

O ANALIZĂ INSTRUMENTALĂ A SECTORULUI NON-PROFIT ÎN DOMENIUL POLITICILOR SOCIALE

LAURA SURDU

O parte importantă din ceea ce ar trebui să întreprindă instituțiile guvernamentale pentru protecția persoanelor aflate în nevoie este suplinită de către diferitele ONG-uri. Din acest motiv majoritatea teoreticienilor și analiștilor din domeniul sectorului non-profit susțin că deja se poate discuta despre un "pluralism al bunăstării", despre un "parteneriat" guvern – ONG în conceperea și aplicarea politicilor sociale. Legăturile dintre stat și ONG-uri sunt mai degrabă de control din partea autorităților și de impunere de reguli.

Vom încerca să argumentăm dintr-o perspectivă comparativă că:

- organizațiile non-profit reprezintă instrumente de eficientizare a politicilor sociale.

În același timp,

- activitatea ONG-urilor este reglată direct sau indirect de către stat;
- subsidiile guvernamentale sunt alocate pe obiective concrete și nu sectorului ca întreg, neexistând deci structuri neguvernamentale care să stabilească pattern-uri de alocare a resurselor și deci strategii de politică socială.

Vom arăta că:

- subsidiile guvernamentale (și probabil și activitatea ONG-urilor) încetează când există probe că banii au fost cheltuiți ineficient sau fraudulos.

Eficientizarea aplicării programelor de politică socială decurge din reducerea costurilor de producție a serviciilor.

- Existența și dezvoltarea sectorului non-profit reprezintă o soluție rațională a sistemelor sociale de redistribuție a costurilor politicilor sociale;

Costurile programelor de politică socială derulate prin ONG-uri sunt suportate în mod neconflictual de cei cu venituri ridicate (este vorba în anumite cazuri de servicii sociale care sunt taxate la prețuri mult mai mari decât cele similare ca gen, derulate însă de instituțiile guvernamentale. Aceste taxe se aplică diferențiat persoanelor, în funcție de venit; în unele cazuri persoanele cu venituri mici sunt exceptate de la plata taxelor).

- Sectorul non-profit reprezintă și o alternativă ideologică în ceea ce privește opțiunile de intervenție socială.

Datele pe care se sprijină demonstrarea prezumțiilor anterioare sunt legate în special de structura veniturilor organizațiilor non-profit, dar și de evidențe statistice care au fost colectate în scopul demonstrării forței și independenței sectorului non-profit în promovarea proiectelor de politici sociale.

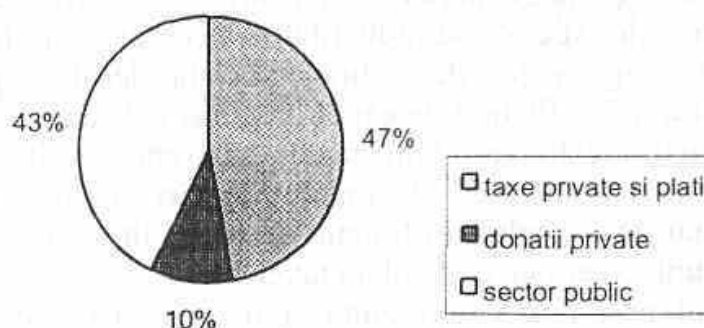
În plan strategic, ONG-urile nu aduc opțiuni noi, ele având obiective și domenii identice cu cele ale politicilor sociale derulate prin autoritatea guvernamentală. Noutatea în ceea ce privește intervenția ONG-urilor în politicile sociale se localizează la nivel tactic. Dacă ar fi să facem o comparație cu structura unei organizații, abilitățile ONG-urilor se situează la nivel tactic (echivalent poziției de director executiv), în timp ce guvernul ar reprezenta palierul strategic al organizației (în exemplul nostru, echivalentul poziției de director general).

Structura veniturilor non-profit, așa cum reiese ea dintr-o anchetă privind sectorul non-profit efectuată de Johns Hopkins asupra a 12 țări (date despre structura veniturilor fiind culese însă doar pentru șapte țări, și anume Italia, Japonia, Germania, Marea Britanie, Statele Unite ale Americii și Ungaria) este de natură a facilita explicația.

Reiese cu claritate că statul are un rol central în supraviețuirea financiară a organizațiilor non-profit, contribuind în mod direct cu aproape 50% la bugetul ONG-urilor. Totodată, mitul organizațiilor non-guvernamentale filantropice bazate pe donații individuale pare a se destrăma dacă avem în vedere că, la cota de 10% pe care o reprezintă donațiile private, contribuie deopotrivă indivizi, corporații și fundații. Având în vedere facilitățile fiscale acordate donatorilor, facilități promovate de toate țările cu un puternic sector non-profit, putem considera că o mare parte din această cotă de 10% reprezintă o contribuție indirectă a statului la bugetul ONG-urilor.

Graficul nr.1

STRUCTURA VENITURILOR NON-PROFIT



Cota de 47% din buget pe care ONG-urilor o obțin din taxe private și plăți pentru bunuri și servicii constituie de asemenea obiectul analizei. Împrumutând din nou metafora unei organizații imaginare și considerând statul ca acționar majoritar (peste 90% din capitalul social initial care este constituit din banii

proveniți de la sectorul public și donațiile private) ar rezulta că statului îi revine 90% din profitul obținut prin taxe și vânzări, caz în care contribuția ONG-urilor ar fi nesemnificativă.

În fapt, acest 47%, provenit din taxe și vânzări, reprezintă o metodă eficientă a statului de a scurtcircuita un traseu lent și costisitor de colectare și redistribuție a unor resurse bănești în scopuri sociale.

Care ar fi motivele pentru care statul își deleagă autoritatea în realizarea anumitor obiective ale politicilor sociale?

Delegarea autorității producerii serviciilor sociale către ONG-uri are la bază, în opinia lui Estelle James, următoarele motive:

1. Prin delegarea producției de servicii sociale, partidele aflate la putere câștigă suportul politic al unor influente mișcări religioase, știut fiind faptul că majoritatea fondatorilor organizațiilor non-profit fac parte din grupuri religioase sau că “grupurile religioase însele au puternice partide politice capabile să le aloce în mod direct subsidiile”.

2. Partea totală din costuri care revine guvernului în producerea acestor servicii este mai mică în cazul folosirii ONG-urilor.

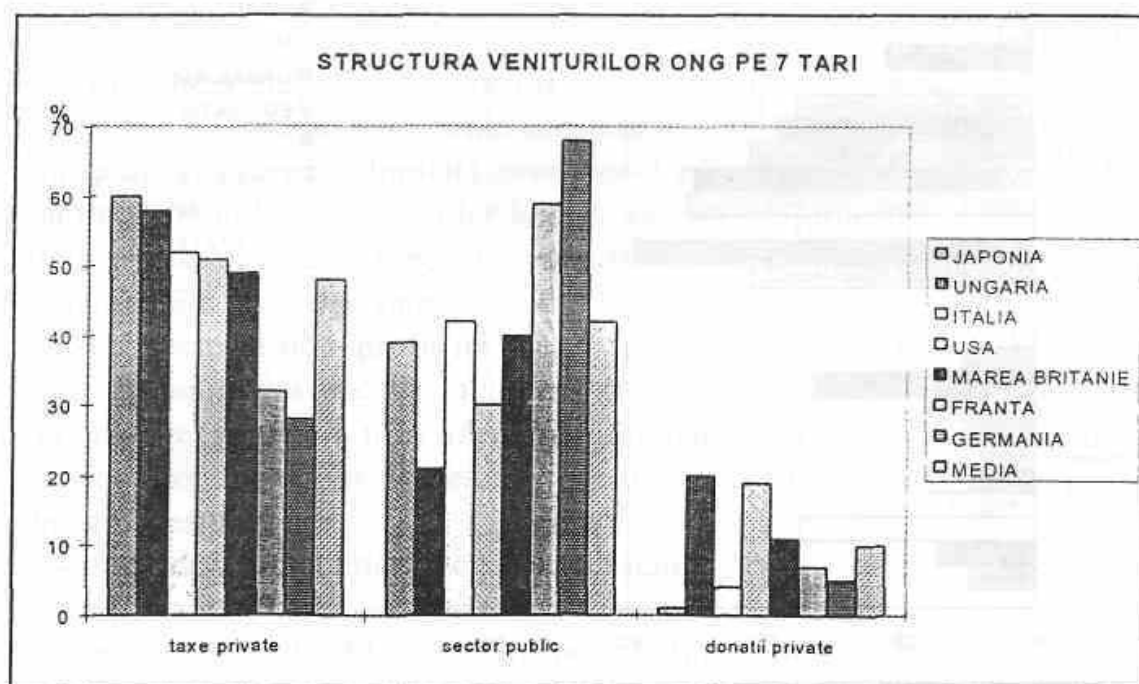
De exemplu, taxele școlare și alte contribuții acoperă peste jumătate din cheltuielile private de educație (deci derulate prin non-profit *n.n.*) din SUA și Japonia.

3. Prin folosirea voluntariatului se obțin costuri cu forță de muncă mult mai mici decât dacă aceeași activitate ar fi fost derulată prin instituții guvernamentale.

Autorul mai sus citat conchide că reducerea costurilor este un motiv foarte rațional pentru guvern de a delega producția bunurilor cvasi-publique organizațiilor private.

Structura veniturilor ONG-urilor în cele 7 țări denotă pattern-uri distincte.

Graficul 2



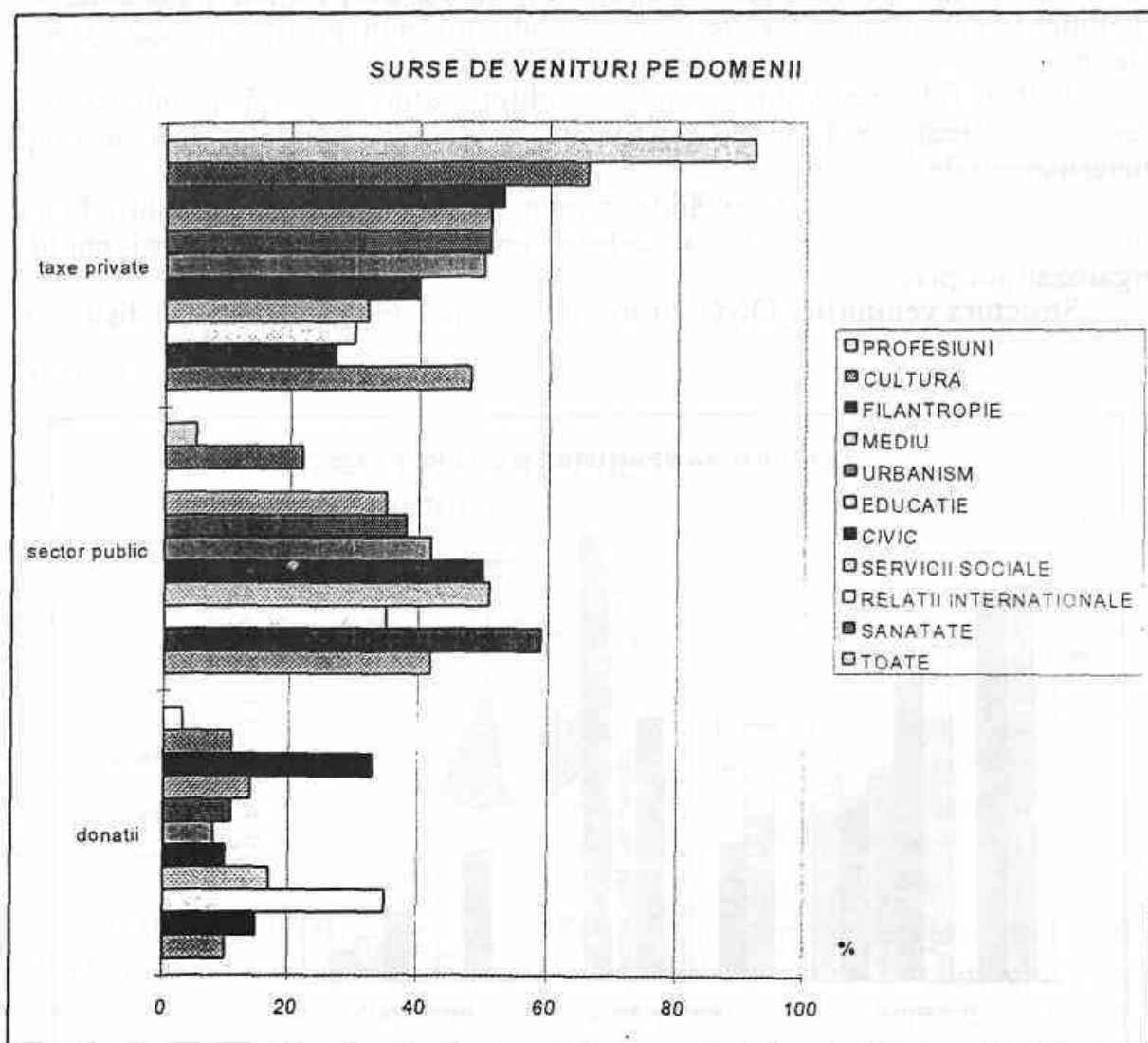
Așa cum se arată în studiu, există pe de o parte un pattern al taxelor private donate în Ungaria, Italia, Japonia, Marea Britanie și SUA, iar pe de altă parte un pattern centrat prioritar pe subsidii guvernamentale. Cele două pattern-uri reflectă, credem, opțiuni strategice în ceea ce privește dimensiunile statului bunăstării. Astfel, în timp ce pattern-ul taxelor private denotă o limitare, o diminuare a statului bunăstării, în special în SUA și Japonia, dar și în Marea Britanie și Italia, pattern-ul subsidiilor guvernamentale din Germania și Franța atestă o consolidare a acestuia.

Oricum, cota mare de subsidii guvernamentale denotă că, departe de a se produce o retragere a statului din pozițiile deținute în asigurarea bunăstării, se produce de fapt o schimbare a mecanismelor de producere a bunăstării.

Afirmația precedentă reiese cu mai multă claritate din analiza graficului următor:

Graficul 3

Surse de venituri pe domenii (media pentru cele 7 țări)



Sursa: Johns Hopkins

Așa cum reiese din grafic, statul susține prioritar ONG-urile care activează în domeniile cheie de producere a bunăstării: servicii sociale, civic, educație.

Relația dintre finanțarea guvernamentală și autonomia ONG-urilor este invers proporțională – susține E. James. Pierderea autonomiei se realizează prin reglementări directe sau indirecte, impuse ONG-urilor. Polemizând cu Kramer, care susține imposibilitatea controlului rezultatelor ONG-urilor și, în concluzie, autonomia acestora, E. James argumentează că reglementările sau controlul exercitat de stat asupra ONG-urilor se aplică input-urilor (care sunt de măsurat și controlat) și nu output-urilor.

Exemplele aduse, chiar dacă sunt luate dintr-un singur domeniu – cel al educației – și nu pot fi generalizate, ne permit cel puțin să facem comparații. În Suedia, Franța și India, salariile profesorilor din școlile non-profit subvenționate și calificările cerute acestora sunt reglementate de către guvern. Uneori controlul este extins chiar și asupra modului de distribuire a serviciilor și asupra criteriilor de selecție a studenților în școlile subvenționate.

Un alt mod de control și de intervenție în procesul de luare a deciziei în ONG-uri îl reprezintă cerințele concrete pe care statul le impune ONG-urilor dacă acestea doresc să se califice pentru subsidii. În Franța, spre exemplu, școlile subvenționate de către guvern trebuie să accepte în consiliul de conducere reprezentanți ai statului și ai autorităților locale.

În Japonia, o modalitate de control a ONG-urilor o reprezintă obligația acestora de a trimite guvernului evidențe contabile detaliate în scopul prevenirii distribuției degrozate a profitului. Autorul citat conchide că sunt rare cazurile când există "management pur privat" ca și acelea în care există "finanțare pur privată a ONG-urilor".

Dupa această sumară trecere în revistă a mijloacelor de control a ONG-urilor, o considerație de ordin general se impune. Dacă ne raportăm la sectorul non-profit în ansamblu, autonomia acestuia în stabilirea obiectivelor de politici sociale pare în principal limitată prin faptul că organizațiile acestui sector au puțină libertate în luarea deciziilor în ceea ce privește obiectivele sau domeniile politicilor sociale, atât timp cât efortul lor se îndreaptă spre subsidii guvernamentale bine precizate.

Dacă sectorul non-profit nu aduce schimbări în ceea ce privește palierul strategic al politicilor sociale, alta este situația în plan ideologic. ONG-urile poartă în sine germenii unei ideologii alternative la ideologia individualist-utilitaristă, dominantă în societățile occidentale. Cuplurile de valori polare subliniază acest fapt:

- individualism/solidaritate (asociativitate)
- raționalitate (egoism)/altruism
- responsabilitate individuală/responsabilitate colectivă.

Voluntariatul, ca instituție, pare a contrazice vechiul principiu "time is money", care a guvernat și guvernează comportamentul individual. Faptul că ONG-urile reprezintă societatea civilă în diverse ipostaze asociative creează, de asemenea, ideea că eșecul (dar și succesul) politicilor sociale aparține și societății civile și nu exclusiv guvernanților.

Concluziile ce se desprind din analiza noastră sunt:

- sectorul menționat în lucrare este un sector non-profit și mai degrabă "cvasi guvernamental" decât non-guvernamental și aceasta deoarece statul este principalul finanțator, instituie reglementări și impune control, propune obiectivele și domeniile politicilor sociale. Putem spune, metaforic vorbind, că sectorul non-profit constituie un "Executiv al Executivului";

- ONG-urile reprezintă instrumente utile deoarece realizează:

- reducerea costurilor prin voluntariat, salarii mai mici, evitarea folosirii unor instituții guvernamentale costisitoare;

- promovarea unei ideologii nonconflictuale care trasează puncte de legătură între guvernați și guvernanți, între săraci și bogați, pare de asemenea o soluție rațională de prevenire sau detensionare a potențialelor conflicte ce pot apărea în perioade de recesiune economică.

Fără a minimaliza rolul și locul ONG-urilor (inițiativă, inovație socială, flexibilitate, implicarea cetățenilor și a resurselor) considerăm că rolul acestora de "parteneri" în "pluralismul bunăstării" nu poate deveni realitate decât atunci când existența unui sector non-profit finanțat majoritar prin donații individuale va înceta să mai fie un simplu mit.

BIBLIOGRAFIE

1. Mărginean, Ion. *Politica socială și economia de piață în România*. C.I.D.E., 1994.
2. James, Estelle. *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. în *The Nonprofit Sector. A Research handbook*. Oxford University Press, edited by Walter W. Powell. 1987.
3. Salamon, L.M. și Anheier, H.K., *The Emerging Sector. An overview*. Baltimore. The John Hopkins University, Institute for Policy Studies. 1994.
4. Elena Zamfir și Catălin Zamfir (coord.). *Politici sociale – România în contextul european*. București. Editura Alternative, 1995.
5. Vlăsceanu, M., *Sectorul non-profit*. București. Editura Pădurea. 1996.