

Aspecte procedurale cu privire la ONG-urile de utilitate publică

1 INTRODUCERE

Delegarea realizării serviciilor publice către terți este o tendință actuală la nivelul administrațiilor publice și unul din instrumentele folosite pentru furnizarea serviciilor către cetățeni. Printre rațiunile pentru care se realizează delegarea se remarcă reducerea costurilor, accesarea unor tipuri de expertiză ce nu sunt disponibile în cadrul instituțiilor pentru îndeplinirea nevoilor punctuale, accesarea unor tipuri de experți pe termen lung pentru diversificarea serviciilor publice și pentru a înlocui operațiuni guvernamentale nesatisfăcătoare.

Acest memorandum prezintă opțiunile pentru înființarea unei organizații non-guvernamentale (i.e. asociație, fundație, denumită în continuare „**ONG**”) de utilitate publică în vederea colaborării cu Guvernul României în scopul îndeplinirii acțiunilor necesare pentru dezvoltarea României prin creștere economică și atragerea investitorilor în sectorul întreprinderilor mici și mijlocii.

Totodată, prezentul memorandum include anumite considerații cu privire la aderarea la un ONG de utilitate publică deja existent precum și un exemplu de ONG înființat de către Guvernul României în baza legii prin derogare de la Ordonanța de Guvern nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații.

2 LEGISLAȚIE RELEVANTĂ

Ordonanța de Guvern nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (denumită în continuare „**OG 26/2000**”).

3 OPȚIUNEA 1 – ÎNFIINȚAREA UNUI ONG DE UTILITATE PUBLICĂ

3.1 Înființarea unui ONG conform OG 26/2000

Un ONG supus prevederilor OG 26/2000 dobândește personalitate juridică prin înscrierea sa în Registrul asociațiilor și fundațiilor aflat la grefa judecătorei în a cărei circumscripție teritorială își are sediul.

În timp ce o asociație trebuie să fie înființată de cel puțin 3 persoane, o fundație poate fi înființată chiar și de o singură persoană.

În vederea înființării unui ONG, cererea adresată judecătorei în a cărei circumscripție teritorială își are sediul ONG-ul trebuie însoțită de următoarele documente:

- actul constitutiv (în formă autentică);
- statutul (în formă autentică);
- acte doveditoare ale sediului și patrimoniului inițial;
- dovada disponibilității denumirii eliberată de Ministerul Justiției sau, după caz, refuzul motivat al eliberării acesteia.



În cazul asociației, activul patrimonial trebuie să fie în valoare de cel puțin un salariu minim brut pe economie (în prezent, acesta este de 900 lei lunar), la data constituirii asociației, în timp ce în cazul fundației, activul patrimonial trebuie să fie de cel puțin 100 de ori salariul minim brut pe economie, la data constituirii fundației.

În termen de 3 zile de la depunerea cererii de înscriere și a documentelor menționate mai sus, judecătorul desemnat de președintele instanței verifică legalitatea acestora și dispune, prin încheiere, înscrierea ONG-ului în Registrul asociațiilor și fundațiilor. Judecătorul desemnat poate dispune, prin încheiere motivată, înscrierea în Registrul asociațiilor și fundațiilor, chiar dacă există un refuz motivat al Ministerului Justiției de a elibera dovada disponibilității denumirii, pe care îl apreciază ca neîntemeiat.

Odată cu efectuarea înscrierii, încheierea prin care s-a dispus înscrierea se comunică din oficiu, pentru evidența fiscală, organului financiar local în a cărui rază teritorială se află sediul asociației, cu menționarea numărului de înscriere în Registrul asociațiilor și fundațiilor.

3.2 Obținerea statutului de utilitate publică

Orice asociație, fundație sau federație poate fi recunoscută de Guvernul României prin hotărâre ca fiind de utilitate publică dacă demonstrează că îndeplinește anumite condiții de eligibilitate referitoare în principal la activitatea acesteia.

Prin utilitate publică, în sensul OG 26/2000, se înțelege orice activitate care vizează atingerea unor scopuri benefice în domeniul de interes general sau al unor colectivități.

Condițiile de eligibilitate ce trebuie îndeplinite de un ONG pentru a fi recunoscut de Guvernul României ca fiind de utilitate publică sunt:

- (a) activitatea acestuia se desfășoară în interes general sau al unor colectivități, după caz;
- (b) funcționează de cel puțin 3 ani și a realizat o parte din obiectivele stabilite, făcând dovada unei activități neîntrerupte prin acțiuni semnificative;
- (c) prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfășurarea unei activități anterioare semnificative, prin derularea unor programe ori proiecte specifice scopului său, însoțit de situațiile financiare anuale și de bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani anteriori datei depunerii cererii privind recunoașterea statutului de utilitate publică;
- (d) deține un patrimoniu, logistică, membri și personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului propus;
- (e) face dovada existenței unor contracte de colaborare și parteneriate cu instituții publice sau ONG-uri din țară și din străinătate;
- (f) face dovada obținerii unor rezultate semnificative în ceea ce privește scopul propus sau prezintă scrisori de recomandare din partea unor autorități competente din țară sau din străinătate, care recomandă continuarea activității.

În vederea obținerii statutului de utilitate publică, ONG-ul va adresa o cerere Secretariatului General al Guvernului, care o înaintează, în termen de 15 zile, ministerului sau organului de specialitate al



administrației publice centrale în a cărei sferă de competență își desfășoară activitatea (e.g. Ministerul Economiei prin Departamentul pentru IMM-uri, Mediul de Afaceri și Turism).

Acesta este obligat ca, în termen de 60 de zile, să examineze cererea și îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege. În cazul în care constată îndeplinirea acestor condiții, autoritatea administrativă competentă va propune Guvernului României recunoașterea. În caz contrar aceasta va transmite solicitantului un răspuns motivat, în termen de 30 de zile de la data luării deciziei.

În cel mult 90 de zile de la data depunerii de către organizație a cererii, precum și a tuturor documentelor necesare luării deciziei, Guvernul României decide asupra propunerii de recunoaștere. Dacă propunerea se respinge, soluția va fi comunicată ONG-ului de către autoritatea administrativă la care s-a înregistrat cererea de recunoaștere, în termen de 120 de zile de la data depunerii cererii și a documentelor necesare luării deciziei.

3.3 Surse de finanțare

În conformitate cu art. 46 al OG 26/2000, sursele de finanțare ale ONG-urilor constau în:

- (a) cotizațiile membrilor – în cazul asociațiilor;
- (b) dobânzile și dividendele rezultate din plasarea sumelor disponibile, în condiții legale – în cazul asociațiilor și fundațiilor;
- (c) dividendele societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, înființate de asociații sau de federații;
- (d) venituri realizate din activități economice directe – în cazul asociațiilor și fundațiilor;
- (e) donații, sponsorizări sau legate – în cazul asociațiilor și fundațiilor;
- (f) **resurse obținute de la bugetul de stat sau de la bugetele locale – în cazul asociațiilor și fundațiilor;**
- (g) alte venituri prevăzute de lege – în cazul asociațiilor și fundațiilor.

Conform „*Analizei mecanismelor de finanțare directă de la bugetul de stat pentru organizații neguvernamentale în România*¹” elaborată de către Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile și Centrul de Asistență pentru Organizații Neguvernamentale (denumită în continuare „**Analiza**”), în Uniunea Europeană, finanțarea guvernamentală reprezintă o parte esențială din venitul total al ONG-urilor. Potrivit *European Citizen Action Service*, un ONG european tipic primește circa jumătate din veniturile sale din surse publice.

Totodată, Analiza a identificat două categorii principale cu privire la tipurile de finanțare guvernamentală pentru ONG-uri după cum urmează:

- **finanțarea directă** – constă în sprijin financiar alocat din bugetul public la nivel central către un ONG în mod direct, aceste fonduri fiind în general redirecționate prin diverse agenții guvernamentale;

¹ <http://www.fdsc.ro/documente/15.pdf>



- **sprijin financiar indirect** – acesta nu include un transfer direct al fondurilor sau a proprietății, ci reprezintă un beneficiu acordat ONG-urilor care le permite să folosească bunurile respective pentru a-și îndeplini obiectivele statutare.

În ceea ce privește abordările care determină relația dintre guvern și ONG-uri, Analiza identifică patru mari abordări dintre care prezentăm mai jos două abordări ce presupun cofinanțare sau finanțare 100%:

Abordarea bazată pe oportunități (cofinanțare sau finanțare 100%)

În cadrul acestei abordări, guvernul își elaborează propriile strategii pentru rezolvarea anumitor probleme publice și invită diferiți actori externi să propună soluții. ONG-urile intră în competiție cu mediul economic, experți independenți și/sau instituții publice.

Abordarea „QUANGO” (finanțare 100%)

Această abordare presupune folosirea de către guvern a unor ONG-uri pentru a executa proiecte vizând îndeplinirea anumitor obiective guvernamentale.

Conform Analizei, în România, principalele forme de finanțare directă de la bugetul public sunt:

- subvențiile – suport financiar din partea bugetului de stat pentru acoperirea unor costuri directe ocazionate de furnizarea unor servicii;
- subsidiile – formă de suport financiar din partea bugetului de stat acordată direct ONG-urilor;
- finanțările nerambursabile (granturi) – sunt transferuri financiare către un ONG pentru a desfășura o activitate de interes public fără a urmări generarea unui profit și este strâns legată de scopul organizației. Organizația beneficiară va contribui la desfășurarea proiectului asigurând o cofinanțare din surse externe grantului. Aceste granturi sunt acordate pe baza unui concurs și în urma unui proces de evaluare a propunerii.

4 OPTIUNEA 2 - ADERAREA LA UN ONG DE UTILITATE PUBLICĂ

O alternativă la înființarea unui ONG și transformarea acestuia în ONG de utilitate publică poate fi identificarea de către Coaliția pentru Dezvoltarea României (denumită în continuare „CDR”) a unui ONG deja existent care este sau îndeplinește condițiile pentru a deveni ONG de utilitate publică și care are aceleași obiective ca și CDR.

În urma identificării unui astfel de ONG, CDR sau membrii săi ar trebui să adere la acesta cu respectarea prevederilor actului constitutiv și ale statutului ONG-ului, aderarea putându-se face doar în condițiile stabilite de respectivele acte de înființare.

Pentru a avea drept de decizie în cadrul unui ONG deja existent, membrii Coaliției pentru Dezvoltarea României trebuie să devină membri ai organelor de conducere din cadrul respectivei organizații.

Activitatea unui ONG este condusă, după caz, de:

- (a) adunarea generală (e.g. în cazul unei asociații);



(b) consiliul director.

Totodată, dacă ONG-ul nu este de utilitate publică, vor putea fi efectuate demersurile descrise la punctul 2.2. în vederea obținerii statutului de utilitate publică, dacă sunt îndeplinite condițiile de eligibilitate menționate.

În cazul în care se optează pentru aderarea la un ONG deja existent, sugerăm efectuarea unei scurte analize prealabile în vederea stabilirii:

- condițiilor în care o persoană poate deveni membru al ONG-ului, precum și membru al organelor de conducere conform prevederilor actului constitutiv și ale statutului;
- îndeplinirea condițiilor de eligibilitate pentru a deveni ONG de utilitate publică, în cazul în care ONG-ul avut în vedere nu deține deja acest statut;
- eventualelor modificări care trebuie efectuate la nivelul ONG-ului pentru a obține statutul de utilitate publică, dacă este cazul;
- eventualelor modificări necesare pentru a se încadra în obiectivele urmărite de CDR (e.g. schimbarea obiectului de activitate).

5 **OPȚIUNEA 3 – ÎNFIINȚAREA UNUI ONG CA EFECT AL LEGII PRIN DEROGARE DE LA PREVEDERILE OG 26/2000**

Conform art. 85 din OG 26/2000, *persoanele juridice de utilitate publică - asociații, fundații sau alte organizații de acest fel - înființate prin legi, ordonanțe, decrete-lege, hotărâri ale Guvernului sau prin orice alte acte de drept public nu intră sub incidența prevederilor prezentei ordonanțe, ci rămân supuse reglementărilor speciale care stau la baza înființării și funcționării lor.*

Astfel, există o categorie distinctă de ONG-uri care nu sunt supuse prevederilor OG 26/2000 și funcționează în conformitate cu legea, ordonanța, hotărârea de guvern, etc. prin care a fost înființat.

Cu titlu de exemplu, în conformitate cu prevederile art. 85 menționat mai sus, am identificat Legea nr. 73/2014 privind înființarea Fundației "Proiect Ferentari" (denumită în continuare „**Fundația**”). În cadrul legii, Fundația este definită ca fiind o persoană juridică română, apolitică, fără scop patrimonial, de utilitate publică. Prin urmare, în ipoteza înființării unui astfel de ONG prin derogare de la prevederile OG 26/2000, nu ar mai fi necesară parcurgerea procedurii descrise la punctul 2.2 de mai sus.

Un alt avantaj în cazul Fundației îl reprezintă stabilirea atribuțiilor sale prin legea de înființare. După cum se poate observa din prevederile legii, Fundației **îi sunt delegate puteri care aparțin puterii executive a statului** (e.g. facilitează dialogul cu implementatorii selectați în cadrul contractelor-cadru, devine implementatorul schemelor de grant, implementează activități investiționale, stabilește priorități investiționale la anumite niveluri, propune fiecărui consiliu județean planurile de dezvoltare și asistă consiliile locale în crearea acestor planuri de dezvoltare), fiind înființată în subordinea Secretariatului General al Guvernului.



Având în vedere cele de mai sus, înființarea unui ONG prin lege, ordonanță, decret-lege, hotărâre de Guvern sau prin orice alte acte de drept public prezintă unele avantaje față de înființarea unui ONG în temeiul OG 26/2000 sau față de aderarea la un ONG deja existent. Cu toate acestea, este recomandabilă redactarea precaută a proiectului legislativ, astfel încât să nu dea naștere unor eventuale excepții de neconstituționalitate, cum s-a întâmplat în cazul Fundației „Proiect Ferentari”.

6 CONCLUZIE

Din analiza celor trei opțiuni menționate mai sus, se poate concluziona că cel mai eficient mod de a atinge obiectivele urmărite ar putea consta în aderarea la un ONG de utilitate publică deja existent (punctul 4 de mai sus). O condiție importantă în acest sens reprezintă identificarea unui astfel de ONG cu o reputație bună și care este pregătit să își asume obiectivele CDR.

De asemenea, înființarea unui ONG de utilitate publică prin lege, ordonanța, hotărâre de guvern etc. prin derogare de la prevederile OG 26/2000 reprezintă o oportunitate ce poate fi explorată. Aceasta opțiune prezintă avantajul că formalitățile menționate sub punctul 3 de mai sus cu privire la recunoașterea statutului ONG-ului de utilitate publică nu mai sunt necesare. Totodată, prin legea de înființare ar putea fi delegate și anumite puteri acestui ONG așa cum putem observa în cazul Fundației „Proiect Ferentari”.

În ceea ce privește înființarea unui ONG de utilitate publică (punctul 3 de mai sus), considerăm că această opțiune prezintă avantajul de a putea structura ONG-ul întocmai cu principiile și obiectivele CDR. Cu toate acestea, recunoașterea statutului de utilitate publică al unui astfel de ONG nu se poate face imediat după înființare ci doar cel puțin 3 ani de activitate și cu respectarea anumitor condiții și formalități. În acest sens, procedura de recunoaștere a statutului de utilitate publică reprezintă un dezavantaj important având în vedere intenția CDR de a implementa strategia în sectorul IMM-urilor în cel mai scurt timp posibil.

