

CONTRIBUȚIA SECTORULUI NEGUVERNAMENTAL LA REALIZAREA UNOR OBIECTIVE ALE POLITICILOR SOCIALE ȘI LA AMELIORAREA CALITĂȚII VIETȚII POPULAȚIEI

ANA BĂLAȘA

În studiul de față caracterizăm mai întâi, în linii generale, principalii factori ai contextului în care evoluează societatea civilă din România – factori economici și sociali, politici și culturali –, cu intenția de a contura **oportunitățile și constrângerile în dezvoltarea acesteia**. Caracterizările respective sunt bazate în cea mai mare parte, pe aprecieri ale unor organisme oficiale și Rapoarte oficiale, cum sunt: Rapoartele Anuale ale Comisiei Europene, Rapoartele Naționale ale Dezvoltării Umane realizate sub egida PNUD, aprecieri și evaluări ale guvernării actuale (Planul Național de Aderare la Uniunea Europeană, Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale). Am avut, de asemenea, în vedere, cercetările sociale în domeniu și datele sondajelor de opinie.

Apoi, în partea a II-a, arătăm modul în care sectorul neguvernamental contribuie la realizarea unor obiective ale politicilor sociale și la ameliorarea calității vieții populației. Pentru aceasta, evidențiem impactul unor programe finanțate de UE și alți donatori și derulate de organizații neguvernamentale. Informațiile provin din analize ale unor documente difuzate inclusiv pe Internet, interviuri cu lideri de organizații și manageri de proiect, reprezentanți ai autorităților locale și centrale.

1. CONTEXTUL ECONOMIC, SOCIAL, POLITIC ȘI CULTURAL AL DEZVOLTĂRII SOCIETĂȚII CIVILE

1.1. Contextul economic și social

Dezvoltarea societății civile este influențată, mai mult sau mai puțin mediat, de factorii economici și sociali, care îi conturează atât constrângerile cât și oportunitățile.

Construcția și funcționarea sănătoasă a economiei sunt necesare pentru constituirea și afirmarea societății civile. În condițiile unei relative bunăstări economice și ale apariției unei clase mijlocii, de regulă, societatea civilă se dezvoltă și acționează complementar față de stat, și nu în opoziție cu acesta. Pe de altă parte, pentru a edifica o economie de piață care să asigure rezolvarea problemelor sociale ale tranziției este nevoie de coeziune și solidaritate socială, de susținere din partea societății civile.

În evaluările Uniunii Europene se apreciază că ultimul deceniu a lăsat România cu moștenirea unei slabe performanțe economice și a unei scăderi semnificative a nivelului de trai, confruntându-se cu o creștere a ratei sărăciei. S-a degradat puterea de cumpărare, inegalitatea și sărăcia au fost în creștere, așa cum arată sondajele de opinie (1995–2000), confirmate de datele Institutului Național de Statistică privind cheltuielile pentru consum, pe gospodării.

Începând cu anul **2001**, relansarea creșterii economice a devenit o prioritate a politicii macroeconomice. Obiectivul major al Guvernului este, în continuare, promovarea unei creșteri economice sustenabile, pe termen mediu și lung, care să permită creșterea resurselor private și publice, în vederea absorbției sărăciei și diminuării riscurilor sociale pentru grupurile cele mai defavorizate¹. Planul Economic de Preaderare (PEP) adoptat în 2001, prevede, în perioada 2001–2005, o creștere a PIB în ritm susținut, cu o medie anuală de 5,1%. Se apreciază că rezultatele din ultimii trei ani sunt încurajatoare.

În **2003**, în Raportul Anual al Comisiei Europene privind România se evidențiază că, în ciuda unei conjuncturi economice internaționale mai puțin favorabile, „creșterea economică și-a continuat trendul consolidat, România înregistrând creștere economică pentru al patrulea an consecutiv”. Au continuat progresele în domeniul stabilității macroeconomice, iar inflația a continuat să descrească, mai mult decât ținta stabilită. Deși a crescut ușor, rata șomajului a rămas la o singură cifră.

Pe termen scurt, relansarea economiei nu este însă suficientă pentru a resorbi **sărăcia gravă** instalată în ultimul deceniu. De aceea o politică activă anti-sărăcie și de promovare a incluziunii sociale este vitală, pentru absorția deteriorărilor grave ale mediului social. Lupta împotriva excluderii sociale și a sărăciei rămâne o prioritate a guvernului.

În ceea ce privește politicile sociale și **angajarea forței de muncă**, se consideră că una dintre sursele principale ale șomajului este declinul constant al sectorului industrial și lipsa capacităților celorlalte sectoare de a absorbi mai mulți lucrători. Orice creștere economică trebuie să conducă la creșterea oportunităților de angajare. România poate să răspundă la cerințele procesului de aderare, numai optând pentru un tip de creștere economică care îmbunătățește oportunitățile de muncă.

În ultimul *Raport al Comisiei Europene* (capitolul 13 *Politici sociale și ocuparea forței de muncă*) se afirmă că în domeniul politicii sociale și ocupării forței de muncă s-au înregistrat progrese, adoptarea noului *Cod al muncii* fiind un exemplu, ca și progresele în domeniul protecției sociale. Se apreciază că sunt necesare eforturi pentru accelerarea reformei sistemului de pensii și implementarea *acquis*-ului în domeniul sănătății.

¹ Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale.

Educația reprezintă un element-cheie al prevenirii riscului sărăciei și excluziunii sociale, al asigurării dezvoltării umane și promovării unei societăți incluzive. Dintre problemele-cheie ale sistemului școlar, din perspectiva prevenirii sărăciei și excluziunii sociale, se pot enumera: accentuarea polarizării educaționale, care va deveni unul dintre factorii cei mai importanți ai polarizării sociale viitoare, accentuarea inegalităților oportunităților de participare școlară, inegalitatea de șanse educaționale, adâncirea decalajului urban-rural, deficitul în interacțiunea dintre școală și comunitate. Principalele grupuri de risc școlar sunt: populația de rromi, familiile care se confruntă cu o sărăcie extremă, familiile caracterizate de procese de dezorganizare socială, zonele rurale sărace, copiii cu handicap.

Situația economică și socială schițată mai sus constituie o constrângere importantă pentru societatea civilă, care are nevoie, pentru a se dezvolta, de un standard de viață decent al cetățeanului. Paradoxal, aceeași situație constituie și o oportunitate și o provocare pentru organizațiile neguvernamentale, a căror implicare într-o multitudine de arii ale vieții sociale devine imperios necesară: combaterea sărăciei și excluziunii sociale, servicii sociale și asistență socială, sănătate, educație, protecție socială, protecția mediului, activarea capacităților individuale și colective ale comunităților, dezvoltarea parteneriatelor și a unei culturi a parteneriatului social etc.

1.2. Contextul politic

Evaluarea generală oficială cea mai recentă o întâlnim în *Raportul Anual al Comisiei Europene – 2003*, unde se precizează că România continuă să îndeplinească criteriile politice de la Copenhaga, „continuă să respecte drepturile omului și libertățile fundamentale și a făcut progrese importante în materie”. Progresele remarcate în Raportul 2002, privind reformarea sistemului de protecție a copilului, au continuat și „inițiative suplimentare au fost luate pentru consolidarea drepturilor minorităților naționale”. S-au luat măsuri pentru îmbunătățirea situației persoanelor cu handicap, reducerea excluziunii sociale, îmbunătățirea dialogului social, implementarea strategiei privind minoritatea roma.

Aplicarea efectivă a inițiativelor luate, precum și unele domenii identificate ca având încă nevoie de rezolvări și dezvoltări sunt tot atâtea „oportunități” de intervenție și pentru organizațiile neguvernamentale. Acestea se referă, conform Raportului, la reforma administrativă și a justiției, măsurile privind lupta anti-corupție, consolidarea libertății de expresie, respectarea legislației privind transparența procesului decizional, activitatea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD).

În cadrul Planului Național de Aderare la Uniunea Europeană, în care sunt prezentate măsurile pe termen scurt și mediu cu privire la toate aceste aspecte, este menționată expres necesitatea cooperării cu societatea civilă, în general, și cu organizațiile neguvernamentale, în special.

În fișa programului Phare ACCESS, care „sprijină procesul de reformă economică și socială a țărilor candidate, pe care le pregătește pentru calitatea de membru al Uniunii Europene”, se evidențiază că pentru a îndeplini „criteriile politice de la Copenhaga”, țările candidate trebuie să asigure cadrul instituțional necesar, din care face parte și „al treilea sector”, care exercită o funcție complementară activităților statului și ale celor specifice economiei de piață. „ONG/ONP funcționale joacă un rol-cheie în articularea cerințelor cetățenilor prin participare publică și mai bună conștientizare. Multe dintre elementele *acquis*-ului comunitar se bazează pe existența unor organizații neguvernamentale nonprofit active, aflate în continuă dezvoltare. Fără activitățile acestor organizații neguvernamentale nonprofit, *acquis*-ul nu poate fi acceptat pe scară largă, nici implementat în întregime”.

În ceea ce privește excluziunea socială a populației de rromi din România, cercetările sociale consemnează că „specificul ei constă tocmai în existența unor surse de excluziune neîntâlnite la restul populației, cum ar fi lipsa actelor de identitate, care determină un lanț de alte forme de excluziune: de la educație și servicii sociale gratuite, alocații, ajutoare, alte drepturi de asistență socială și asigurări sociale. Nefrecventarea școlii de către aproximativ 24% dintre persoanele de peste 10 ani este, de asemenea, generatoare de excluziuni în lanț” (ICCV, 2002).

O componentă a Programului „Dezvoltarea Societății Civile 2000” se referă la îmbunătățirea situației rromilor și are ca obiectiv general sprijinirea dezvoltării de parteneriate durabile între organizațiile neguvernamentale și administrația publică și de promovare a comunităților de rromi.

Suportul pentru democrație este un factor important al contextului politic în care evoluează sectorul neguvernamental.

Din datele cercetărilor realizate în cadrul ICCV și al mai multor Barometre de opinie realizate cu sprijinul Fundației pentru o Societate Deschisă (FSA) rezultă că în România a avut loc un proces cu semnificație precisă de adoptare și consolidare a democrației. În toată perioada de după 1989, suportul populației pentru regimul politic democrat s-a menținut la nivel înalt, în pofida unor disfuncționalități importante și a dificultăților economice (Mărginean, 1999).

Populația dă o valorizare înaltă democrației ca formă de guvernământ și, progresiv, procentul subiecților a crescut. Ceea ce contestă oamenii este funcționalitatea deplină în societatea românească a principiilor democrației, starea de lucruri existentă în România.

Activismul politic se află la cote scăzute, cu excepția participării la vot, dar și aceasta în scădere în ultimul timp. În 1990, 8,6% din populație se declarau ca aparținând unui partid politic. În prezent, procentul a scăzut la 5%. Indicatorii participării politice arată totuși valori relativ acceptabile privind implicarea politică.

Suportul pentru aderarea la Uniunea Europeană este și el un factor important al contextului politic actual.

Succesul în procesul aderării la UE depinde de obținerea sprijinului la un nivel cât mai larg și mai variat. În opinia oficialilor europeni „atunci când un număr suficient de oameni înțeleg și împărtășesc o cauză, aspirațiile de tipul aderării la UE devin mai realiste”.

Politicile complexe necesare pentru îndeplinirea criteriilor de aderare la UE necesită sprijinul public larg și consensul, nu numai la nivel prezidențial, guvernamental și parlamentar, ci și la nivelul neguvernamental și al societății civile.

În toate sondajele de opinie, nivelul de adeziune a populației la aderarea la UE este foarte înalt. Este îndoielnic însă că toți oamenii cunosc toate semnificațiile procesului, de pildă costurile.

Suportul pentru dezvoltarea societății civile în general, și, în speță, pentru sectorul neguvernamental s-a ameliorat mult.

Autoritățile au devenit mai transparente față de societatea civilă, dar nu conștientizează deplin importanța rolului ONG în soluționarea problemelor comunității. Structurile de interfață ale administrației în raporturile cu societatea civilă par să influențeze benefic relațiile intersectoriale. În prezent, sunt în derulare mai multe programe, în care proiectele sunt realizate în comun de ONG și autorități locale. Suportul financiar de la bugetul de stat și bugetele locale a crescut în fiecare an, dar este sub nivelul nevoilor comunității și al capacității ONG de a le satisface.

Societatea civilă din România a căpătat coerență și consistență, ca urmare a sprijinului substanțial – financiar, logistic, de consultanță, ofertă de programe de formare etc. – acordat de importante organisme internaționale: UE, PNUD, USAID, UNICEF, OSCE și numeroase fundații occidentale. Prin derularea programelor lansate de și cu sprijinul acestor organisme, s-a ajuns, treptat, la o structurare a sectorului neguvernamental din România și la o reconsiderare a lui în construcția democratică.

UE, de exemplu, finanțează programe dedicate dezvoltării societății civile, sprijinirii parteneriatelor durabile intrasectoriale și cu autoritățile centrale și locale. Dezvoltarea capacității reprezentanților administrației de a colabora cu reprezentanții societății civile, sprijinirea dezvoltării durabile a sectorului neguvernamental sunt obiective explicite ale programelor UE.

USAID acordă asistență tehnică și training ONG-urilor implicate în servicii de planificare familială, profesionalizării jurnalismului, promovării voluntariatului. Finanțează, de asemenea, programe destinate să creeze parteneriate funcționale între ONG și reprezentanți ai sectorului guvernamental și de afaceri.

Fundația pentru o Societate Deschisă finanțează programe, prin care se urmărește întărirea capacității și încurajarea diversității societății civile, dezvoltarea parteneriatului intrasectorial, promovarea voluntariatului.

Alte programe sprijină dezvoltarea societății civile în domeniul mediului, dezvoltarea grupurilor comunitare.

1.3. Contextul cultural în care evoluează sectorul neguvernamental privește, îndeosebi, valorile și comportamentele proasociative și cultura civică și politică.

Comportamentul asociativ și filantropic al populației și încrederea în organizațiile neguvernamentale constituie, în principiu, suportul cel mai important al dezvoltării societății civile. Ele sunt dependente însă de factori culturali și psihosociali, norme, valori, tradiții, credințe, temeri etc.

Conform cercetărilor sociale în domeniu (realizate de ICCV, CURS, Metro Media Transilvania, FDSC, IMAS) se constată:

- populația României percepe, în grad mare, ființarea în practică a unor valori și norme ale democrației: libertatea de organizare și exprimare, egalitatea în fața legii, posibilitatea fiecărui grup etnic sau minoritate de a trăi în conformitate cu propriile tradiții și obiceiuri. Funcționarea altor valori este mai puțin recunoscută: echitatea economică, valoarea muncii pentru reușita socială etc.

- Manifestările în cadre formalizate reprezintă o valoare socială pentru relativ puțini oameni. Cele mai frecvente forme de manifestare a activismului în favoarea unor cauze, individuale sau colective sunt într-ajutorarea și protestul.

- Caracteristica de fond a relațiilor sociale este, încă, atomizarea lor, restrângerea la nivelul grupurilor familiale și de vecinătate.

- Există o percepție majoritară privind faptul că tranziția a favorizat unele grupuri sociale (oamenii politici, conducătorii instituțiilor și întreprinderilor) și i-a defavorizat pe alții: muncitorii, țăranii, intelectualii.

- Raporturile conflictuale sunt percepute ca marcând relațiile de muncă, politice, între bogați și săraci. Totuși, intensitatea stării conflictuale este mai scăzută în percepția socială, cu fiecare an.

- Neîncrederea în instituțiile fundamentale, dezamăgirea față de viața politică se mențin la cote înalte.

În condițiile schițate mai sus, participarea socială, civică și politică sunt relativ scăzute. Afilieră la organizații, partide, sindicate nu a depășit nivelul de 10–12%.

Conștientizarea posibilității intermediării intereselor sau protestelor prin organizații specializate este slabă.

Asociaționismul scăzut și lipsa de încredere în organizațiile neguvernamentale, mai degrabă necunoscute de respondenții diferitelor sondaje, nu credem că trebuie explicate printr-o lipsă de vocație asociațională a românilor, cum se întâmplă deseori. Explicațiile privesc, mai degrabă, modul în care se percepe încă individul în societate – sentimentul lipsei de putere și influență asupra deciziilor politice, convingerea că actul puterii se desfășoară în afara lui, în zone incontrolabile. Pe de altă parte, dezvoltarea societății civile necesită oportunități de participare care sunt furnizate, în principal, de muncă și de un standard de viață decent. Dacă acestea sunt absente pentru o mare parte a populației și mai sunt și conjugate cu perceperea comportamentelor abuzive, autoritariste ale celor cu putere și bani, vom avea de-a face cu un capital de încredere scăzut, indiferentism, pesimism, sau chiar nostalgii după paternalismul pierdut. Organizațiile societății civile nu pot să se hrănească doar din entuziasmul și vocația unor indivizi, ci din realitatea unei societăți în stare de sănătate și funcționare normală.

Cultura civică și politică influențează, semnificativ, participarea.

Dezvoltarea și menținerea unei democrații stabile și dezvoltarea societății civile depind de un anumit set de atitudini politice și civice, de un anumit nivel al culturii

politice și civice a cetățenilor². Modul în care oamenii interiorizează sistemul politic, în cunoștințe, sentimente, judecăți de valoare, reprezintă o condiție esențială pentru susținerea sistemului politic democratic și pentru participarea civică. Ce și cât știu oamenii despre politică, despre realitatea socială în care trăiesc?

Înainte de a participa, oamenii trebuie să știe să se orienteze în acest spațiu. Așa cum am mai menționat, cercetările sociale atestă că există o cunoaștere și un suport larg pentru sistemul politic democratic, oamenii știu din ce în ce mai bine ce înseamnă democrația, că este necesară existența partidelor politice, a alegerilor și a altor mecanisme ale democrației. Sunt relativ puțini cei care nu se informează „deloc” cu privire la problemele țării; oamenii au încredere în democrație ca sistem, dar nu sunt mulțumiți de stadiul actual al democrației în România, de performanțele în funcționarea democrației. Cetățenii țării cunosc oamenii politici și îi evaluează, se pronunță cu privire la modul în care merg „treburile țării” și la direcția în care merg.

Și, oricât de lipsiți de cultură civică și politică ne-ar părea, de obicei s-a dovedit că au dreptate și mult bun-simț. Nu întâmplător, interesul pentru Barometrele de opinie a crescut an de an. Politicienii și nu numai sunt interesați de „ce spun oamenii”, chiar dacă aceștia se bazează adesea, în spusele lor, mai mult pe intuiție decât pe cunoștințe.

2. CONTRIBUȚIA SECTORULUI NEGUVERNAMENTAL LA REALIZAREA UNOR OBIECTIVE ALE POLITICILOR SOCIALE ȘI AMELIORAREA CALITĂȚII VIEȚII POPULAȚIEI

În cele ce urmează, ne referim la acea parte a „sectorului neguvernamental” din România, constituită din organizații formale cu personalitate juridică, care nu au scop lucrativ, în care asociații nu își propun și nu pot obține foloase materiale personale din activitatea asociației. De asemenea, ne referim la acele asociații care se constituie în intermediari, prin care pot fi îndeplinite interese de ordin public. De regulă, ele atrag resurse pe care le utilizează pentru realizarea unor proiecte/programe, în vederea satisfacerii unor nevoi publice. ONG funcționează conform Ordonanței Guvernului nr. 26 din 2000 (privind asociațiile, fundațiile, federațiile).

Nu ne propunem aici analiza cantitativă și/sau calitativă a sectorului neguvernamental, nici analiza tuturor tipurilor de activități ale acestuia, ci o încercare de identificare a contribuției lor la realizarea unor obiective cu incidență asupra calității vieții oamenilor și a unor obiective ale politicilor sociale.

Precizăm că aceste contribuții nu sunt urmărite sistematic, printr-o investigație exhaustivă, ci sunt identificate, în general, prin urmărirea unor programe în domeniu finanțate de autoritățile locale și/sau centrale și de finanțatori externi.

Programele respective și-au propus să contribuie la dezvoltarea și consolidarea societății civile din România, la implicarea acesteia în pregătirea pentru

² Vezi, în acest sens: Gabriel Almond, Sidney Verba, *Cultura civică*, București, Editura Du Style, 1996.

aderarea la Uniunea Europeană și în cunoașterea de către public a politicilor de aderare, ca premisă a acceptării și susținerii lor. În concepția acestor programe, organizațiile neguvernamentale pot contribui mai mult la îndeplinirea angajamentelor asumate în cadrul negocierilor de aderare, la ameliorarea unor situații și la consolidarea rezultatelor privind criteriile politice de aderare (promovarea și asigurarea drepturilor civile, politice, economice, sociale și culturale, a drepturilor minorităților), politicile sociale și ocuparea forței de muncă, educație și formarea profesională, protecția mediului înconjurător etc. Alte obiective se referă la reducerea fenomenului de marginalizare și excludere a unor grupuri vulnerabile, încurajarea includerii și participării persoanelor și grupurilor expuse riscului, de a fi marginalizate economic, social sau politic în procesul de tranziție. Se știe, de altfel, că la Conferința de la Nisa (2000), Consiliul European a stabilit ca în 2001 toate statele membre să realizeze strategii anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale. Direcțiile generale de acțiune se referă la facilitarea ocupării și accesul tuturor la resurse, drepturi, bunuri și servicii, prevenirea riscului de excludere, ajutorarea celor mai vulnerabili, mobilizarea tuturor instituțiilor relevante.

În context, reamintim că, ținând seama de situația specială a României în perioada tranziției, Guvernul României a elaborat „Planul Național Anti-Sărăcie și promovare a Incluziunii Sociale” (2002 PNA inc).

În elaborarea Planului au fost antrenați și experți din organizații neguvernamentale. La implementarea lui, structurile societății civile pot contribui în varii modalități: monitorizare specifică, participare la elaborarea deciziilor, participare prin parteneriate, inițiative și implicare directă.

În cadrul analizei pe care o întreprindem aici ne vom referi la câteva probleme care, în opinia noastră, sunt și puncte de sprijin în evaluarea programelor și dau seamă asupra a ceea ce pot face organizațiile neguvernamentale, în folosul societății, dar și al lor, prin creșterea capacității instituționale și a credibilității publice. Aceste probleme privesc **grupurile-țintă** avute în vedere de către ONG, în cadrul proiectelor/programelor derulate, **beneficiarii** și **tipul de servicii oferite**.

2.1. Grupurile-țintă

O analiză a unor programe finanțate de UE arată că beneficiarii finali sunt grupuri-țintă relativ bine definite, iar proiectele sunt relevante pentru nevoile acestora. De exemplu, proiectele realizate în cadrul Programului „Access”, care au ca obiectiv prioritar reducerea fenomenului de marginalizare a unor grupuri vulnerabile, au drept grupuri-țintă, acele categorii de populație identificate prin cercetarea socială ca grupuri cu risc de excludere socială, și stabilite, prin Planul Național Anti-Sărăcie și Promovarea Incluziunii Sociale, să facă obiectul unor politici conjugate de suport: copii aflați în situație de abandon, cu dificultăți accentuate de dezvoltare normală și inserție în viața adultă, neglijați, abuzați, victime ale violenței în propria familie, cu deficit de dezvoltare normală, familii în nevoie, persoane fără oportunități de ocupare, femei – victime ale violenței domestice, ale traficului de persoane, vârstnici

singuri, persoane cu diverse dizabilități, comunități sau zone căzute economic. Cele mai multe proiecte, care au drept grupuri-țintă categoriile de populație menționate mai sus, se adresează, în principal, unor nevoi neacoperite de asistența socială, legate de lipsa resurselor economice sau de limitarea severă a capacităților personale de a duce o viață normală.

Proiectele finanțate sunt relevante pentru nevoile acestor grupuri. Centrarea celor mai multe proiecte pe copii, tineri, persoane cu handicap, rromi, vârstnici etc. și pe domenii de intervenție ca: sănătatea, serviciile sociale, educația, ocuparea, locuirea etc. înscriu proiectele respective în **prioritatea** programului, care se referă la reducerea fenomenului de marginalizare și excludere socială a unor segmente largi de populație aflate în stare de sărăcie sau deficit de capacitate.

Este momentul să subliniem că, chiar dacă mai multe programe guvernamentale și ale societății civile își propun aceleași tipuri de intervenție, pentru aceleași grupuri-țintă nu există, în nici un caz, pericolul unei intervenții „excesive”, având în vedere particularitățile României: o rată a sărăciei foarte ridicată, mărimea semnificativă a grupurilor despre care vorbim și care nu sunt deloc marginale (în sens statistic), așa cum sunt în țările dezvoltate. „Sărăcia și excluderea socială în România actuală nu ating grupuri marginale, slab integrate într-o economie bine organizată și eficientă, ci largi segmente ale colectivității lovite de căderea economiei”³. Așa încât orice contribuție care se înscrie într-un demers coerent este necesară și, deocamdată, încă insuficientă. Câteva exemple:

Copiii și tinerii: Datele cercetărilor sociale arată că aproximativ 1 din 4 copii este afectat de sărăcie. Beneficiile și serviciile de asistență socială, cu toate intervențiile de politică socială, sunt încă insuficiente, favorizând dezvoltarea unui mediu familial cu risc ridicat pentru copil. Erodarea continuă a prestațiilor sociale pentru copil, excesiv monetizate, face necesară creșterea ajutorului în bunuri și servicii centrate pe copil și dezvoltarea unui sistem de servicii de asistență socială pentru victime: centre de zi, plasamente familiale etc. O problemă deosebit de importantă o reprezintă tinerii sub 18 ani care trebuie să părăsească instituțiile de ocrotire și al căror număr este de aproximativ 4 500 pe an (Simona Ilie și colaboratorii, 2002).

Persoanele vârstnice prezintă un spectru tot mai larg de probleme, care se accentuează, în condițiile lipsei serviciilor specializate de asistență. Rata sărăciei este în creștere, la persoanele vârstnice. Cei mai mulți nu dispun de resurse suficiente pentru a participa activ la viața publică, socială și culturală, pentru a putea decide asupra propriei vieți. Nu dispun de serviciile de sănătate și sociale, de îngrijirile necesare în funcție de nevoile individuale (A. Bălașa, 2002).

Accesul la educație. Există în continuare copii care nu finalizează învățământul obligatoriu, datorită abandonului sau eșecului școlar; sunt copii care nu sunt deloc în sistemul de învățământ, în special în cazul populației de rromi. O consecință a acestei situații este riscul major de excludere de pe piața muncii.

³ Planul Național Anti-Sărăcie și Combaterea Incluziunii Sociale, p. 91.

Grupurile-țintă în cadrul proiectelor analizate de noi au fost constituite din: copii în dificultate; familiile cu mulți copii; femei, mame, copii abuzați în familie; bătrâni singuri, dependenți; șomeri; copii tineri și adulți cu nevoi speciale; comunități rurale sărace; persoane cu handicap; adolescenți cu HIV și familiile lor; adolescenți din centrele de plasament; consumatori de droguri; deținuți; cetățeni cu acces limitat la serviciile de îngrijire; persoane cu probleme de sănătate; persoane care necesită îngrijiri temporare după spitalizare etc.

2.2. Tipuri de servicii oferite

Rezultatele programelor/proiectelor derulate de organizațiile neguvernamentale constau în serviciile furnizate și numărul persoanelor servite, efectele și beneficiile produse în urma implementării și schimbările aduse: fizice, psihice, de potențial, de comportament.

Pe lângă performanța și rezultatele prevăzute, impactul proiectelor vizează și alte două categorii de consecințe: pe de o parte, contribuția globală a acestora la realizarea politicii domeniului, iar pe de altă parte, consecințe neprevăzute asupra comunității în care se desfășoară și chiar asupra societății, în general.

Ne vom referi, în continuare, la toate acestea, în limita informațiilor culese prin interviurile realizate și analiza documentară. Precizăm în context că, de regulă, rezultatele programelor sociale nu se resimt pe termen scurt și, de asemenea, sunt dificil de cuantificat.

Rezultatele celor mai multe proiecte analizate s-au concretizat în crearea și administrarea de către organizații neguvernamentale a unor unități de asistență socială, în care sunt sprijinite persoane aflate în dificultate: copii, tineri/vârstnici persoane cu diverse dizabilități sau handicap. Prin aceste unități (centre de zi, de reabilitare, de asistență) s-au sprijinit persoanele asistate în asigurarea nevoilor lor sociale, dar s-a urmărit și dezvoltarea capacităților proprii de a-și soluționa problemele cu care se confruntă, abilitarea lor în raporturile cu alte persoane, grupuri sau instituții, reconectarea la mediul social direct (familie, comunitate).

Prin serviciile sociale la domiciliu s-a realizat prevenirea instituționalizării și respitalizării. De menționat că servicii **la domiciliu furnizează numai asociațiile și fundațiile.**

Un aspect important, caracteristic acestor proiecte, vizează apărarea drepturilor și intereselor persoanelor defavorizate, conștientizarea acestora privind drepturile respective. Rezultatele se constituie într-o ofertă de modele de integrare și reintegrare socială a persoanelor cu probleme, de servicii noi, de modele de bună practică, în care activitățile sunt transparente, monitorizate, evaluate, raportate. Este și o ocazie de inovație socială, de prezentare a unor noi moduri de lucru și de acțiune în plan local.

De pildă, o fundație a implicat în activitățile proiectului o parte dintre beneficiari (tineri cu deficiențe motorii), practică recomandabilă pentru efectele ei psihosociale; o alta a mobilizat resurse umane locale, care au fost instruite și implicate în proiect.

Alte proiecte, cum este și cel realizat de o organizație din Brăila, au contribuit la dezvoltarea angajamentului civic voluntar, la atragerea și formarea voluntarilor, în activitatea dificilă de recuperare a tinerilor cu handicap.

O fundație din Iași a dezvoltat, în urma derulării proiectului, un ghid metodologic pentru uzul altor ONG interesate, privind integrarea în viață, pe cont propriu, a adolescenților instituționalizați. Rezultatele unui alt proiect al aceleiași organizații, privind reinsertia în viața activă, economică și socială a persoanelor de vârstă a treia a condus, în opinia directorului organizației, la creșterea încrederii autorităților publice în serviciile oferite de ONG. În cazul unui alt proiect s-a editat materiale de informare pentru voluntarii implicați în activități de integrare a tinerilor cu deficiențe motorii și s-a dezvoltat un program de voluntariat pentru activitățile destinate acestora.

Deși au avut obiective pentru grupuri-țintă bine definite, unele proiecte au însemnat, pentru organizația autoare, și o ocazie de formare și de câștig de competență profesională, învățarea lucrului în echipă.

Efectele în plan mai larg vizează și activarea și mobilizarea resurselor sociale ale comunității și dezvoltarea partereniadelor. Ca și în cazul unui program încheiat în 1999 (UE, PHARE, SESAM), proiectele derulate în domeniul serviciilor sociale au introdus și încurajat relația de parteneriat între mai multe organizații guvernamentale și neguvernamentale, au stimulat comunicarea între structurile implicate în servicii sociale, au diversificat serviciile, au activizat membrii familiilor și comunităților, au contribuit la dezvoltarea voluntariatului.

Furnizarea de servicii sociale publice prin organizațiile neguvernamentale a indus și o creștere a solidarizării cu segmentele de populație defavorizată, precum și o schimbare în atitudinile față de persoanele cu dizabilități sau handicap.

S-au creat și capacități de acțiune socială, comunitară, un anumit **capital social**, ca resursă și mijloc de intervenție. În cadrul unui proiect, de exemplu, s-au realizat relații de încredere, ajutorare și reciprocitate între actorii implicați: copii, echipe de specialiști din diferite domenii, părinți, autorități etc., astfel încât membrii comunităților locale au învățat să rezolve o problemă reală, cu resurse proprii.

Reprezentanți ai autorităților publice (Dolj, Alba) ne-au declarat că ONG care funcționează pe lângă biserici diseminează, prin exemplele de bună practică pe care le reprezintă, un model propriu de îngrijire și influențează standardele de activități în domeniu. Prin diverse parteneriate, aceste organizații își asigură o activitate pe termen lung și garantează continuitatea serviciilor furnizate. Și autoritățile și organizațiile consideră că este nevoie de „introducerea unor standarde de calitate în acordarea diverselor servicii, criterii clare și unitare pentru evaluarea serviciului”.

Alte rezultate ale proiectelor privesc conștientizarea publicului privind reglementările în domeniul protecției mediului, reconversiei, reintegrării profesionale și serviciilor educaționale pentru șomeri, dezvoltării alternativelor la pedepsele cu închisoarea etc.

2.3. Beneficiarii programelor/proiectelor

Pe lângă grupurile-țintă, care sunt beneficiarii finali, realizarea proiectelor s-a soldat cu beneficii și pentru comunitățile locale, autoritățile publice și organizațiile înseși.

Orice **comunitate** beneficiază, mai mult sau mai puțin, de rezultatele oricărui proiect care are rezultate pozitive: de la proiectele privind reabilitarea condițiilor economice (infrastructură, amenajări teritoriale etc.) până la cele care contribuie la constituirea unor mecanisme de mobilizare a resurselor comunitare, în vederea soluționării unor obiective foarte diverse. Prin proiectele derulate, fie că acestea privesc dezvoltarea societății civile, a suportului pentru aderare, a participării civice sau a protecției persoanelor și grupurilor amenințate de riscuri și excludere socială, **se creează capacități de acțiune comunitară**. În cazul multor proiecte, pe lângă resursele și obiectivele finanțate s-au obținut și **efecte pozitive neintenționate**, la nivelul comunității: mobilizarea de resurse, chiar financiare, de muncă, de solidaritate. Crearea de servicii noi pentru comunitate, dezvoltarea angajamentului civic voluntar, sensibilizarea comunității față de problemele grupurilor aflate în dificultate, îmbunătățirea calității vieții acestora, conștientizarea unor probleme, ca protejarea mediului și apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor, implicarea mai multor actori în rezolvarea problemelor comunității sunt contribuții certe ale proiectelor.

Menționăm că, în opiniile autorităților, proiectele cu contribuțiile cele mai apreciate sunt cele privind dezvoltarea infrastructurii, a resurselor umane, dezvoltarea regională și cele care au ca grupuri-țintă persoanele în dificultate, cu amendamentul necesității diversificării serviciilor, al stabilirii unor standarde de calitate, și al evitării situațiilor de „supraasistare” pentru unii, în defavoarea altora.

Pe fondul problemelor legate de lipsa de resurse financiare, de logistică și de personal calificat în domeniul protecției și asistenței sociale, organizațiile neguvernamentale s-au implicat în activități cu impact cert în comunitate. Obiectivele proiectelor exprimă răspunsuri la nevoi reale ale comunităților, care au fost evidențiate de cercetările sociale. Serviciile oferite au, desigur, un caracter **complementar**, statul fiind, în ultimă instanță, principalul responsabil în găsirea celor mai adecvate forme de asistență socială și de combatere a sărăciei și a fenomenelor de excludere și marginalizare socială. Implicarea organizațiilor neguvernamentale în acest efort este considerată însă salutară și trebuie continuată. Pe lângă faptul că se rezolvă probleme sociale grave, în comunitățile locale se conștientizează, prin acest gen de implicare, forța și virtuțile asociativității, pe de o parte, iar pe de altă parte, se inculcă valori și norme ale solidarității sociale. Se diseminează noi moduri de lucru și de relații în comunitate, se activează valori ca întraajutorarea, altruismul, specifice relațiilor de familie și de vecinătate.

Autoritățile publice au fost și sunt și ele beneficiare ale unor astfel de programe.

Unul dintre obiectivele programelor finanțate de UE a constat în dezvoltarea capacității administrației locale, de a coopera cu reprezentanții societății civile și de a derula împreună proiecte, pe baza necesităților și resurselor locale.

Implicarea activă în proiecte, datorită politicii finanțatorilor de a condiționa acordarea granturilor de existența parteneriatelor, a avut efecte benefice, recunoscute de autoritățile intervievate. A crescut frecvența întâlnirilor periodice dintre administrație și organizații, inițiativa având-o, cel mai adesea, instituțiile publice (ex.: Alba – Consiliul județean, Prefectură; Dolj – inițiativa realizării Forumului județean al ONG și suportarea unei părți importante din costuri a avut-o Prefectura și Consiliul Județean).

În teren am constatat o preocupare reală la nivelul autorităților locale (prefectură, consilii județene, direcții de specialitate) de a se informa și de a înțelege rolul organizațiilor neguvernamentale în viața comunității, în rezolvarea unor probleme pe care autoritățile și instituțiile nu le pot cuprinde, din lipsă de resurse (financiare, umane), sau chiar de expertiză. Am constatat însă și situații contrare. Printre altele, este de menționat aici, în trecut, caracterul oarecum formal al structurilor de interfață (stabilite a se constitui prin Ordonanța nr. 26/2000), la nivelul unora dintre autoritățile locale. Este cert însă că autoritățile care au derulat/derulează proiecte în parteneriat cu organizații neguvernamentale nu numai că și-au schimbat optica privind potențialul ONG, ci au devenit inițiatorii unor activități comune. În fond, autoritățile publice locale sunt cele care răspund de bunăstarea comunității. În contextul descentralizării, autoritățile locale își completează resursele standard (prin sistemul de taxe și impozite) cu resurse locale suplimentare, care pot fi financiare și în muncă și care pot fi orientate spre rezolvarea unor probleme punctuale. Este și cazul proiectelor derulate împreună cu/sau de organizațiile neguvernamentale. Prin învățarea mobilizării actorilor comunitari în rezolvarea unor probleme identificate ca fiind ale comunității, autoritățile locale (comunitare) învață să îmbine democrația reprezentativă cu cea participativă. Multe dintre proiectele analizate, derulate în parteneriat, au drept rezultat și această mobilizare a resurselor economice, de muncă, de solidaritate, de capacități ale comunității, pe care autoritățile locale le-au putut utiliza nu doar pentru realizarea obiectivelor proiectelor, ci și a unor obiective mai generale, ale comunității.

La rândul lor, reprezentanții organizațiilor neguvernamentale recunosc oportunitatea parteneriatelor cu autoritățile, dar menționează și aspecte ca: pregătirea insuficientă a funcționarilor în ceea ce privește rolul societății civile în general, al ONG în special, necunoașterea legislației în domeniu, blocaje de comunicare, deficit de transparență. Sunt și lideri de organizații care și-au exprimat temerea că un proiect realizat împreună cu autoritățile le-ar aduce, apoi, acestora, beneficiu electoral.

Organizațiile neguvernamentale sunt ele însele, direct sau indirect, beneficiare ale proiectelor pe care le derulează. Deși dezvoltarea instituțională, competența managerială, profesionalizarea ONG sunt apreciate ca fiind la un nivel slab spre satisfăcător, cererile de finanțare pentru proiectele dedicate dezvoltării sectorului dețin, proporțional, o pondere redusă. Organizațiile guvernamentale nu au fructificat oportunitatea de finanțare a efortului de reflecție asupra sectorului însuși și a dezvoltării sale.

Desigur, indirect, cu fiecare proiect realizat, organizațiile își dezvoltă capacitatea instituțională, de management și de acțiune. Se poate spune, de pildă, că proiectele „Birouri de consiliere pentru cetățeni” (BCC) au oferit, indirect, organizațiilor aplicante posibilitatea de a-și întări capacitatea instituțională și operațională. De asemenea, organizațiile inițiatoare și-au mărit capacitatea de a atrage resurse umane și, în măsura în care proiectele vor continua, ele vor reprezenta și un sprijin financiar, o contribuție la dezvoltarea durabilă a sectorului.

Un alt rezultat al acestor proiecte pentru dezvoltarea ONG constă în facilitățile de cooperare cu diferitele autorități și instituții publice de la nivel local, cu care BCC trebuie să intre în contact, în virtutea competențelor asumate. Dar poate cel mai important câștig pentru ONG, ca beneficiare ale finanțării acestor proiecte, constă în creșterea vizibilității lor sociale și a gradului de credibilitate în cadrul comunităților. Chiar dacă sunt, în principiu, independente față de organizațiile „gazdă”, BCC, ele însele entități ale societății civile, sunt și vor fi asociate cu un rol pozitiv al ONG, ca ofertante de servicii, în domenii dintre cele mai importante pentru viața cetățenilor.

Deși, implicit, cu fiecare proiect derulat, o organizație își dezvoltă capacitățile, este larg împărtășită ideea că, pentru dezvoltarea sa, sectorul trebuie să beneficieze de proiecte/programe dedicate. De pildă, ideea creării unor centre de resurse în mai multe județe sau chiar a unor centre de resurse specializate pe anumite activități a fost susținută nu numai de reprezentanții ai ONG, ci și ai autorităților locale. Dezvoltarea în teritoriu a unor rețele de organizații de suport a fost nominalizată și ca una dintre prioritățile de finanțare.

BIBLIOGRAFIE

1. *A preliminary Report on the Civicus Index on Civil Society Project, in Romania*, Civil Society Development Foundation, 2001.
2. Almond, Gabriel, Verba, Sidney, *Cultură civică*, București, Editura Du Style, 1996.
3. *Forumul organizațiilor Neguvernamentale din România*, CENTRAS, 2000, 2002.
4. Mărginean, Ioan, Bălașa, Ana (coordonatori), *Calitatea vieții în România*, București, Editura Expert, 2002.
5. Mărginean Ioan, *Suportul social pentru democrație*, în „Sociologie Românească” nr. 2/1999.
6. *Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii*, Guvernul României, București, iulie 2002.
7. *Programul Național de Aderare la Uniunea Europeană*, vol. I, Guvernul României, iunie 2002.
8. *Raportul Național al dezvoltării Umane*, PNUD, România, 2000, București, Editura Expert, 2001.
9. *Review of the Romanian NGO sector: Strengthening Donor Strategy*, 2000 (coord. Vera Dakova).
10. Zamfir, Cătălin (coordonator), *Politici sociale în România*, București, Editura Expert, 1999.
11. Zamfir, Elena (coordonator), *Strategii anti-sărăcie și dezvoltare comunitară*, București, Editura Expert, 2000.
12. *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?*, By Lester M. Salamon, Leslie C. Hems, Kathy Chinnock, John Hopkins University, 2000.