

Pentru a înțelege problematica finanțării în dezvoltarea societății civile din România, trebuie să avem în vedere câteva elemente contextuale existente în momentul căderii comunismului, odată cu trecerea la economia de piață și începerea privatizărilor masive din industrie și alte sectoare importante ale statului, dar și interesul academic deja existent în statele occidentale pentru societatea civilă. Astfel, după ce vechiul model socialist (naționalist) și sistemul de piață (sau conservatorismul de stânga cum îl numește Miroiu<sup>1</sup>) și-au arătat neajunsurile în țările central- și est-europene, organizațiile societății civile – situându-se undeva între stat și piață, între public și privat – au devenit o soluție magică<sup>2</sup> la problemele cu care aceste țări se confruntau după 1989. Susținerea din partea cercetătorilor care au văzut în societatea civilă o legătură pozitivă cu dezvoltarea comunitară și a comunităților<sup>3</sup>, a capitalului social<sup>4</sup>, a statului<sup>5</sup> sau a economiei de piață<sup>6</sup>, a modului diferit de abordare a problemelor sociale dincolo de corupția existentă la nivelul autorităților guvernamentale sau practicile nonincluzive ale firmelor a avut un impact puternic pentru îndreptarea actorilor guvernamentali și neguvernamentali internaționali spre aceste tipuri de organizații din țările postcomuniste. Pe de altă parte, noile ONG-uri est-europene au văzut în finanțatorii internaționali pârgii alternative de colaborare și supraviețuire dincolo de ajutorul prea fracționar și incoerent al statului, modele noi de raportare la unele probleme sociale existente și persistente în perioada tranziției, dar și o formă de apropiere de valorile și practicile europene, pe fondul dorinței de a fi europeni.

Resursele financiare sunt un mijloc pentru funcționarea unei organizații, însă ele vin odată cu adoptarea unor modele și practici

1. M. Miroiu, *Drumul către autonomie. Teorii politice feministe*, Editura Polirom, Iași, 2004.
2. M. Edwards, D. Hulme, „Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations”, *World Development*, 24(6), 1996, pp. 961-973.
3. F. Fukuyama, „Social Capital, Civil Society and Development”, *Third World Quarterly*, 22(1), 2001, pp. 7-20.
4. R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Cum funcționează democrația. Tradițiile civice ale Italiei moderne*, Editura Polirom, Iași, 2001.
5. J.L. Cohen, A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1994.
6. J. Martinussen, *Society, State and Market : A Guide to Competing Theories of Development*, The University of Chicago Press, Chicago, 1997.

de management, cu un *cash flow* pozitiv și un mod eficient de rezolvare a unor probleme din societate. Totuși, trebuie specificat că asistența tehnică și financiară a reprezentat un factor determinant pentru modul cum arată și se comportă astăzi aceste organizații. Orientarea spre organizații externe din cauza lipsei de susținere internă la începutul anilor '90 a condus spre tiparul de comportament existent în prezent. Această strategie trebuie înțeleasă dincolo de aspectele financiare, tehnice și de management. Procesul de a accesa și a implementa proiecte în vederea obținerii de fonduri înglobează o multitudine de factori : identificarea unei probleme în comunitate, a liniei de finanțare ce răspunde problemei, înțelegerea condițiilor de finanțare prin citirea și analizarea ghidului care însoțește documentația, înțelegerea limbajului folosit în cadrul ghidului (cuvinte-cheie, problematici, legislații, chiar și limba în care e scris ghidul – la început era în engleză), demararea unui plan de acțiune, stabilirea unui buget financiar și de timp, a echipei și pregătirea propriu-zisă a documentelor. La acestea se adaugă completarea unor documente tehnice, financiare și administrative ce cuprind prezentarea activităților organizației, a scopului și obiectivelor, a justificării și contextului, a metodelor de evaluare, a riscurilor etc. Acestea sunt doar primele etape, urmând ca proiectul să fie implementat dacă trece de etapa de evaluare. Acest lucru implică management financiar și al resurselor umane, o planificare detaliată, achiziții, audit și, în funcție de activitățile proiectului, oferirea de servicii (sociale), de campanii de promovare, sensibilizare, conferințe, workshopuri, mese rotunde, vizite în teren, propuneri de politici publice, apariții în mass-media, consultări cu alte organizații guvernamentale sau neguvernamentale, urmărirea unui plan strategic etc. Astfel, reducerea analizei finanțării ONG-urilor strict la indicatorii economico-financiar pierde din vedere aspectele mult mai nuanțate ale finanțării : de limbaj (al proiectului), de planificare (axare pe rezultate și indicatori), de raportare (documente tehnice înaintate finanțatorului), de cultură organizațională (lucrurile la proiect cu documente de acest tip într-un anumit timp, interacțiunea și rutina zilnică) și de raportare la anumite probleme sociale.

## Aspecte contextuale legate de finanțarea organizațiilor neguvernamentale

După 1989, cele mai importante surse de finanțare ale societății civile le-au reprezentat programele guvernamentale și fundațiile private din Statele Unite și Uniunea Europeană. Prin programul USAID inițiat în noiembrie 1989, se estimează că 2,7 miliarde de dolari au fost îndreptați spre țările central- și est-europene<sup>7</sup>. Finanțatorii americani considerau că un sector independent, robust este o premisă excelentă pentru societatea civilă, esențială în vederea consolidării democratice, astfel existând o relație cauzală puternică între dezvoltarea ONG-urilor, a societății civile și democrație<sup>8</sup>. Până la mijlocul anilor '90, asistența tehnică și oferirea altor forme de training au fost majoritare, iar după aceea strategia a fost îndreptată spre oferirea de granturi și dezvoltarea organizațională a ONG-urilor<sup>9</sup>. În ambele cazuri, ONG-urile care au primit mai multă asistență tehnică au fost cele care aveau de-a face cu probleme de democratizare, drepturile omului, probleme de mediu și dezvoltare economică, mai puțin cele orientate spre dezvoltarea de servicii<sup>10</sup>. Menționăm faptul că aceste din urmă organizații au adus și aduc o contribuție majoră la reforma sectoarelor sociale în domenii precum îngrijirea copiilor, a persoanelor în vârstă sau a celor cu dizabilități<sup>11</sup>. Demersul a avut însă mai multe inconsistențe. Majoritatea experților, a staffului tehnic și a consultanților din țările central- și est-europene angajate în implementarea programelor de asistență oferite de guvernul SUA erau

7. R. Quandt, *The Changing Landscape in Eastern Europe : A Personal Perspective on Philanthropy and Technology Transfer*, Oxford University Press, New York, 2002, p. 36.
8. K.F.F. Quigley, „Lofty Goals Modest Results : Assisting Civil Societies in Eastern Europe”, în M. Ottaway, T. Carothers (eds.), *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2000, p. 195.
9. *Ibidem*, p. 199.
10. *Ibidem*, p. 198.
11. C. Epure, O. Țigănescu, A. Vameșu, „Romanian Civil Society : An Agenda for Progress. A Preliminary Report on the Civicus Index on Civil Society Project in Romania”, *CIVICUS Index on Civil Society Project in Romania*, 2001, [http ://www.fdsc.ro/documente/18.pdf](http://www.fdsc.ro/documente/18.pdf).

americani, proveniți dintr-un mediu foarte diferit de cel al fostelor state comuniste, fapt care a dus la limitarea impactului programelor de ajutorare, deoarece structurile și abordările principale erau în mare măsură diferite de contextul local<sup>12</sup>. Pe de altă parte, prin programele PHARE, care ofereau asistență atât organizațiilor de advocacy, cât și celor ce asigurau servicii, erau proiectate cu mai multă atenție la contextul unde aveau să fie implementate<sup>13</sup>. Crearea unor organizații de tipul Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile, asistența tehnică și financiară fiind canalizată prin organizații deja constituite și cu staff local, arată o abordare mai sensibilă la context din partea finanțatorilor europeni. De asemenea, finanțatori privați precum Fundația Soros, Fondul Marshall sau Fundația Charles Stewart Mott erau prezenți în aceste țări, fiind mai puțin înclinați spre proceduri birocratice, mai apropiați de ONG-urile locale, dar „prea puțini pentru a face o diferență reală”<sup>14</sup>.

În 1995, în România, aproape 106 milioane de dolari, adică 56% din totalul finanțărilor, proveneau de la finanțatori guvernamentali, neguvernamentali și privați externi, pe când donațiile și taxele de membru reprezentau doar 12%, sponsorizările de la actorii privați 7%, iar subvențiile și taxele de la guvern 5%<sup>15</sup>. Cheltuielile de operare ajunseseră la 90,3 milioane de dolari, adică doar 0,3% din produsul intern brut al țării. Forța de muncă era de 37.000 de salariați în regim integral de lucru, adică 0,6% din angajații non-agricoli din țară, 1,2% din angajații în servicii și echivalentul unui procent din forța de muncă a guvernului la nivel central și local<sup>16</sup>. Pe de altă parte, dezvoltarea sectorului societății civile a fost făcută fără susținere directă și semnificativă din partea statului, ci mai degrabă din finanțări externe, o problemă care va afecta sustenabilitatea sectorului și va crea relații

12. R. Quandt, *op. cit.*, p. 36.

13. *Ibidem*, p. 203.

14. D. Petrescu, „Civil Society in Romania: From Donor Supply to Citizen Demand”, în M. Ottaway, T. Carothers (eds.), *op. cit.*, pp. 230-231.

15. The World Bank, *Report. NGO Stock-Taking in Romania*, International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), Washington, DC, 1998, p. 43, <http://www.icnl.org/research/library/files/Romania/ngostock.pdf>.

16. L.M. Salamon, L.C. Hems, K. Chinnock, „The Nonprofit Sector: For What and for Whom?”, *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 2000, p. 338.

neechilibrate între ONG-uri și finanțatori<sup>17</sup>. Astfel, nivelul de cooperare dintre societatea civilă și autoritățile guvernamentale, sectorul privat sau în general comunitățile din care provin a rămas o bună parte din timp scăzut, iar companiile private au fost la rândul lor indiferente față de aceste organizații<sup>18</sup>; aspectul respectiv s-a materializat în sponsorizări reduse din partea sectorului privat și donații puține din partea publicului<sup>19</sup>. Lipsa cooperării dintre stat și societate civilă este cauzată de diminuarea capacității primului de a susține politici sociale și de recesiunea economică. De exemplu, ponderea costurilor sociale din produsul intern brut a crescut de la 14,9% în 1990 la 16,5% în 1994, dar în termeni reali cheltuielile de asistență socială au scăzut semnificativ (dacă în 1990 erau cu 20,3% mai mari decât în 1989, în 1993 au fost cu 22,9% mai mici decât în 1989<sup>20</sup>).

Finanțările externe au reprezentat în 1998 jumătate din veniturile sectorului neguvernamental din România, acestea venind în special din partea guvernului SUA și a Uniunii Europene, prin USAID și PHARE, fiind vizate în special organizațiile care aveau ca misiune drepturile omului, educația civică sau protecția mediului<sup>21</sup>. Fundațiile private ofereau mai puține fonduri, în general prin granturi, dar mai ușor de accesat<sup>22</sup>, și puneau mai mult accent pe susținerea ONG-urilor prin traininguri, asistență tehnică, cercetare și construcție instituțională. Pe de altă parte, programele externe guvernamentale ofereau mai multe fonduri și erau mult mai vizibile. Organizațiile guvernamentale erau din SUA sau Uniunea Europeană, precum National Endowment for Democracy, PHARE și USAID<sup>23</sup>. Finanțările americane au predominat până în 1998, mai apoi fiind înlocuite de cele

---

17. The World Bank, *op. cit.*, p. 45.

18. FDSC – Civil Society Development Foundation, „Dialogue for Civil Society, Report on the State of Civil Society in Romania”, FDSC, 2005, p. 7; A. Todor, *Civil Europe – Civil Romania = Europa Civică – România Civică*, Európa HÁZ, Budapest, 2008.

19. V. Dakova, A. Socolovschi, B. Dreossi, J. Hyatt, *Review of the Romanian NGO Sector: Strengthening Donor Strategies*, European Foundation Center, Bruxelles, 2000, p. 27.

20. E. Zamfir, C. Zamfir, *Social Policy. Romania in the European Context*, Editura Alternative, București, 1995, p. 426.

21. C. Epure, O. Țigănescu, A. Vameșu, art. cit., p. 1.

22. K.F.F. Quigley, art. cit., pp. 9-10.

23. T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999.

europene, ca urmare a pregătirilor pentru aderarea la Uniunea Europeană<sup>24</sup>. Alte fundații importante care ofereau susținere financiară și tehnică pentru ONG-urile românești erau German Marshall Fund, Charles Steward Mott Foundation și Soros Foundation, prin Fundația Societății Deschise, care alocă anual între 8 și 15 miliarde de dolari<sup>25</sup>. După aderarea la Uniunea Europeană, alți doi finanțatori au început să aibă un rol substanțial, și anume Fondul ONG al Spațiului Economic European (SEE) și Fondul Tematic pentru Participarea Societății Civile din cadrul Programului de Cooperare Elvețiano-Român.

În 2000, odată cu aprobarea OUG nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, s-a diminuat controlul administrativ, s-a redus numărul de membri fondatori și s-au simplificat procedurile reglementate până atunci prin legea din 1924. S-au introdus și stabilit tipurile de activități economice, conceptul de utilitate publică, un registru național al ONG-urilor și s-a recunoscut rolul de partener al ONG-urilor în relația cu autoritățile publice<sup>26</sup>. În ceea ce privește structura veniturilor, în perioada preaderării s-au observat o serie de schimbări semnificative, în sensul diversificării acestora: redirectionarea cotei de 2% din impozitul pe venit al persoanelor fizice (64,7%), donații individuale (52,1%) și cotizațiile membrilor (44,4%), sponsorizări din partea companiilor (39,3% dintre organizații beneficiind de sponsorizări în bani și 25,1% în natură), în timp ce Uniunea Europeană și anumite fundații sau instituții guvernamentale internaționale au fost cele mai importante surse de finanțare pentru 35,2% dintre organizații<sup>27</sup>.

Multe dintre programele pe care organizațiile societății civile le-au oferit în perioada de preaderare au fost îndreptate spre interesele finanțatorilor, din cauza dependenței financiare de aceștia<sup>28</sup>. Ca urmare a legăturilor slabe care existau între organizații și comunitățile locale, sponsorizările venite din partea acestora sau a autorităților locale au

24. The World Bank, *op. cit.*, p. 47.

25. D. Petrescu, art. cit., p. 231.

26. Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, „Barometrul liderilor ONG-urilor”, FDSC, București, 2010, p. 14, [http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Barometrul%20liderilor%20ONG\\_rezultate.pdf](http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Barometrul%20liderilor%20ONG_rezultate.pdf).

27. *Ibidem*, pp. 57-59.

28. United States Agency for International Development, *The 2001 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID, Washington, DC, 2002, p. 132, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacp212.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacp212.pdf).