



Școala Națională de Studii Politice și Administrative

Școala Națională de Studii Politici și Administrative

Școala Doctorală Multidisciplinară

Domeniul de Doctorat: Științe Politice

Contribuția ONG-urilor la elaborarea și implementarea politicilor publice din domeniul tineretului

Rezumat

Conducător științific:
Prof. univ. dr. Cezar Alexandru BÎRZEA

Autor:
Delia-Simina DĂNILĂ

București, 2024

Introducere

În cadrul acestei lucrări, îmi propun să analizez contribuția sectorului nonguvernamental în elaborarea, dar și implementarea politicilor publice privind domeniul tineretului.

Primul capitol cuprinde prezentarea principalelor probleme ale domeniului tineretului, stadiul actual al cunoașterii, precum și a contribuției cercetării. Capitolul cuprinde ipoteza de cercetare, principalele întrebări și obiectivele cercetării, precum și metodele adoptate.

În cel de-al doilea capitol am realizat analiza rolului evaluării în definirea politicilor publice și a criteriului de evaluare "impact social". Paradigma explicativă utilizată pentru înțelegerea relațiilor dintre tineri, organizațiile reprezentante și decidenții politici este teoria delegării (modelul principal-agent).

În cel de-al treilea capitol al tezei, au fost sintetizate principalele reglementări din sectorul de tineret de la nivel european și național. În primul rând, am realizat o analiză comparativă a înțelegerii termenului de "tânăr" la nivelul organizațiilor internaționale și statelor UE pentru a demonstra modul în care această diversitate afectează politicile publice.

Cel de-al patrulea capitol cuprinde interpretarea datelor colectate, urmărind patru perspective: capacitatea organizațională, capacitatea de identificare a nevoilor grupului țintă, sustenabilitatea financiară și capacitatea de "advocacy" (influențarea politicilor publice). Pentru fiecare criteriu am atribuit indicatori specifici.

În cel de-al cincilea capitol, propun un index pe baza căruia poate fi evaluat procesul decizional în sectorul de tineret, din perspectiva gradului de "incluziune" a organizațiilor care reprezintă tinerii. Această secțiune cuprinde scenariile pentru testarea modelului teoretic, utilitatea acestuia și limitele sale.

În cadrul ultimului capitol au fost sintetizate rezultatele și modul în care datele pot fi valorificate, precum și posibile direcții viitoare de cercetare.

Prezentarea problemei

Problemele majore cu care se confruntă domeniul tineretului sunt lipsa de continuitate și de coerență a politicilor publice cu alte strategii și inițiative din domenii conexe, instabilitatea instituțională și colaborarea deficitară dintre ministere și dintre diferitele niveluri de guvernare.

Totodată, cercetarea și evaluarea în domeniul tineretului sunt subfinanțate, iar cultura monitorizării și evaluării este în dezvoltare.

Necesitatea unor politici publice relevante, eficiente și sustenabile este una evidentă în contextul în care populația tânără se confruntă cu numeroase provocări privind emigrarea, condițiile de trai și riscurile asociate sărăciei și excluziunii sociale.

Dezvoltarea mediului ONG din România în activitatea de reprezentare este îngreunată de o serie de factori, printre procesul birocratic și finanțarea organizațiilor.

Necesitatea cercetării

În primul rând, prin această cercetare mi-am propus să concep și să testez un sistem de colectare a datelor privind ONG-urile de tineret care pot fi utilizate în analize ulterioare. Rezultatele cercetării pot servi drept fundamentare pentru îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniul de tineret, dar și a reglementărilor privind transparența decizională și crearea unor instrumente inovatoare pentru facilitarea participării civice. Totodată, rezultatele pot fi utilizate pentru a fundamenta un program de finanțare a cercetării și evaluării și de sprijinire a activității mediului ONG cu scopul de a consolida capacitatea sa ca partener al actorului din sectorul public. Mai mult, cercetarea poate servi la fundamentarea unei strategii de creștere a capacității resurselor umane din cadrul ministerului de resort și de dezvoltare a unor programe de formare profesională pentru experții care activează în domeniu.

Obiectivele cercetării

Întrebarea de cercetare de la care am pornit a fost: În ce măsură contribuie sectorul ONG de și pentru tineret din România la elaborarea și implementarea politicilor publice din domeniu la nivel național? Ipoteza mea de cercetare este că dacă sectorul ONG ar fi mai implicat în procesul de luare a deciziilor, atunci politicile publice în domeniul de tineret ar fi mai relevante și eficiente. O ipoteză secundară este că dacă actorul neguvernamental este capacitat, atunci politicile de tineret vor fi îmbunătățite.

Demersul meu de cercetare are ca obiectiv principal evaluarea contribuției ONG-urilor de tineret și pentru tineret asupra politicilor publice orientate către tineri de la nivel național și identificarea unui eventual tip de impact și a modului în care acesta poate fi cuantificat.

Prezentul demers științific este bazat pe o abordare calitativă, accentul fiind pus pe experiențele organizațiilor selectate și, într-o măsură redusă, pe extrapolarea rezultatelor la nivelul întregului sector sau al politicilor publice din alte domenii. Cunoașterea particularităților fiecărei organizații permite o mai bună înțelegere a factorilor care determină diversele niveluri de participare în elaborarea și implementarea politicilor publice de tineret.

Metodologia cercetării

Cercetarea derulată a presupus analiza unor documente, dar și realizarea de interviuri semistructurate. Eșantionul pentru care am optat nu este unul reprezentativ, ci este unul non-probabilistic, de conveniență. Principalele criterii de selecție a organizațiilor au fost istoricul organizației, dimensiunea și acoperirea la nivel național, vizibilitatea activității de influențare a politicilor publice în domeniul de tineret și inițiativele propuse de către organizații în legătură cu propunerile legislative din sector.

Am intervievat în perioada 2021-2023 reprezentanți a 10 organizații neguvernamentale de și pentru tineret cu acoperire națională și o organizație neguvernamentală de tineret cu acoperire la nivel european. Organizațiile de și pentru tineret selectate sunt relevante pentru cercetare deoarece au acoperire la nivel național și au participat la procesele de luare a deciziei privind principalele politici publice de tineret la nivel național. De asemenea, am organizat interviuri și cu unul dintre tinerii care au deținut rolul de Delegat de Tineret al României la Națiunile Unite, unul dintre reprezentanții în Consiliul Economic și Social în cadrul Comisiei Educație, Tineret, Cultură, Sport, precum și doi reprezentanți ai sectorului public de tineret.

Limitele cercetării

O limită a cercetării o constituie complexitatea subiectului abordat. O a doua limită a cercetării decurge din accesul limitat la literatura de specialitate privind conceptul de ”impact social”, incidența evaluărilor în care este analizat acest criteriu de evaluare fiind redusă în practică. De asemenea, o limită decurge și din multitudinea de înțelegeri a termenului ”tânăr”.

Selectarea eșantionului nereprezentativ reprezintă o a treia limită a cercetării prin faptul că nu pot fi extrapolate concluziile la nivelul întregului sector de tineret și nu pot fi identificate tendințe în lipsa mai multor date.

Cadrul teoretic

Pentru început, am descris contextul în care discut despre politicile publice de tineret, definiind noțiunea de tânăr. Totodată, am integrat concepte specifice evaluării ca mijloc de stabilirea a valorii și meritului și de redistribuire a resurselor, dar și de rezolvare a unor probleme sociale. Plecând de la principalele 6 criterii de evaluare, m-am îndreptat spre un nou criteriu, impactul social. Acesta nu își propune să măsoare ce schimbare produce intervenția, ci care grup social beneficiază de schimbare și care este expus excluziunii.

De asemenea, am abordat interacțiunea dintre sectorul ONG și sectorul public din perspectiva teoriei delegării, modelul principal-agent. Utilizând această paradigmă explicativă, populația tânără delegă interesul către organizațiile reprezentante și acestea sunt mai departe principal pentru autorități. Deci dacă sectorul neguvernamental își îndeplinește cu succes rolul de agent, interesele tinerilor ar trebui să fie reflectate într-o mare măsură în deciziile politice. Modelul ridică anumite probleme etice. Nu trebuie ignorat faptul că organizația poate avea propriile interese pe care le urmărește. Cooperarea poate fi stimulată prin interacțiuni repetate pe un număr nedefinit de repetări, însoțite de reciprocitate.

Teoria delegării nu explică însă în totalitate interacțiunile dintre principal și agent în cazul de față. Având în vedere complexitatea grupului țintă, nu sunt excluse formulele de grupuri de lucru în care nu există un singur delegat, ci mai mulți. Interesele acestor delegați, deși privitoare la tineri, se pot afla în conflict, nu avem un monopol al unei organizații. Autoritatea s-ar afla într-o dilemă a selecției opțiunilor de politică publică. Decidentul riscă amplificarea unor nemulțumiri sau chiar crearea unor noi în rândul tinerilor, secundată de diminuarea încrederii, a legitimității și a puterii. Care sunt criteriile de departajare? Este mai importantă contribuția delegatului cu care există un istoric de colaborare instituțională? Sau cea a delegatului cu analize? Sau cea cu cea mai mare susținere publică?

Există teorii care susțin că organizațiile ajung în timp la omogenizare, fie prin respectarea unor norme impuse de alte organizații, fie prin mimetism, împrumutând practici de la alte organizații considerate performante, fie pentru că apare profesionalizarea.

Rezultatele datelor personale de cercetare

Din perspectiva gradului de internalizare a culturii organizaționale, nivelului de retenție a membrilor organizației și gradului de profesionalizare a activității cu tinerii, datele de cercetare au demonstrat tendința spre o omogenizare a practicilor organizaționale. În cazul

tuturor organizațiilor studiate, s-a observat că valorile organizaționale sunt internalizate în mare măsură și reflectate în comportamentele membrilor. Se pune accent pe integritate, pe promovarea unei atitudini nepartizane și pe perpetuarea valorilor. Totodată, remarcăm similitudini și în ceea ce privește componența echipelor. Conform datelor, organizațiile bazate strict pe voluntariat stau sub semnul dispariției dintr-un cumul de cauze. Astfel, prin mimetism organizațiile au început să se "inspire" din modelele considerate performante și să adopte lucrul cu specialiști angajați cu contract de muncă. De asemenea, am regăsit elemente tipice izomorfismului normativ: organizațiile care operează cu echipe de experți, profesioniști în domeniu, tind să militeze pentru aceleași interese precum: o mai bună reglementare a standardului ocupațional și a standardelor de calitate în lucrul cu tinerii, programe de formare continuă, adoptarea unui cadru de recunoaștere a competențelor.

Evaluarea capacității ONG-urilor de a identifica nevoile tinerilor a condus la o serie de evidențe care însă contrazic principiul de omogenizare demonstrat anterior, ci putem discuta mai degrabă despre segmentări ale "piețe de interese". Astfel, organizațiile de și pentru tineret care își propun să reprezintă interesele unor grupuri restrânse de tineri (de exemplu tinerii din mediul rural) ajung la un nivel mai ridicat de cunoaștere a nevoilor acestora și o legitimitate crescută în fața comunității. Pe de altă parte, structurile neguvernamentale de tineret care au ca misiune reprezentarea tuturor tinerilor, indiferent de particularitățile complexe ale acestora, sociale, economice, culturale și așa mai departe, reușesc într-o măsură limitată să colecteze informații despre o plajă largă de tineri, riscând subreprezentarea anumitor grupuri. Un fenomen interesant identificat în urma studiului a fost relația principal-agent în interiorul acestor organizații de tineret. De exemplu, structurile de dimensiuni mari, de tip federativ, funcționează prin delegarea organizării consultărilor către organizațiile membre care pot culege datele de la "firul ierbii", însă nu au și expertiza de a formula propuneri legislative sau capacitatea de a se implica în procese de "advocacy". Organizațiile care intră în contact direct cu tinerii sunt și delegați ai autorităților publice prin funcțiile pe care le îndeplinesc, respectiv de comunicatori și mediatori ai mesajelor publice. Inițiativele legislative sunt traduse într-un limbaj accesibil publicului larg pentru a facilita înțelegerea subiectelor aflate în dezbatere și pentru a putea obține contribuții valoroase în vederea îmbunătățirii acestora. Organizațiile umbrelă transpun evidențele colectate din teren în propuneri pe care le înaintează decidenților politici. Acest proces poate genera costuri mari de timp, iar dacă distanța dintre momentul consultării tinerilor și momentul lansării politicii publice este una considerabilă, crește riscul ca noul cadru legislativ să fie inadecvat noilor realități sociale.

Din perspectiva sustenabilității financiare, datele infirmă o omogenizare a organizațiilor. Percepția respondenților asupra bugetelor disponibile în raport cu obiectivele asumate este că acestea sunt insuficiente, însă trebuie să menționez câteva aspecte relevante pentru concluziile despre acest indicator. Nemulțumirea sectorului de tineret, generată atât de quantumul finanțărilor, cât și de periodicitatea acestora, este raportată, după cum precizăm, la nevoile organizației, respectiv: asigurarea salariilor experților, derularea activităților cu tinerii, participarea la consultări. Dacă ultimele două sunt nevoi care provin în urma procesului de delegare, nevoi legate de reprezentare intereselor tinerilor, primul obiectiv este unul independent de tinerii reprezentați. Faptul că organizațiile au decis să adopte această practică a lucrului cu angajați în detrimentul voluntariatului este o alegere internă, și nu impusă din constrângeri externe. Tranziția de la echipe de voluntari la echipe de angajați s-a produs cu scopul de a obține performanțe mai bune, nu a fost o condiție impusă de un cadru normativ. Organizațiile au ales remunerarea angajaților ca principal instrument de motivare, însă nu avem date concrete care să demonstreze că alte stimulente nu funcționează la fel de bine pentru a atrage tinerii să activeze în ONG-uri.

Capacitățile de atragere a fondurilor diferă, organizațiile de tineret în care activează specialiști fiind mai familiarizate cu procesele de solicitare a finanțărilor pe bază de scriere de proiecte. Fundațiile de Tineret constituie o tipologie atipică de organizații de reprezentare a tinerilor, acestea având oportunitatea de a-și suplimenta veniturile prin exploatarea patrimoniului propriu. Întreținerea infrastructurii din dotare este costisitoare și nu toate fundațiile de tineret reușesc să o gestioneze eficient.

Insuficiența fondurilor este însă o constantă care caracterizează atât sectorul ONG, cât și cel public de tineret. Finanțările de la nivelul ministerului de resort au o valoare redusă și nu au frecvența necesară pentru a satisface cererea. Astfel, în contextul transferurilor de resurse dintre cele două sectoare, respectiv de expertiză din partea ONG-urilor către autoritățile publice și de finanțe de la autorități către ONG-uri, schimbul este perceput ca fiind inechitabil. Organizațiile au așteptarea ca autoritatea publică să elaboreze și să implementeze un program sustenabil dedicat sprijinirii activităților acestora. Mai mult, în rândul organizațiilor, s-a instalat o lipsă de încredere în capacitatea ministerului de resort de a gestiona resursele, dar și în existența unor bune intenții de a suplimenta fondurile. De asemenea, procedura de accesare a finanțărilor la nivel național este percepută ca fiind complicată și lipsită de transparentă. Datele colectate sunt insuficiente pentru a înțelege mai profund de ce actorul public nu întreprinde acțiuni necesare îndeplinirii intereselor sectorului neguvernamental. Putem presupune că este

lipsa de motivație a funcționarilor publice, povara birocratică, un eventual conflict de interese în care alte interese prevalează.

În ceea ce privește ultima dintre dimensiunile evaluate, capacitatea de "advocacy", putem concludiona că există din nou o diversitate a practicilor organizaționale. Omogenizarea nu este favorizată din cauza lipsei unui cadru normativ funcțional. Deși există prevederi legale care reglementează transparența procesului decizional, organizarea propriu-zisă a dezbaterilor este impredictibilă ceea ce generează dificultăți în consolidarea unor practici în participare. Slaba planificare a dezbaterilor, anunțarea tardivă a termenelor limită, tergiversarea adoptării deciziilor sunt elemente care reduc motivația organizațiilor de a mai colabora.

Din datele obținute, observăm că sectorul ONG a încercat evitarea conflictelor și a adoptat în continuare mai degrabă o strategie de cooperare. Prin urmare, chiar dacă poate un protest ar fi mai eficient în influențarea unor modificări legislative, a fost prioritizată sustenabilitatea colaborării. De ce organizațiile preferă încă să se angajeze în procese de advocacy de lungă durată în loc să apeleze la mecanisme democratice precum protestul sau reclamarea în instanță a neregulilor din aparatul public ca formă de sancționare a lipsei de transparență? Răspunsul confirmă teoria lui Axelrod conform căreia cooperarea de lungă durată se bazează într-o mare măsură pe reciprocitate, chiar și în lipsa încrederii. Datele de cercetare au arătat faptul că se înregistrează o creștere a integrării recomandărilor sectorului ONG în noile politici publice de tineret, evoluție care s-a produs odată cu maturizarea actorilor implicați și a relațiile de colaborare dintre aceștia. Așadar, actorul neguvernamental a primit dovezile de reciprocitate, confirmarea sa de partener, confirmarea utilității sale, a rolului său semnificativ în elaborarea și implementarea programelor pentru tineri. Respondenții au menționat însă noile așteptări de reciprocitate: implementarea unor mecanisme de monitorizare și evaluare a actualelor politici.

Propunerea indexului

Colectarea sistematică a datelor utilizând acest index poate conduce la identificarea mijloacelor de îmbunătățire a procesului de luare a deciziei publice și de consolidare a democrației.

Indicele GiP = T + R

GiP - Gradul de "incluziune" a organizațiilor reprezentative în procesul decizional privind politicile publice în domeniu

T - Nivelul de transparență a procesului decizional

R - Consumul de resurse necesar participării din partea organizațiilor (resurse umane, resurse de timp, resurse materiale și financiare)

Utilizez termenul de incluziune referindu-mă la crearea și promovarea unui mediu în care toate organizațiile au oportunități egale de participare și contribuție la elaborarea și implementarea politicilor publice de interes pentru grupurile pe care le reprezintă.

Între cele două componente, respectiv statul și actorii neguvernamentali, există un transfer permanent de resurse, o constantă dinamică de tip furnizor-beneficiar. Organizațiile transferă expertiză către sectorul public, iar autoritățile asigură resurse financiare pentru structurile de reprezentare și un cadru legal favorabil participării. În primul rând, dacă $T = 0$, adică nivelul de transparență a procesului decizional este nul, cel mai probabil vorbim mai degrabă despre un regim nedemocratic, unde deciziile nu se iau prin consultare, ci de către un conducător sau un grup care deține toată puterea politică. În același timp, dacă $R = 0$, acest lucru ne demonstrează că statul democratic eșuează în a sprijini unul dintre pilonii săi fundamentali, participarea civică.

Scenarii pentru testarea modelului propus

Scenariul 1: $T > R$

Dacă nivelul de transparență al unui proces decizional este perceput ca fiind unul ridicat, iar consumul de resurse din partea organizațiilor pentru participare este minim, structurile neguvernamentale ar putea fi mai motivate să continue colaborarea pe termen lung. Însă, o avalanșă de informații și de consultări publice ar putea amplifica starea de frustrare la nivel social, creând sentimentul de neputință în a participa la toate deciziile pe care statul le ia și sunt de interes public.

Scenariul 2: $R > T$

Probabilitatea de cooperare pe termen lung a actorului neguvernamental cu autoritățile poate fi amenințată întrucât o parte dintre resursele R aparțin lui T (de exemplu, resursele financiare și condițiile de participare impuse prin cadrul legal). Dacă R poate rezolva problema expertizei, nu poate rezolva însă și problema planificării și a transparenței, fundamentale în exercitarea participării civice. Prin urmare, dacă acest model de relaționare este multiplicat, prezintă riscul ca interesul lui R să se diminueze și chiar să se instaleze o stare conflictuală între cei doi actori.

Limitele modelului propus

Cu ajutorul indexului GiP nu poate fi cuantificată cantitativ o contribuție exactă a unui număr concret de resurse consumate de stat, respectiv de către sectorul ONG, ci percepția asupra consumului. Se impune testarea empirică a indexului, demers pentru care delimitarea unui eșantion reprezentativ statistic s-ar putea dovedi o provocare.

Revenind la percepția asupra consumului, aceasta nu este suficientă pentru a înțelege în profunzime ce fel de resurse sunt consumate în timpul participării.

Concluzii

Putem concluziona în urma celor prezentate că nu există o omogenizare a sectorului neguvernamental de tineret din România pe toate cele patru dimensiuni. Aș argumenta că acest lucru este cauzat într-o mare măsură de instabilitatea mediului.

Cunoscând toate aceste aspecte, revenim la ipoteza cercetării. Putem confirma că implicarea organizațiilor neguvernamentale de și pentru tineret a condus la politici publice de tineret alinate nevoilor tinerilor. Contribuția s-a realizat direct prin expertiza pe care sectorul ONG a pus-o la dispoziția decidenților la momentul elaborării politicilor. Expertiza utilizată este dată de buna cunoaștere a problemelor tinerilor, dar și de competențele specifice ocupației de lucrător de tineret. Pentru a consolida această componentă, ONG-urile au nevoie de mecanisme mai bune de consultare a tinerilor, de un cadru de funcționare și resursele pentru a întreprinde campanii de "advocacy", dar și de o mai bună reglementare a ocupației de lucrător de tineret. Capacitarea organizațiilor în aceste direcții ar asigura o creștere a expertizei și, implicit în directă legătură, o îmbunătățire a politicilor publice de tineret.

Înțelegând, prin urmare, că există un dezechilibru în ceea ce privește beneficiile politicilor de tineret la nivelul tuturor categoriilor de tineri, coroborat cu descoperirile anterioare despre diversitatea entităților neguvernamentale de tineret, am propus modelul unui nou index pentru măsurarea participării la procesul decizional. Indexul GiP se referă la gradul de ”incluziune” a actorului neguvernamental la procesul de luare a deciziei, incluziunea presupunând existența unui mediu în care toate organizațiile au șanse egale de participare și contribuție la elaborarea și implementarea politicilor publice. Formularea indexului a rezultat nu doar din observarea diversității organizațiilor și a experiențelor lor diferite în procesele decizionale, ci și din identificarea transferului de resurse dintre sectorul ONG și cel public, perceput de către reprezentanții structurilor neguvernamentale ca fiind inechitabil. Indexul este compus din doi indicatori de percepție asupra resurselor consumate în procesul de luare a deciziei politice, pe de o parte, resursele din partea administrației publice, pe de altă parte, resursele reprezentanților societății civile. În contextul lipsei de omogenitate a organizațiilor, este esențială monitorizarea integrării fiecărei perspective asupra inițiativelor strategice de interes pentru tineri.

În acest proces al participării civice, cred că ar trebui însă să reflectăm și asupra modului în care percepem importanța subiectelor referitoare la tineret în spațiul public. Ar fi necesară implicarea altor actori: mass-media, mediul privat, mediul academic.

Direcții viitoare de cercetare

Monitorizarea evoluțiilor privind cadrul legislativ din domeniul tineretului și respectarea sa este fundamentală, precum și monitorizarea modului în care se desfășoară consultările publice privind deciziile politice pentru a asigura adecvarea la nevoile și aspirațiile tinerilor.

De asemenea, ar putea fi foarte util de cercetat dacă sistemul pe care l-am propus de colectare și interpretare a datelor despre organizațiile cu rol de reprezentare a tinerilor este unul funcțional și în alte state europene și poate fi replicat periodic. În acest mod, pot fi observate tendințe privind îndeplinirea unor indicatori și evoluția factorilor pozitivi și negativi care au o influență asupra rezultatelor. Totodată, ar fi interesant de testat dacă matricea de colectare sistematizată a datelor pe care am elaborat-o este relevantă pentru a evalua și contribuția sectorului neguvernamental din alte domenii de politică publică sau această ipoteză se infirmă și modelul este compatibil doar cu zona de tineret.

Consider că este necesară continuarea demersurilor de cercetare prin care să fie explorată utilizarea conceptului de ”impact social” și internalizarea acestuia în implementarea evaluărilor. O altă direcție de cercetare o poate constitui testarea introducerii unui indice de tipul GiP – gradul de incluziune a organizațiilor cu rol de reprezentare în procesul decizional ca element care poate aduce o valoare adăugată pentru operaționalizarea impactului social

De exemplu, în urma datelor colectate, se poate constata că am atins un grad limitat de înțelegere a anumitor problematici abordate, cum ar fi cauzele nivelului scăzut de transparență decizională sau cauzele procedurilor birocratice complicate în accețiunea reprezentanților sectorului ONG pentru obținerea finanțărilor. Totodată, consider că este absolut necesară implicarea reprezentanților sectorului public în cercetarea privind domeniul tineretului pentru a consolida parteneriatul cu entitățile neguvernamentale și a reduce asimetria informațională.