentele strategiilor sectoriale pentru finanțarea programelor prioritare au fost examinate în procesul de definire a limitelor sectoriale pe termen mediu. Este necesar de a consolida lucrul în sectoare de prioritizare a programelor în vederea unei planificări mai exacte și de optimizare a eficienței cheltuielilor bugetare. [...]*

Una din prioritățile strategice este Educația, pe care această Boxă o examinează ca exemplu:

CMFB 2008-2010 menține prioritățile strategice ale Guvernului Republicii Kirghize:

- **Majorarea ponderii cheltuielilor pentru educație în PIB pentru a asigura disponibilitatea și oportunitățile egale pentru toate categoriile de oameni pentru a beneficia de educație calitativă. În același timp, sporirea eficienței educației pentru economisirea fondurilor bugetare .**

CCTM explică că limita sa (majorată) pentru Educație presupune că aceste mijloace vor fi cheltuite în conformitate cu o strategie sectorială și va atinge câteva obiective strategice, prin administrarea a opt programe bugetare verticale. Această boxă propune un tabel care prezintă un rezumat al acestei părți din CCTM original. Documentul explică natura fiecărui program și dacă acesta va reprezenta o prioritate relativă de finanțare în anii viitori. Totuși, aceste așteptări sunt secundare în cadrul limitelor agregate pentru Educație, care rămâne prioritatea cheie a CCTM.

*Programele de dezvoltare ce stau la baza strategiei sectoriale de finanțare a educației pentru 2008-2010 sunt create conform prevederilor fundamentale ale **Strategiei pe Termen Mediu de Finanțare a Educației în Republica Kirghiză** aprobată prin Decret Guvernamental al Republicii Kirghize din 28 decembrie, 2006.*

Programe bugetare verticale	Preșcolar	Primar și secundar	Extrașcolar	Profesional	Superior	Metodologi e și servicii de sprijin	Management și administrare	Altele (categorii vulnerabile)
Strategii în sector								
Nivelul de prioritate pentru finanțare	Nu este o prioritate (este preconizat suport din surse extra-bugetare)	Prioritate pentru finanțare	Nu este o prioritate pentru finanțare; încercați să economisiți aici și să redirecționați	Reducerea finanțării în baza metodelor noi de finanțare	Economisire a resurselor va finanța scheme mai mari de granturi pentru studenții	Nivelul de finanțare va fi menținut	Nivelul de finanțare va fi menținut	Nivelul de finanțare va fi menținut

			<i>i resursele spre școlile rurale.</i>		<i>vulnerabili – mărimea totală menținută</i>			
Accesibilitate și calitate		X		X	X			
Menținerea și dezvoltarea rețelei de instituții	X	X					X	X
Instrumente noi de finanțare (calcul pe persoană, standarde minime).	X	X	X	X	X		X	
Îmbunătățire tehnică (metodologii, curriculumuri, programe mai eficiente)	X	X				X	X	

Un cadru de cheltuieli multianual eficient necesită o estimare eficientă a costurilor. Pentru a permite aceste negocieri, CCTM obligă toate sectoarele participante să pregătească analize comprehensive ale priorităților politicilor la nivel sectorial, care trebuie să fie însoțite de estimări comprehensive ale costurilor. Aceste estimări permit guvernului să coordoneze prioritizarea cheltuielilor, precum și modalitățile de abordare a politicilor și problemelor multi-sectoriale. Rezultatul CCTM este un set de limite de cheltuieli pentru toate sectoarele, pentru mai mulți ani cu posibilitatea revizuirii anuale în viitor.

Bugetarea performanței – și bugetarea programelor, în special, – asigură faptul că politicile sunt eficiente și eficace. După cum a fost descris mai sus, plata pentru rezultate în prestarea serviciilor publice – sau bugetarea orientată spre rezultate – este o filozofie de sistem privind elaborarea politicilor la toate nivelurile. Ea îmbină instrumente de nivel macro (precum limitele pentru politicile cu costuri calculate în CCTM) cu instrumente de nivel micro pentru producerea acestor politici. În special, divizarea politicilor în programe individuale, gestionate eficient, este cunoscută sub numele de bugetare a programelor. Cu alte cuvinte, bugetarea programelor este un element al bugetării performanței, care permite implementarea politicilor sectoriale și multi-sectoriale printr-un număr tangibil de programe strategice și eficiente.

“Bugetarea performanței” este altceva decât “bugetarea liniilor de buget”, deoarece transformă noțiunea de „linie” în clasificarea bugetară de la dispersarea automată de resurse în baza liniilor aprobate într-un “program”, care este gestionat strategic și eficient.

Bugetarea programelor este o dimensiune a CCTM, deoarece este un mijloc ce asigură că prioritățile politicilor aprobate la nivel macro sunt formulate ca rezultate ale serviciilor și că ele trebuie să fie realizate la cele mai mici costuri posibile. Aceasta facilitează înțelegerea a ceea ce trebuie să fie făcut în cadrul fiecărui program, cum trebuie de măsurat, și oferă managerilor de programe instrumente administrative solide pentru obținerea rezultatelor.

Țările OCDE au diferite modalități de structurare a bugetelor prin programe. De exemplu, în Olanda, bugetele ministerelor sunt divizate în “articole de politici”⁸.

Chiar dacă CCTM și instrumentele aferente de bugetare sunt tipice pentru țările OCDE și sunt promovate activ în alte regiuni ale lumii, chiar și economiile avansate au înregistrat succese în implementarea lor. Bugetarea multianuală bazată pe politici rămâne pe primul loc în dezvoltarea MFP în toate statele, inclusiv în cele mai avansate democrații Occidentale. Țările OCDE își apreciază succesele în implementarea acestor instrumente ca fiind mixte⁹. Motivele pentru care bugetarea multianuală bazată pe rezultate este dificilă pentru țările avansate, precum și pentru cele în tranziție includ:

⁸ Ibid

⁹ Evaluarea RSP al BM realizată de IEG (2008)

- Complexitatea verticală și orizontală înaltă a sectoarelor individuale și legăturile multiple între sectoare, ceea ce face dificilă precizarea, negocierea și coordonarea limitelor larg-sectoriale;
- Tendințe de presupuneri macroeconomice prea optimiste;
- Tendințele unor agenții sectoriale să-și pregătească bugetele „de jos în sus”, ceea ce contrazice limitelor aprobate ale CCTM;

2.3. Două trăsături definitorii ale reformelor bugetării bazate pe politici în ECE/CSI: dezamăgire față de economia planificată și fluxuri de AOD externă

Organizațiile internaționale de dezvoltare au recomandat celor mai dezvoltate țări, inclusiv celor din ECE/CSI să-și reformeze sistemele de MFP împreună cu un cadru standardizat de bugetare a politicilor, cu accent puternic pe CMFB, CCTM și un set de tehnici de bugetare a programelor. Funcția cheie a acestui set de instrumente este de a transforma MFP pentru a-l face mai realist, strategic și eficient. Respectiv, aceasta a inclus, pentru țările care primesc cel mai mare volum de suport, opt recomandări mari împrumutate din experiența proprie a OCDE cu MFP¹⁰:

- Obținerea unor economii în buget prin controale centrale mai robuste sau prin acordarea unei flexibilități mai mari managerilor și organizațiilor în realocarea mijloacelor între liniile de buget pentru a reflecta schimbările în condiții și priorități;
- Restructurarea bugetelor pentru a include cheltuieli pentru toate activitățile guvernamentale, sarcinile bugetare globale, constrângerile bugetare rigide și alocările de programe pentru a facilita monitorizarea și evaluarea rezultatelor;
- Un buget multianual legat de o politică financiară realistă și estimări ale veniturilor;
- Utilizarea sistematică a informației despre performanță în monitorizare, în baza unor ținte, pentru a facilita raportarea și a gestiona performanța;
- Trecerea de la contabilitatea costurilor la contabilitatea de angajament;
- Trecerea de la auditul corespunderii la auditul performanței;
- Sisteme informaționale computerizate ce furnizează informație financiară și de altă natură la timp tuturor părților implicate în procesul bugetar;
- Utilizarea mai mare a managementului transferat al bugetelor și mecanismelor bazate pe piață, precum taxe pentru beneficiari și taxe capitale, evaluarea pieței, contractarea altor agenții și acorduri de performanță.

Înclinarea spre aplicarea acestor recomandări de reformă și gradul în care au fost acceptate de țările în tranziție, au fost influențate de doi factori cheie: MFP defectuos al tradiției economiilor planificate combinat cu importanța financiară și politică a ajutorului extern.

- **Cererea de schimbări într-un sistem planificat.** Abordările de bugetare bazată pe politici au reprezentat opusul direct al tradiției MFP, care a dominat anterior în economiile post-sovietice. Bugetele guvernelor post-sovietice erau construite în baza alocării ierarhice a resurselor, bazată pe ofertă între liniile (activitățile) individuale (“pentru a asigura educație pentru copii vom cheltui cele 100 de unități valutare disponibile pentru x școli”). Obiectivele de cheltuieli erau dictate de constituțiile declarative axate pe drepturi, care susțineau că garantau drepturile fără a ține cont de resursele necesare; ca rezultat, sistemele erau pline de mandate nefinanțate și constrângeri bugetare (când executorii de buget se puteau aștepta la suport extern dacă încălcau limitele bugetare aprobate). Ineficiența și incapacitatea sistemelor de servicii publice, care au rezultat din aceasta, în susținerea realizării rezultatelor durabile erau în centrul dezamăgirii legate de economia planificată, care trebuia să fie transformată. Respectiv, bugetarea pe termen mediu bazată pe performanță simboliza managementul financiar public, care îmbina trei principii cheie noi: disciplina financiară, obiective strategice în cheltuieli și maximizarea valorii publice pentru banii cheltuiți. Aceste idei erau printre primele promovate pentru implementare, în special, în cadrul numeroaselor programe internaționale de dezvoltare lansate în economiile post-sovietice în tranziție.
- **Condițiile aferente ajutorului extern.** Majoritatea evaluărilor progresului reformelor MFP în țările în proces de dezvoltare și tranziție admit deschis că unul din factorii cheie în acceptarea agendei reformelor pentru statele

¹⁰ Ibid

beneficiare a fost, adesea, posibilitatea de a accesa fondurile de sprijin¹¹. Această circumstanță a avut un efect crucial asupra modului în care este elaborat bugetul politicilor în regiune.

În primul rând, aceasta a afectat gradul și viteza cu care țările s-au implicat în reformele respective. Chiar dacă stabilirea unor corelații în aceste chestiuni necesită o analiză cu mult mai complexă, unele observații pot fi făcute din faptele de bază din istoria CCTM în regiunea PEV. Tabelul 1 ajută la stabilirea nivelului semnificației financiare a ajutorului internațional în rândul țărilor PEV și modului în care acestea au elaborat și implementat reformele în domeniul bugetării multianuale. Țările cu dependență relativ înaltă de ajutor au fost și țările, care au introdus versiuni mai standardizate ale CCTM.

În al doilea rând, originea “condițiilor de transfer” a afectat natura recomandărilor, cauzând o anumită parțialitate, precum atenția selectivă față de anumite politici, lipsa atenției față de contextul local și simplificarea excesivă a unor aspecte ale setului de instrumente de bugetare bazată pe politici (în comparație cu economiile mai avansate) ceea ce, după cum va fi arătat în text, a devenit până la urmă obstacolul central în calea progresului lor.

Tabel 1. Asistență oficială de dezvoltare (toți donatorii) ca % din PIB

	AOD ca % din PIB					Trăsăturile cheie ale cadrului adoptat de bugetare multianuală		
	2003	2004	2005	2006	2007	Reformele lansate	Strategia Guvernului	Cadru de previziune multianuală
Belarus	0,2%	0,2%	0,2%	2007	Program pentru dezvolt. soc. și ec. a RB (5 ani) (2006-2010)	Programul financiar MT al RB
Ucraina	0,5%	0,4%	0,3%	2001	Program pentru dezvolt. soc. și ec. Ucraina (11 ani), (2004-15, "Pe calea spre integrare europeană"), Programul guvernamental de acțiuni ("Spre oameni")	Previziunea MT Estimări bugetare anuale; Estimări MT pentru toți executorii de buget Documentul Verde privind Bugetarea multianuală
Georgia	5,7%	6,1%	4,6%	4,6%	3,8%	2005	SCERS (Dezv.Econ.&PRP)	BDD și CCTM
Armenia	8,9%	7,1%	3,5%	3,3%	3,8%	2000	SCERS	CCTM
Moldova	6,0%	4,6%	5,7%	6,6%	6,1%	2002	SCERS (Creștere econ. și SCERS)	CCTM

Sursa: <http://www.worldbank.org>, <http://stats.oecd.org/qwids/>

2.4. Specificul “setului standardizat de instrumente” pentru bugetarea politicilor – cazul concret din regiunea PEV

Utilizarea corectă a CCTM necesită înțelegerea punctelor slabe și limitărilor frecvente ale acestora. Această secțiune explică trăsăturile cheie specifice ale reformelor bugetării bazate pe politici în țările în proces de dezvoltare și în tranziție în baza setului de instrumente promovat la nivel internațional. Înțelegerea acestor trăsături speciale trebuie să ajute constituenții reformei din aceste țări să clarifice așteptările pentru aceste instrumente de bugetare și să îmbunătățească modul în care ele sunt utilizate pentru reforme în politicile publice, inclusiv politicile pentru copii.

¹¹ Evaluarea RSP al BM realizată de IEG (2008)

- **Probleme cu strategiile (inclusiv strategiile politicilor) pe care se bazează pachetul de bugetare.** Esența acestui proces de alocare a resurselor constituie documentul (documentele) programatic central al guvernului, care stabilește prioritățile de dezvoltare socială și economică pentru țară, în general.
 - > **Nivelul de complexitate.** Natura platformelor programatice centrale dintre țări diferă, în dependență de sistemele politice ale acestora și capacitatea administrativă. Prin urmare, aceste platforme au niveluri diferite de complexitate. Democrațiile mai avansate tind să aibă strategii de dezvoltare mai complexe, reprezentate, de obicei, de sisteme întregi de politici elaborate prin consultări politice. Un exemplu de o astfel de politică este politica Marii Britanii de reducere a sărăciei copilului¹². Țările care sunt în tranziție spre bugetarea bazată pe politici, de la economia planificată, tind să aibă capacități strategice limitate. Majoritatea CCTM din țările în tranziție tind să aibă suport în documentele programatice generaliste, care rareori reflectă complexitatea politică, administrativă și instituțională a reformelor propuse.
 - > **Controlul politic local.** Ideea centrală a CCTM – și a bugetării bazate pe politici în general – constă în consens politic asumat. Aceasta este cea mai dificilă sarcină pentru orice țară, în special, pentru democrațiile tinere în tranziție economică și socială. În majoritatea CCTM în tranziție, chiar și atunci când aceste documente au fost impuse de legislația națională (de ex. coduri de buget, etc.), CCTM tind să demareze, cel puțin, ca documente paralele pentru dezbaterile parlamentare cu privire la prioritățile politice și de cheltuieli, ceea ce nu include rolul organului legislativ național în procesul de alocare a resurselor.
 - > **Angajamente supranaționale (locale și regionale).** Pentru orice țară, documentul programatic central sau strategia guvernului este, de obicei, o combinație a diferitor factori și recunoaște, adesea, factorii supranaționali de schimbare și angajamentele internaționale ale guvernului. Un exemplu de angajamente supranaționale cu implicații financiare din experiența statelor UE mai avansate constă în angajamentul lor pentru *Pactul de Stabilitate și Creștere*, care obligă toți membrii să mențină deficitele bugetare anuale sub 3% din PIB, iar proporția dintre datoriile și PIB - sub 60%. Totuși, această influență externă a fost deosebit de puternică în cadrul strategiilor acceptate ca "puncte de sprijin" pentru seturile de instrumente de bugetare a politicilor axate pe CCTM în țările în tranziție. Cauzele posibile erau sistemele naționale prost dezvoltate pentru stabilirea obiectivelor strategice, combinate cu devierile financiare atașate fluxurilor de ajutor din partea organizațiilor de dezvoltare. În consecință, majoritatea strategiilor guvernamentale, care stau la baza CCTM în tranziție sunt, de obicei, puternic influențate de agenda internațională de dezvoltare precum Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului și Reducerea Sărăciei.
- **Accentul pe bugetul central (tipic, în mod deosebit, pentru CCTM), cu riscuri de a trece cu vederea aspecte cheie pentru serviciile sociale.** După cum s-a discutat deja, CCTM este un instrument extrem de exigent din punct de vedere tehnic, ceea ce face dificilă aplicarea pentru mai mult de un singur nivel de autorități – chiar și în statele OCDE avansate. În majoritatea țărilor în tranziție – în special țările din regiunea PEV – cheltuielile sociale, inclusiv programele de îngrijire a copilului – tind să fie administrate prin sisteme inter-guvernamentale complexe alcătuite din mai multe straturi, de obicei, prin delegare sau desconcentrarea alocărilor aferente spre bugetele sub-naționale. Prin urmare, instrumentele de planificare, care se axează pe bugetul central, ignoră complet o mare parte a acestor cheltuieli sau le tratează într-un mod prea simplist, care anulează valoarea exercițiului (de ex. fără a asigura angajamentul tuturor constituenților, costurile realiste ale politicilor, etc.).
- **Lipsa atenției (sau omiterea) față de analiza valorii publice.** Figura 1 arată că unul din cei trei piloni ai bugetării bazate pe politici este maximizarea valorii publice: asigurarea faptului că politicile nu sunt realiste și strategice, dar și orientate spre ceea ce contribuabilii – sau beneficiarii – ar aprecia cel mai mult la costurile respective.

Această parte a elaborării politicilor poate fi luată ușor drept stabilire a obiectivelor strategice ale politicii, în special, pentru mentalitatea post-sovietică. Până la urmă, cel puțin în teorie, guvernele trebuie să reprezinte oamenii și să selecteze obiective strategice în interesele oamenilor. Cu toate acestea, orice politică trebuie să facă, de regulă, mai multe compromise, iar selectarea opțiunii optime este o alegere publică. În managementul cheltuielilor, pentru a înțelege această alegere, de obicei, este necesară o analiză tehnică mai frecventă (de fapt, constantă) a valorii publice decât doar un vot periodic pentru o anumită platformă guvernamentală. Cu alte cuvinte, la toate nivelurile de prestare a serviciilor, constituenții respectivi trebuie să aplice instrumentele potrivite pentru a cartografia preferințele beneficiarilor, a identifica costurile marginale ale acestor preferințe și a elabora un meniu de opțiuni de servicii, care satisfac aceste preferințe la cel mai scăzut cost. Secțiunile 3 și 4 explică care sunt provocările în împărțirea responsabilităților pentru analiza sistematică de acest fel, iar Secțiunea 5 descrie în detalii unele instrumente

¹² Minoff, E. (2006), Tomlinson, M., Walker, R. (2009).

concrete ce ar putea fi utilizate sistematic pentru o astfel de analiză (ca și analiza comparativă a costurilor pe unitate și beneficiilor serviciilor și politicilor, micro-studii la nivelul prestatorilor de servicii, etc.).

Instrumentele simplificate de bugetare a politicilor promovate în țările în tranziție suferă, de obicei, de foarte puțină atenție pentru acest element al elaborării politicilor. Analiza valorii publice este, în primul rând, o sarcină politică internă; în timp ce reformele în bugetare au fost lansate, de multe ori, de agențiile internaționale de dezvoltare, care se axau pe agendele lor strategice și nu pe procesele politice interne din țări. Prin urmare, înțelegerea complexităților alegerii publice în țările beneficiare a fost o prioritate mai mică în comparație cu elaborarea sistemelor de bugetare ce serveau cel mai bine valorilor strategice ale acestor agende internaționale.

- **Standardizarea excesivă – și, ca rezultat, prea simplistă și mai puțin atentă la contextul țării.** Cum se întâmplă de multe ori cu pachetele de reformă gata făcute, CCTM au fost adesea victimele implementării cu prețul recunoașterii contextelor locale.
- **Gradul (scăzut) de integrare în ciclurile bugetare naționale.** Chiar dacă majoritatea țărilor au introdus CCTM ca cerințe legale în legislația lor cu privire la buget și chiar dacă este firesc ca CCTM să reprezinte niște instrumente analitice și nu instrumente cu putere juridică, în multe țări în tranziție aceste instrumente continuă să fie detașat excesiv de procesele reale pentru alocarea resurselor. Potrivit evaluării IEG, din 2008, a reformelor BM în sectorul public și managementul financiar public¹³, în majoritatea țărilor în dezvoltare, CCTM și sistemele de bugetare a programelor sunt paralele ciclurilor bugetare naționale:

Bugetarea programelor continuă să fie examinată separat de pregătirea bugetului real; este alocat puțin timp pentru esență; indicatorii de performanță se axează pe efecte și nu pe rezultate; managerii de program nu sunt responsabili pentru rezultate. În plus, executarea bugetului nu are loc pe bază programatică, ceea ce consolidează viziunea că bugetul programelor nu este bugetul real. Chiar și în cazurile când CCTM se dovedesc a fi utile, un exercițiu mai puțin detaliat și mai strategic de planificare ar putea servi mai bine pentru atingerea scopului.

- **Accent frecvent asupra angajamentului la buget al donatorilor și nu al constituenților interni.** Potrivit evaluării BM, CCTM din țările în dezvoltare au servit adesea, într-o măsură mare, la coordonarea angajamentelor financiare ale donatorilor internaționali. Această observație accentuează dificultatea utilizării unor CCTM existente ca instrumente credibile pentru asigurarea angajamentului politic și financiar al executorilor de buget față de cheltuielile și scopurile politicilor lor.

Statele PEV au o posibilitate unică de a depăși punctele slabe ale reformelor standardizate de bugetare a politicilor. Evaluarea din 2008 a sprijinului BM în reformele MFP¹⁴ indică că în Europa și Asia Centrală, Banca observă progrese în MFP în rândul unor țări ce nu fac împrumuturi, ceea ce nu are precedent pentru non-debitori din orice altă regiune a lumii: rata îmbunătățirii în rândul non-debitorilor în aceste țări a constituit 90%, ceea ce reprezintă cea mai înaltă rată și este egală cu cea a țărilor care fac împrumuturi. Raportul spune în încheiere: “este evident că se întâmplă ceva: aderarea la UE”. Chiar și țările care nu au perspectiva imediată de aderare, sunt stimulate puternic de agenda de europenizare. Țările din regiunea PEV sunt în egală măsură predispuse la toate aceste complicații enumerate mai sus, dar, totodată, au acces la un șir de avantaje, care ar putea să le ajute să folosească instrumentele de bugetare a politicilor în mod eficient și în corespundere cu indicatorii de succes ai OCDE. Aceste avantaje includ:

- **Control mai riguros asupra politicilor.** Majoritatea strategiilor și politicilor guvernamentale din regiunea PEV sunt afectate semnificativ de planurile de acțiuni pentru cooperare cu UE, care sunt, de obicei, cu mult mai integrate în agenda politică locală, în comparație cu țintele globale de dezvoltare. Cu alte cuvinte, beneficiul asumării unor angajamente supranaționale în aceste țări este, în egală măsură, politic și financiar.
- **Dependență mai mică de ajutorul extern.** În pofida declinului economic recent, țările PEV au trecut masiv la niveluri de dezvoltare cu venituri medii. În multe din aceste țări, ajutorul extern aproape că și-a pierdut semnificația financiară, oferind spațiu finanțării celor mai multe reforme din interior (de ex. Ucraina și Belarus). Aceasta ar trebui să ofere suficient timp și eforturi instituționale pentru a utiliza bugetarea politicilor într-un mod specific pentru țară și potrivit, pentru a atinge cele mai bune rezultate pentru beneficiarii de servicii publice, inclusiv copiii.
- **Diagnoză mai bună și analiză a valorilor.** Țările PEV au factori interni și externi care le încurajează să utilizeze instrumente mai complexe și mai variate de analiză a valorii. Guvernele acestor țări vor beneficia din valorificarea

¹³ Evaluarea RSP al BM realizată de IEG (2008)

¹⁴ Ibid

acestor factori și oportunități, pentru a integra diagnoza valorilor cât mai puternic posibil în ciclurile lor de bugetare a politicilor.

- > **Democratizarea politică.** Dezbaterile politice în democrațiile tinere din regiunea PEV nu sunt întotdeauna pronunțate, bine justificate sau chiar civile, dar ele promovează atitudini și stimulează platforme, care înțeleg și recunosc alegerile publice, inclusiv alegerile publice ale politicilor și serviciilor sociale.
- > **Dezvoltarea comunității și societății civile.** În comparație cu multe alte țări în proces de dezvoltare, regiunea PEV are un sector neguvernamental relativ puternic. Implicarea ONG-urilor și comunităților în analiza comună a priorităților și negocieri este un factor important pentru aducerea sistemelor de bugetare a politicilor la forma lor potrivită, avansată.
- > **Instrumente analitice noi încurajate de europenizare.** Chiar și fără perspectiva imediată de aderare la UE, țările PEV pot beneficia de integrare în instrumentele avansate ale OCDE de bugetare a politicilor. O oportunitate deosebit de importantă a evaluării SIGMA este descrisă mai jos în Secțiunea 5.

2.5. Sumarul lecțiilor: cum să folosim noile instrumente de bugetare bazată pe politici pentru copii în cel mai eficient mod posibil?

Experiența recentă a reformelor în bugetarea bazată pe politici în regiunea PEV sugerează câteva lecții referitor la cum pot fi folosite cât mai productiv aceste instrumente de bugetare în politica socială.

- **Fără integrarea adecvată a instrumentelor de bugetare în contextul instituțional local, nici o politică pentru copii nu va aduce niciodată rezultate tangibile.** Progresul țărilor PEV în introducerea bugetării bazate pe politici a fost limitat în cazurile când instrumentele noi au fost introduse fără analiză suficientă și integrare în sistemele instituționale locale. Pachetul standardizat de CCTM este, în esență, slab în reflectarea complexității acestor sisteme și, în același timp, acest context în regiunea PEV este prea complex pentru ca o abordare simplificată de bugetare să funcționeze bine.
- **Bugetarea bazată pe politici eficientă pentru reformele în sistemul de îngrijire a copilului trebuie să fie legată de sistemul de relații interguvernamentale din țară.** Este imposibil de a elabora o reformă reușită a sistemului de îngrijire a copilului fără a înțelege – și recunoaște – modul în care cheltuielile și responsabilitățile politicilor sunt divizate între nivelurile de autorități. Deoarece responsabilitățile pentru îngrijirea copilului în țările PEV sunt, de obicei, descentralizate, într-o măsură oarecare, reformele în sistemul de îngrijire a copilului trebuie să conțină o componentă semnificativă a înțelegerii aranjamentelor existente de descentralizare și, în mod ideal, a reformării acestora pentru realizarea schimbărilor necesare în politici.
- **Utilizarea bugetării bazate pe politici pentru copii (inclusiv CCTM) în mod integrat la nivel local necesită investiții în diagnoza instituțională și analiza compromiselor privind valorile publice.** În pofida tentațiilor, stabilirea obiectivelor strategice ale politicilor trebuie să fie combinată cu analiza diagnostică constantă a ceea ce este mai bine pentru copii. Aceste alegeri pot să nu fie întotdeauna atât de simple precum par. Un factor politic poate avea anumite obiective strategice (de ex. asigurarea că, toate celelalte fiind la fel, copiii au posibilitatea de a accesa cazul care este mai aproape de mediul familial). Cu toate acestea, nici un factor politic nu poate ști niciodată care este setul concret de necesități al copiilor în fiecare comunitate, care este numărul de copii ce au nevoie de asistență profesională sau medicală specifică, sprijin juridic, etc. Aceste necesități specifice și niveluri de dependență de sprijinul social suplimentar variază la nivel de populație, între diferite categorii de copii vulnerabili, între comunități, regiuni, țări și culturi. Secțiunile 3 și 4 ale acestui raport descriu instrumentele concrete ce vor fi aplicate pentru a satisface mai bine aceste alegeri într-un sistem descentralizat de MFP, precum diferite forme de contractare socială (când un prestator de stat reprezintă interesele copilului, evaluează necesitățile copilului și contractează serviciile potrivite pe bază de concurs) și modelul “Echilibrul prestării serviciilor” (descrie în Boxa 2) când un factor politic la orice nivel de autorități își alocă resursele în cadrul unui meniu echilibrat de servicii, în dependență de componența necesităților între copiii din comunitatea respectivă și de costurile marginale și beneficiile acestor servicii.
- **Obstacolele instituționale în calea realocării resurselor în timpul reformelor sunt mai profunde decât rivalitatea inter-ministerială tradițională.** Schimbarea abordărilor în îngrijirea copilului (de ex. introducerea serviciilor inovative pe lângă opțiunile rezidențiale) poate duce la decizii manageriale dificile, dar inevitabile în privința

schimbării responsabilităților și finanțelor între ministere. Nu este niciodată ușor de a realoca fondurile între executorii de buget și a reduce unele din acestea. Dar vestea cea proastă pentru copii nu se oprește aici. Așa cum a ilustrat această secțiune, cheltuirea mijloacelor publice pentru a obține rezultate și nu rapoarte este o schimbare atât de dramatică în modul în care sunt elaborate politicile în regiunea ECE/CSI, încât necesită o schimbare de principiu în majoritatea rolurilor și relațiilor: cele ale donatorilor internaționali și guvernelor beneficiare, executive și legislatori, autorități financiare și sectoriale, actori guvernamentali și neguvernamentali. Schimbarea acestor roluri este, uneori, mai dificil de obținut – și mai dificil de acceptat – decât sarcina de reducere a unei linii de buget pentru un minister sau o instituție rezidențială. Probabil aceasta este o cauză pentru care aceste alte provocări instituționale sunt neglijate atât de frecvent.

3. Mecanisme de modificare a abordărilor de bugetare bazată pe resurse în sistemul de îngrijire a copilului

3.1. Ce reprezintă finanțarea bazată pe resurse, ce legătură are cu principiul „banii îl urmează pe prestator” și de ce nu este potrivită pentru copii?

În multe state din regiune, principiul fundamental care determină alocarea resurselor pentru îngrijirea copilului la toate etapele acestui proces (inclusiv, după cum vom vedea mai târziu, în timpul alocării resurselor între nivelurile guvernului), este cunoscut ca principiul „banii îl urmează pe prestatorul de servicii”¹⁵. Esența acestei etichetări terminologice este că agenția de stat, care este în același timp și cumpărător de servicii pentru copil și reprezentant al sistemului de prestare a serviciilor, alocă mijloacele disponibile între prestatorii existenți. În acest sens, banii „îl urmează” pe acești prestatori: alocarea se bazează pe prestatorii existenți sau pe tipurile existente de servicii. Cu alte cuvinte, alocarea este „bazată pe resurse”, deoarece guvernul alocă fonduri în cadrul setului cunoscut deja de „resurse” posibile. Această abordare față de finanțarea serviciilor publice este simplă și comodă și a fost utilizată mult timp în țările occidentale.¹⁶

Totuși, în pofida simplității și comodității sale, această abordare are și câteva puncte slabe pentru copii:

- Atunci când banii îi urmează pe prestatori, prestatorii de servicii nu sunt motivați să evalueze corect necesitățile curente de servicii și să caute cea mai eficientă și eficace modalitate de a le presta și de a satisface aceste necesități. Pentru orice prestator – nu doar rezidențial – această abordare nu creează motivații de a îngriji de copii mai bine și mai eficient.
- Atunci când bugetarea se bazează pe resurse în relațiile dintre o agenție de finanțare și un prestator de servicii (de ex. o instituție de îngrijire rezidențială), resursele sunt alocate, de obicei, în baza normelor de cheltuieli pe beneficiar. Această abordare stimulează organizațiile să-și extindă baza de beneficiari sau le împiedică să ajute copiii să părăsească îngrijirea rezidențială pentru tipuri de îngrijire mai flexibile.

Este important de menționat că bugetarea bazată pe resurse își păstrează beneficiile și dezavantajele la orice etapă a alocării resurselor. Cu alte cuvinte, bugetarea bazată pe resurse are loc atât atunci când autoritățile centrale alocă mijloace pentru îngrijirea copilului în bugetarea locală, în baza infrastructurii existente de prestare a serviciilor, cât și atunci când o agenție de stat plătește unui orfelinat în funcție de numărul de „paturi”, „clădiri” sau „angajați de categorii definite”.

3.2. Care este esența mecanismului de finanțare alternativă, în care „banii îl urmează pe beneficiar”?

O abordare opusă față de bugetarea bazată pe resurse, care predomină în prezent, prin aranjamente în care „banii îi urmează pe prestatori” este un mecanism de finanțare în care „banii îl urmează pe beneficiar” sau, într-un sens mai îngust, pe copil. Iarăși, diferența fundamentală dintre cele două sisteme constă în ordinea luării deciziilor și în rolurile jucate în relațiile dintre participanții pieței de prestare a serviciilor sociale; adică, în scenariile în baza cărora se desfășoară aceste relații (descrise de eticheta „itinerariilor” pe care le „urmează” banii).

Esența principiului de finanțare în care banii îl urmează pe beneficiar constă în divizarea celor două roluri cheie – rolul cumpărătorului și rolul prestatorului, desemnând rolul “cumpărătorului” unei autorități de stat (de finanțare) și transferând integral altor organizații rolul de prestare a serviciilor, care ar trebui să concureze una cu alta pentru a primi un contract pentru prestarea serviciilor. Această schemă creează o legătură clară de relații de piață între cumpărător și prestator. În plus, autoritatea de stat, în calitate de „cumpărător” acționează în interesul beneficiarului (copilului) și nu în interesul prestatorului. „Cumpărătorul” evaluează necesitățile copilului, investighează cele mai bune opțiuni de servicii (de ex. opțiunile de îngrijire) și le cumpără pe piață. Iată de ce acest mecanism este cunoscut ca “banii îl urmează pe beneficiar” sau, din cauza distincției clare dintre cele două roluri, ca un model cunoscut mai bine drept “cumpărător-prestator” sau “contractare socială”.

¹⁵ Opțional, acest model este numit uneori “banii îl urmează pe prestator” (vezi Fox, L., Götestam, R (2003))

¹⁶ Dzhygyr, Y. (2006), (2007).

Cu alte cuvinte, un aranjament instituțional cumpărător-prestator este unul de dimensiunile tranziției la finanțarea bazată pe rezultate; aceasta este esența instituțională a modului în care este posibil de a alocă resurse în baza rezultatelor scontate (nu a resurselor). Un aranjament cumpărător-prestator contribuie la alocarea resurselor la prestatori (sau la nivelurile de autorități) nu în baza finanțării automate a necesităților declarate ale lor (în cadrul unor bugete limitate), ci în baza unor indicatori aprobați de performanță și rezultate. Aceste acorduri (sau contracte) pot intra în detalii privind liniile concrete de buget sau cheltuielile viitoare numai în cazul în care aceasta ajută la obținerea și controlarea rezultatului. Bugetarea rigidă a liniilor de buget oferă spațiu pentru flexibilitatea utilizării resurselor pentru rezultate mai bune - la orice nivel.

Această divizare oferă spațiu pentru rezolvarea problemei prestării excesive a îngrijirii rezidențiale, care este determinată, în mare măsură, de motivațiile financiare pentru acești prestatori de a menține copiii în îngrijirea rezidențială. Atunci când reprezentantul statului acționează drept cumpărător de îngrijire din numele copiilor, acest lucru deschide posibilități pentru acordarea finanțelor instituțiilor rezidențiale în volumul definit de principii absolut noi. În interesul beneficiarului, cumpărătorul de stat poate stabili volumul de finanțare pentru fiecare prestator nu atât în baza argumentelor privind resursele necesare pentru a menține această instituție (inclusiv calculele bazate pe numărul copiilor deserviți). Mai curând, aceste limite au putut fi determinate de rezultatele scontate pentru acești copii și eficiența îngrijirii pentru fiecare prestator.¹⁷

3.3. Care este esența reformelor de introducere a unui mecanism nou de finanțare pentru ca resursele să poată urma necesitățile copilului și nu pe cele ale prestatorilor rezidențiali?

Esența reformelor, care tind să realizeze schimbări durabile – nu pe termen scurt și superficiale – în prestarea îngrijirii copilului este de a crea un mediu instituțional, care oferă autorității de stat rolul de cumpărător de servicii și distinge clar acest rol de rolul de prestare a serviciilor. Cu alte cuvinte, introducerea unui mecanism de finanțare în care „banii îl urmează pe copil” implică, în primul rând, o schimbare structurală în rolul agenților existenți – și nu o realocare unică de fonduri. Aceste schimbări structurale ar trebui să includă, printre altele, crearea bazei legale și operaționale pentru autoritățile existente de a-și asuma roluri noi, inclusiv o declarație clară a împuternicirilor și responsabilităților, instrucțiuni clare și suport în implicarea în noul tip de relații.

Doar faptul că plătim pentru unele servicii familiale noi, nu rezultă automat în schimbări durabile sau reforme pentru copii, s-ar putea baza foarte mult pe resurse și ar putea fi ineficient din punct de vedere sistemic. Faptul că modelul bazat pe resurse „banii îi urmează pe prestatori” este orientat, de obicei, spre instituțiile rezidențiale de stat, nu exclude deloc faptul că același model este utilizat adesea pentru a finanța (nu în mod automat și ineficient) unele servicii alternative de îngrijire, inclusiv prestatorii privați precum familiile de asistenți parentali profesioniști sau casele de copii de tip familie. Aceasta înseamnă că crearea sau susținerea prestatorilor care oferă îngrijire familială – sau a altor prestatori alternativi nerezidențiali – nu implică încă o schimbare de la bugetarea bazată pe resurse la cea bazată pe rezultate și introducerea unui model în care „banii” îl urmează într-adevăr pe copil și nu pe prestatorii de servicii.

Pe de altă parte, bugetarea cumpărător-prestator sau bugetarea bazată pe produse, când statul plătește pentru rezultate nu pentru infrastructură ajută la eficientizarea tuturor tipurilor de servicii, inclusiv cele rezidențiale, mai eficiente. În multe cazuri, mai ales la etapele inițiale ale acestor reforme, prestatorii rezidențiali de stat continuă să domine o anumită perioadă de timp pe „piața” serviciilor de îngrijire pentru copii. Cu toate acestea, în aranjamentul „cumpărător-prestator”, ei nu-și primesc finanțarea direct și automat. În schimb, ei sunt obligați să concureze pentru mijloace financiare și, respectiv, să-și „vândă” serviciile „cumpărătorului” de stat, care, la rândul său, poate alege cel mai bun și mai eficient serviciu pentru beneficiar în limitele mijloacelor disponibile.

3.4. Care sunt etapele practice în introducerea abordării noi?

Introducerea contractării serviciilor necesită rezolvarea a patru sarcini majore de către guvern:

- Elaborarea și introducerea aranjamentelor potrivite (legale, instituționale, informaționale) pentru ca autoritățile de stat să acționeze drept cumpărători de servicii (inclusiv responsabilitatea clar definită și motivații de a proteja

¹⁷ Dzhygyr, Y. (2006), (2007).

interesele copiilor și nu pe cele ale prestatorilor de îngrijire). Aceste aranjamente – și rolul de „cumpărător de servicii” trebuie să includă flexibilitate suficientă pentru a alege între diferite opțiuni de îngrijire și capacitatea de a evalua și compara costurile și beneficiile lor.

- Elaborarea și introducerea instrumentelor de finanțare și procedurilor bugetare pentru contractarea serviciilor la toate nivelurile;
- Elaborarea și introducerea altor instrumente necesare pentru ca autoritatea și prestatorii să se implice în relații „cumpărător-prestator” (contracte, stabilirea prețurilor, proceduri de tender, etc.);
- Reformarea prestatorilor existenți și crearea condițiilor pentru ca prestatori noi (inclusiv neguvernamentali) de îngrijire non-rezidențială să poată intra pe piață.

3.5. Formele alternative de îngrijire ca punți de legătură (și de ce flexibilitatea alegerii este instrumentul cheie în bugetarea bazată pe rezultate pentru copii).

Aspectul cheie al rolului de cumpărător de servicii este de a putea analiza beneficiile relative și costurile fiecărui tip de îngrijire pentru copii (cu nevoi diferite!) și utilizarea acestei informații ca îndrumări cheie în deciziile referitor la volumul de cheltuieli pentru fiecare tip de îngrijire. Deci, pentru a se angaja în acest rol, agenția de procurări nu trebuie doar să poată efectua o astfel de analiză, dar și să fie flexibilă în utilizarea formelor alternative de îngrijire drept punți de comunicare: să poată influența dimensiunile tuturor tipurilor de îngrijire, reduce sau extinde ponderea acestora prin intermediul deciziilor respective de contractare, după caz.

În practica sistemelor europene mai avansate de prestare a îngrijirii, această flexibilitate este cunoscută drept modelul „echilibrului prestării serviciilor” și a rămas un concept de frunte în reformele sistemelor de îngrijire a copilului în ultimele decenii. Ideea acestui concept este de a ajuta agenția responsabilă de prestarea serviciilor să definească în mod calitativ o componentă echilibrată și eficientă a diferitor serviciilor, care ar trebui să fie disponibile beneficiarilor, în dependență de necesitățile acestor beneficiari (ce sub-grupuri și cu ce vulnerabilități sunt prezente în rândul celor care au nevoie de îngrijire). Descrierea detaliată a acestui concept luată din materialele anterioare pregătite de expertul din Marea Britanie în Finanțe Publice DI Laurie Joshua¹⁸, este prezentată în Boxa 2.

Boxa 2. Modelul „echilibrului prestării serviciilor” pentru îngrijirea copilului

Echilibrul prestării serviciilor este un meniu de forme alternative de îngrijire pentru fiecare categorie vulnerabilă de copii. Agenția de finanțare definește ponderea fiecărei forme de îngrijire în baza unei analize specifice a necesităților curente ale copiilor privite la costurile comparative ale formelor necesare de îngrijire în buget.

Evident, pentru fiecare tip de vulnerabilitate – inclusiv absența îngrijirii părintești – copiii diferă enorm în ceea ce privește dependența lor de îngrijirea socială. Chiar dacă beneficiile creșterii în familie sunt bine cunoscute, unii copii, de exemplu, ar putea avea nevoie de îngrijire mai profesională sau suplimentară (de ex. asistență medicală pentru unele probleme legate de sănătate), care ar putea fi prestată mai comod sau mai eficient într-un mediu rezidențial.

Pe de altă parte, pot exista un șir întreg de forme alternative de îngrijire cu profunzime diferită a sprijinului propus, inclusiv elemente de sprijin rezidențial. Aceste servicii diferă și după costuri. Sarcina guvernului în calitate de cumpărător este de a defini ce grupuri de copii vulnerabili trebuie să ajute și să găsească pentru fiecare din aceste grupuri o formă de îngrijire, care să reprezinte cea mai reușită combinație de servicii necesare și costuri.

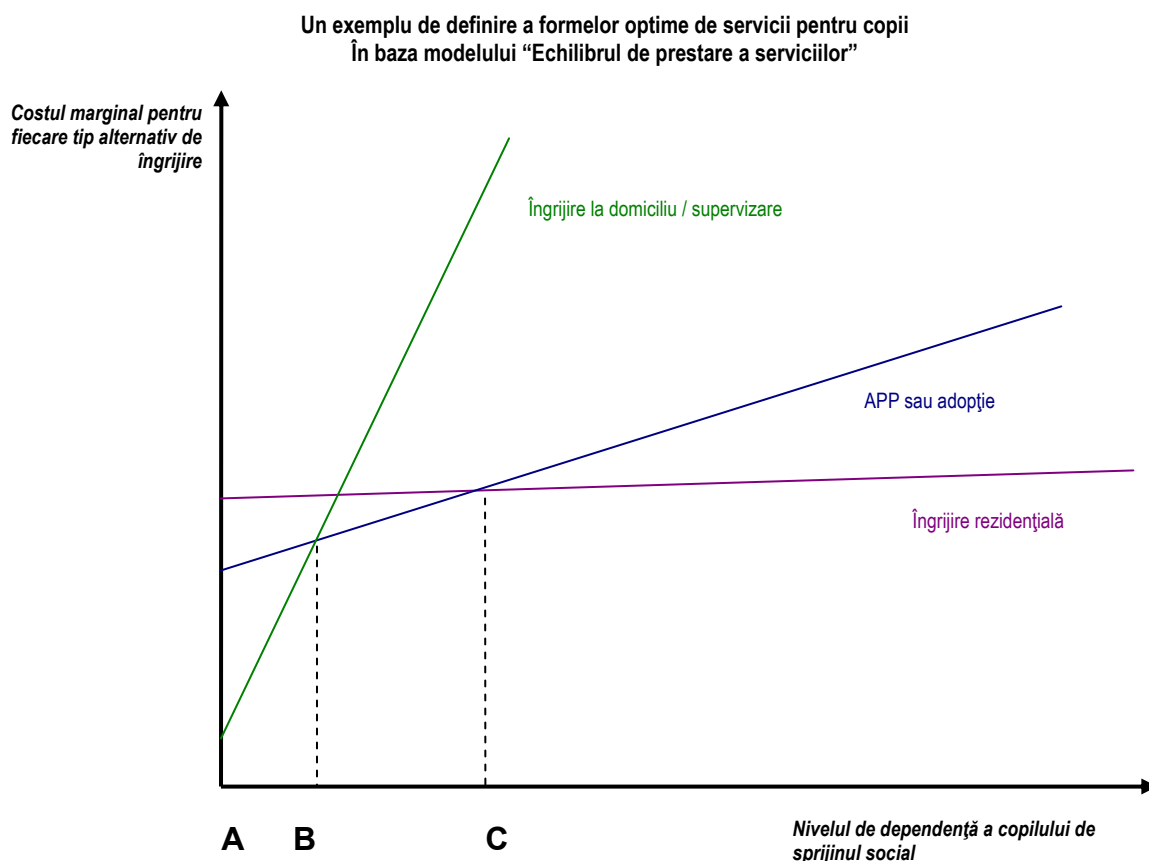
Această boxă explică principiul acestor analize și calcule, pentru un exemplu de servicii sociale pentru copii rămași fără ocrotire părintească.

- Axa orizontală măsoară nivelul dependenței copilului (sau unui grup de copii) de ajutorul suplimentar: această dependență poate fi măsurată în diferite unități ce reflectă volumul de sprijin adițional necesar (de la consultări periodice la sprijin profesional sau medical continuu).
- Axa verticală măsoară costurile marginale pe unitate pentru fiecare formă de servicii: care este costul pentru buget de a oferi nivelul potrivit de sprijin utilizând această formă de îngrijire? De exemplu, sprijinul medical adițional pentru un copil cu

¹⁸ Joshua, L., Dzhygyr, Y. (2006)

o dizabilitate este mai costisitor atunci când este acordat la domiciliu în comparație cu același nivel de sprijin medical într-o instituție rezidențială sau internat specializat.

- După definirea acestor indicatori, agenția care definește deciziile politice și de finanțare pentru categoria respectivă de copii vulnerabili pe un teritoriu, poate selecta, pentru orice sub-categorie de copii, un tip de îngrijire ce va aduce beneficii pentru acești copii la cele mai mici costuri (pentru fiecare valoare a lui X aceasta înseamnă selectarea unui serviciu reprezentat de curba cea mai inferioară). De exemplu, pentru copiii, care necesită sprijin la nivel în intervalul AB (destul de jos) este preferabil de a presta serviciile la domiciliu, etc. În continuare, în dependență de componența sub-grupurilor, factorul politic poate identifica și finanța un echilibru optim de prestare a serviciilor.



4. Complexitățile bugetării bazate pe politici pentru reforma sistemului de îngrijire a copilului în sistemele guvernamentale alcătuite din mai multe niveluri

4.1. De ce țările au decis să descentralizeze îngrijirea copilului?

Îngrijirea copilului, ca sector în politicile publice, este extrem de sensibil la nevoile individuale ale beneficiarilor săi, care pot fi foarte diferite. În particular, această sensibilitate este reflectată în necesitatea de a alege meniul de servicii disponibile copiilor, în mod cât mai eficient. Și chiar dacă unele principii de bază ale nevoilor copiilor pot fi vizibile la nivel central, este foarte dificil de a lua o decizie la nivel central privind alegerea precisă a meniului de servicii, care ar lua în considerație necesitățile individuale ale copiilor ce trăiesc în diferite regiuni și diferite comunități.

Cazul serviciilor de îngrijire a copilului este un caz bun pentru aplicarea principiului descentralizării, acceptat de sistemele interguvernamentale de finanțare ale tuturor țărilor PEV. Conform acestui principiu, funcțiile publice trebuie

să fie descentralizate, la cel mai inferior nivel al autorităților, dar guvernul oricum va putea administra eficient aceste funcții.

Principiul descentralizării competențelor devine deosebit de important pentru serviciile de îngrijire a copilului atunci când guvernele intenționează să diversifice meniul serviciilor standard disponibile – de obicei, servicii rezidențiale – pentru copii pentru a susține un șir mai larg și mai complex de vulnerabilități în rândul copiilor (pentru a presta servicii ce vor fi mai individualizate și mai potrivite pentru necesitățile individuale ale copiilor, în comparație cu instituțiile rezidențiale mari). Ideea de bază a acestor reforme este întotdeauna de a incorpora necesitățile individuale ale fiecărui copil. Prin urmare, orice meniu diversificat de servicii are întotdeauna de câștigat, atunci când este administrat și finanțat de autoritățile care sunt cel mai aproape de copil – prin urmare, atunci când această funcție este descentralizată la maxim.

Evident, descentralizarea competențelor trebuie să corespundă și necesității, ca autoritatea de finanțare să fie flexibilă în incorporarea contextului local cu capacitatea acestei autorități de a presta serviciile respective în mod eficient. În special, acest nivel de autorități trebuie să aibă suficiente capacități de a elabora politici locale pentru îngrijirea copilului pe teritoriul său, a analiza necesitățile copiilor și a reprezenta interesul lor, a se implica în procedurile necesare de tender, etc. Adesea, autoritățile locale (sau sub-naționale) nu au aceste capacități, în special, în țările în tranziție. Totuși, angajarea în reformele strategice pe termen lung în acest sector obligă factorii politici să înțeleagă clar care nivel de autorități trebuie să fie responsabil de prestarea acestor servicii (cel puțin pe termen lung) și să încorporeze pași pentru descentralizarea treptată în agenda reformei.

4.2. Atenție: ce au în vedere factorii politici prin descentralizare?

Descentralizarea este un termen vag, care ar putea însemna mai multe lucruri. În ceea ce privește descentralizarea funcțiilor publice, o diferență principală este adesea în întrebarea privind care aspecte ale prestării serviciilor (sau care împuterniciri publice) au fost descentralizate: finanțarea, administrarea, reglementarea sau o combinație a acestora. Împreună, răspunsurile la această întrebare definesc gradul descentralizării.

Tradițional, gradul descentralizării este clasificat prin subdefinire în trei sub-tipuri.

- Cel mai puternic nivel de descentralizare – *devoluția* – atunci când toate deciziile cu privire la implementarea funcției respective sunt luate la nivel local (adică, toate cele trei puteri – financiară, administrativă și de reglementare – sunt transferate la nivel inferior).
- Gradul moderat de descentralizare – *delegarea* – când nivelul local este împuternicit să ia decizii ce sunt, într-o anumită măsură, controlate de centru (cu alte cuvinte, nivelul inferior primește responsabilitate administrativă deplină și o împărtășește pe cea financiară și de reglementare cu centrul).
- Cel mai slab grad de descentralizare - *desconcentrarea* – atunci când nivelul local implementează doar anumite sarcini ale autorităților centrale (în acest caz, nivelul local primește doar puteri administrative, dar responsabilitatea financiară și de reglementare deplină rămâne la centru).

După cum vom vedea mai jos în acest text, multe țări PEV se confruntă cu dificultăți considerabile în alegerea clară a tipului optim de descentralizare pentru funcțiile sociale și pentru politica de îngrijire a copilului, în special. Această nesiguranță și confuzie provoacă conflicte serioase în sistemele lor de relații financiare interguvernamentale, ceea ce face imposibilă crearea unui sistem eficient de servicii pentru copii (precum și pentru orice alt grup de populație).

4.3. Cât de descentralizată este prestarea actuală a îngrijirii copilului în regiunea PEV?

Este dificil de a identifica corect modalitățile în care țările divizează responsabilitățile pentru îngrijirea copilului din cauza fragmentării acestor responsabilități între sectoare/executori de buget. Acest raport se bazează pe analiza preliminară a relațiilor interguvernamentale în finanțarea serviciilor pentru copii. Din păcate, informația statistică actuală privind divizarea programelor de cheltuieli între nivelurile de autorități în țările PEV, în format comparabil, nu a fost disponibilă ușor și a fost colectată pentru ani diferiți și din surse diferite. O dificultate deosebită în această analiză constă în întocmirea desenului complet al cheltuielilor pentru îngrijirea copiilor vulnerabili, care sunt, de obicei, fragmentate între autoritățile de educație, sănătate și protecție socială – și nu sunt

reflectate imediat în clasificări mai generale. Tabelul 3 prezintă o descriere generală a fragmentării acestor cheltuieli în cazul Ucrainei.

O pondere substanțială a serviciilor sociale pentru copii în regiunea PEV este finanțată de bugetele locale (sau sub-naționale). Tabelul 2 arată că, chiar dacă cheltuielile pentru protecția socială în toate cele cinci țări este extrem de centralizată, alte funcții care includ serviciile pentru copii (educație, sănătate și, cel mai important, servicii sociale) sunt finanțate, adesea, de guvernele locale. Chiar și în Armenia și Georgia – ale căror sectoare publice sunt relativ mici (ca % din PIB) și cu mult mai centralizate, o parte considerabilă a acestor cheltuieli sunt făcute la nivel local. În Moldova, a fost implementată deja o descentralizare semnificativă pentru serviciile educaționale. În Ucraina și Belarus, majoritatea cheltuielilor sociale sunt la nivel local. Aceasta înseamnă că, chiar și în țările unde descentralizarea financiară abia începe, o parte a serviciilor sociale pentru copii (chiar dacă este una mică) este prestată deja prin aranjamente descentralizate și, prin urmare, merită analiza respectivă.

Tabel 2. Ponderea cheltuielilor locale în cheltuielile totale de stat pe sectoare

	Cheltuieli locale (sub-naționale) ca % din cele naționale (consolidate)			
	Total	Educație	Sănătate	Protecție soc.
Armenia ¹	7%	8%	0%	2%
Georgia ²	21%	17%	8%	9%
Moldova ³	25%	66%	4%	7%
Ucraina ⁴	45%	65%	78%	31%
Belarus ⁵	20%	81%	80%	8%

Surse: 1: 2007; <http://www.armstat.am/en>

2: Perioadă nespecificată în sursă; reformele MFP în ECE/CSI – sisteme bugetare; CAZ-Kyrgyzstan; Prezentare la Atelierul UNICEF ECE/CSI Protecția Copilului în Regiune Kyrgyzstan, Issyk-Kul, 21 aprilie 2009

3: 2007; <http://www.mf.gov.md>

4: 2008; <http://budget.rada.gov.ua>

5: 2008; <http://www.minfin.gov.by>

În același timp, gradul descentralizării funcționale diferă considerabil în țările PEV. Cele două state caucaziene și Moldova sunt la etapele inițiale de dezvoltare a elementelor de descentralizare în sistemele lor, iar bugetele lor locale rămân mici. Chiar dacă aceste țări au acceptat beneficiile descentralizării, au elaborat strategiile respective și, în unele cazuri, au legiferat chiar posibilitatea prestării serviciilor sociale de nivelul local, programele cheie pentru copii rămân în controlul administrativ și bugetar al ministerelor. În același timp, țările mai mari din Est (Ucraina și Belarus) au autorități sub-naționale mai puternice și mai capabile din punct de vedere administrativ, care administrează bugete sociale cu mult mai mari. Prin urmare, experiența Ucrainei legată de provocările descentralizării în serviciile sociale ar putea avea o valoare viitoare pentru alte state a căror pondere sub-națională curentă în finanțarea serviciilor pentru copii este mică și/sau în creștere.

4.4. Atenție: riscurile nepotrivirii dintre descentralizarea financiară și cea administrativă (cazul Ucrainei)

Cazul Ucrainei oferă un set de lecții utile privind modul în care sunt legate reformele sistemului de îngrijire a copilului cu prestarea descentralizată a serviciilor. Această Secțiune descrie lecțiile pentru reforme eficiente în sistemul de îngrijire a copilului într-un sistem descentralizat de prestare a serviciilor primite din provocările recente legate de descentralizare în Ucraina. După cum s-a menționat deja, Ucraina are relativ mai multe cheltuieli publice descentralizate și, prin urmare, este un exemplu util pentru țările în care reformele similare ar putea evolua în viitorul apropiat.

În Ucraina, cheltuielile pentru îngrijirea copilului sunt gestionate integral prin bugetele sub-naționale (locale și regionale) (inclusiv toate tipurile de îngrijire, rezidențială și familială). Conform Codului Bugetar al Ucrainei, bugetele locale sunt responsabile de cea mai mare parte a programelor de cheltuieli în sănătate, educație și servicii sociale pentru grupurile vulnerabile ale populației – fiecare dintre care include unele servicii pentru copiii rămași fără ocrotire părintească. Cheltuielile combinate pentru aceste funcții reprezintă în jur de 85% din cheltuielile bugetelor locale. Conform RFP al BM pentru Ucraina¹⁹, cheltuielile locale pentru educație au constituit 64,1% din totalul cheltuielilor consolidate pentru educație în 2006, iar bugetul local pentru sănătate în acel an a constituit 79,3%. Respectiv, îngrijirea copilului este finanțată integral din bugetele sub-naționale (locale și regionale)

Cea mai mare parte a cheltuielilor sub-naționale (locale și regionale) pentru îngrijirea copilului sunt finanțate prin granturi unice alocate teritoriilor, în baza unor criterii relativ simpliste. Serviciile de îngrijire a copilului în Ucraina rămân predominant rezidențiale, în pofida activităților numeroase de introducere a formelor de îngrijire alternativă. O mică parte din aceste servicii alternative (în mare parte, asistența parentală profesionistă) există, esențial, ca programe centrale – administrate ca subvenții pentru bugetele locale pentru a finanța un anumit număr de familii existente de asistenți parentali profesioniști²⁰.

În același timp, cea mai mare parte a îngrijirii copilului (care, după cum s-a menționat, este rezidențială în cele mai multe cazuri) este acordată de administrațiile sub-naționale la diferite niveluri (municipalitate, raion și regiune) – și trebuie să fie finanțate din granturi unice, pe care aceste administrații sub-naționale le primesc pentru a îndeplini toate funcțiile delegate (sănătate, educație, cultură, sport, etc.) (vezi Tabel 3). În plus, pentru majoritatea funcțiilor (educație și sănătate), formula de alocare a transferurilor este determinată de variabilele necesităților relative de cheltuieli ale comunităților în comparație cu media națională și nu de necesitățile lor absolute comparate cu standardele naționale.

Un astfel de aranjament de finanțare (granturi unice alocate în baza indicatorilor de necesitate relativă și nu absolută) este o trăsătură mai curând avansată de descentralizare, care implică că cheltuielile respective sunt *delegate* și nu doar *desconcentrate* autorităților sub-naționale. Ideea acestei abordări de alocare a transferurilor este de a utiliza mecanismul de transfer pentru a egaliza *oportunitățile* între regiuni, oferind suficientă flexibilitate autorităților locale să beneficieze de aceste oportunități.

Tabel 3. Fragmentarea responsabilităților pentru cheltuielile pentru serviciile de îngrijire a copilului în Ucraina (parțial delegate bugetelor sub-naționale, adică acoperite de formula de egalizare)

Cheltuieli acoperite de formula de egalizare (delegate autorităților sub-naționale):	Nivelul bugetului sub-național:		
	Oblast, ARC și Orașele cu statut special (Kiev și Sevastopol)	Raioane și orașe cu semnificație de oblast	Orașe cu semnificație de raion, comunități și sate
Educație	orfelinate, școli speciale, de ex. școli-internat pentru copii cu necesități speciale sau dizabilități	orfelinate (dacă 70% de copii sunt din același raion sau oraș), orfelinate de tip familie, asistență parentală profesionistă, asistență copiilor din tutelă	-
Sănătate	case de copii	-	-
Protecție socială și servicii sociale	un amestec de programe specifice, precum sprijin acordat persoanelor cu dizabilități mintale, sprijin post-instituție pentru persoanele cu dizabilități, etc.	adăposturi pentru minori	-

¹⁹ BM(2008), Raportul pentru Ucraina.

²⁰ Subvențiile aferente marcate include și sprijin neînsemnat și cu direcționare îngustă pentru alte servicii de îngrijire a copilului, precum, de exemplu, "subvenția pentru repararea centrelor pentru copii și tineri".

Problema cheie a acestei reforme este că ea s-a concentrat asupra schimbărilor financiare și s-a bazat masiv pe presupunerea că descentralizarea financiară va completa ulterior noul aranjament financiar și că autoritățile locale vor primi responsabilități suficiente de reglementare în sectoarele sociale – ceea ce nu s-a întâmplat niciodată²¹. La momentul reformelor în Ucraina, spre deosebire de țările din Europa Centrală și de Est, argumentul economic pentru descentralizare era cu mult mai convingător decât considerațiile politice. Calitatea tot mai proastă a serviciilor publice, menținute de finanțele publice post-sovietice, era o explicație politică relativ sigură a necesității de reguli financiare noi. Ca rezultat, reforma s-a axat pe clarificarea regulilor (anterior, aproape în întregime informale) pentru managementul financiar public și pe atenuarea mandatelor nefinanțate la nivel de sub-oblast. Aceasta din urmă a fost realizat (prioritar) printr-o divizare mai clară a responsabilităților de venituri și cheltuieli între nivelurile de autorități și prin introducerea unui sistem de egalizare bazat pe formule pentru toate raioanele și orașele, cu semnificație de oblast, direct la nivel central, acoperind cheltuielile pentru programele sociale majore (sănătate, educație și îngrijire socială). Din cauza incertitudinii politice în jurul divizării responsabilităților între nivelurile de autorități, schema nouă de egalizare a fost introdusă fără a defini responsabilitățile pentru cheltuieli – legal sau din punct de vedere al funcțiilor politice și de reglementare necesare pentru a administra aceste cheltuieli la nivel local. Responsabilitățile pentru cheltuieli au fost definite ca obligație de a plăti pentru liniile respective de buget.

În pofida așteptărilor, descentralizarea reglementării în Ucraina nu a avut loc până în acest moment, ceea ce a creat o nepotrivire acută între responsabilitățile financiare și administrative în toate sectoarele sociale – inclusiv în îngrijirea copilului. Până în prezent, autoritățile sub-naționale din Ucraina se bucură de o discreție foarte mică în alocarea fondurilor și administrarea programelor respective. Luarea deciziilor administrative (inclusiv bugetarea la nivel de instituții) se supune unei structuri verticale rigide de norme de resurse, dictate de ministerele de resort.

Consecințele negative pentru îngrijirea eficientă a copilului ce rezultă din această incertitudine includ²²:

- **Mandate semnificative nefinanțate.** Pe de o parte, autoritățile sub-naționale se supun unor norme verticale puternice (bazate pe resurse) de cheltuieli, inclusiv cheltuieli periodice protejate pe verticală, inclusiv o jumătate din salariile publice totale. Aceasta face ca îngrijirea copilului (și alte programe aferente) să fie „desconcentrate” – în care autoritățile locale nu sunt responsabile pentru luarea deciziilor de reglementare. Pe de altă parte, finanțarea pe care o primesc este „delegată” profund în natură – nu este alocată în baza necesităților reale și, în acest mod, guvernul împarte responsabilitatea pentru finanțarea acestor programe cu autoritățile sub-naționale (fără a împărți responsabilitățile pentru deciziile politice respective).
- **Incetudinea ca o bombă cu ceas, creând stimuli pentru schimbări retrograde.** Din 2001, reformele au permis o incertitudine în definiția politică a funcțiilor delegate, au lăsat domeniul deschis pentru interpretări multiple și vulnerabil pentru manipulare. Dezbateră și neînțelegerea centrală post-reformă este pe marginea gradului de descentralizare pentru programele esențiale în sănătate, educație și îngrijire socială. Sistemul incert și contradictoriu actual creează stresuri majore în creștere pentru toate nivelurile de autorități, obligându-le să elaboreze strategii pentru găsirea soluțiilor.
 - > Autoritățile centrale sunt stresate de creșterea neproportională a responsabilității pentru calculul corect al transferurilor, care au rezultat după ce programele esențiale au trecut la finanțarea în granturi unice, dar fără eliberare de reglementare. Aceste stresuri au fost multiplicat prin eliminarea rolului intermediar al regiunilor în alocarea transferurilor.
 - > Autoritățile centrale sunt stresate de incapacitatea lor de a finanța serviciile pre-definite în instituții pre-definite cu fonduri de transfer care sunt, prin definiție, insuficiente.

În plus, toți participanții relațiilor interguvernamentale sunt înclinați spre strategiile de găsire a soluțiilor, care trag sistemul rapid înapoi și sub punctul pre-reformă. Ținând cont de numărul domeniilor ce au rămas nereglementate pentru delegare potrivită din 2001, apelul de pro-centralizare a fost puternic de la bun început și a crescut exponențial din cauza factorilor de stres asociați cu mediul nereglementat. Strategiile de găsire a soluțiilor includ aproape exclusiv acțiuni, care manipulează incertitudinile în sistem pentru a stabili practici de bugetare pre-reformă, precum:

- > Redenumirea instituțiilor pentru a corespunde divizării existente de responsabilități cu responsabilitățile pentru cheltuieli definite în Codul Bugetului;

²¹ Dzhygyr, Y., Manzyuk, K. (2008).

²² Manzyuk, K. (2008).

- > Redistribuirea simbolică a beneficiarilor între instituții pentru a le modifica statutul juridic (de ex. amestecarea beneficiarilor din diferite raioane pentru a atribui o acoperire de oblas prestatorului de servicii);
 - > Utilizarea punctelor slabe în formulă pentru a potrivi rezultatele cu practica existentă de prestare a serviciilor pe diferite teritorii;
 - > Promovarea modificărilor în formulă, în special, în partea ce ține de venituri;
 - > Promovarea ponderii tot mai mare a transferurilor orientate.
- **Incertitudinea în descentralizarea financiară ca obstacol în elaborarea eficientă a politicilor la toate nivelurile.** După cum vom discuta mai jos, reformele eficiente și prestarea eficientă de rutină a serviciilor de îngrijire a copilului obligă constituenții guvernamentali să aplice instrumente de elaborare a politicilor, a căror aplicare depinde foarte mult de natura responsabilităților financiare și administrative alocate unui anumit nivel de autorități – și modalitățile în care aceste responsabilități sunt legate de alte niveluri. Astfel de instrumente dependente de „descentralizare” includ: CCTM (care ar trebui să acopere planificarea multianuală a programelor descentralizate), elaborarea și implementarea unui „echilibru al prestării serviciilor” (discutat în Boxa 2 din Secțiunea 3.5), costurile politicilor și diferite forme de audit al cheltuielilor. În Ucraina, nici unul din aceste instrumente nu funcționează corect pentru reformele sistemului de îngrijire a copilului de la orice nivel din cauza confuziei continue în privința naturii responsabilităților sociale delegate. În special:
- > Costurile strategiilor naționale, care includ componente de îngrijire a copilului, nu au putut fi calculate corect;
 - > Constituenții nu pot decide ce informație despre costurile pe unitate ale serviciilor trebuie (sau nu trebuie) să fie incluse în formula de calcul al transferurilor și în ce cazuri – dacă nu este în formulă – trebuie să fie aplicate date despre costurile pe unitate;
 - > Nici una din instituțiile existente de supervizare financiară publică nu se implică eficient în auditul performanței (dat fiind că este imposibil de a identifica un agent responsabil de stabilirea și finanțarea priorităților). Auditul oficial se limitează la inspecția corespunderii și corectitudinii declarației financiare, în timp ce concluziile cu privire la eficiența cheltuielilor sunt utilizate fără metodologii clare și, adesea, ca manipulare politică.
- **Obstacole suplimentare în descentralizarea serviciilor de îngrijire a copilului la nivelul instituțiilor / contractarea serviciilor.** Proiectele pilot recente pentru introducerea practicilor locale comprehensive și durabile de contractare a serviciilor (în îngrijirea socială pentru cei vulnerabili) a arătat că va fi problematic de a spori descentralizarea la nivelul bugetării fără înlăturarea barierelor centrale de reglementare în calea elaborării politicilor locale. În special, în serviciile sociale, pluralizarea la scară largă a meniului de servicii nu va fi posibilă fără înlăturarea barierelor la nivel central precum lipsa flexibilității veniturilor marginale la nivel local (deoarece autoritățile locale nu influențează ratele impozitelor pe care le primesc, toate deciziile inovative trebuie să fie finanțate din buzunarul altcuiva (fondurile centrale) și nu există posibilitatea de a lua riscurile financiare / a spori impozitele locale pentru a finanța inițiativele locale).
- **Exacerbarea rezistenței intrinseci la reformă ce există deja în sectoarele sociale cheie, care acoperă serviciile pentru copiii rămași fără ocrotire părintească.** Centralizarea excesivă și utilizarea excesivă a administrării birocratice bazate pe resurse în toate sectoarele diminuează responsabilitatea locală. Fără responsabilitate locală și fără sistemele potrivite de control al calității, guvernarea sectorului se împarte în enclave administrative elastice, care sunt în poziția de a obține beneficii economice din manipularea calității serviciilor pe care le prestează (precum plățile în numerar în domeniul sănătății și educației).

4.5. Motivații pentru îngrijirea rezidențială a copilului create de aranjamentele financiare interguvernamentale bazate pe resurse

Bugetarea bazată pe resurse poate stimula prestarea rezidențială la nivelul finanțelor interguvernamentale. După cum s-a discutat în Secțiunea 3 despre finanțarea cumpărător-prestator și contractarea socială, principiile privind mijloacele alocate pentru a plăti pentru prestarea serviciilor pot avea un efect dramatic asupra eficienței lor. Această logică aplică principiile alocării mijloacelor între nivelurile autorităților la fel ca și pentru alocarea mijloacelor pentru anumiți prestatori. În special, sistemele financiare interguvernamentale pot crea motivații puternice pentru anumite forme de servicii și pot împiedica dezvoltarea posibilităților alternative, dacă sunt bazate pe filosofia de bugetare bazată pe resurse.

Cele trei modalități în care sistemele interguvernamentale pot stimula serviciile rezidențiale sunt²³:

▪ **Alocarea responsabilităților din punct de vedere al tipurilor de prestatori (și nu al funcțiilor)**

Modul în care sunt definite responsabilitățile în legislație contează. De obicei, este foarte dificil pentru societățile post-sovietice de a decide asupra definiției oricăror responsabilități, inclusiv responsabilitățile, care ar trebui să fie atribuite nivelurilor de autorități. După cum este descris în cazul Ucrainei, poate fi tentant de a amâna astfel de decizii politice dificile, până la etapele ulterioare ale reformelor. În același timp, responsabilitățile ar putea fi definite din punct de vedere al angajamentelor de a finanța liniile tradiționale de buget, care sunt, de obicei, bazate pe resurse (cum sunt unele tipuri de prestatori de servicii). După cum a fost menționat pentru Ucraina în Tabelul 3, funcția sa de îngrijire a copilului a fost alocată între nivelurile autorităților ca un set de responsabilități pentru „orfelinate”, „case de copii”, internate pentru persoanele cu dizabilități”, etc. Aceste definiții promovează alocarea continuă a finanțelor prin prestatorii tradiționali și demotivează introducerea oricăror forme noi, alternative de îngrijire.

▪ **Alocarea transferurilor în baza variabilelor bazate pe infrastructură**

Unele decizii privind abordările locale ale prestării serviciilor ar putea fi stimulate puternic de motivațiile formate în formula de transfer. Ucraina este un exemplu bun al acestei probleme. Chiar dacă majoritatea variabilelor din formulă sunt legate de variabilele demografice (de ex. în Sănătate sau Educație), alte variabile – în special, în partea formulei, care definește volumul transferurilor pentru serviciile sociale – continuă să aloce resurse în baza infrastructurii existente ale prestatorilor de servicii. În particular, formula alocă resurse pentru îngrijirea socială în baza numărului de beneficiari înregistrați în instituțiile rezidențiale concrete, consolidând dominația lor.

▪ **Sisteme nedezvoltate de control al calității serviciilor (standarde; licențiere; sisteme descentralizate de audit al performanței)²⁴.**

Sistemele de control al calității serviciilor sociale (inclusiv elaborarea standardelor potrivite) reprezintă o temă separată mare, care depășește domeniul acestui raport. Totuși, anumite aspecte ale sistemelor de control al calității sunt strâns legate de sistemele de finanțare a serviciilor, inclusiv sistemul relațiilor financiare dintre nivelurile autorităților. Unele aspecte interguvernamentale ale acestor sisteme pot stimula îngrijirea rezidențială sau pot limita dezvoltarea serviciilor alternative pentru copii. Aceste aspecte problematice pot include:

- **Constrângeri bugetare ușoare și disciplină financiară proastă**, în relațiile dintre nivelurile autorităților promovează așteptări nerealiste privind calitatea serviciilor;
- **Sisteme rigide de standardizare**. Chiar și în comparație cu educația și sănătatea, serviciile sociale – în special, îngrijirea copilului – sunt tipuri foarte dificile de servicii pentru a standardiza calitatea, deoarece se axează pe un șir larg de necesități și vulnerabilități ale copiilor, ceea ce este extrem de subiectiv, depinde de mai mulți factori și poate fi abordat în mai multe moduri, care nu sunt ușor comparabile. Dezvoltarea sistemelor de control al calității, care reflectă nuanțele necesităților copiilor este posibilă numai prin construirea sistemului de servicii sociale în jurul beneficiarului și nevoilor sale. Este important că doar implicarea ONG-urilor în procesul de elaborare a standardelor nu este suficientă pentru aceasta. Unica modalitate este de a organiza prestarea serviciilor pentru ca cumpărătorul guvernamental (la orice nivel al autorităților), care reprezintă interesele copilului, să aibă autonomie administrativă și financiară suficientă pentru a selecta o formă de prestare a îngrijirii, care se potrivește cel mai bine tuturor cazurilor individuale. Totuși, această abordare este, prin definiție, problematică pentru introducerea standardelor unificate de servicii.
- **Standarde naționale unificate rigide**. Cu cât serviciile de îngrijire devin mai apropiate de copil (conform principiului descentralizării competențelor), cu atât este mai dificil pentru autoritățile centrale să asigure standarde naționale unificate de prestare a îngrijirii. Acest lucru este valabil mai ales pentru țările cu eterogenități intrinsece, de ex. din cauza diferențelor geografice, culturale sau demografice. În același timp, pentru a apăra accesul unificat al tuturor copiilor la îngrijirea de calitate sunt necesare anumite compromise și elaborarea unor principii unificate de calitate. Un exemplu al acestei probleme este Marea Britanie, unde dezbaterile la această temă continuă de mult timp. Una din soluțiile posibile o reprezintă sistemele de control al calității bazate pe inspecție și îndrumări generale, și nu pe standardele obligatorii de calitate (ceea ce permite autorităților de inspecție să fie mai flexibile în luarea în considerație a situației și nevoilor beneficiarului și să aibă influență asupra calității îngrijirii primite).

²³ Dzhygyr, Y., Sheyko, R. (2007).

²⁴ Dzhygyr, Y., Maynzyuk, K., (2009).

4.6. Provocările descentralizării în regiune: de ce este atât de dificil pentru majoritatea țărilor de a delega funcțiile politicilor sociale autorităților sub-naționale (locale și regionale)? De ce economia politică este esențială în realizarea reformelor?

Reformele de descentralizare par să se confrunte cu probleme sistemice în, cel puțin, unele din țările PEV. Studiile recente au demonstrat²⁵ că, chiar și în țările care au implementat reforme de descentralizare relativ mai rapid sau mai activ (ca Ucraina), în pofida volumului mare de lucru și dezvoltărilor legislative active, administrația publică continuă să sufere de centralizare excesivă, iar tentativele de a o descentraliza au eșuat sistematic. Experiența istorică, de asemenea, arată că toate reformele și politicile anterioare din acest domeniu s-au confruntat cu un set de obstacole similare la schimbare, adesea identice. Aceasta sugerează că va fi dificil de a realiza progrese în viitor fără a aborda aceste cauze de eșec în procesul de elaborare a politicilor.

O chestiune extrem de dificilă pentru consensul național este, adesea, rolul nivelului regional / mediu al autorităților însoțit de temeri de riscuri la adresa integrității statului. Din primii ani ai reformelor de descentralizare în ECE/CSI, rolul nivelului mediu al autorităților a rămas unul din cele mai dificile și a fost numit chiar “un punct focal de reformă”²⁶. În sistemele post-sovietice publice de administrare, autoritățile regionale erau văzute inițial ca un simbol al administrației publice de tip “matrioșca” (quasi-feudală), cu riscul că autoritățile centrale nu vor fi în stare (sau nu vor dori) să păstreze interesele auto-guvernării locale și să oblige autoritățile regionale să fie responsabile pentru modul în care exercită funcțiile delegate. Un alt factor este anxietatea legată de regionalizarea politică în creștere și riscurile la adresa unității statului. În același timp, deja în 1998 observatorii menționau că atunci când responsabilitățile regionale erau reduse considerabil, era generat alt tip de riscuri: de fragmentare excesivă la nivel local, cu exemplul Ungariei. Aceste temeri erau susținute de experiența ulterioară din Ucraina – unde rolul redus al regiunilor a creat mai multe probleme financiare pentru nivelurile de sub-oblast și pentru autoritățile centrale. Temeri similare au fost ridicate în timpul reformelor administrativ-teritoriale în alte țări mai mici – cu privire la echivalentul nivelurilor regionale pentru raioane (de ex. în Georgia).

Serviciile sociale și îngrijirea socială, în special, pot suferi printre primele din cauza acestor probleme, dat fiind faptul că nivelurile regionale se dovedesc adesea a fi cei mai eficienți prestatori ai acestei funcții.

Autorități centrale puternice și capabile sunt vitale pentru descentralizarea reușită. Unii observatori sugerează că o descentralizare bună implică întotdeauna consultări politice pe marginea principiilor fundamentale ale acordului național al societății – ceea ce este dificil pentru țările cu tradiții slabe de consultări politice și cu capacități limitate ale autorităților centrale de a se implica în comunicările publice.

4.7. Concluzii

Experiența inițială a descentralizării serviciilor sociale într-un mediu post-sovietic de administrare publică oferă următoarele lecții practice:

- **Crearea alianțelor prin analiză comună.** Țările care se angajează în orice grad de descentralizare a serviciilor sociale (adică, majoritatea țărilor în tranziție) trebuie să stimuleze activ lucrul în comun (de ex. prin grupuri de lucru, cooperare între echipe de lucru, etc.) al tuturor ministerelor care sunt afectate sau influențează aceste politici. Aceste parteneriate trebuie să includă ministerele de finanțe, ministerele sectoriale și ministerele responsabile de dezvoltarea aranjamentelor de descentralizare politică. Aceste parteneriate trebuie să contracteze și să se consulte pe marginea studiilor diagnostice profunde referitor la modul în care relațiile financiare interguvernamentale afectează prestarea serviciilor și pe copii, în mod special, identificând domeniile de schimbare.
- **Accent pe alocarea responsabilităților.** Sarcinile ce țin de bugetarea bazată pe politici trebuie să fie alocate nivelurilor de autorități potrivite pentru cadrul interguvernamental al țării și coordonate cu toate celelalte niveluri, care influențează elaborarea politicilor. Instrumentele acestei bugetări bazate pe politici trebuie să fie, de obicei, mai diversă decât doar un document CCTM.
- **Autoritățile centrale trebuie să înceapă prin eliminarea motivațiilor greșite.** Sarcina cheie a autorităților centrale este de a elimina motivațiile greșite ce există la nivel național, care împiedică dezvoltarea contractării sociale și stimulează ineficiențele precum îngrijirea rezidențială excesivă.

²⁵ BM (2008), Raportul pe Ucraina; Dzhygyr, Y., Maynzyuk, K., (2008).

²⁶ Dunn, J., Wetzel, D. (1998).

- **A doua sarcină pentru centru: dotarea procesului sub-național de politici cu instrumente și libertăți suficiente.** Cealaltă sarcină cheie a autorităților centrale este de a dota nivelul potrivit, selectat în comun (de obicei, sub-național) al autorităților cu instrumente, libertăți și autonomii suficiente pentru a se angaja în bugetarea flexibilă bazată pe politici și în contractarea socială.
- **Posibilitatea testării și pilotării.** Autoritățile centrale ar putea examina posibilitatea elaborării unor programe speciale pentru a pilota anumite modele de contractare socială la nivel sub-național. Idei pentru astfel de modele au fost examinate în Ucraina, cu suportul BM și DFID.
- **Nu uitați niciodată de economia politică.** Toate acțiunile ce țin de descentralizarea cheltuielilor sociale trebuie să țină cont de economia politică, factori și limitări – cum sunt, de ex. opunerea față de descentralizarea politică, temerile de riscuri pentru integritatea statului, etc. – deoarece acești factori ce par să nu aibă nici o legătură, ar putea avea efecte puternice asupra succeselor reformelor în politica socială.

5. Instrumente de evaluare tehnică pentru elaborarea politicilor destinate copiilor

5.1. Ce instrumente de evaluare tehnică sunt necesare guvernelor pentru a elabora și implementa politici destinate copiilor?

Elaborarea reformelor și implementarea eficientă a politicilor de îngrijire a copilului pot fi extrem de tehnice. În special, există două tipuri de sarcini, care necesită analiză specifică bazată pe dovezi:

- **Evaluări tehnice pentru elaborarea și implementarea reformelor instituționale structurale.** Mesajul cheie al secțiunilor anterioare a fost că eficacitatea și durabilitatea reformelor în prestarea serviciilor publice tind să depindă puternic de cât de bine sunt ajustate aceste reforme la nuanțele arhitecturii instituționale și financiare (sau, mai curând, la anatomia instituțională și financiară²⁷, fiziologie²⁸ și biochimie²⁹) a țării. Prin urmare, reformele reușite încep cu o analiză diagnostică specifică a acestui mediu instituțional și financiar pentru a înțelege domeniile problematice ale sale și a asigura că toate instrumentele sau abordările noi vor corespunde structurilor, capacităților și limitărilor existente. În cazul reformării sistemului de îngrijire a copilului, este necesară analiză tehnică pentru următoarele schimbări:
 - A identifica elementele anatomiei financiare și instituționale actuale, care reprezintă cele mai bune puncte de intrare pentru a începe redirectionarea resurselor de la formele ineficiente (uneori dăunătoare) de îngrijire spre serviciile alternative, care ajută copiii mai eficient și la costuri mai mici. Cu alte cuvinte, analiza ar trebui să arate care blocuri portante ale sistemului, care procese și care micro-probleme sunt cele mai slabe din punct de vedere al prestării îngrijirii pentru copil, pentru ca acestea să fie tratate ca priorități. În plus, analiza ar putea arăta unde ar fi fezabilă și eficientă schimbarea (de ex. în care sarcini ale reformei este posibil de a primi suport instituțional sau politic). „Punctele de intrare” pentru reformă vor fi sarcini, care combină aceste trăsături, adică reprezintă cele mai mari priorități și cele mai bune oportunități pentru o schimbare realistă³⁰.
 - A evalua posibilitățile și limitările tentativei de redirectionare a resurselor spre cea mai eficientă îngrijire dintr-o anumită țară prin instrumentele existente precum CCTM, bugetele anuale, politicile, etc. După cum s-a menționat anterior într-un exemplu, analiza procedurilor de descentralizare ale țării poate arăta că utilizarea CCTM poate fi problematică și insuficientă – totuși, analiza ar putea arăta aceleași lucruri cu alte instrumente.
 - A elabora instrumente noi și a le perfecționa pe cele existente (inclusiv CCTM), modificând unele părți ale anatomiei financiare și instituționale pentru a găsi modalități noi de gestionare a finanțelor publice în interesul suprem al copilului. Drept exemplu pot servi capacitățile durabile pentru calcularea costurilor politicilor, contractarea serviciilor de îngrijire a copilului prin concurență deschisă, auditul performanței și valorii pentru bani, etc. A elabora aceste abordări noi astfel încât acestea să fie fezabile pentru implementare și durabile pe termen lung.
- **Analiză tehnică continuă în procesul de implementare a politicilor de îngrijire a copilului.** Procesul politic de rutină pentru copii trebuie să implice și evaluări tehnice la diferite etape, inclusiv următoarele sarcini:
 - A evalua periodic costurile și beneficiile comparative ale politicilor și serviciilor alternative, asigurând că meniul opțiunilor disponibile pentru copii corespunde cel mai bine intereselor lor;

²⁷ **Anatomie** (din greacă *ἀνατομία* *anatomia*, de la *ἀνατέμνειν* *ana: separat, aparte de, și temnein*, a diseca) este o examinare a structurii creaturilor vii.

²⁸ **Fiziologie** (din greacă Greek φύσις, *physis*, "natură, origine"; și -λογία, *-logia*, "studiul") este știința funcționării sistemelor vii.

²⁹ **Biochimia** este studiul proceselor din creaturile vii, ce se ocupă de structura și funcția componentelor celulare.

³⁰ Exemplele de astfel de "puncte de intrare în reformă" variază enorm între țări. De exemplu, după cum vor demonstra detaliat secțiunile următoare, în Ucraina, o analiză a punctelor de intrare a dus la un șir de opțiuni și preferințe neașteptate. Meniul opțiunilor a inclus astfel de direcții diverse pentru reformă ca: legăturile politice la nivel central (prioritate, dar dificil de abordat); definiția politică și divizarea interguvernamentală mai clară a responsabilităților delegate pentru cheltuieli (prioritate cheie, dar dificil de abordat pe termen scurt); consolidarea capacităților pentru elaborarea politicilor strategice în prestarea serviciilor sociale la nivel sub-național (prioritate moderată și provocare moderată). Cu toate acestea, meniul a mai inclus și opțiuni precum înlăturarea motivațiilor pentru îngrijirea rezidențială în formula de egalizare, care erau și prioritare și ușor de abordat. Primii pași ai reformei s-au concentrat pe această chestiune și au contribuit la luarea unor măsuri pentru îndepărtarea de prestarea rezidențială și la construirea treptată a platformei și cunoștințelor pentru activitățile ulterioare ale reformei.

- A înțelege valoarea și cererea publică privind diferite tipuri de îngrijire; încurajarea dialogului politic și compromisiul pe marginea politicilor;
- A efectua auditul performanței serviciilor, eficienței, valorii pentru bani; și a controla calitatea acestora;
- A colecta probe temeinice și convingătoare cu privire la prestarea serviciilor pentru a permite comunicarea publică (de ex. a ajuta guvernul să comunice în mod convingător prioritățile strategice ale sale publicului sau a ajuta ministerele sectoriale să-și explice poziția în timpul negocierilor referitoare la CCTM).

Dezagregarea sarcinilor pentru evaluarea tehnică în acest mod ne ajută să facem o observație generală. În timp ce evaluări ad-hoc ar putea fi suficiente pentru reformele structurale majore (pentru a identifica punctele de intrare sau problemele specifice), pentru implementarea obișnuită a elaborării politicilor pentru copii pe termen lung este necesar ca guvernul să se implice permanent în evaluări relevante prin intermediul capacităților, care sunt integrate suficient în structurile sale finanțate la nivel local. Iarăși, exemple de astfel de funcții permanente sunt estimarea costurilor politicilor, analiza cost-beneficiu sau studiile performanței. După cum vom vedea mai jos, instrumentele internaționale de dezvoltare pot oferi idei utile referitor la modul în care pot fi consolidate aceste capacități permanente (de ex. a furniza exemple referitor la cum pot fi calculați anumiți indicatori sau cum pot fi elaborate modele potrivite pentru studiile de analiză a performanței). Dar, aceste instrumente rămân ceea ce au fost de la bun început: exemple referitor la cum pot fi făcute unele lucruri sau instrumente de ajutor unic pentru a răspunde la întrebările concrete ale reformei.

**Boxa 3. Pericolele confundării studiilor de unică aplicare cu consolidarea durabilă a capacităților:
Cazul unui studiu a costurilor pe unitate ale serviciilor sociale din Ucraina**

În 2006-2008, BM Ucraina a examinat posibilitatea finanțării unui studiu, care urma să analizeze costurile pe unitate a formelor alternative de servicii sociale pentru grupurile vulnerabile ale populației, inclusiv copii. Studiul a fost conceput ca răspuns la o solicitare din partea Ministerului Finanțelor, în contextul dezbaterilor tot mai mari pe arena politicilor sociale din Ucraina cu privire la calcularea costurilor pe unitate ale serviciilor sociale și utilizarea acestei informații pentru reformarea finanțării lor și trecerea de la prestarea rezidențială.

În pofida unei influențe din partea DFID, abordarea BM față de elaborarea studiului a fost axată puternic pe ideea unui exercițiu pilot unic pentru a defini costurile comparative ale câtorva forme alternative de servicii pentru a genera probe solide privind atractivitatea relativă a îngrijirii comunitare și pentru a estima costurile potențiale ale schimbării. Cu toate acestea, autoritățile au așteptat acest studiu care urma să le ajute să înțeleagă natura analizei unitate-cost și să aplice acest instrument permanent în practica lor. Până la acel moment, guvernul acceptase deja necesitatea de pluralizare a meniului de servicii sociale și de a adăuga forme alternative de îngrijire la opțiunea rezidențială, dar depunea eforturi pentru a realiza în practică acest scop.

Dificultatea legată de costurile pe unitate ale serviciilor sociale în cazul Ucrainei consta în faptul că țara avea mai multe opțiuni referitoare la cum să utilizeze datele privind costurile pe unitate în procesele de politici, iar selectarea abordării avea să afecteze modelul descentralizării (= divizarea responsabilităților) între nivelurile de autorități – deci, acest lucru era politic și foarte controversat. Nu are rost să spunem că necesitățile reale ale guvernului în acest domeniu au mers cu mult mai departe decât o evaluare unică simplistă examinată de Banca Mondială.

Această abordare a BM a fost aplicată prin decizia de a administra studiul prin Fondul de Investiții Sociale din Ucraina (FISU) – proiect al BM elaborat în jurul unei agenții quasi-guvernamentale (FISU), care a intervenit în modul de dezvoltare a funcției interne de politici din cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale. O structură slabă din punct de vedere tehnic și administrativ, FISU a menținut o atitudine simplistă față de studiu, s-a opus implicării utile a Ministerului Finanțelor și a împiedicat semnificativ procesul, ceea ce a dus la decizia de a abandona această activitate.

Pentru a concluziona, guvernul unei țări în proces de reformă trebuie să aleagă studiile tehnice, care sunt potrivite pentru a răspunde la următoarele întrebări și etape de reformă:

- Care este contextul instituțional și financiar actual (anatomia, fiziologia și biochimia) – pentru a elabora reformele cele mai potrivite pentru context și care să fie funcționale;
- Unde și care sunt deficiențele și eșecurile în acest organism (care reprezintă obstacole în calea reformei și elaborării eficiente a politicilor și ar trebui să fie tratate sau înlăturate);
- Cât de bine funcționează tot sistemul (o varietate de evaluări pentru verificarea de rutină în procesul implementării politicilor).

5.2. Ce instrumente de evaluare sunt disponibile în dezvoltarea internațională?

Experiența internațională este o sursă evidentă de lecții referitor la cum pot fi folosite probele pentru elaborarea politicilor sociale. Cu toate acestea, aici, ca și în cazul instrumentelor de reformă, guvernele beneficiare trebuie să aplice modele internaționale cu înțelegerea foarte clară a originii și scopului lor pentru a le putea aplica cât mai eficient în țara lor.

În cazul concret al evaluărilor cadrelor financiare, zona de pericol este că rețelele internaționale cele mai rapide pentru astfel de studii provin din temerea comunității donatorilor privind eficiența utilizării fondurilor de sprijin de către țara beneficiară. Aceste riscuri sunt numite fiduciare – în baza conceptului juridic de “obligație fiduciară”, care descrie “relația legală sau etică de încredere sau încredere între părți, în cele mai multe cazuri – o persoană de încredere și un beneficiar, în care o parte trebuie să acționeze în numele și interesul altei părți, care trebuie să fie protejată de așteptarea de loialitate discutată. Pentru organizațiile de suport – în special, cele care ajută țările prin sprijin direct la bugetele lor – întrebarea critică este dacă guvernul beneficiar va avea loialitatea și capacitatea de a utiliza eficient aceste fonduri, ceea ce reprezintă un “risc fiduciar” la adresa eficienței ajutorului.

Din cauza acestor anxietăți fiduciare majore, organizațiile internaționale au elaborat un set semnificativ de modele pentru evaluarea tehnică a sistemelor MFP din țările mai puțin dezvoltate. Este adevărat că toate aceste studii fiduciare servesc întotdeauna unor scopuri duble, aducând informația despre aspectele sistemelor MFP, care ar putea fi importante pentru autoritățile naționale. Adesea – în diferite forme – aceste evaluări sunt axate în continuare pe aspecte care îi îngrijorează pe donatori mai mult decât pe autorități. În plus, atunci când elementele „fiduciare” ale acestor studii sunt voalate, ele pot fi și mai dăunătoare, deoarece fac dificilă utilizarea acestor studii de către țările beneficiare în mod eficient sau le împiedică să o facă în general. În special, un risc major este că anxietățile „fiduciare” motivează adesea donatorii să stimuleze studiile sau analiza în paralel la eforturile analitice inițiale, care se dezvoltă deja în statele beneficiare, iar sistemele paralele (în special, atunci când acestea nu sunt solicitate) sunt întotdeauna cea mai sigură modalitate de a ucide astfel de reforme autentice la naștere.

Modele internaționale standard pentru instrumentele de evaluare FPM pot fi prezentate în trei grupuri mari:

- **Standardele internaționale.** Aceste studii pot ajuta la definirea unor aspecte ale sistemelor MFP, ceea ce le face comparabile la nivel internațional.

Un exemplu îl constituie **evaluările HIPC** – monitorizarea indicatorilor privind modul în care Țările Sărace Puternic Îndatorate utilizează resursele pe care le primesc pentru atenuarea datoriilor (și elaborarea politicilor respective de atenuare a datoriilor și a criteriilor de eligibilitate). Un alt exemplu aferent este o **inițiativă RCPF (Raportarea Cheltuielilor Publice și Financiară)** – un parteneriat larg al organizațiilor internaționale majore³¹ creat pentru a armoniza abordările lor în reforma MFP. O parte esențială a inițiativei PEFA o constituie evaluările PEFA împreună cu un set de indicatori standardizați, care ajută la evaluarea progresului reformei în diferite țări.

Este important că standardele MFP sunt uneori, mai puțin “fiduciare” și legate de ajutor și pot servi pentru alte scopuri în domeniul relațiilor internaționale. Un exemplu cheie pentru regiunea PEV este **inițiativa SIGMA (Suport pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului)** a OCDE și Uniunii Europene. Această inițiativă a fost lansată în 1992 pentru a-i susține pe membrii potențiali ai UE să-și reformeze sistemele publice de guvernare înainte de aderare și a susținut inițial doar statele imediat candidate. Totuși, cu timpul, aceasta a dezvoltat treptat cooperarea cu candidați mai puțin imediați și, din 2008, a început să lucreze oficial cu Vecinii și Partenerii Europeni.

Evaluările SIGMA ale finanțelor publice ale țării contribuie la scopul politic de înțelegere a progresului fiecărei țări în alinierea MFP al său cu practicile UE. Prin urmare, ele acoperă un șir cu mult mai mare de aspecte MFP în comparație cu studiile internaționale mai simple, inclusiv, elaborarea și implementarea reformelor FPM, auditul extern, control financiar, cadrele legale, elaborarea și coordonarea politicilor, managementul cheltuielilor publice, sistemele de integritate publică, politica de procurări publice și reglementare.

Astfel de factori politici din spatele evaluărilor internaționale ale MFP le pot face relativ mai utile pentru guvernele beneficiare în comparație, de ex. cu unele instrumente mai fiduciare, deoarece se pot axa pe aspecte

³¹ Banca Mondială, Comisia Europeană, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltarea Internațională, Secretariatul Elvețian de Stat pentru Afaceri Economice, Ministerul Afacerilor Externe al Franței, Ministerul Norvegian Regal al Afacerilor Externe și Fondul Monetar Internațional

mai specifice pentru context și pot ridica provocări mai avansate. De aceea, țările din regiunea PEV sunt într-o poziție reușită dat fiind accesul lor la instrumente precum SIGMA, care ar trebui utilizate la maxim.

Boxa 4. Cum pot țările utiliza evaluările SIGMA pentru reformele politicilor sociale? Lecții din Ucraina

Ucraina este o țară PEV și nu un membru-candidat al UE. Aceasta înseamnă că până în momentul când activitățile SIGMA au fost extinse oficial pentru a acoperi regiunea PEV în 2008, Ucraina nu era eligibilă pentru evaluările SIGMA (cu alte cuvinte, CE nu era gata să plătească pentru o analiză a administrației și finanțelor publice ale Ucrainei, deoarece nu exista un plan privind integrarea politică a Ucrainei în UE în viitorul apropiat).

Cu toate acestea, în 2005, Guvernul Ucrainei s-a oferit să treacă prin această evaluare pentru binele său, iar donatorii internaționali (SIDA și DFID) au acceptat să sponsorizeze această activitate. Ca rezultat, SIGMA OCDE a realizat două evaluări parțiale pentru Ucraina în 2006 și 2007, disponibile în limba ucraineană la <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/47/1/37127338.pdf>. Aceasta înseamnă că, în momentul scrierii acestui raport, Ucraina este unica țară PEV, care are deja această experiență și o poate relata altor guverne PEV, care pot beneficia de această opțiune la costul programului PEV.

Evaluarea SIGMA în Ucraina s-a axat pe majoritatea domeniilor cheie ale MFP. Totuși, constatările sale au fost mai relevante și mai sistematice în domeniile ce țin de economia politică, cadrele instituționale și procesele politice. De fapt, acest studiu s-a dovedit a fi capabil să abordeze obstacole atât de fundamentale în calea reformelor în MFP și în toate sectoarele sociale pentru care nici una din evaluările anterioare nu a avut capacitățile tehnice sau oportunitățile politice.

În special, evaluarea a făcut următoarele concluzii cheie cu privire la MFP al țării:

- Toate recomandările cu privire la MFP făcute în cadrul evaluării vor fi fezabile numai după ce Ucraina va rezolva problemele fundamentale de schimbare și definirea clară a rolurilor și responsabilităților actorilor politici cheie: Președintele, Prim-ministrul / autoritățile centrale și Parlamentul. Dacă autoritățile cheie din Ucraina nu vor fi pregătite să rezolve problemele legate de responsabilitate, aprobarea unor legi nu va fi de ajutor, iar riscurile de confuzie și diminuare a respectului pentru autoritatea legală vor crește.
- Majoritatea reformelor lansate de Ucraina par să fie ambițioase, dar nu vor fi implementate în practică, deoarece, ele plasează politica dincolo de posibilitățile instituțiilor și atitudinilor curente. Studiul recomandă Ucrainei să accepte o politică de „moderație radicală”, ceea ce înseamnă trecerea treptată de la strategia declarată anterior de reforme structurale mari și, în același timp, urmarea unei strategii radicale noi de schimbări moderate (care necesită o schimbare completă a așteptărilor atât ale campionilor reformei cât și ale donatorilor).
- Schimbările instituționale fundamentale, care împiedică schimbările relevante ale MFP în Ucraina necesită reforme considerabile. O schimbare de acest tip ar putea fi posibilă numai în cazul unei crize sociale sau economice, al unui șoc extern semnificativ sau al cererii publice masive de un tip înțeles clar de schimbări. Unica modalitate de a susține acest proces este de a lucra asupra creării treptate a unui nucleu public / focare de cerere de reforme.

-
- **Analiza fiduciară și revizuirile de portofoliu.** După cum s-a discutat deja, unele evaluări internaționale standard ale MFP sunt fiduciare în mod deschis chiar dacă instrucțiunile pentru realizarea lor sugerează modalități de a le face utile pentru țara beneficiară și a le integra în elaborarea politicilor locale. Astfel de evaluări includ: Evaluările pe Țară ale Raportării Financiare realizate de BM (**CFAA**), Revizuirile pe Țară ale Evaluării Procurărilor Realizate de BM (**PAIR**), Raportul FMI cu Privire la Respectarea Standardelor și Codurilor (**ROSC**), **DSAA** ale SDAA (Studii Diagnostice de Contabilitate și Audit), și **CONTACT** ale PNUD (Evaluarea pe Țară a Raportării și Transparenței).
 - **Studii diagnostice mai flexibile.** Unele evaluări ale eficienței MFP în țările beneficiare de ajutor au fost elaborate inițial în același mod ca și instrumentele de mai sus, pentru a consolida strategiile pe țară ale donatorilor și a descoperi riscurile fiduciare. Totuși, această clasă de evaluări a fost mai flexibilă și mai axată pe acordarea suportului analitic autorităților naționale. Aceste instrumente includ **Revizuirile BM ale Finanțelor Publice (RFP)**, **Revizuirile BM ale Cheltuielilor Publice (RCP)** și diferite tipuri de **Evaluări ale Managementului Cheltuielilor Publice** realizate de proiecte internaționale aferente. Flexibilitatea permisă de aceste instrumente, în pofida originii lor, a creat spațiu analitic pentru aceste evaluări să acorde atenție și să analizeze aspecte mai contextuale și mai specifice, în comparație cu evaluările simpliste obișnuite.

O variație a acestor instrumente diagnostice o reprezintă **Studiile de Monitorizare a Cheltuielilor Publice (SMCP) și Studiile Cantitative ale Prestării Serviciilor (SCPS)**. Aceste două instrumente legate între ele au fost dezvoltate ca instrumente pentru diagnoza foarte primară a problemelor cheie într-un sistem de management financiar public. Ambele instrumente au fost create pentru statele cu sisteme de finanțe publice foarte slab dezvoltate și instituțiile guvernamentale (în mare parte, africane), ca un prim pas pentru agențiile de suport să înțeleagă cum sunt transformate alocările bugetare în rezultate reale pe linia frontală a prestării serviciilor, ce devieri și scurgeri au loc pe măsură ce banii circulă de la autoritățile centrale prin nivelurile și structurile sale sub-naționale și care sunt cele mai mari domenii posibile de reformă. Cu alte cuvinte, aceste instrumente îi ajută pe donatori și autorități să facă prima evaluare pentru a determina ce pondere a cheltuielilor publice aduce rezultate.

Evaluările internaționale mai flexibile includ și **studii și sondaje specifice sectorului**, pe care donatorii le finanțează pentru diferite scopuri ce țin de strategiile lor pe țară. Studiul costurilor pe unitate ale prestării serviciilor sociale în Ucraina, descris în Boxa 3, ar fi un exemplu de o astfel de activitate. Atunci când au loc astfel de studii, ele oferă oportunitatea valoroasă de a utiliza metode avansate care necesită multă muncă de analiză statistică, calculare a costurilor politicilor, etc., și de a transmite unele din aceste capacități pentru utilizare ulterioară în luarea deciziilor.

Pentru a recapitula, în pofida disponibilităților diferitor modele internaționale de evaluare tehnică a sistemelor MFP, guvernele trebuie să fie la curent cu originile, scopul și limitările instrumentelor pe care le utilizează. Pentru scopurile reformelor și elaborării politicilor *naționale*, cele mai potrivite instrumente sunt întotdeauna cele mai flexibile studii diagnostice, care oferă spațiu și pentru un nivel suficient de complexitate a contextului local – și care ar trebui utilizate drept cadre și nu drept îndrumări rigide. În același timp, standardele internaționale – și, în special, evaluările legate de PEV, precum SIGMA – pot deschide factori puternici și suport tehnic pentru reforme.

De asemenea, este util de ținut cont de faptul că evaluările standard (precum RFP sau PETS standard) și instrumentele (precum CCTM) promovate de agențiile de dezvoltare nu reprezintă unicele cadre, care există pentru analiza managementului financiar public. În special, ar putea fi util de a duce evidența modului în care sarcini similare sunt îndeplinite de economii mai avansate, împrumutând elementele și abilitățile individuale după necesitate. De exemplu, analiza diagnostică a MFP de a identifica dezechilibrele structurale în procesul de bugetare în țările occidentale printr-o rețea complexă de cunoștințe, concurând în calitate și în mesaje politice. Studii multiple aferente cu diferite accente sunt produse cu regularitate de către sectorul ONG-urilor, centre de cercetare, organizații de monitorizare pe lângă studiile proprii ale autorităților. Chiar dacă organizațiile de dezvoltare au remarcat recent că această varietate de abordări față de MFP în țările occidentale nu a lăsat posibilitatea pentru un singur organ autoritar precum FMI sau BM de a-și exprima eficient îngrijorările cu privire la unele probleme structurale (care au putut contribui la dezvoltarea crizei financiare globale), nu a fost încă elaborată o alternativă fezabilă mai bună decât această varietate democratică de informație.

5.3. Examinare detaliată și recomandări practice de utilizare a unor evaluări diagnostice pentru a susține reformele sistemului de îngrijire a copilului

Revizuirile Cheltuielilor Publice (RCP) și Revizuirile Finanțelor Publice (RFP)

DESCRIERE GENERALĂ

Flexibilitatea și complexitatea relevantă a abordării fac RFP instrumente foarte utile pentru direcționarea eficientă a reformelor. RCP/RFP au apărut ca evaluări standard ale BM și au încă o mulțime de posibilități diagnostice posibile pentru autoritățile naționale. Elaborate corect și relevante pentru context, RFP pot aborda probleme semnificative, care sunt specifice unei țări concrete evaluate. Tabelul 4 arată în ce mod RFP, cele mai recente din statele PEV au inclus aspecte specifice pentru țară, în afară de blocurile portante obișnuite dictate de instrucțiunile BM.

Tabel 4. Prezentarea temelor specifice pentru țară ridicate de RCP/RFP recente ale BM pentru țările PEV

Țara	Anul RCP/RFP	Aspecte specifice ridicate peste blocurile standard ale RCP/RFP
------	--------------	---

Armenia	2003	Elementele extra-bugetare ale sistemului financiar
Belarus	2003	Instituțiile procesului bugetar
Georgia	2002	Aspecte legate de managementul bugetelor; Relațiile financiare interguvernamentale.
Moldova	2007	Reforma cheltuielilor pentru servicii civile; Durabilitatea sistemului de pensii; Întreținerea rețelei de drumuri.
Ucraina	2006-2008	Lărgirea bazei fiscale (administrarea TVA, impozitarea fondului de salarii, sistem fiscal simplificat); Reforme în sistemul de pensii; Bugetarea investițiilor de capital; Plăți în numerar în sănătate și educație.

Boxa 5. Cum au ajutat revizuirile finanțelor publice la administrarea reformelor în serviciile sociale din Ucraina

În cazul Ucrainei, două revizuri finanțate la nivel internațional ale managementului financiar public, cu accent deosebit pe serviciile sociale, au reprezentat o revelație în înțelegerea obstacolelor fundamentale în calea schimbării și a direcțiilor reformei. Revizuirea Finanțelor Publice efectuată de BM (2006-2008) a examinat problemele prestării descentralizate a serviciilor publice și a legat această analiză cu revizuirea spațiului financiar disponibil pentru reforme. Studiul a făcut următoarele concluzii pe marginea serviciilor sociale, care sunt mai curând șocante pentru mulți observatori și factori politici:

- Cheltuielile Ucrainei pentru sănătate și educație sunt deja foarte înalte (în educație – depășesc media UE-10) și continuă să crească, în timp ce rezultatele din aceste sectoare sunt extrem de proaste și se înrăutățesc rapid.
- Ucraina nu trebuie să cheltuiască mai mult pentru prestarea serviciilor publice cheie în domeniile sociale; rezultatele curente proaste din aceste domenii sunt cauzate exclusiv de problemele de reglementare a sectoarelor. În plus, aceste limite financiare sectoriale nu pot fi majorate fără a dăuna economiei cu o povară fiscală adăugată (de ex. prin orice forme de scheme de asigurare socială în sănătate).
- Nivelul plăților neoficiale informale pentru serviciile cheie în sectoarele sociale (sănătate și educație) este unul din cele mai proaste din Europa de Est și este cauzat nu atât de mult de nivelurile scăzute de salarii ale profesorilor și medicilor, cât de problemele fundamentale în reglementarea acestor sectoare.
- Obstacolul sistemic cheie în calea reformelor viitoare în prestarea serviciilor publice constă în divizarea disfuncțională a responsabilităților între nivelurile de autorități (o nepotrivire între mandatul financiar și cel administrativ), care necesită modificări urgente.

Un alt studiu cheie – Evaluarea Managementului Cheltuielilor Publice pentru Reforma Serviciilor Sociale (sponsorizată de DFID) a făcut un șir similar de concluzii, unele dintre care au inclus repere practice pentru reformele viitoare:

- Orice realocare durabilă a resurselor între formele de îngrijire este limitată de procesul disfuncțional al politicii (inclusiv fragmentarea responsabilităților, absența consultațiilor politice, etc.).
- Aranjamentul disfuncțional de descentralizare împiedică schimbarea în modul în care serviciile sociale sunt finanțate și stimulează îngrijirea rezidențială;
- Politica pe termen lung pentru prestarea serviciilor sociale nu ia în considerație tendințele demografice pe termen lung;
- Există bariere considerabile pentru intrarea prestatorilor neguvernamentali pe piața serviciilor sociale (care nu va dispărea pur și simplu prin realocarea resurselor spre aceste servicii în buget).

INDICII PRACTICE ȘI STRUCTURA DE BAZĂ

Potrivit instrucțiunilor de bază ale BM, există o anumită logică a unei structuri potrivite de revizuire a finanțelor publice. Aceasta trebuie să includă următoarele elemente mari:

- Analiza unui set potrivit public-privat de bunuri și prestare a serviciilor în economie după ce a fost identificată justificarea intervenției publice – eșecul pieței (eficiență) și redistribuire (echitate);

- Țara generează veniturile potrivite în mod suficient de nedistorsionat, echitabil și durabil, iar deficitele financiare, dacă există, sunt durabile și consecvente cu creșterea economică, inflația și alte macro-obiective;
- Evaluarea priorităților cheltuielilor publice – între și în cadrul funcțiilor – dată fiind constrângerea de resurse și repartizarea obiectivelor;
- Examinarea legăturii dintre resursele și rezultatele cheltuielilor (o astfel de analiză nu trebuie neapărat să se bazeze pe tehnici statistice inventate; cazuri bune ar putea servi drept completări în cazul în care datele sunt proaste și/sau insuficiente);
- Concentrarea pe aranjamentele instituționale din sectorul public (inclusiv motivațiile politice) cu sugestii de motivații pentru reformă și instituții care sunt necesare pentru a spori eficiența cheltuielilor publice.

Acest cadru larg permite RCP să analizeze sistemul financiar public al unei țări în mod comprehensiv și să identifice probleme în fiecare domeniu în contextul limitărilor sistemice generale. Ulterior, această structură ar putea fi dezvoltată pentru a incorpora toate aspectele specifice relevante pentru țara în cauză. În cazul țărilor PEV, majoritatea revizuirilor recente ale BM au inclus următoarele blocuri:

- Modalități de a crea spațiu financiar pentru creșterea economică;
- Eficiență sporită a investițiilor publice;
- Sporirea eficienței serviciilor în sănătate, educație, protecție socială și îngrijire socială.

RFP comprehensive sunt exerciții ce consumă timp, muncă și bani. Potrivit Băncii Mondiale, costul mediu al unui raport de acest tip (estimat în 1992) a implicat 88 de săptămâni lucrătoare a personalului, care au constituit aproximativ 250.000 dolari SUA.

Studii de Urmărire a Cheltuielilor Publice (PETS) și Studii Cantitative ale Prestării Serviciilor (SCPS)

PREZENTARE GENERALĂ

PETS și SCPS sunt instrumentele diagnostice de bază, care încearcă să înțeleagă de ce cheltuielile publice nu rezultă în rezultate de dezvoltare mai bune³². PETS și SCPS sunt instrumente pentru diagnoza foarte inițială și fundamentală a sistemelor de cheltuieli publice. Ele au fost dezvoltate ca răspuns la îngrijorările donatorilor că, în pofida creșterii bugetelor țărilor în proces de dezvoltare (adesea datorită creșterii fluxurilor de ajutor), rezultatele serviciilor publice pe care le prestau erau adesea incerte sau proaste. Chiar dacă obiectivele și rezultatele politicilor dorite erau adesea declarate clar, atât guvernele cât și donatorii înțelegeau că sistemele instituționale și financiare ale țării blocau implementarea eficientă a acestor politici. Bani nu ajungeau la categoriile potrivite ale populației sau chiar la prestatorii principali de servicii; uneori, sistemele creau stimulenți atât de perversi pentru prestarea serviciilor, încât chiar și în cazurile în care serviciile erau finanțate în modul potrivit, ele nu erau prestate sau erau prestate extrem de ineficient (de ex. cu rate înalte de absenteism între angajați). În plus, sistemele existente nu asigurau că beneficiarii utilizau serviciile în cel mai eficient mod (de ex. părinții nu căutau suport pentru copiii lor la timp). Cu alte cuvinte, legătura dintre resurse și rezultate era slabă, secretul aflându-se undeva în cutia neagră a sistemului financiar al țării alcătuit din mai multe niveluri. Abordarea PETS a fost testată în Uganda în 1996, și de atunci, aceste studii acoperă, în mare parte, țările din Africa.

În esență, PETS și SCPS sunt studii care monitorizează și cuantifică fluxul resurselor publice între diferite niveluri administrative. Pe de o parte, poate părea că nici PETS și nici SCPS nu reprezintă ceva nou. Ambele studii sunt, în esență, micro-studii detaliate la nivelul prestării serviciilor (prin urmare utilizează metode de cercetare, care sunt, mai curând, puțin cunoscute). Totuși, valoarea adăugată a acestor instrumente este modul în care folosesc studiile pentru a arunca lumină asupra problemelor din managementul financiar public. Ideea ambelor studii este de a efectua analize foarte detaliate la diferite niveluri de prestare a serviciilor pentru a include mai multe aspecte ale rezultatelor serviciilor și ale procesului de prestare a serviciilor. Studiile analizează ambele părți ale prestării serviciilor: prestatorii de servicii (servicii, agenții de finanțare) și consumatorii de servicii (beneficiarii sau reprezentanții lor) cu privire la un șir larg de indicatori de rezultat, relevanți pentru sectorul curent: resurse, rezultate,

³² Sahgal, G. (perioada nespecificată); Voorbraak, D., Kaiser, K. (2007).

costuri pentru beneficiar, calitate, etc. Combinată, această informație poate dezvălui legături și probleme foarte profunde și delicate în modul în care sunt folosite mijloacele publice în sistemul de prestare a serviciilor.

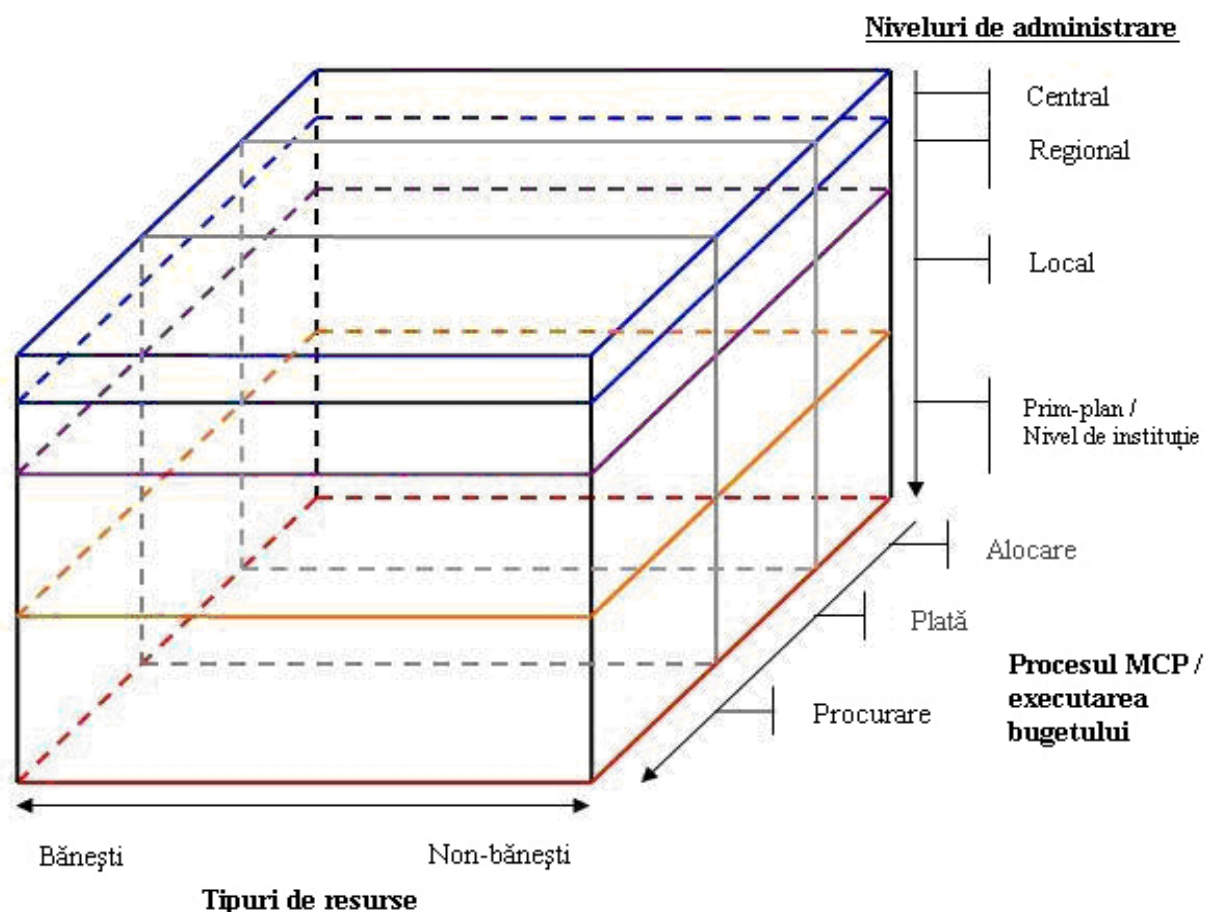
PETS/SCPS pot fi instrumente diagnostice mai sensibile și mai precise decât RFP. Studiile sociologice au mai multe posibilități de a depista problemele complexe de interacțiune între agenții, care nu sunt deschiși pentru alte instrumente, precum analiza econometrică sau instituțională utilizată, de obicei, de RFP tipice. În special, PETS/SCPS au următoarele avantaje comparative:

- Ele pot colecta un șir foarte divers de date și indicatori și, prin urmare, nu sunt limitate la statisticile existente deja și pot deschide opțiuni mai mari pentru analiză;
- Este posibil de a elabora micro-studii pentru ca acestea să includă mecanisme de verificare a răspunsurilor (precum triangularea și validarea încrucișată), ceea ce reduce riscurile informației incorecte, în special, în domeniul financiar sensibil. Pe de altă parte, toate statisticile oficiale existente deja nu sunt, adesea, sigure;
- Este dificil de a măsura sau chiar a prezice unele probleme posibile în funcționarea sistemelor de MFP. Micro-studiile ar putea include variabilele, care au mai multe șanse să includă aceste aspecte;
- Micro-studiile sunt utile pentru colectarea dovezilor convingătoare și incontestabile, care ar putea fi utilizate pentru scopuri multiple (de ex. pentru comunicare publică și dialog politic).

Sarcina primordială a PETS/SCPS este de a depista dificultățile și scurgerile în calea banilor de la etapa alocării până la consumatori. Din cauza acestor avantaje metodologice, PETS/SCPS pot fi foarte utile în depistarea următoarelor probleme critice în funcționarea sistemelor MFP:

- scurgeri (numerar și în natură, de ex. manuale, medicamente sau absenteism)
- înțelegeri secrete și mituire
- întâzieri și dificultăți
- chestiuni legate de economia politică (precum efectul grupurilor de interes)
- reglementare

Figura 2. Logica monitorizării cheltuielilor din mai multe niveluri



Totuși, aceste studii permit cercetării să examineze anumite modele, care pot indica probleme sistemice și direcții pentru reformă. În timp ce scurgerile și reținerile sunt, de obicei, simptome, datele precise colectate prin micro-studii pot contribui la investigarea unor cauze ce stau la baza acestor simptome și pot arunca lumină asupra legăturilor și motivațiilor, care generează aceste probleme. În special, studiile pot depista probleme legate de:

- echitatea accesului la servicii (și atitudini părtinitoare sau discriminare sistemică)
- diferențe regionale
- transparență și potrivirea sistemelor de MFP

INDICII PRACTICE ȘI STRUCTURA DE BAZĂ

Care este diferența dintre PETS și SCPS și de ce ele sunt utilizate împreună?

Ambele studii sunt micro-sondaje și ambele reprezintă instrumente de monitorizare a modului în care banii publici se transformă în servicii prestate beneficiarilor. Diferența este că:

- PETS (sau uneori, separat, TS – studii de urmărire) se axează pe modul în care mijloacele financiare trec prin nivelurile birocrăției administrative; și
- SCPS sunt sondaje mai complexe care durează mai mult timp, mai ales la nivelul avansat – adică, la nivelul serviciilor și altor prestatori de servicii - care examinează cum sunt prestate serviciile și care sunt rezultatele.

Cele două studii sunt, adesea, utilizate împreună pentru a primi un tablou complet al procesului de prestare a serviciilor. PETS și SCPS se pot completa reciproc și pot contribui la identificarea unor modele și procese mai complexe.

Care sunt pașii pentru elaborarea și implementarea PETS și SCPS?

1. **Asigurarea abilităților sociologice relevante.** Deoarece ambele tipuri de evaluare sunt, în esență, studii sociologice, ideea cheie este că elaborarea și implementarea lor necesită abilitățile și cunoștințele respective, inclusiv experți relevanți la toate etapele cercetării.
2. **Consultări și domeniul studiului.** Pentru a fi cât mai util, studiul trebuie să fie elaborat în consultare cu constituenții cheie, inclusiv guvernul, donatorii și ONG-urile. Aceste consultații sunt necesare pentru elaborarea adecvată a studiului, deoarece nu trebuie doar să ajute la ajustarea obiectivelor, întrebărilor ce trebuie să fie adresate și modelelor ce trebuie să fie examinate, dar și să formeze un tablou fundamental al fluxurilor de resurse, care ar trebui să fie investigate. Chestiunile ce trebuie să fie investigate la această etapă includ:
 - Care este domeniul studiului; care sectoare și servicii trebuie să fie acoperite?
 - Care sunt chestiunile și problemele cheie?
 - Care este structura fluxurilor de resurse, inclusiv toate nivelurile pentru monitorizare?
 - Care sunt nuanțele mediului instituțional?
 - Ce date sunt disponibile sau pot fi colectate?
 - Ce instrumente de studiu sunt potrivite?
3. **Evaluarea rapidă a datelor.** Urmărirea cheltuielilor depinde de disponibilitatea datelor respective. Pentru a elabora bine studiul, cercetătorii trebuie să știe clar ce date sunt disponibile sau nu sunt disponibile la nivelurile monitorizate.
4. **Elaborarea chestionarelor.**

De obicei, PETS și SCPS necesită câteva chestionare separate printre care:

 - Chestionare pentru managerii serviciilor (după tipuri de formă de proprietate – de stat, private, prestatori pro-profit și servicii private non-profit, și după niveluri – local, regional și central/național).
 - Liste de date pentru analiza datelor serviciilor;
 - Studii ale beneficiarilor.

Chestionarele ar trebui să conțină șase blocuri fundamentale de întrebări, ce acoperă:

 - Caracteristicile serviciului;
 - Resurse apreciate/măsurate în termeni monetari (cel puțin cele mai importante; care au cea mai mare pondere din costurile serviciilor);
 - Produse măsurabile (preferabil, dar nu neapărat, apreciate în termeni monetari);
 - Calitatea serviciilor (șirul maxim de aspecte);
 - Finanțare (surse, volum, tipuri – bănească sau în natură);
 - Mecanisme instituționale și raportare.
5. **Instruire, testare în teren și implementare** (ignorată adesea, dar critică pentru succes).
6. **Introducerea și verificarea datelor** (preferabil prin proces de colectare a datelor);
7. **Analiză, raport și diseminare** (comunicarea rezultatelor trebuie să fie planificată strategic și din timp).

Nota 1: unele studii ale serviciilor pot juca un rol diagnostic similar fără a fi numite PETS și SCPS.

Mulți donatori și guverne se angajează în studii ale serviciilor de complexități diferite, care ar putea fi folosite pentru scopuri politice similare. De exemplu, Banca Mondială a sponsorizat unele studii ale serviciilor pentru sănătate și educație în Ucraina, care au fost critice în timpul analizei RFP ulterioare și în alte studii specifice sectorului. Anume aceste studii ale serviciilor au ajutat, în primul rând, RFP din Ucraina să ridice și să analizeze astfel de probleme fundamentale în finanțarea serviciilor cum sunt plățile în numerar, echitatea accesului la sănătate și educație și diversitate regională.

Nota 2: păziți-vă de sistemele paralele.

După cum s-a accentuat anterior în repetate rânduri, guvernele nu trebuie să confunde studiile diagnostice unice cu capacitatea locală de audit al performanței și control al calității în prestarea serviciilor. Micro-studiile, la nivelul prestatorilor și beneficiarilor, reprezintă un instrument critic pentru orice guvern de a efectua evaluări periodice de rutină ale eficienței operaționale a sistemului de prestare a serviciilor. Dezvoltarea capacității naționale pentru această analiză este o sarcină critică pentru reforma sistemului de îngrijire a copilului. Accesul la oportunități de analiză PETS și SCPS ad-hoc nu trebuie să înlocuiască acest proces, de ex. prin crearea unui sistem analitic paralel temporar.

Nota 3: utilizarea micro-studiilor de urmărire a cheltuielilor în combinație cu alte instrumente de evaluare MFP.

PETS/SCPS furnizează diagnoza primară vitală, dar nu pot înlocui analiza detaliată a malfuncțiilor sistemice fundamentale pe care le descoperă. Ca și în cazul Ucrainei menționat mai sus, depistarea primară a problemelor cum este volumul dramatic al plăților în numerar în educație și sănătate a fost doar primul pas pentru RFP ulterioară pentru a examina sursele acestei probleme și a ajunge la concluzii precum disfuncțiile în relațiile financiare interguvernamentale. În plus, după cum a fost demonstrat pentru cazul Ucrainei, chiar și RFP s-a dovedit a fi insuficientă pentru a depista probleme și mai fundamentale în economia politică, care au devenit vizibile numai cu studiul SIGMA, care a avut efectul politic de a aborda aceste chestiuni sensibile.

Calcularea costurilor politicilor și analiza costurilor pe unitate ale diferitor tipuri de servicii

CONTROVERSA CURENTĂ

Interesul față de metodologiile pentru calcularea costurilor politicilor este în creștere în regiunea ECE/CSI și acest interes se axează, de obicei, pe modalitățile de calcul și aplicare a informației asupra costurilor pe unitate ale serviciilor. În ultimii ani, reformele în politica socială în regiune se axează tot mai mult pe importanța dezvoltării unor sisteme de finanțare eficiente pentru prestarea serviciilor. În special, numeroase discuții examinează cum poate fi evaluat și aplicat costul pe unitate al prestării serviciilor. Necesitatea de evaluare a costurilor pe unitate este menționată în legătură cu următoarele provocări: introducerea contractării serviciilor sociale, diversificarea rețelei de servicii sociale, sporirea rolului serviciilor alternative și comunitare, perfecționarea tehnicilor de bugetare la toate nivelurile.

Majoritatea materialelor disponibile pentru guvernele PEV pe marginea acestei chestiuni accentuează importanța analizei costurilor pe unitate și explică diferitele tehnici de comparare a costurilor și beneficiilor. Totuși, ele explică rar în termen practici la ce etape ale procesului de elaborare a politicilor trebuie să fie aplicată această analiză. În rezultat, constituenții, de obicei, nu au o viziune comună cu privire la cum și când să utilizeze acest instrument.

În discuțiile curente, opiniile se ciocnesc de un șir de aspecte critice. Unele aspecte referitoare la evaluarea costurilor pe unitate pentru serviciile sociale nu sunt doar deschise, dar au devenit obstacole pentru discuțiile de mai departe. Și anume, întrebările controversate includ:

- Trebuie datele privind costurile pe unitate să fie incluse în calculele transferurilor interguvernamentale?
- Ce agenție ar trebui să realizeze această analiză?
- Cât de des?
- Trebuie să fie un model sau un exercițiu complet?

Această secțiune abordează controversitatea și incertitudinea demonstrând că nu există o rețetă universală referitor la unde și când urmează să fie folosite instrumentele de calculare a costurilor; aceasta depinde de modul în care sunt divizate responsabilitățile între agenți pentru elaborarea politicilor; prin urmare, fiecare țară trebuie să aplice instrumente de calculare a costurilor în baza cadrului instituțional individual al său. Descrierea instrumentelor de calculare a costurilor în această secțiune va ilustra că ele ar putea fi utilizate în mai multe moduri și în diferite situații. Aceasta, de asemenea, trebuie să furnizeze un tablou referitor la cum să fie

aplicate instrumentele potrivite de calculare a costurilor pentru fiecare mediu sau întrebare de politici și cum să fie făcut cât mai bine acest lucru.

PREZENTAREA GENERALĂ A INSTRUMENTELOR

Scopul principal al indicatorilor costurilor pe unitate este de a informa luarea deciziilor în politica socială.

Informația referitoare la costurile prestării unui anumit tip de serviciu poate juca un rol decisiv la diferite niveluri de luare a deciziilor de către oficialii de la toate nivelurile de autorități. Cu toate acestea, este clar că, constituenții trebuie să ia toate deciziile în procesul de elaborare și implementare a politicilor. Această varietate este ilustrată de lista următoarelor decizii, care trebuie luate în considerație:

- Care sunt obiectivele reformei?
- Care sunt provocările pe termen lung? (de ex. schimbările demografice?)
- Care ar trebui să fie balanța dintre diferite tipuri de servicii?
- Ce obstacole vor apărea în calea reformei și cum trebuie să fie înlăturate acestea?
- Cum ar trebui să fie comparate cheltuielile pentru serviciile sociale cu cheltuielile din alte sectoare?
- Cum trebuie să fie divizate responsabilitățile pentru servicii între nivelurile de autorități?
- Cum poate fi definit volumul transferurilor către autoritățile locale pentru a finanța serviciile sociale?
- Care este minimul realist al serviciilor garantate?
- Care ar trebui să fie standardele pentru prestarea lor?
- Cum pot fi selectați cei mai eficienți prestatori de servicii sociale?
- Cum poate fi controlată eficiența cheltuielilor prestatorilor selectați?

De asemenea, trebuie să varieze reflectarea acestor diferențe în tipul deciziilor, abordările față de colectarea și analiza datelor privind costurile pe unitate pentru a informa aceste decizii. În plus, în timp ce costurile pe unitate joacă un rol decisiv în luarea unor decizii, alte procese pot utiliza astfel de informații numai ca fiind secundare sau suplimentare.

Pentru înțelegerea practică a modului în care costurile ar putea fi aplicate cel mai eficient, este comod de a defini trei tipuri largi de decizii, care necesită o analiză a costurilor pe unitate:

1. A evalua un anumit serviciu.

Aceasta este cea mai simplă din toate situațiile, în care prestatorul de servicii sau factorul politic trebuie să înțeleagă cât costă prestarea unui serviciu concret. Respectiv, aceasta reprezintă o simplă sarcină de contabilitate.

2. A evalua și compara serviciile alternative

Această clasă de sarcini necesită analiza comparativă a diferitor tipuri de servicii. Există câteva tipuri de evaluări economice ale modurilor alternative de utilizare a fondurilor. Toate acestea utilizează informația cu privire la costurile asociate cu prestarea serviciilor, dar compară această informație cu diferiți indicatori ai rezultatelor obținute:

- **Analiza minimizării costurilor.** Acesta este cel mai simplu tip de evaluare economică, care examinează doar indicatorii costurilor și nu ia în considerație indicatorii rezultatelor scontate ale utilizării fondurilor. Această analiză poate servi doar pentru a identifica cea mai ieftină alternativă. Prin urmare, utilizarea sa se limitează la cazurile în care analistul este pregătit să presupună că toate alternativele din analiză sunt la fel de eficiente. De exemplu, un factor politic poate utiliza această analiză pentru a identifica care este cea mai ieftină modalitate de prestare a îngrijirii unui copil fără părinți: într-o instituție rezidențială sau într-o familie de asistenți parentali profesioniști.
- **Analiza cost-eficienței.** Calculele măsoară beneficiile în așa-numitele *unități naturale* – adică anii de viață câștigați, numărul zilelor libere pe dizabilitate, nivelul depresiei, etc. În cazul serviciilor sociale, îmbunătățirile în relațiile familiale, capacitatea persoanelor în vârstă de a se auto-întreține sau capacitatea persoanelor cu dizabilități de a îndeplini anumite funcții ar putea fi utilizate ca unități. După aceasta, este posibil de a defini pentru fiecare proiect alternativ (adică tipurile alternative de servicii sau prestatorii) o măsură de costuri propuse pe *unitate naturală de rezultat obținut*. Prioritate este acordată proiectelor cu cea mai joasă valoare a costurilor

pe unitate de rezultat. De exemplu, un factor politic poate utiliza această analiză pentru a identifica care este cea mai eficientă formă de îngrijire a copilului în asigurarea unor indicatori ai vieții copilului (de ex. numărul preconizat de ani suplimentari de studii obținuți prin fiecare tip alternativ de îngrijire per dolar cheltuit sau, în alt mod, cât costă fiecare tip de îngrijire pentru a asigura același număr de ani de studii pentru copil).

- **Analiza utilității costurilor.** În esență, acesta este un caz special de analiză a cost-eficienței, care măsoară rezultatele ca "utilitate" sau îmbunătățire în calitatea vieții. Destul de des, „Ajustarea Ani de Supraviețuire” sau abrevierea acceptată pe larg QALY sunt folosiți ca indicatori ai utilității. Pentru a estima acest indicator, anii de viață sunt ajustați la un număr de coeficienți conform impactului diferitor condiții de sănătate asupra calității vieții. Această analiză este utilizată pe larg în sectorul medical, dar nu este utilizată frecvent pentru serviciile sociale. Totuși, în principiu, ea ar putea fi aplicată: de exemplu, pentru a compara tipurile de îngrijire a copilului în ceea ce privește utilitatea profesională comparativă pe care o aduc în viața viitoare pentru fiecare dolar cheltuit (adică, nu doar anii de studii, dar și realizările profesionale măsurate în mod cuantificabil).
- **Analiza cost-consecințe.** Ca și în analiza simplă a cost-eficienței, această abordare estimează costurile proiectelor pe o anumită *unitate naturală*; totuși, ea presupune că aceleași activități pot avea simultan câteva efecte diferite. Această analiză se bazează pe faptul că, pentru multe servicii, este imposibil de a măsura eficiența cu o singură unitate. Într-un exemplu pe care îl utilizăm pentru îngrijirea copilului, este imposibil de a compara îngrijirea rezidențială cu cea familială cu un singur indicator precum studiile suplimentare. De obicei, este important de a analiza simultan eficiența fiecărui tip în baza unor indicatori precum, rezultate în sănătate și sănătatea mintală, rezultate sociale, vulnerabilități criminale, etc.
- **Analiza cost-beneficii.** Această abordare măsoară costurile și rezultatele proiectate în termen monetari. De aceea, este posibil de a compara direct costul și beneficiile pașilor propuși. Cu siguranță, este dificil de a utiliza această metodă pentru a estima rezultatele unor evenimente în valoare monetară. În astfel de cazuri, se recomandă de a face distincție între dimensiunile monetare și non-monetare asupra rezultatului, care, de fapt, aproximează această metodă la analiza cost-consecințe. Deci, beneficiul pentru copil în exemplul nostru ar fi un indicator complex al diferitor rezultate obținute de tipurile alternative de îngrijire, inclusiv dimensiunile educaționale, medicale, sociale, criminale și altele

3. A evalua inițiativele politicilor

Aceasta e cea mai dificilă clasă de sarcini care implică decizii (politici) mult mai complexe, cum ar fi introducerea sau susținerea inovațiilor și serviciilor noi, extinderea politicilor pentru a acoperi beneficiari sau priorități noi, etc.

- Adesea, este aplicabil de a lua decizii în descentralizare, în special atunci când serviciile sunt delegate autorităților locale.
- Poate include calcularea costurilor unei politici, sau analiza comparativă a diferitor politici. În acest caz, se bazează pe studiile model.
- Poate avea ordinea abordărilor „de sus în jos” și de „jos în sus”. De sus în jos este mai rapid dar mai puțin precis. De jos în sus este mai corect și mai complet, dar tinde să supraestimeze costurile.

Concluzii și recomandări

Acest raport a examinat experiența introducerii instrumentelor de bugetare noi bazate pe politici în cele cinci țări din regiunea PEV, încercând să ofere observații privind cauzele de ce reformele MFP pentru copii nu progresează atât de rapid cum se dorea, de ce serviciile rezidențiale ineficiente continuă să domine domeniul de îngrijire a copilului și ce s-ar putea face pentru ca reformele să funcționeze. Aceste observații și recomandări cheie sunt enumerate mai jos.

- **Este imposibil de a trata patologii în sistemele de MFP fără a le înțelege anatomia, fiziologia și biochimia și fără a asigura potrivirea tratamentelor și instrumentelor cu complexitatea și limitările sistemului.** Sarcina cheie a reformelor MFP pentru copii este de a elabora instrumente de bugetare bazate pe politici pentru ca acestea să se potrivească cu „anatomia, fiziologia și biochimia” instituțională și financiară a țării. Chiar dacă această recomandare ar putea părea vagă, în realitate – anume această problemă a instrumentelor de bugetare impuse de către donatori, care sunt prea simpliste sau prea ambițioase pentru capacitățile și problemele instituționale ale țării a fost responsabilă pentru multe întârzieri în reforme, inclusiv întârzieri cauzate de crearea sistemelor paralele de bugetare.
- **Esența instituțională a tranziției de la bugetarea bazată pe resurse la cea bazată pe rezultate pentru copii constă în modelul de roluri cumpărător-prestator, nu realocarea unică a mijloacelor financiare între orice tipuri de politici.** O reformă care introduce mediul cumpărător-prestator contribuie la alocarea resurselor prestatorilor (sau, tuturor nivelurilor de autorități) nu în baza finanțării automate a necesităților declarate ale lor (în limitele bugetului), dar în baza indicatorilor aprobați de performanță și rezultate. Bugetarea rigidă pe linii de buget oferă spațiu pentru flexibilitatea utilizării resurselor pentru rezultate mai bune la orice nivel. Pentru a asigura cele mai bune rezultate pentru copii, realocarea resurselor între programe și politici nu este suficientă. Guvernele trebuie să se axeze cât mai mult pe aceste schimbări instituționale și să asigure că vor fi selectate politicile potrivite care vor fi finanțate în mod durabil pe termen lung.
- **Bugetarea eficientă bazată pe politici pentru reformele sistemului de îngrijire a copilului trebuie să fie legată de sistemul de relații interguvernamentale al țării și trebuie să ia în considerație numeroasele provocări ale unei descentralizări eficiente.** Este imposibil de a elabora o reformă reușită a sistemului de îngrijire a copilului fără a înțelege și recunoaște modul în care sunt divizate responsabilitățile pentru cheltuieli și politici între nivelurile autorităților. Pe de altă parte, descentralizarea serviciilor sociale, inclusiv a serviciilor de îngrijire a copilului, creează provocări semnificative pentru economia politică, legate de divizarea responsabilităților între nivelurile autorităților. Greșelile pe acest front, împreună cu incertitudinea prelungită, pot cauza daune grave eficienței îngrijirii copilului.
- **Obstacolele instituționale în realocarea resurselor în timpul reformelor sistemului de îngrijire a copilului sunt mai profunde decât rivalitatea inter-ministerială tradițională.** Nu este niciodată ușor de a realoca resursele între executorii de buget și a reduce unele din acestea. Dar vestea cea proastă pentru copii nu se oprește aici. Cheltuirea mijloacelor publice pentru a obține rezultate și nu rapoarte este o schimbare atât de dramatică în modul în care sunt elaborate politicile în regiunea ECE/CSI, încât necesită o schimbare de principiu în majoritatea rolurilor și relațiilor: cele ale donatorilor internaționali și guvernelor beneficiare, executive și legislatori, autorități financiare și sectoriale, actori guvernamentali și neguvernamentali. Schimbarea acestor roluri este, uneori, mai dificil de obținut – și mai dificil de acceptat – decât sarcina de reducere a unei linii de buget pentru un minister sau o instituție rezidențială. Probabil aceasta este o cauză pentru care aceste alte provocări instituționale sunt neglijate atât de frecvent.
- **Cele mai bune instrumente de evaluare tehnică pentru reformarea și implementarea politicilor pentru copil sunt instrumentele cele mai flexibile și care contribuie la identificarea domeniilor specifice pentru țară și punctele de intrare pentru reformă.** Guvernele trebuie să fie la curent cu originile și natura instrumentelor disponibile de evaluare MFP, pentru a le selecta pe cele care corespund cel mai bine agendei politice și intereselor pe termen lung. De obicei, aceste instrumente sunt variații ale Revizuirilor Finanțelor Publice și ale Studiilor de Urmărire a Cheltuielilor Publice. Țările din regiunea PEV, de asemenea, trebuie să încerce să beneficieze cât mai mult din oportunitățile de sprijin în reforma MFP legate de integrarea europeană, inclusiv accesul la studii precum evaluarea SIGMA (care pot indica probleme pe care altcineva nu va dori să le abordeze) și să ofere lecții și instrumente aplicabile mediului instituțional al țărilor mai avansate și mai complexe

(în baza experienței UE), care ar putea fi mai potrivită pentru regiunea PEV în comparație cu unele instrumente mai tradiționale și mai puțin sofisticate.

Referințe

- Andrews, M. (2008). *Optimizarea reformei bugetului în Armenia: Perspective și propuneri din analiza integrată a sistemului de Management Financiar Public (MFP)*. Prezentare. Banca Mondială.
- Boex, J., Martinez-Vazquez, J., M. McNab., R. (1999). *Bugetarea multianuală: Revizuirea practicilor și lecțiilor internaționale pentru dezvoltare în economiile în tranziție*. Școala de Studii politice Andrew Young, Universitatea de Stat din Georgia, Atlanta, Georgia.
- Dehn, J., Reinikka, R., Svensson, J. (2003). *Instrumente de studiu pentru evaluarea performanței în prestarea serviciilor*. În "Impactul politicilor economice asupra sărăciei și repartizării veniturilor: tehnici și instrumente de evaluare". Banca Mondială, Washington, DC, publicare comună cu Oxford University Press.
- DFID / Universitatea din Birmingham (2006). *Finanțe durabile pentru reforma teritorială și administrativă (SUFTAR) Raportul final al proiectului*.
- Dunn, J., Wetzel, D. (1998). *Descentralizarea financiară în fostele economii socialiste: Progrese și perspective*. Un sumar al documentului prezentat la conferința NTA din Atlanta, care s-a bazat pe un document intern al Băncii Mondiale, Descentralizarea în regiunea ECA: Progrese și perspective (decembrie 1998).
- Dzhygyr, Y. (2006). "Banii îl urmează pe copil": mai mult decât îngrijirea familială. Notă analitică pentru proiectul UE "Dezvoltarea Serviciilor Sociale Integrate pentru Copii și Familii Expuse". Every Child Ucraina.
- Dzhygyr, Y. (2007). *Aplicarea indicatorilor costurilor pe unitate în elaborarea și implementarea politicilor sociale: analiza situației curente și punctele propuse de acțiune*. Notă analitică pentru proiectul UE "Dezvoltarea Serviciilor Sociale Integrate pentru Copii și Familii Expuse". Every Child Ucraina.
- Dzhygyr, Y., Maynzyuk, K. (2008). *Poziționarea dialogului politic LGI/OSI pentru a susține descentralizarea în Ucraina. Raport final privind consultările diagnostice*. LGI/OSI.
- Dzhygyr, Y., Maynzyuk, K. (2009). *Raport privind observările și recomandările în susținerea elaborării planului de acțiuni al grupului de lucru pentru revizuirea și dezvoltarea sistemului de servicii sociale pentru grupurile de persoane vulnerabile în Republica Kirghiză*. UNICEF Bishkek.
- Dzhygyr, Y., Sheyko, R. (2007). *Recomandări pentru optimizarea formulei de transferuri interguvernamentale pentru serviciile de îngrijire socială*. Notă analitică pentru proiectul DFID "Dialogul Politic pentru Reformele Serviciilor Sociale în Ucraina" (PDSSR), FISCO Inform, Ucraina.
- FDI/CEE (2006). *Egalizarea financiară în Caucaz*, ed. Natela Mshvidobadze. LGI/OSI.
- Fox, L., Götestam, R (2003). *Redirecționarea resurselor spre serviciile comunitare: Concept*. Seria de documente de discuții în protecția socială; No. 0311; Unitatea Protecție Socială, Rețeaua de Dezvoltare Umană, Banca Mondială.
- Grupul Independent de Evaluare (IEG), Grupul Băncii Mondiale (2008). *Reforma sectorului public: Ce lucrează și de ce? O evaluare IEG a sprijinului Băncii Mondiale*. Banca Mondială, Washington DC.
- Joshua, L., Dzhygyr, Y. (2006). *Evaluarea Managementului Cheltuielilor Publice: Elaborarea cadrului tehnic pentru reforma financiară a serviciilor sociale*, DFID / BSAL.
- Ljungman, G. (2007). *Cadrul financiar pe termen mediu în Suedia*. Jurnalul OCDE cu privire la bugetare, Volumul 6 – No. 3, ISSN 1608-7143.
- Maynzyuk, K. (2008). *Originile și sarcinile incertitudinii instituționale în relațiile interguvernamentale ale Ucrainei*. Document de suport pentru FISCO Inform *Idea Tasting Series*, FISCO Inform, Ucraina.

Mercer, M. (2008). *Managementul financiar pentru rezultate mai bune în Ucraina*, UE / Ecorys Cercetare și Consulting;

Ministerul Finanțelor al Ucrainei, Departamentul Principal al Serviciului Civil al Ucrainei (2006). *Planificarea bugetului pe termen mediu ca mecanism de armonizare a politicilor socioeconomice și bugetare*. Document Verde.

Minoff, E. (2006). *Angajamentul Marii Britanii: eliminarea sărăciei copilului până în 2020*. Centrul pentru legislație și politici sociale, Washington DC.

OCDE (2009). *Chestionarul cu privire la cadrele de cheltuieli pe termen mediu și mediul în EECCA*. Grupul de lucru pentru implementarea Programului de Acțiuni de Mediu pentru Europa Centrală și de Est, Caucaz și Asia Centrală Rețeaua de Implementare a Programului de Reglementare de Mediu. ENV/EPOC/EAP/REPIN(2009)3. Chișinău, Moldova

Perezniето, P., Uzunov, V. (2009). *Revizuirea Cheltuielilor Publice Axată pe Copil*, proiectul raportului final. Oficiul pe Țară al UNICEF, Skopje.

Petkova, N. (OCDE) (2009). *Integrarea cheltuielilor publice de mediu în cadrele bugetare multianuale*. Raport de suport pentru Echipa comună de mediu și dezvoltare în domeniul reglementării și dezvoltării capacităților managementului resurselor naturale și mediului. DOCUMENTUL DE LUCRU PENTRU MEDIU NR. 7. ENV/WKP(2009)2, JT03264605.

Sahgal, G. *Accountability Tool Kits: Studiul de Urmărire a Cheltuielilor Publice (PETS)*. Publicat de Accountability Initiative Toolkit Series, Centrul pentru Cercetări Politice, New Delhi.

Shergelashvili, T., Narmania, D. (2006). *Egalizarea financiară în Georgia*. LGI/OSI FDI/CEE.

OCDE SIGMA (2006). *Україна: оцінка системи врядування*.

Tomlinson, M., Walker, R. (2009). *Gestionarea complexității: Sărăcia copiilor și adulților*. Publicat de CPAG, Londra.

Tumanyan, D. (2006). *Egalizarea financiară în Armenia*, LGI/OSI FDI/CEE.

Veverita, E. *Egalizarea financiară: Cazul Republicii Moldova*. FDI/CEE.

Voorbraak, D., Kaiser, K. (2007). *Depistarea scurgerilor, identificarea ineficiențelor și evaluarea rezultatelor reformelor MFP: Studiile de Urmărire a Cheltuielilor Publice (PETS)*. Prezentare. Grupul de guvernare a sectorului public, reducerea sărăciei și managementul economic, Banca Mondială / IMF- FAD.

Banca Mondială (2002). *Revizuirea Cheltuielilor Publice, Georgia*. Raport Nr. 22913-GE

Banca Mondială (2003). *Belarus: Consolidarea managementului resurselor publice*. Raport Nr. 26041

Banca Mondială (2003). *Evaluarea raportării financiare a țării, Instrucțiuni pentru personal*; Consiliul sectorial de management financiar.

Banca Mondială (2003). *Revizuirea Cheltuielilor Publice, Armenia*. Report No. 24434-AM

Banca Mondială (2004). *Evaluarea sărăciei în Belarus: Poate fi asigurată reducerea sărăciei și accesul la servicii?* Raport principal. Regiunea Europa și Asia Centrală Unitatea sectorului dezvoltare umană. Raport Nr. 27431-BY.

Banca Mondială (2006). *Ucraina: Crearea spațiului financiar pentru creștere: Revizuirea Finanțelor Publice*. Documentul Băncii Mondiale, Unitatea de Reducere a Sărăciei și Management Economic (ECSPE), Regiunea Europa și Asia Centrală. Raport Nr. 36671 – UA

Banca Mondială (2007). *Sporirea eficienței cheltuielilor publice pentru creștere și reducerea sărăciei: Revizuirea*

Cheltuielilor Publice pentru Republica Moldova. Raport Nr. 37933 - MD

Banca Mondială (2008). *Raportarea cheltuielilor publice și financiară în Georgia (PEFA) Evaluarea comună realizată de Banca Mondială - Comisia Europeană a managementului financiar public. Raport Nr. 42886-GE*

Banca Mondială (2008). *Ucraina: Îmbunătățirea relațiilor financiare interguvernamentale și cheltuielilor în sănătatea publică și educație. Politică: chestiuni selectate. Documentul Băncii Mondiale, Unitatea de Reducere a Sărăciei și Management Economic (ECSPE), Regiunea Europa și Asia Centrală. Raport Nr. 42450- UA*