



\_\_\_\_\_ nr. \_\_\_\_\_  
la nr. \_\_\_\_\_ din \_\_\_\_\_

Tudor LAZĂR,  
Adjunctul Avocatului Poporului

## Raport

### Monitorizarea nivelului de conlucrare dintre stat și ONG de utilitate publică care prestează servicii sociale păturilor social-vulnerabile

executor: Elena Draghici,  
consultant SIM

2015

## **CUPRINS:**

1. Cadrul legislativ privind conlucrarea organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică și structurile statale
2. Organizațiile neguvernamentale de utilitate publică din RM
3. Modul de conlucrare dintre organizațiile neguvernamentale de utilitate publică cu instituțiile statale
4. Concluzii/Recomandări

## *Introducere*

Evoluția socială dintr-un stat sau altul mereu implică necesitatea efectuării unor modificări la nivel de administrație publică.

Apariția și dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale (ONG), în esență, reprezintă o formă a democratismului, ce contribuie la promovarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, Republica Moldova nefiind excepție.

O atenție deosebită Avocatul Poporului acordă ONG-ilor de utilitate publică ce prestează servicii sociale păturii social vulnerabile (persoanelor cu dizabilități, victimelor torturii, victimelor violenței în familie, persoanelor în etate, mamelor cu mulți copii, copiilor orfani sau aflați fără grija părintească).

Dat fiind faptul că ONG-le, în linii mari, preiau o parte din sarcinile statului în domeniul protecției sociale, ar fi echitabil de găsit o modalitate legală și echidistantă de protecție și susținere a acestora.

Acesta a fost motivul pentru care Avocatul poporului a inițiat procesul de monitorizare a coraportului dintre instituțiile guvernamentale și cele neguvernamentale.

## **1. Cadrul legislativ privind conlucrarea ONG-ilor de utilitate publică și structurile statale**

Termenul de “societate civilă”, potrivit definiției date de Organizația Națiunilor Unite reprezintă: “entități nonprofit, grupuri voluntare de cetățeni, organizate la nivel local, național și internațional pentru a scoate în evidență probleme de interes public. Totalmente orientate spre și create de persoane cu interese comune, acestea realizează diverse servicii și funcții umanitare, reprezintă nevoile cetățenilor în fața structurilor guvernamentale, monitorizează implementarea politicilor și a programelor și susțin participarea sectorului civil la nivel comunitar”<sup>1</sup>.

Legea cu privire la asociațiile obștești definește asociația obștească drept o organizație necomercială, independentă de autoritățile publice, constituită benevol de cel puțin două persoane fizice și/sau juridice (asociații obștești), asociate prin comunitate de interese în vederea realizării, în condițiile legii, a unor drepturi legitime.

Cadrul legal de bază care reglementează activitatea organizațiilor neguvernamentale este:

- Constituția Republicii Moldova;
- Legea nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, Republicat: Monitorul Oficial al R. Moldova nr.153-156BIS din 02.10.2007;
- Legea nr. 121 din 18.06.2010 Voluntariatului, Monitorul Oficial nr.179-181/608 din 24.09.2010;
- Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale, Monitorul Oficial nr.155-158/541 din 03.09.2010, art.11 ;
- Legea nr. 179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat, Monitorul Oficial nr.165-166/605 din 02.09.2008;
- Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007, art.14, alin.(2), lit. j), art.29, alin.(1), lit. r), art.44, alin.(1), lit. t);
- Codul fiscal al Republicii Moldova, art.90<sup>1</sup> alin. (3<sup>5</sup>);
- Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei, aprobate prin Legea nr. 205 din 28.09.2012, Monitorul Oficial nr.1-5/4 din 04.01.2013 ș.a.

---

<sup>1</sup> <http://www.ngo.bham.ac.uk/Definingfurther.htm>;

Dat fiind faptul că obiectul analizei sunt ONG-le care prestează servicii sociale păturii social-vulnerabile atenția va fi focusată exclusiv asupra acestora.

## **2. Organizațiile neguvernamentale de utilitate publică din Republica Moldova**

În sensul Legii cu privire la asociațiile obștești<sup>2</sup>, „...activitatea de utilitate publică este activitatea asociației obștești desfășurată în interes general sau în interesul unor colectivități locale, care, fiind realizată în mod gratuit sau la preț redus pentru persoanele sau grupurile dezavantajate, contribuie la dezvoltarea sau susținerea: ...protecției sociale a persoanelor cu dizabilități, a pensionarilor, copiilor, adolescenților, persoanelor strămutate, familiilor cu mulți copii și/sau socialmente vulnerabile, a altor persoane defavorizate...”.

Politica publică în domeniu este orientată spre susținerea societății civile<sup>3</sup> întru dezvoltarea acesteia.

Potrivit Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015<sup>4</sup> unul din obiectivele generale este promovarea și consolidarea durabilității financiare a societății civile, în urma căruia se urmărește drept rezultat instituirea mecanismelor adecvate pentru asigurarea viabilității financiare a acestora.

Situația ONG-ilor din Republica Moldova este mai puțin monitorizată, deoarece nu există o instituție care să ducă evidența acestora.

Ministerul Justiției a relatat: „Conform Regulamentului aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 345 din 30.04.2009, Ministerul Justiției ține Registrul de Stat al Organizațiilor Necomerciale ([www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md)), în care există înscrieri referitoare la denumirea, data înregistrării, numărul înregistrării, cod fiscal /IDNO, sediul juridic și conducătorul organizațiilor necomerciale.

Astfel, Ministerul Justiției nu duce evidența organizațiilor necomerciale după scopul și genul de activitate a acestora.”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Legea nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, Republicat: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.153-156BIS din 02.10.2007, art.30, alin.(1), lit.f);

<sup>3</sup> Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007, art.14, alin.(2), lit. j), art.29, alin.(1), lit. r), art.44, alin.(1), lit. t); Legea nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, Republicat: Monitorul Oficial al R. Moldova nr.153-156BIS din 02.10.2007, art.8; Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale, Monitorul Oficial nr.155-158/541 din 03.09.2010, art.11 s.a.;

<sup>4</sup> Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și a Planului de acțiuni pentru Implementarea Strategiei, aprobate prin Legea nr. 205 din 28.09.2012, Monitorul Oficial nr.1-5/4 din 04.01.2013;

<sup>5</sup> Scrisoarea Ministerului Justiției nr.05/5060 din 20.05.2015;

Pînă la momentul de față au fost înregistrate aproximativ 9823<sup>6</sup> de organizații neguvernamentale.

După cum a fost constatat, la momentul actual, nu există o bază de date care să structureze ONG-le după anumite criterii și anume: după tipul organizațiilor active/pasive; după tipul organizațiilor de utilitate publică, cartarea acestora după scopul și genul de activitate. Acești indicatori ar facilita procesul de elaborare a politicii publice în toate domeniile de activitate și ar permite planificarea bugetară în sectorul respectiv. Mai mult ca atît, potrivit unor surse<sup>7</sup>: „...lipsa unei statistici oficiale ale ONG, ar confirma presupunerea despre o distribuire inechitabilă și netransparentă a surselor financiare din impozitul pe venit reținut din salariile angajaților pentru susținerea financiară a ONG-ilor de utilitate publică și a instituțiilor religioase din Moldova.”.

Ținem să menționăm că ONG-le în esență își desfășoară activitatea în bază de donații și granturi din exterior. Din aceste motive sunt perioade cînd din lipsa granturilor acestea nu au posibilitatea să-și continue activitatea în mod firesc. Acest fapt îngrijorează, în special, în cazul asociațiilor de utilitate publică ce prestează servicii sociale păturii social vulnerabile, deoarece întreruperea unor terapii sociale sau psihologice persoanelor cu dizabilități, victimelor torturii, victimelor violenței în familie, copiilor orfani sau aflați fără grija părintească duce la regresul procesului de incluziune socială.

Trebuie de menționat că din cauza incapacității statului de a acoperi toate aspectele vieții sociale în sectorul protecției sociale, aportul societății civile la capitolul respectiv este incontestabil. Din aceste considerente Guvernul urmează să stabilească condiții clare de selectare a organizațiilor necomerciale din domeniul protecției sociale pentru a le putea oferi un suport în activitatea ce o desfășoară. În paralel urmează de menționat că stabilirea unui mecanism de susținere guvernamentală a organizațiilor necomerciale implică necesitatea elaborării unui mecanism de monitorizare a modului de utilizare a acestor mijloace financiare.

Identificarea unui program eficient de cartare a ONG-ilor reprezintă una din prioritățile care solicită atenția Guvernului. Deoarece, revenind la ideea expusă anterior, existența unei baze de date bine structurate ar facilita procesul de planificare a surselor financiare, precum și a mecanismului de implementare mai eficientă a politicii publice inclusiv din domeniul protecției sociale.

---

<sup>6</sup> <http://rson.justice.md/organizations>;

<sup>7</sup> <http://www.costandachi.eu/?p=899>;

### **3. Modul de conlucrare dintre organizațiile neguvernamentale de utilitate publică cu instituțiile statale**

În conformitate cu art.8, alin.(1) al Legii cu privire la asociațiile obștești: „(1) Statul poate să acorde sprijin asociațiilor obștești prin finanțarea cu destinație specială, la cererea acestora, a unor programe sociale, științifice și culturale, prin încheierea unor contracte pentru executare de lucrări și prestare de servicii, precum și prin plasarea, pe bază de concurs, a unor comenzi sociale de realizare a diferitelor programe de stat unui număr nelimitat de asociații obștești... În relațiile cu asociațiile obștești care desfășoară activitate în același domeniu, organele de stat nu trebuie să acorde preferințe nici uneia din ele.”.

Sprijinul asociațiilor obștești presupune mai multe aspecte: fiscal<sup>8</sup>, economic, social ș.a.

În domeniul protecției sociale, la momentul actual, nu există un cadru normativ care să reglementeze expres condițiile și modul de susținere financiară a organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică care prestează servicii sociale păturii social vulnerabile. Există însă reglementări<sup>9</sup> ce creează posibilitatea operării modificărilor necesare în domeniul respectiv.

Dacă în domeniul culturii<sup>10</sup>, tineretului și sportului<sup>11</sup>, precum și-n domeniul ocrotirii sănătății au fost operate modificări la capitolul respectiv, în domeniul protecției sociale lucrurile n-au evoluat suficient.

Recent Ministerul Sănătății a elaborat Regulamentul cu privire la modul de finanțare din bugetul de stat a proiectelor în domeniul sănătății publice realizate de către asociațiile obștești, ceea ce oferă undă verde societății civile din domeniu ocrotirii sănătății să aplice pentru a beneficia de o susținere parțială din partea statului.

Practica existentă în domeniile enumerate atestă necesitatea creării condițiilor prielnice de susținere și a asociațiilor obștești din domeniul protecției sociale.

Trebuie de menționat că în mai multe țări există practica de susținere a organizațiilor neguvernamentale de către stat și aici am putea exemplifica: Rusia, Azerbaidjan<sup>12</sup>, Tadjikistan<sup>13</sup>, România<sup>14</sup> ș.a.

---

<sup>8</sup> Codul fiscal al Republicii Moldova, art.901 alin. (35);

<sup>9</sup> Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale, Monitorul Oficial nr.155-158/541 din 03.09.2010, art.11, Legea nr. 179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat;

<sup>10</sup> Hotărîrea Guvernului nr. 834 din 08.10.2014 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de finanțare din bugetul de stat a proiectelor culturale desfășurate de asociațiile obștești, Monitorul Oficial nr.313-318/874 din 17.10.2014 ;

<sup>11</sup> Hotărîrea Guvernului nr. 1213 din 27.12.2010 privind aprobarea unor măsuri de susținere a activităților pentru tineret;

<sup>12</sup> [http://azertag.az/ru/xeber/UKAZ\\_PREZIDENTA\\_AZERBAIDZHANSKOI\\_RESPUBLIKI\\_O\\_SOZDANII\\_SOVETA\\_GOSUDARSTVENNOI\\_PODDERZHKI\\_NEPRAVITELSTVENNYX\\_ORGANIZACII\\_PRI\\_PREZIDENTE\\_AZERBAIDZHANSKOI\\_RESPUBLIKI-677570](http://azertag.az/ru/xeber/UKAZ_PREZIDENTA_AZERBAIDZHANSKOI_RESPUBLIKI_O_SOZDANII_SOVETA_GOSUDARSTVENNOI_PODDERZHKI_NEPRAVITELSTVENNYX_ORGANIZACII_PRI_PREZIDENTE_AZERBAIDZHANSKOI_RESPUBLIKI-677570) ;

Insistăm asupra implementării practicii respective și-n domeniul protecției sociale din cauza că în Republica Moldova există ONG-ri, care au constituit centre de reabilitare pentru persoane cu dizabilități mintale, cu dizabilități locomotorii, pentru copii cu dizabilități, pentru victimele violenței în familie și a victimelor torturii, centre de zi pentru copii cu dizabilități, pentru persoane în etate, orfeline ș.a.

Aportul acestor organizații este semnificativ în procesul de incluziune socială a păturilor social-vulnerabile. Din aceste considerente susținerea inclusiv și financiară a acestora va contribui la implementarea politicii publice în domeniul protecției sociale.

În cadrul monitorizării nivelului de conlucrare dintre stat și organizațiile neguvernamentale de utilitate publică care prestează servicii sociale păturii social-vulnerabile au fost identificate mai multe aspecte problematice:

- evidența statistică superficială a organizațiilor neguvernamentale;
- inexistența unei baze de date a ONG-lor de utilitate publică pe domeniile de activitate;
- inexistența unui mecanism guvernamental de susținere financiară a organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică ce prestează servicii sociale păturii social vulnerabile.

Deficiențele depistate implică necesitatea operării unor modificări atât de ordin normativ cât și administrativ.

---

<sup>13</sup>

<http://tajikngo.centreict.net/tj/news/item/2803-gosudarstvennaya-podderzhka-nepravitelstvennyih-organizatsiy.html>

<sup>14</sup> Atlasul economiei sociale 2014, autor: Cristina Barna;



#### **4. Concluzii/Recomandări**

Politica publică în domeniul protecției sociale implică conlucrarea statului cu ONG-le de utilitate publică care prestează servicii sociale păturii social vulnerabile.

Legislația în vigoare creează premise de conlucrare sustenabile, însă după cum a fost expus nu există un act normativ care să stabilească expres condițiile de selectare a ONG-lor de utilitate publică din domeniu pentru a fi eligibile de susținerea financiară din partea statului. Necesitatea susținerii ONG-lor reiese din rolul pe care acestea îl au pentru comunitate și anume:

- de a implementa politica publică în domeniul protecției sociale;
- de a acoperi necesitățile populației ce nu pot fi cuprinse de instituțiile statului;
- de a identifica cele mai stringente necesități ale comunității;
- de a sensibiliza comunitatea la problemele persoanelor social vulnerabile;
- de a participa la luarea deciziilor publice.

Reieșind din cele expuse și întru soluționarea problemei existente recomandăm:

Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei:

- elaborarea unui cadru normativ, care să reglementeze expres modul de susținere financiară a ONG-lor de utilitate publică din domeniul protecției sociale cu:
  - stabilirea unor condiții echitabile și echidistante pentru selectarea ONG-lor;
  - stabilirea unui mecanism legal și echidistant de monitorizare a modului de utilizare a mijloacelor publice de către ONG-ri;
  - identificarea unor noi măsuri de susținere a ONG-lor de utilitate publică (asistența periodică din partea statului la capitolul

instructiv, dezvoltarea activității, reducerea cheltuielilor pentru serviciile comunale ș.a.);

- intensificarea modului de conlucrare cu ONG-le de utilitate publică.

Ministerului Justiției:

- 1) identificarea unui program eficient de ducere a evidenței a ONG-lor structurându-le după mai mulți indicatori;
- 2) elaborarea unei noi strategii de dezvoltare a societății civile.

O conlucrare eficientă dinte stat și ONG poate avea loc doar în cazul stabilirii unor mecanisme legale de susținere reciprocă. Susținerea respectivă presupune stabilirea unor pîrghii legale de susținere inclusiv și financiare din partea statului și implicarea ONG-lor la implementarea politicii publice în domeniul protecției sociale.