

ANALIZA MECANISMELELOR DE FINANTARE DIRECTA DE LA BUGETUL DE STAT PENTRU ORGANIZATII NEGUVERNAMENTALE IN ROMANIA

*Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile - FDSC
Centrul de Asistență pentru Organizații Neguvernamentale - CENTRAS
mai 2007*

Studiu finantat de:



Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe
Washington, D.C., USA



PROGRAMUL
DE CONSOLIDARE A
SOCIETATII CIVILE
DIN ROMANIA



Acest material a fost elaborat cu sprijinul oferit de **CEE TRUST** prin intermediul proiectului "Intarirea capacitatii financiare a ONG-urilor din România" și misiunea din Romania a **Agentiei de Dezvoltare Internationala a Statelor Unite ale Americii (USAID)**, prin intermediul proiectului "Programului de consolidare a societatii civile din Romania"

Opiniile si informatiile prezentate in aceste pagini sunt cele ale autorilor si nu reprezinta neaparat punctul de vedere al USAID

Lista acronime

AFCN - Administratia Fondului Cultural National
AFM - Administratia Fondului de Mediu
ANPDC - Agentia Nationala pentru Protectia Drepturilor Copilului
ANPH- Agentia Nationala pentru Protectia Persoanelor cu Handicap
ANSIT – Agentia Nationala pentru Sprijinirea Initiativei Tinerilor
ANT – Autoritatea Nationala pentru Tineret
ASG - Agentia pentru Strategii Guvernamentale
DRI - Departamentul de Relatii Interetnice
DRRP - Departamentul pentru Relatia cu Romanii de Pretutindeni din cadrul Ministerului Afacerilor Externe
ECNL – European Center for Not-for-profit Law
MAE - Ministerul Afacerilor Externe
MMSSF- Ministerul Muncii, Solidaritatii Sociale si Familiei

Autori:

Valentin Burada

Diana Berceanu

Claudia Petrescu

Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile, aprilie 2007

Abstract

Prezentul raport isi propune sa realizeze o analiza a finantarilor din bugetul de stat pentru ONG-uri, integrand intr-un studiu comprehensiv informatiile furnizate de catre autoritatile centrale si organizatiile neguvernamentale precum si datele prelucrate din surse secundare (analiza cadrului legal, analiza finantarilor oferite de catre institutiile autoritatilor centrale). Studiul isi propune sa contribuie la elaborarea de catre ONG-uri a unui mecanism transparent si eficient care sa permita monitorizarea permanenta si continua a finantarilor oferite de catre Ministere sau autoritati centrale.

Studiul are ca obiective:

- Analiza mecanismelor de finantare de la bugetul de stat pentru ONG-uri in Romania inclusiv din perspectiva comparata a politicilor europene in materie de finantare directa de la bugetul de stat;
- Identificarea punctelor slabe a acestor mecanisme in Romania si formularea de sugestii privind imbunatatirea lor.

In cadrul studiului a fost analizat nivelul finantarilor directe furnizate in 2006 pentru ONG-uri, au fost realizate corelatii intre autoritatile centrale finantatoare, beneficiari si forma de finantare oferita, au fost studiate mecanismele de finantare a sapte din cei mai importanti finantatori institutionali in functie de normele, principiile si criteriile pe baza carora este acordata finantarea si au fost elaborate recomandari care sa contribuie la imbunatatirea acestor mecanisme.

Diversitatea metodelor de cercetare folosite pentru culegerea datelor a permis analiza coerenta si obtinerea unor date de actualitate dar si de interes pentru organizatii care au permis nu doar formularea unor concluzii relevante dar si elaborarea unor strategii care sa contribuie la cresterea finantarilor de la bugetul de stat pentru ONG-uri.

Interpretarea datelor obtinute au aratat ca principalele probleme care afecteaza calitatea finantarii directe de la bugetul de stat sunt:

- de natura juridica (ex. interpretarea legii 350);
- de proces (la nivelul proceselor de planificare, evaluare si monitorizare);
- de principii care guverneaza finantarea ne-rambursabila (ex. Transparenta, co-finantarea).

Concluzia principala a studiului este ca imbunatatirea mecanismelor de finantare presupune schimbari la nivelul cadrului de reglementare (la nivel legislativ, prin modificari aduse legii 350) si de implementare (prin stabilire de proceduri clare, coerente si transparente) si de aceea implica angajamentul comun atat al autoritatilor centrale finantatoare, cat si al ONG-urilor beneficiare.

Metodologie

Studiul este cuprinzător atât prin analiza actorilor care acordă finanțare (autorități publice) și a beneficiarilor finanțării (organizații neguvernamentale) cât și varietatea metodelor utilizate pentru culegerea datelor (chestionare autoaplicate, interviuri semistructurate, focus group, analiză secundară de date). Studiul este structurat pe două niveluri: nivelul teoretic care a descris mecanismele de finanțare existente și legislația care le reglementează și nivelul analitic care a prelucrat informațiile obținute. Această abordare a permis atât analiză comprehensivă a datelor colectate cât și validarea acestora.

Mecanismele folosite pentru culegerea datelor necesare studiului au fost următoarele:

Chestionarul

Prima etapă a studiului, realizată în perioada octombrie-noiembrie 2006, a constat în elaborarea unui chestionar destinat organizațiilor neguvernamentale. Chestionarul a urmărit să identifice în ce măsură ONG-urile active în sfere diferite ale societății civile solicită finanțare de la bugetul de stat, care sunt tipurile de finanțare obținute (subsidii, achiziții, granturi), care este procentul finanțării de la bugetul de stat raportat la întregul buget al organizației, și nivelul de informare cu privire la oportunitățile de finanțare de la bugetul de stat. De asemenea, chestionarul a verificat cum percep organizațiile neguvernamentale, din perspectiva aplicabilității, coerenței, flexibilității și clarității, mecanismele prin care se acordă finanțare de la bugetul de stat.

Pentru a asigura diseminarea la nivel național dar și pentru a asigura o rată de răspuns mai mare într-un interval de timp limitat, chestionarul a fost transmis electronic și completat de organizații. Chestionarul autoaplicat a fost transmis către un număr de peste 800 ONG-uri din baza de date a FDSC. Au fost primite 113 de chestionare completate, organizațiile respondente acoperind 12 domenii de activitate.

Analiza secundară de date

Concomitent cu transmiterea chestionarului, în perioada octombrie 2006- decembrie 2006, a fost elaborată o cerere de informație publică pe baza legii 544 care a fost ulterior adresată unui număr de 48 instituții și autorități ale statului. Obiectul solicitării a fost identificarea instituțiilor care acordă finanțare de la bugetul de stat, nivelul finanțării acordate în perioada 2006, numele organizațiilor care au primit finanțarea și tipul finanțării acordate. Din cele 32 de răspunsuri primite, au fost identificate 13 instituții și autorități care acordă finanțare pentru ONG-uri.

În completarea informațiilor primite de la instituțiile publice au fost analizate informațiile aflate pe paginile de web ale instituțiilor vizate, precum și alte surse secundare (eg. rapoarte redactate de instituții de profil din România sau UE, statistici etc).

Interviuri semistructurate

A doua etapa a studiului, desfasurata in perioada decembrie 2006-februarie 2007, a constat in realizarea de interviuri cu reprezentanti ai autoritatilor publice care acorda finantare si ai ONG-urilor beneficiare.

Alcatuirea ghidului de interviu pentru autoritatile publice a fost avut in vedere obtinerea acelor informatii care nu au fost furnizate prin cererea de informatie publica sau nu figurau pe paginile de web ale institutiilor. Interviul a fost centrat pe descrierea proceselor (planificare, evaluare, implementare) si procedurilor (monitorizare) specifice fiecarui tip de mecanism de finantare al institutiei intervievate. Au fost organizate patru interviuri fata in fata cu reprezentantii autoritatilor publice.

Interviurile cu reprezentantii organizatiilor neguvernamentale au fost realizate pentru a veni in sprijinul datelor cantitative oferite de analiza chestionarelor. Mai mult decat atât interviurile au abordat si alte teme cum ar fi masura in care organizatiile sunt consultate sau implicate in procesul de planificare sau recomandari de imbunatatire a mecanismelor de finantare. Au fost organizate patru interviuri cu reprezentati ai organizatiilor neguvernamentale.

Focus grup

Un numar de 8 organizatiile beneficiare de finantare de la Autoritatea Nationala pentru Protectia Copilului (ANPDC) si Autoritatea Nationala pentru Protectia Persoanelor cu Handicap (ANPH) au fost invitate sa participe la un focus grup organizat in februarie 2007 pentru a identifica problemele aparute in contractarea pe PIN-uri si alte programe derulate de catre cele doua autoritati publice si solutiile de imbunatatire a acestor mecanisme de finantare.

Finantarea guvernamentala: modele de politici si practici europene

Principalele surse de finantare de care pot beneficia organizatiile neguvernamentale sunt finantarile nerambursabile private (donatii ale cetatenilor individuali, donatii ale companiilor sau finantari nerambursabile din partea unor fundatii sau fonduri private), finantarile publice (granturi nerambursabile, contracte de servicii, acordate de catre guverne, autoritati locale, agentii si organizatii neguvernamentale), venituri generate prin activitati proprii (cotizatii ale membrilor, comercializare de produse proprii – publicatii, produse de artizanat, etc. -, taxe de participare la diverse evenimente (baluri de caritate, conferinte, etc.). Dupa 1989, in Romania, donorii internationali – publici si privati - au reprezentat principala sursa de finantare a sectorului. In 2001⁸, finantarea internationala era estimata la peste 90% din totalul granturilor acordate organizatiilor neguvernamentale (estimarea nu include finantarea publica interna). Incepand cu perioada 2000-2001 s-a inregistrat o scadere a granturilor internationale, aceasta descrestere continuand mai accentuat odata cu aderarea la Uniunea Europeana. Majoritatea donozilor internationali parasesc Romania mutandu-si operatiunile in state mai sarace.

Reducerea fondurilor furnizate de donorii internationali reprezinta o amenintare serioasa pentru sustenabilitatea organizatiilor neguvernamentale din Romania si pentru beneficiarii serviciilor pe care aceste organizatii le ofera.

Pe de alta parte filantropia interna este inca insuficient dezvoltata. In 2005-2006, suma directionata de catre contribuabilii individuali, in baza prevederii 2% din Codul Fiscal, catre entitati non-profit este de 17 683 973 RON (aproape 5.3 milioane de euro). Doar 8.6% dintre contribuabili au folosit aceasta prevedere legala¹.

Marile companii active in Romania desfasoara programe de responsabilitate sociala acordand finantari unor organizatii neguvernamentale. In 2006, in selectia pentru cele mai reprezentative proiecte de responsabilitate sociala a companiilor in cadrul Galei „Oameni pentru Oameni” organizate de Camera Americana de Comert in Romania si Asociatia pentru Relatii Comunitare au fost inscise proiecte in valoare totala de 6,7 milioane de euro.

In Uniunea Europeana, finantarea guvernamentala reprezinta o parte esentiala din venitul total al organizatiilor neguvernamentale. Potrivit *European Citizen Action Service (ECAS)*, un ONG european tipic primeste circa jumătate din veniturile sale din surse publice. ECAS considera ca din acest motiv, relatia financiara care exista intre sectorul ONG si finantatorii publici este una vitala.² In 2003, procentul veniturii sectorului neguvernamental obtinut din finantari guvernamentale varia intre 30 (Suedia, Norvegia) la peste 70 (Belgia, Irlanda) in Europa de Vest, si, in tarile CEE, de la aproape 20 (Slovia) la 40 (Republica Ceha).³ Finantarea guvernamentala pentru sectorul ONG era estimata in 1995 la 5% din totalul veniturilor de care dispuneau organizatiile neguvernamentale din Romania.⁴ Valoarea totala

⁸ Examinarea principalilor donori ce sprijina sectorul ONG din Romania-studiu efectuat la cererea Forumului Donozilor din Romania 2001.

¹ Conform raportului « **Primele rezultate nationale ale campaniei 2% din 2006** », <http://www.doilasuta.ro/rezultatenationale.htm>

² European Citizen Action Service, *The Financial relationship between NGOs and the European Commission*, November 2004

³ Nilda Bullain si Radost Toftisova, *A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation*, in *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 7, Issue 4, September 2005

⁴ World Bank, *NGO Stock-Taking in Romania*, 1998

a finantarii guvernamentale pentru organizatii neguvernamentale reprezenta atunci 9,5 milioane de dolari. In 2006, finantarea de la autoritatile publice centrale romanesti se cifreaza undeva in jurul a 17 milioane de dolari.

Tipurile de finantare guvernamentala pentru organizatiile neguvernamentale intra in doua categorii principale:

- *finantarea directa* care consta in sprijin financiar alocat din bugetul public la nivel central catre o organizatie neguvernamentala in mod direct, fiind inscris ca si cheltuiala bugetara in anul financiar dat. In general fondurile prevazute sunt redirectionate prin diverse agentii guvernamentale (ministere, fundatii publice sau fonduri) sau alte surse publice (ex. Loterii nationale).
- *sprijinul financiar indirect*. Acesta nu include un transfer direct al banilor sau proprietatii; el reprezinta un beneficiu acordat organizatiilor neguvernamentale care le permite sa foloseasca bunurile respective pentru a si indeplini obiectivele statutare decât pentru a acoperi alte obligatii financiare. Un astfel de sprijin nu va apare in bugetul public ca o cheltuiala directa. Acest tip de sprijin contine avantajele fiscale. De exemplu impozitul pe venit care nu va fi colectat, din cauza tratamentului special al organizatiilor neguvernamentale, este considerat sprijin indirect.⁵

In ceea ce priveste finantarea directa, in general, sprijinul guvernamental apare fie sub forma unei finantari pentru bunuri sau servicii care cad in sfera de competenta a sectorului public, fie ca sprijin programatic pentru activitatile organizatiilor neguvernamentale. Relatiile financiare cu sectorul neguvernamental pot fi controlate direct de catre guvern (Germania) sau de agentile sale (Agentia Suedeza Internationala de Cooperare) sau prin institutii specifice (Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile din Croatia sau Fondul Civil National din Ungaria).⁶

1. Politici de finantare guvernamentala: modele europene

Politicile guvernamentale si abordarea finantarii guvernamentale pentru sectorul nonprofit sunt determinate in principal de rolul in dezvoltarea societatii si implementarea obiectivelor guvernamentale care sunt atribuite celui de al treilea sector. Viziunea „europeana” cea mai avansata priveste sprijinul financiar pentru organizatiile neguvernamentale ca fiind o parte a politicii guvernamentale, pozitionand guvernul si organizatiile intr-o relatie de parteneriat constructiv in indeplinirea unor roluri politice si sociale importante.⁷ Acolo unde aceasta viziune este predominanta, aceasta politica este insotita de un sistem bine dezvoltat de oferire de sprijin public pentru sectorul neguvernamental, articulat fie la nivelul politic central, de catre legislatie, fie de un document de politica guvernamentala, fie de un document bilateral tip compact (Marea Britanie), sau de acte ale altor autoritati publice, inclusiv guvernul (Croatia) sau un minister (Germania), sau alta institutie.⁸

⁵ Bullain 2005

⁶ Bullain 2005

⁷ Bullain 2005

⁸ Bullain 2005

La nivel european au fost identificate⁹ patru mari abordari care determina relatia dintre guvern si organizatiile neguvernamentale si care influenteaza tipurile de mecanisme finantare utilizate cu predilectie:

- Abordarea bazata pe program
- Abordarea bazata pe proiect
- Abordarea bazata pe oportunitati
- Abordarea "QUANGO" (organizatii neguvernamentale cvasi-autonome)

Cele patru abordari pot fi plasate pe un continuum pornind de la viziunea cea mai liberala (abordarea bazata pe program) si ajungand la viziunea cea mai restrictiva (abordarea "QUANGO"). Ele determina si un grad diferit de sprijin financiar pe care guvernele sunt dispuse sa il aloce sectorului neguvernamental (co-finantare sau finantare 100%).

Abordarea bazata pe program (co-finantare)

Guvernul priveste in mod pozitiv existenta organizatiilor neguvernamentale, a caror activitati le percepe ca fiind complementare cu propriile sale initiative. ONG-urile beneficiaza de fonduri, pe o baza contractuala, pentru a-si dezvolta propriile initiative. Relatiile dintre Guvern si ONG-uri se bazeaza pe incredere reciproca.

Abordarea bazata pe proiect (co-finantare)

Guvernul priveste cu scepticism si discomfort existenta ONG. Propunerile de proiecte venite din partea organizatiilor sunt evaluate individual de catre reprezentanti ai autoritatilor publice care verifica daca activitatile propuse se incadreaza intre prioritatile guvernamentale si daca sunt "acceptabile" din punct de vedere politic. Aceasta abordare determina ONG-urile sa fie mai putin atente in a-si urmari propria misiune si sa se transforme in vanatori de finantari oportunisti.

Abordarea bazata pe oportunitati (co-finantare sau finantare 100%)

Guvernul isi elaboreaza propriile strategii pentru rezolvarea anumitor probleme publice si invita diferiti actori exteriori sa propuna solutii. ONG-urile intra in competitie cu mediul economic, expertii independenti, institutii publice.

Abordarea "QUANGO" (finantare 100%)

Guvernul foloseste in mod constient o serie de ONG pentru a executa proiecte vizand indeplinirea obiectivelor guvernamentale.

European Center for non for profit Law (ECNL) a identificat de asemenea patru modele principale de cooperare intre organizatiile societatii civile si guvern:

- Un model corporatist (sau continental);
- Un model liberal (sau anglo-saxon)
- Un model social-democrat (sau scandinav)
- Un model emergent (sau mediteranean si est european)

⁹ Jean Bossuyt and Patrick Develtere, *Between autonomy and identity: The financing dilemma of NGOs in The Courier ACP-EU*, No. 152, July-August 1995: pages 76 - 78

Din perspectiva finantarii guvernamentale cele patru modele au o serie de caracteristici specifice:

Modelul corporatist este tipic in tari precum Germania, Austria, Olanda, Belgia, Luxemburg, Franta.

In Germania de exemplu, organizatiile neguvernamentale joaca un rol foarte important in furnizarea serviciilor sociale. Numai Caritas Germania are de pilda peste 400 000 de angajati.¹⁰ Ele preiau de la stat furnizarea a numeroase servicii, fiind principalul furnizor la nivel local si sunt parte a sistemului national de protectie sociala. Exista 6 mari organizatii umbrela in sfera serviciilor sociale care fac lobby si negociaza anual nivelul de finantare pe care il primesc de la guvern si pe care il redistribuie mai departe.

Principalele mecanisme de finantare in modelul corporatist sunt *subsidiile* si *sprijinul normativ*. Peste 50% dintre fondurile organizatiilor provin de la guvern, suplimentate de alocari de la bugetele locale. In Germania de exemplu, peste 65% din fondurile organizatiilor neguvernamentale provin din surse guvernamentale¹¹.

Modelul social-democrat se intalneste in tarile nordice (Suedia, Danemarca, Norvegia, Finlanda).

Pe de o parte organizatiile neguvernamentale au un rol mai putin important in furnizarea de servicii sociale. Pe de alta parte guvernul se implica mai putin in reglementarea sectorului asociativ. Sursele de finantare guvernamentale sunt si ele mai reduse (de exemplu in Suedia doar 29% din fondurile organizatiilor neguvernamentale provin din surse publice). In acest model predomina ca si mecanisme de finantare *granturile* si *contractarea*.

Modelul liberal este specific tarilor anglo-saxone (Marea Britanie, Irlanda)

La baza relatiilor dintre guvern si organizatii se afla intelegeri de tip contractual. ONG-urile nu sunt indreptatite legal in mod direct sa beneficieze de finantare de la guvern. In schimb, serviciile pe care guvernul doreste sa le externalizeze sunt scoase la licitatie si cea mai buna oferta castiga. ONG-urile intra in competitie cu actori din mediul privat. In afara de contracte, granturile sunt un alt mod de finantare a activitatilor ONG, ceea ce contribuie la sporirea caracterului competitiv in acest sector. 40% din fondurile organizatiilor provind din surse guvernamentale.

In Marea Britanie de exemplu, si mai recent in Polonia, este preferat un sistem competitiv al furnizarii servicii sociale. Atunci cand guvernul doreste furnizare unui serviciu de pe o lista a serviciilor de utilitate publica, el lanseaza o oferta publica. Organizatiile neguvernamentale ca si autoritatile administratiei publice locale (si companiile private in cazul Marii Britanii) intra in competitie pentru a câstiga contractul prin oferirea celui mai valoros serviciu. In acest caz, tipurile de costuri pe care guvernul le poate acoperi pot varia - cel mai adesea inasa aplicantii trebuind sa adune fonduri aditionale pentru a câstiga licitatia.¹²

¹⁰ Rupert Graf Strachwitz, Cooperation between the State and NGOs in Germany: Levelling the Playing Field, in Seal, Winter 2004

¹¹ Rupert Graf Strachwitz, Cooperation between the State and NGOs in Germany: Levelling the Playing Field, in Seal, Winter 2004

¹² Nilda Bullain si Radost Toftisova, A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation, in The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 7, Issue 4, September 2005

Modelul emergent este caracteristic tarilor mediteraneene (Spania, Italia, Portugalia, Grecia) si celor din Europa de est.

Serviciile sociale sunt un sector aflat intr-o faza de dezvoltare, iar activitatile din acest camp sunt puternic influentate de interventia Uniunii Europene (din punct de vedere al obligatiilor asumate de catre statele respective si al mecanisme de finantare existente). Nivelul filantropiei locale este mai scazut. Guvernele fie incearca sa controleze, fie neglijeaza total ONG-urile. Ca mod de finantare predomina *subsidiile* si *granturile*.

In Europa Centrala si de Est, de exemplu, unde guvernul a furnizat in mod traditional toate serviciile publice, institutiile guvernamentale existente sunt preocupate de conservarea locurilor de munca si veniturilor angajatilor publici si privesc adesea amenintatoare concurenta venita din partea organizatiilor neguvernamentale furnizoare de servicii sociale.¹³

2. Forme de finantare guvernamentala directa in Europa¹⁴

a. Subventii

Subventiile sunt finantari guvernamentale care ofera sprijin general activitatilor societatii civile si nu legate de un proiect specific. Ele pot fi folosite pentru a acoperi costurile operationale precum si implementarea unui proiect specific si servesc deci ca un sprijin general pentru organizatiile neguvernamentale care aduc contributii considerabile la implementarea politicilor guvernamentale. Astfel de finantari pot servi de asemenea la simbolizarea respectului sectorului public pentru societatea civila si meritele ei.

Aceasta forma de sprijin financiar este cea mai raspândita, in mod caracteristic, in tarile CEE, si folosirea sa este actualmente in declin. Acolo, subventiile directe de la buget sunt considerate o ramasita a perioadei comuniste: acele organizatii care au facut lobby cu succes in timpul schimbarii sistemului au obtinut o pozitie speciala in buget si au devenit indreptatite la subventii, precum Crucea Rosie (in aproape fiecare tara), sau Federatia Nationala a Pensionarilor, a Pionierilor sau a persoanelor nevazatoare. In Ungaria, Legea Bugetului Anual aloca subventii la aproape 25 de organizatii listate in anexa la Lege, dar numai câteva dintre ele sunt implicate in furnizarea actuala de servicii sau in alte forme de activitati de beneficiu public.

De obicei, subventiile distribuite prin ministere sau alte institutii guvernamentale merg direct catre societatea civila care lucreaza in domeniul unui minister, care pot include de asemenea si organizatiile de advocacy.

Ca o forma de sprijin bugetar, subventiile pot fi furnizate din bugetele centrale, de obicei pe baza legii. Ele pot de asemenea fi oferite prin deciziile administrative ale autoritatilor publice, de obicei in baza unei legi. In Ungaria, de exemplu, Parlamentul obisnuieste sa determine pe baza recomandarilor Comisiei Parlamentare pentru Organizatii Civice, care dintre organizatiile neguvernamentale aplicante ar putea obtine o subventie. Parlamentul Slovac a adoptat o lege speciala care stabileste niste linii directoare pentru subventionarea

¹³ Bullain 2005

¹⁴ Extrase din Nilda Bullain si Radost Toftisova, *A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation*, in *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 7, Issue 4, September 2005 (trad. "O analiză comparativă a Politicilor si Practicilor europene în cooperarea dintre Guvern si Organizații Neguvernamentale", DAPP, <http://www.gov.ro/socciv/afisrubrica.php?idrubrica=3&iddep=0&opti=afis>)

societatii civile; alocarea fondurilor este realizata printr-un minister separat. Subventiile pot fi de asemenea distribuite direct de catre Parlament in Legea Bugetului Anual (ca in Bulgaria si Ungaria).

Fondurile distribuite ca subventii isi pot avea originea si in alte surse decât in buget, precum fondurile de privatizare (Republica Ceha, desi aceasta este o sursa pe perioada limitata) sau prin proceduri de loterie (Croatia).

Subventiile sunt de obicei determinate printr-un proces centralizat dar pot fi alocate si distribuite de catre ministere separate (România, Bulgaria, Croatia, Ungaria). Organismul care distribuie subventii, in mod obisnuit supravegheaza si cheltuirea lor.

b. Granturi

In concordanta cu Glosarul de Termeni ADS al USAID, un grant este "un instrument legal folosit acolo unde principalul scop este transferul de bani, proprietati si servicii sau orice alt tip de valoare recipientului pentru a realiza un scop public al sprijinirii sau stimulării autorizate de statut si unde implicare substantiala de catre [stat] nu este anticipata."

Granturile sunt folosite in general nu pentru a acoperi costurile operationale, ci mai degraba dedicate implementarii unor proiecte specifice care reflecta obiectivele guvernamentale programatice si prin urmare sunt considerate a fi de valoare publica. Costurile centrale pot fi sustinute prin granturi - ca in Ungaria, unde noul Fond Civil National ofera granturi pentru costuri operationale, cu scopul explicit de a intari sectorul neguvernamental.

In Danemarca, organizatiile voluntare pot primi asa numite "granturi de baza," destinate nu finantarii unui proiect specific ci mai degraba distribuite in baza unor criterii obiective precum scopul, venitul, si fondurile care se auto genereaza . "Intentia este de stimula autonomia organizatiilor voluntare si libertatea de a si alege propriile activitati si de a fi capabile sa promoveze interesele altora." Un alt tip de grant este disponibil pentru organizatiile neguvernamentale daneze active in domeniul social - "grantul de proiect" - care este acordat direct unor proiecte specifice sau activitati.

Granturile, spre deosebire de subventii, sunt acordate printr-un proces de aplicare pentru un grant de tip oferta deschisa si nu prin decizia individuala administrativa a unui oficiu guvernamental central sau local sau de catre Parlament. Ele pot finanta furnizarea de servicii sociale (Germania, Croatia, si Marea Britanie) sau implementare unor programe care rezulta din asumarea obligatiilor tarii de a oferi sprijin international pentru dezvoltare (Suedia, Danemarca, Germania). Finantarea organizatiilor neguvernamentale realizata in forma granturilor demonstreaza de asemenea recunoasterea din partea guvernului a rolului public al celui de al treilea sector; aceasta este adesea in mod esential o compensatie pentru sarcinile lor sau urmarirea unor obiective care altfel ar trebui sa fie indeplinite de catre autoritatile publice.

Granturile pot proveni din buget (central sau local) sau din fonduri speciale formate din venituri care isi au originea in surse financiare alternative: profituri ale loteriei, taxe, etc. De exemplu, Fondul de " granturi de baza" din Danemarca este format din asa numitele fonduri din "Pronosportul pentru Fotbalul Danez si Loterie" in completare la sursele bugetare. "Granturile de proiect" sunt distribuite prin Programul de Granturi pentru Dezvoltarea Activitatii Sociale Voluntare, care este o sursa a bugetului central guvernamental.

In Ungaria, o gama de fonduri centrale sprijina organizatiile neguvernamentale finantate printr-un tip de mecanism fiscal, ex. Fondul Cultural din taxa pe kitsch si pornografie; Fondul de Munca din contributiile platite de angajatori si angajati, Fondul de Mediu din taxa pe gaze, amenzi platite de poluatori; si Fondul National Civil, din contributiile pe 1%. Aceste

fonduri ofera de obicei granturi si imprumuturi nu numai societatii civile, ci si autoritatilor locale precum si intreprinzatorilor dintr-un anumit domeniu.

Granturile sunt de obicei distribuite fie direct de catre guvern fie printr-o agentie guvernamentala. In Marea Britanie aceasta functie este asumata de oficiile locale ale diferitelor autoritati guvernamentale (ex., acelea pentru sanatate, munca, educatie). Acest rol poate fi incredintat unei entitati speciale, precum fundatiilor publice din Ungaria sau unei singure fundatii publice create in acest scop, in Croatia. In Germania, guvernul ofera sprijin organizatiilor umbrela ale organizatiilor neguvernamentale, care in schimb distribuie fonduri catre membrii lor. In Polonia, administratia locala este vazuta ca principalul organism responsabil pentru licitatie si contractarea de servicii locale. Ministerul Danez al Afacerilor Sociale este responsabil pentru distribuirea " granturilor de baza" organizatiilor voluntare care lucreaza in domeniul social. Procesul de acordare de granturi in UE poate fi de asemenea administrat de catre autoritatile locale sau nationale ale Statelor Membre, sau poate fi realizat de catre Comisie sau prin fonduri speciale. Proiectele finantate prin aceasta forma ar trebui sa fie intotdeauna directionate spre atingerea unui obiectiv precis in urmarirea unei politici comune UE.

Limitarile privind eligibilitatea organizatiilor neguvernamentale de a avea acces la procedurile competitionale pentru granturi sunt posibile – de exemplu, numai organizatiile neguvernamentale cu statut de utilitate publica pot fi admise sa aplice la fonduri. Domeniul de activitate al organizatiei poate de asemenea impune o limitare a accesului sau la contracte: de exemplu, numai organizatiile neguvernamentale care opereaza in domeniul serviciilor de sanatate li se poate permite sa aplice pentru un grant pentru furnizarea unor astfel de servicii. Organizatiile neguvernamentale sunt in mare masura eligibile pentru granturi pentru servicii sociale (umane), furnizarea de servicii (sanatate, asistenta sociala, educatie, cultura, etc.) si ajutor pentru dezvoltare. Acordarea de granturi este in principal posibila in toate domeniile de operare guvernamentale - ex. Ministerul de Interne in Ungaria ofera granturi fortelor civile voluntare si Ministerul de Justitie ofera granturi organizatiilor neguvernamentale care educa judecatorii cu privire la violenta domestica.

Granturile sunt de obicei distribuite pe o baza competitiva si dupa un proces de selectie. Printre criteriile de selectie sunt, de regula, activitatea trecuta a organizatiei, istoria de parteneriate, recomandarile, activitatile politice sau de alt tip nelegate de competitie dar care ar putea deranja finantatorul, calitatea tehnica a propunerii, profesionalismul personalului, "pachetul de proiecte" (daca aplicantul a câstigat deja câteva proiecte similare), coeficientul de siguranta, competenta financiara si manageriala, posibilitatea de a obtine o finantare bazata pe impartirea costurilor, posibilitatea de a stabili un parteneriat benefic reciproc in viitor, limitele de timp pentru implementare daca nu sunt strict prevazute in anunt , etc.

Procesul de selectie implica-sau ar trebui sa implice - câteva masuri de siguranta cruciale pentru a asigura nivele corespunzatoare de transparenta si deschidere. Astfel, ar trebui sa existe proceduri corespunzatoare de anunt si de a face publice granturile disponibile si criteriile specifice pentru acordarea lor. De exemplu, toate granturile UE sunt postate pe internet si categorizate in acord cu domeniile de activitate si recipientii eligibili. Cerintele pentru un proces de selectie corect si deschis pot include de asemenea publicitatea ofertei, posibilitatea de revizuire a deciziei, si remediile disponibile dupa o contestare a deciziei.

Finantarea prin granturi poate fi ocazionala, pe termen lung sau pe termen scurt. Este preferata de obicei finantarea ocazionala sau pe termen scurt, in parte fiindca administratia de stat nu se poate angaja la o finantare pe termen lung fara sa cunoasca obiectivele de buget pentru anii urmatori, si de asemenea pentru a evita ca societatea civila sa devina dependenta

de granturi. Aceasta perspectiva pe termen scurt limiteaza adesea o abordare de dezvoltare fata de procesul de acordare de granturi.

Finantarea prin granturi este efectuata prin semnarea unui contract intre autoritatea care ofera un grant si organizatia neguvernamentala care il primeste. Unele prevederi in contract pot fi obligatorii, asa cum prevede legislatia sau anuntul public de competitie. In termeni de natura juridica, continut si consecinte, acest contract nu ar trebui sa fie confundat cu un contract de procurement, contract care permite organizatiei neguvernamentale finantate sa ofere activitati si servicii care cad in sfera de competenta a autoritatilor publice. Cel dintâi ofera termenii si conditiile pentru folosirea fondurilor publice, raportare si supervizare, in vreme ce cel din urma reglementeaza de asemenea conditii specifice privind furnizarea de servicii.

c. Achizitii publice

Achizitiile reprezinta activitatea de cumparare de catre autoritati publice a unor bunuri si servicii furnizare de organizatii neguvernamentale. De obicei mecanismul legislativ pentru achizitiile publice este stabilit pentru toti participantii potentiali, inclusiv entitatile de afaceri si organizatiile neguvernamentale. Cele din urma sunt mai probabil de a fi finantate de catre guvern pentru oferirea de servicii sociale. In Germania, intr-adevar organizatiile neguvernamentale sunt furnizoare in lipsa ale serviciilor sociale. In Marea Britanie, al doilea stadiu al procesului de restructurare a perioadei de bunastare (1980s-1990s) a avut ca rezultat o ruptura a sistemului administrativ anterior, introducerea unui management al bunastarii sociale, si a unei "cvasi-piete." In cadrul noului sistem, serviciile publice trebuie sa fie incredintate ca in cadrul unei "economii de piata," astfel încât organizatiile neguvernamentale trebuie sa intre in competitie pe picior de egalitate cu institutiile orientate spre profit si institutiile sectorului public. In Croatia, autoritatile locale au autoritatea de a incredinta serviciile de "utilitate publica" catre persoanele fizice si juridice pe baza unui acord scris. In Polonia, organizatiilor neguvernamentale le-a fost oferita sansa de intra in competitie cu furnizori publici in nou adoptata Lege privind Activitatile de Utilitate Publica. In Suedia, organizatiile voluntare au acces la contractari pe baza de competitie pentru furnizarea de servicii sociale (protectia copilului, educatie, ajutor la domiciliu). Municipalitatea din Täby a introdus modele inovative si flexibile de contractare de servicii, prin luarea in considerare a diverselor aspecte ale acestei "privatizari" De exemplu, ei ofera o "garantie de munca in cadrul unei oferte competitive. Când unui furnizor privat ii este acordat un contract, angajatul are dreptul sa aleaga daca vrea sa ramâna angajat de catre municipalitate sau vrea sa se alature intreprinzatorului. Dar el/ea are, de asemenea, un an la dispozitie pentru a opta sa se intoarca la municipalitate."

Principalele probleme pe care societatea civila le întâmpina in accesarea acestei forme de finantare guvernamentala este ca majoritatea proiectelor deschise pentru achizitii au o valoare mare, si adesea este dificil pentru ea sa indeplineasca cerintele impuse celor care liciteaza. In plus, achizitiile publice sunt considerate adesea inconsistente cu natura de non profit a organizatiilor neguvernamentale. Intr-adevar foarte putine proceduri de achizitii permit accesul si licitarea cu succes a organizatiilor nonprofit (esentialmente, numai proiectele mai mici in domeniul serviciilor sociale sau serviciilor locale de utilitate publica). Legea Slovaca a Achizitiilor Publice din 1999 exclude in mod expres organizatiile neguvernamentale ca ofertante pentru servicii publice.

O solutie potentiala este exemplul ungar - care este o forma speciala de contract numita contract de utilitate publica. Acesta poate fi executat cu "o organizatie remarcabila de

utilitate publica” pentru furnizarea de servicii de stat. Ungaria are doua categorii, la doua nivele, a statutului de utilitate publica: organizatii “normale” de utilitate publica si organizatii remarcabile de utilitate publica. Aceasta a doua categorie descrie organizatiile care au un contract special cu o agentie de stat care le insarcineaza cu furnizarea de servicii publice. Un astfel de contract le indreptateste la un statut special de utilitate publica si taxe aditionale si alte beneficii care il insotesc. Desi numai 6 % din societatea civila posedea un astfel de statut, el reprezinta o evolutie importanta in relatia stat/societate civila, deoarece ofera o forma juridica transparenta pentru organizatiile neguvernamentale de a furniza servicii ale statului, când, altfel, organizatiile neguvernamentale ar întâmpina dificultati in obtinerea unor astfel de contracte in cadrul legilor de achizitii.

d. Sprijin normativ

In Ungaria functioneaza sistem normativ de furnizare a serviciilor sociale in care orice entitate care furnizeaza un serviciu care ar trebui sa fie sarcina guvernului (inclusiv educatie, sanatate si servicii sociale si alte servicii de asistenta sociala), daca acea entitate satisface anumite criterii, va obtine sprijinul guvernamental pe baza numarului de clienti pe care ii serveste. Acest sprijin guvernamental este calculat pe cap de locuitor si este numit “sprijin normativ”. Furnizorul de servicii va obtine sprijinul indiferent daca este o autoritate publica locala, o organizatie neguvernamentala sau o companie privata. Autoritatile locale acopera de obicei numai costurile operationale, ceea ce inseamna ca organizatiile neguvernamentale trebuie sa strânga fonduri pentru a ramâne competitive.

Sprijinul financiar normativ pentru mediul asociativ suporta anumite similitudini cu sistemul de achizitii al serviciilor sociale. Este un ramburs organizatiilor neguvernamentale care ofera servicii in domenii precum ingrijirile de sanatate sau educatie, si finantarea este determinata pe baza serviciilor actual oferite. In cadrul acestui sistem, persoane fizice au dreptul de a-si alege propriul lor furnizor de servicii, posibil o organizatie neguvernamentala, care apoi cauta rambursarea din partea guvernului.

In mod obisnuit, finantarea normativa este precedata de un contract cu autoritatea publica, si/sau permisiunea de a opera acordata de o autoritate publica, care autorizeaza accesul unei organizatii neguvernamentale la mecanisme de finantare. Un astfel de sistem este stabilit in Ungaria, de vreme ce o organizatie neguvernamentala isi poate infiinta o institutie de servicii sociale pe baza unui contract cu respectivul minister. Finantarea pâna la care o astfel de organizatie neguvernamentala este indreptatita este limitata la suma sprijinului acordat unei institutii conduse de stat care opereaza in acelasi domeniu, si care este stabilita in Legea Bugetului Anual. Un sistem similar functioneaza in Croatia .

e. Cupoane valorice

Folosirea de cupoane valorice reflecta tendinta catre modernizare si mecanisme orientate catre piata in furnizarea de servicii publice. Aceasta a avut mai ales succes in tarile scandinave. In cadrul acestui sistem, municipalitatea ofera tuturor cetatenilor cupoane valorice pentru serviciile care se afla intre responsabilitatile municipalitatii, si apoi cetatenii isi aleg furnizorul. Astfel de cupoane valorice elimina disputa privind care este cel mai bun furnizor de servicii prin intarirea rolului cetatenilor si prin a le da lor responsabilitatea de a selecta furnizori de servicii.

Ca urmare, procesul urmareste doua scopuri: extinderea libertatii de alegere a utilizatorului unui serviciu, si cresterea calitatii serviciului prin competitie. Cupoanele valorice sunt un instrument de a dezvolta furnizarea de servicii bazate pe cerere, in care piata mai degraba decât statul dezvolta si ofera servicii. Cetateanul individual, indreptatit de catre stat sau municipalitate la un serviciu subventionat este capabil sa foloseasca aceasta subventie prin mijloacele unui serviciu de cupoane, care serveste si ca mijloc de plata. Destinatarii serviciului de cupoane pot fi toti cetatenii sau grupuri cu nevoie specifice.

In unele municipalitati, furnizorii predominanti de servicii sunt contractorii privati, in vreme ce in altele sunt organizatiile voluntare. Remuneratia catre un furnizor poate fi reglementata de acordul intre un furnizor si autoritatea publica care supravegheaza operatia, sau direct intre client si ofertant. Sistemul implica un anumit grad de control prin fixarea sau limitarea onorariilor pentru serviciile furnizate.

Sistemele de bonuri valorice sunt relevante – si au fost introduse – in educatie, bunastare sociala, si alte servicii individuale in Suedia. Un exemplu de buna practica este municipalitatea Täby din zona Stockholm, unde o combinatie de succes de contractare competitiva si sistem de bonuri valorice sub mottoul “cel mai bun serviciu este unul singur, cel pe care cineva il alege el insusi” pare a produce rezultate excelente. Aceste bonuri valorice acopera protectia copilului, educatia si serviciile la domiciliu pentru persoanele vârstnice. Aceasta inseamna de exemplu, ca un centru de zi sau o scoala primeste o suma fixa pentru fiecare copil inrolat (similar cu sistemul normativ).

Serviciile care au avut succes in atragerea de clienti sunt asadar in principal finantate prin venituri prin sistemul de cupoane. Municipalitatea exercita controlul asupra furnizorilor prin, intre alte mijloace, stabilirea de standarde de calitate a serviciilor oferite, solicitarea de variate dovezi ale calitatii serviciilor, reguli de admitere, incasarea de taxe . Procesul incepe cu o cerere din partea potentialul beneficiar al serviciului catre un bord social. Ca raspuns, solicitantului i se ofera un cupon care indica gama de servicii la care persoana este indreptatita. Aceste servicii au fost identificate printr-o evaluare individuala realizata de bordul social si un secretariat al serviciului de ajutor la domiciliu. Lista poate include diferite tipuri de ajutor personal la domiciliu–servicii de bone, cumparaturi, curatenie, etc. Cupoanele sunt oferite lunar si acopera o luna de servicii. Persoana in nevoie are dreptul sa aleaga furnizorul de servicii dintr-o lista a furnizorilor care insoteste cuponul. El sau ea pot de asemenea alege sa foloseasca serviciile oferite de municipalitate.

3. Mecanisme de finantare inovative / alternative

In Europa Centrala si de Est, in contextul retragerii donozilor internationali si al inexistentiei unei culturi filantropice locale, bugetul guvernamental ramane principala sursa de fonduri catre care se indreapta atentia organizatiilor neguvernamentale. Accesarea resurselor pe care le ofera guvernul insa are o serie de inconveniente pe care organizatiile neguvernamentale sunt de cele mai multe ori in pozitia de la accepta: pe de o parte sprijinul financiar din partea guvernului presupune indeplinirea unor obligatii si constrangeri pe care autoritatile le impun; pe de alta parte, in noile state membre ale Uniunii Europene cultura transparentei si responsabilitatii guvernamentale este o evolutie destul de recenta¹⁵. In aceste conditii, organizatiile din Europa Centrala si de Est au incercat in ultimii ani sa propuna si sa introduca o serie de mecanisme noi de finantare a activitatilor lor din fonduri publice care sa le garanteze atat independenta cat si sustenabilitatea financiara. Principiul de baza al acestor

¹⁵ Nilda Bullain, Can Government Be a Replacement?, in CEE Trust Newsletter, July 2004, Article no 141

iniciative este acela ca Guvernul trebuie sa puna la dispozitie un anumit volum de fonduri dezvoltarii sectorului si sa externalizeze decizia asupra selectarii beneficiarilor acestor fonduri. Este un mecanism simplu prin care guvernul renunta la controlul asupra unei anumite parti a fondurilor publice si lasa pe contribuabilii sau organizatiile neguvernamentale sa decida in mod direct alocarea acestor fonduri.

Exemple de astfel de mecanisme includ Legea 1% (introdusa mai intai in Ungaria si apoi in alte tari din Europa Centrala si de est, inclusiv in Romania), crearea de fonduri private folosind venituri realizate din privatizari (modelul din Cehia), contributi egale ale autoritatii centrale la resurse colectate de catre fundatiile comunitare (un model discutat in Letonia) sau un fond national independent condus de reprezentanti alesi ai organizatiilor neguvernamentale (ca in Ungaria) sau semi-independent (in Croatia).

Fundatia Fondului de Investitii (Cehia)

In 1991 Guvernul ceh a creat un instrument inovativ de finantare accesibil organizatiilor neguvernamentale folosind in acest scop o parte a fondurilor provenite din privatizare.

Astfel, a fost creata Fundatia Fondului de Investitii (FIF) care are ca scop redistribuirea a 1% din veniturile rezultate din privatizare catre fundatii. FIF a devenit pe deplin eficienta in perioada 1997-1999. FIF este condusa de un consiliu de conducere care include reprezentanti alesi atat de catre Guvern cat si de catre organizatiile neguvernamentale. FIF a devenit una dintre cele mai importante surse de finantare pentru organizatiile din Cehia. Numai in anul 2002, FIF a distribuit 27 de milioane de euro catre 64 de fundatii. O treime dintre fundatiile cehe au primit contributi importate din partea FIF.¹⁶

Loteriile nationale (Croatia, Muntenegru, Macedonia, Marea Britanie)

Redirectionarea fondurilor incasate de catre Guvern din administrarea sau impozitarea loteriilor si jocurilor de noroc reprezinta o sursa alternative de venituri pentru organizatiile neguvernamentale. Prin directionarea unui anumit procent din veniturile loteriei sau din taxele pe jocurile de noroc, guvernul poate oferi un sprijin important sectorului neguvernamental. Modelul cel mai eficient este cel al Loteriei nationale din Marea Britanie, constituite cu scopul explicit de binefacere publica. Acest exemplu insa a fost preluat cu succes si de tari din Europa Centrala si de est. In Croatia, de exemplu, guvernul directioneaza 50% din incasarile loteriei pentru sustinerea unor activitati de utilitate publica. Din aceste fonduri, 14% merg catre Fundatia Nationala pentru Dezvoltarea Societatii Civile care la randul ei finanteaza organizatiile neguvernamentale. Guvernul din Muntenegru directioneaza 60% din veniturile loteriei catre programe ale organizatiilor active in sectorul serviciilor sociale si a altor activitati de utilitate publica. In Macedonia 50% din incasarile loteriei se indreapta catre programe ale organizatiilor persoanelor cu dizabilitati si catre Crucea Rosie macedoneana.¹⁷

Fondul National Civil (Ungaria)

In 2000 volumul finantarii guvernamentale pentru organizatii neguvernamentale in Ungaria era de 28,4% din totalul veniturilor organizatiilor. Prin documentul strategic privind societatea civila adoptata de Guvernul ungar in octombrie 2002, este stabilita drept tinta

¹⁶ David Moore, Laws and other mechanisms for promoting NGO financial sustainability, ICNL 2005, www.icnl.org/knowledge/pubs/financial_sustainability.pdf

¹⁷ moore 2005

atingerea unui procent de 40%, conform mediei europene.¹⁸ O consecinta a acestei strategii de sprijin programatic pentru societatea civila a fost crearea Fondului Civil National in 2003. Fondul Civil National din Ungaria (FCN) a fost infiintat cu scopul de a sustine costurile operationale ale organizatiilor neguvernamentale (cel putin 60% din fondurile alocate sunt folosite in acest scop).¹⁹ FCN este infiintat ca fond de stat separat, in subordinea cabinetului Primului Ministru si in administrarea Ministerului pentru Egalitate de Sanse. Principala sursa de venit a FCN este bugetul de stat care aloca cel putin echivalentul donatiilor contribuabilor sub Legea 1%, dar nu mai putin de 0,5% din totalul taxelor datorate in anul respectiv. Obiectivul final este de a reusi mobilizarea a intre 23-27 milioane de euro anual.²⁰ Organul principal de decizie al FCN este Consiliul, format din 17 membri: 2 reprezentanti ai Parlamentului, 3 ai Guvernului si 12 reprezentanti ai sectorului neguvernamental alesi pe criterii de reprezentativitate tematica si geografica.

¹⁸ Strategy paper of the Government of Hungary on civil society, 22 October 2002, http://www.nonprofit.hu/files/6/6/9/669_hungariangovernmentstrategy2002.doc

¹⁹ hepf, icnl and seal, hungary's national civil fund: building on the 1% law, in seal, autumn 2003

²⁰ V. si Veronika mora, Hungarian national civil fund, cee trust newsletter , <http://www.ceetrust.org/print.php?ar=102>

Tipuri de finantare guvernamentala directa in România²¹

Finantare guvernamentala a ONG-urilor – reprezinta sumele alocate direct sau indirect de la bugetul de stat ONG-urilor pentru prestarea unor servicii si dezvoltarea de proiecte si programe.

Mecanismul de finantare directa este un set de proceduri aplicat de catre o autoritate publica centrala in baza unui act normativ si care cuprinde normele, principiile si criteriile prin care se acorda finantare organizatiilor neguvernamentale si institutiilor publice.

Principalele acte legislative care reglementeaza finantarea guvernamentala directa pentru organizatii neguvernamentale in România sunt:

- **OG nr.68/2003** privind serviciile sociale vorbeste despre *contracte de servicii* si *contracte de parteneriat*.
- **Legea 34/1998** privind acordarea unor *subventii* asociatiilor si fundatiilor române cu personalitate juridica, care infiinteaza si administreaza unitati de asistenta sociala instituie finantarea serviciului social pe baza unui cost mediu lunar al beneficiarului
- **Legea 350/2005** privind regimul *finantarilor nerambursabile* din fonduri publice alocate pentru activitati nonprofit de interes general este o lege cadru ce promoveaza o procedura aplicabila tuturor formelor de finantare a entitatilor nonprofit din bani publici;
- **OG nr.34/2006** privind atribuirea contractelor de *achizitie publica*, a contractelor de concesiune de lucrari publice si a contractelor de concesiune de servicii.

Din punct de vedere juridic, ca principale forme de finantare directa de la bugetul public in România exista:

Subventiile - sunt o forma de suport financiar din partea bugetului de stat pentru acoperirea unor costuri directe ocazionate de furnizarea unor servicii. Subventiile reprezinta o suma fixa pentru fiecare beneficiar si se acorda proportional cu numarul de beneficiari. Acest tip de finantare este acordat in Romania de catre MMSSF.

Subsidiile - reprezinta o forma de suport financiar din partea bugetului de stat acordata direct organizatiilor neguvernamentale. Autoritatile centrale care acorda acest tip de finantare in România sunt MMSSF, ANPH, MAE, MapN, DRI, ANPC.

Finantarile nerambursabile(granturile) - sunt transferuri financiare catre o organizatie neguvernamentala pentru a desfasura o activitate de interes public fara a urmari generarea unui profit si este strâns legata de scopul organizatiei. Organizatia beneficiara va contribui la desfasurarea serviciului (proiectului) asigurând o cofinanare din surse externe grantului. Granturile sunt acordate pe baza unei competitii si in urma unui proces de evaluare a propunerii.

Autoritatile centrale care acorda acest tip de finantare in România sunt MMSSF, ANPH, DRI, DRRP, ASG, ANT, ANSIT, ASS, AFM, AFNC.

²¹ v. si *Anexa 1: Principalele tipuri de finanțare guvernamentală directă în România*

Contractul / achizitia de servicii - o forma de finantare prin care organizatiile neguvernamentale furnizeaza pentru autoritatile publice servicii la un pret si in conditiile prevazute in cadrul unui contract. De cele mai multe ori conditiile de furnizare a serviciilor sunt stabilite de autoritatea publica intr-un caiet de sarcini iar organizatia va oferi metodologia de furnizare si pretul. Contractarea organizatiilor se face in baza unei proceduri de licitatiei, care de cele mai multe ori este deschisa tuturor furnizorilor privati de servicii sociale acreditati, in care orice organizatie are posibilitatea de a participa. Este declarata câstigatoare acea organizatie care ofera cea mai buna calitate la un pret avantajos.

Autoritatile centrale care acorda acest tip de finantare in România sunt: ASG, MMSSF, ANPDC, ANPH.

In fapt, cu exceptia subventiilor, celelalte tipuri de finantare nu se regasesc in forma pura in România. Cel mai adesea, in practica acordarii de finantare guvernamentala si in crearea mecanismelor de finantare, se întâlnește o forma mixta, care combina caracteristici ale achizitiei de servicii si ale finantarilor nerambursabile. Aceasta situatie descrie cel mai bine caracteristicile *Programelor de interes national*, gestionate de catre MMSSF, ANPH, ANPDC.

Astfel, in România, in practica, la nivelul anului 2006 puteau fi identificate 4 mari tipuri de finantare guvernamentala care au fost acordate de autoritati dupa cum urmeaza:

A) subventii si sprijin normativ:

- MMSSF (Legea 34/1998 reglementeaza acordarea de subventii catre organizatiile neguvernamentale care desfasoara activitate de asistenta sociala);

B) subsidii

- ANPH, MAE, MAPN, ANPC (in bugetul de stat sunt prevazute bugete speciale pentru o serie de organizatii neguvernamentale – ex. Asociatia Nevazatorilor din Romania, Asociatia Surzilor din Romania, Uniunea Nationala a Cadrelor Militare in Rezerva si in Retrageri “Alexandru Ioan Cuza”, Asociatia de Drept International si Relatii Internationale – ADIRI, 19 organizatii ale minoritatilor nationale etc.)

C) finantari nerambursabile, in baza legii 350/2005

- cu proceduri mai complexe, ANPH, ANT, ANSIT, ICR
- cu proceduri simplificate: ASG, DRI, DRRP

D) programe de interes national (PIN):

- MMSSF, ANPF, ANPH, ANPDC

Autoritate publica	Tip finantare acordata	Regelmentare juridica	Beneficiari (ONG, Institutii publice)
MMSSF	A) Subventii	Legea 34/1998 HG 942/2005	Asociatii si fundatii
	D) PIN	HG 197/2007 HG 1293/2006 Ordinul 325/2006	a. serviciile publice b. directiile generale de asistenta sociala si protectia

		Legea 350/2005	copilului c. alti furnizori de servicii sociale publici d. furnizori privati: asociatii, fundatii si cultele religioase
ANPH	B) Subsidii	OUG 14 /2003	4 ONG nominalizate
	C).Finantari nerambursabile	OUG 102/1999 HG 696/2001 Ordinul Presedintelui ANPH 780/2006; Legea 350/2005 HG 723/2006	a. persoane juridice fara scop patrimonial - asociatii ori fundatii b. ANPH in nume propriu
	D). PIN	HG 197/2007 Ordinul Presedintelui ANPH 73/2006 Legea 350/2005	a. persoane juridice fara scop patrimonial - asociatii ori fundatii b. Directiile Generale de Asistenta Sociala si Protectia Copilului
ANPDC	D). PIN	Legea 272/2004 Legea 350/2005	organizatiile neguvernamentale
ASG	C) Finantari nerambursabile	HG 406/2004 OG 205/2006	a. Organizatii neguvernamentale b. Autoritati locale c. Institutiile de invatamant si de cercetare d. Firme private
DRI	C) Finantari nerambursabile	Legea 379/2006 HG 122/2006	Organizatii neguvernamentale
AFCN	C) Finantari nerambursabile	Ordinul 2364/2005	a.organizatiile neguvernamentale b. institutii publice
AFM	C).Finantari nerambursabile	OUG 196/2005	a. operatorii economici b. organizatii neguvernamentale c. autoritati locale d. unitati de invatamânt

Dimensiunea finantarii organizatiilor neguvernamentale din bugetele autoritatilor centrale

Analiza pe baza datelor furnizate de catre Autoritatile publice

Totalul fondurilor destinate ONG-urilor de la bugetul de stat poate fi estimat fie analizand sumele specificate in bugetul de stat, fie informatiile furnizate de catre Ministere si autoritati.

In bugetul de stat pe 2006 exista prevazute o serie de capitole cu destinatie exclusiva sau specifica pentru organizatii neguvernamentale. Astfel, potrivit bugetului pe 2006, pentru asociatii si fundatii au fost alocati in mod direct 10.450.000 lei RON. Tot de la bugetul de stat asociatiile si fundatiile pot primi indirect fonduri pentru dezvoltarea de programe in sfera asistentei sociale, educatiei si culturii dar si programe pentru tineret, finantarea unor programe si proiecte interetnice si combatere a intolerantei si sprijinirea activitatii romanilor de pretutindeni si a organizatiilor reprezentative ale acestora. Printre beneficiarii principali ai programelor pentru tineret, a proiectelor interetnice si a romanilor de pretutindeni se afla si organizatiile neguvernamentale. Finantarea primita pentru dezvoltarea de programe in cele trei domenii a fost in 2006:

- Programe pentru tineret - 5.000.000 lei
- Finantarea unor programe si proiecte interetnice si combatere a intolerantei - 2.500.000
- Sprijinirea activitatii romanilor de pretutindeni si a organizatiilor reprezentative ale acestora - 13.500.000.

Conform sumelor precizate in bugetul de stat, 19 organizatii ale cetatenilor apartinand minoritatilor nationale, altele decât cele care primesc subventii de la bugetul de stat, au primit in anul 2006 subsidii in valoare de 36.380.000 lei.

Totusi, este dificil de facut o cuantificare a totalului de fonduri alocate pentru organizatii neguvernamentale, doar pe baza analizei bugetului de stat²².

Cercetarea de fata se bazeaza pe datele provenite din cererile de informatie publica si din diverse surse de informatii publice existente. Din analiza acestor date a rezultat urmatoarea situatie a finantarii organizatiilor neguvernamentale cu fonduri provenite din bugetele autoritatilor centrale:

- Au fost alocati (finantare efectiva) 47.730.373 lei (aproximativ 13,5 milioane de Euro sau 17 milioane de dolari) pentru sustinerea proiectelor/activitatilor organizatiilor neguvernamentale de catre urmatoarele autoritati centrale: **MMSSE, ANPDC, ANPF, ANPH, ASG, AFCN, AFM, MAE, DRI, Ministerul Apararii Nationale, ANT, ASS, ANSIT**²³.
- Aceasta suma reprezinta aproximativ 0,1% din bugetul de stat pentru anul 2006 sau 0,2% din totalul bugetului de stat alocat pentru programe²⁴. Au fost finantate

²² In ciuda incercarilor noastre de a obtine informatii de la Ministerul de Finante privind finantarea de la bugetul de stat pentru organizatii neguvernamentale, nu am primit nici un fel de sprijin in cursul cercetarii.

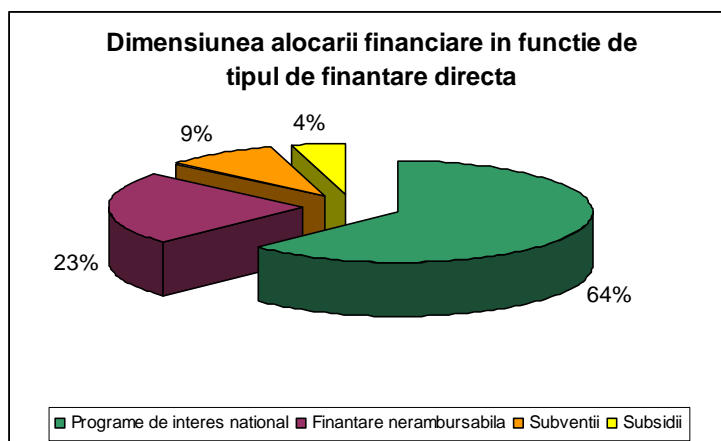
²³ Desi Ministerul Educatiei si Cercetarii a acordat finantare ONG-urilor, datele separat pentru anul 2006 nu sunt disponibile.

²⁴ Bugetul de stat pe 2006 (42.822.626.000 RON) din care excludem cheltuieli de personal, dobânzi, rambursări de împrumuturi etc. => 22.129.844.000 RON.

(aproximativ) 1000 de organizatii. Raportat la numarul organizatiilor active din Romania, estimate la aproximativ 15.000 si 20.000, numarul beneficiarilor ramane mic.

Din totalul sumei alocate, cea mai mare parte a fondurilor oferite organizatiilor neguvernamentale au fost alocate prin intermediul Programelor de interes national (PIN); sumele alocate prin PIN-uri reprezinta 64% din totalul finantarilor acordate orgnizatiilor nonguvernamentale (Figura 1).

Figura 1.



Fondurile au fost alocate de catre autoritatile centrale dupa cum urmeaza:

Tabel 1: Principalele institutii guvernamentale finantatoare in 2006

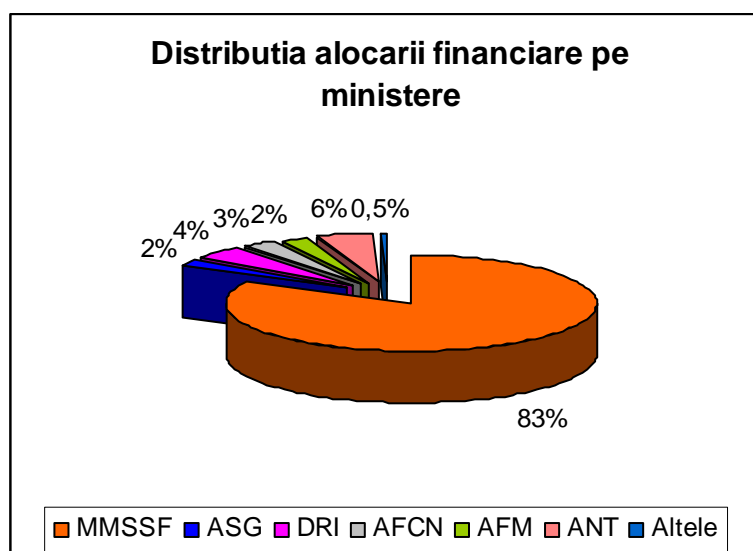
Institutie finantatoare	Total finantari ONG	Total ONG finantate
MMSSF ²⁵	39.343.410	102
Altele ²⁶	231.035	3
ANT ²⁷	2.439.759	500 ²⁸
DRI	2.095.233	94
AFCN	1.531.667	31
ASG	1.066.452	11
AFM	1.022.817	20

²⁵ Incluzând ANPDC, ANPH, ANPF.

²⁶ Ministerul Apararii, Autoritatea Nationala pentru Protectia Consumatorilor, Ministerul Afacerilor Externe

²⁷ Incluzând ANSIT si ASS

²⁸ Estimare



Cea mai mare parte a finantari pentru organizatii neguveramentale provine din bugetul MMSSF (83%), numarul organizatiilor care au primit finantare de la acest minister fiind relativ mare – 102 -, comparativ cu celelalte institutii ale administratiei publice centrale. Bugetul acordat finantarii de catre MMSSF cuprinde si finantarile oferite de catre ANPDC, ANPH si ANPF. Dupa cum se poate vedea din graficul alaturat, nivelul finantarii ONG-urilor oferite de celelalte institutii guvernamentale este redus.

Volumul mediu de finantare pe organizatie pe care diferitele institutii guvernamentale l-au oferit se prezinta astfel:

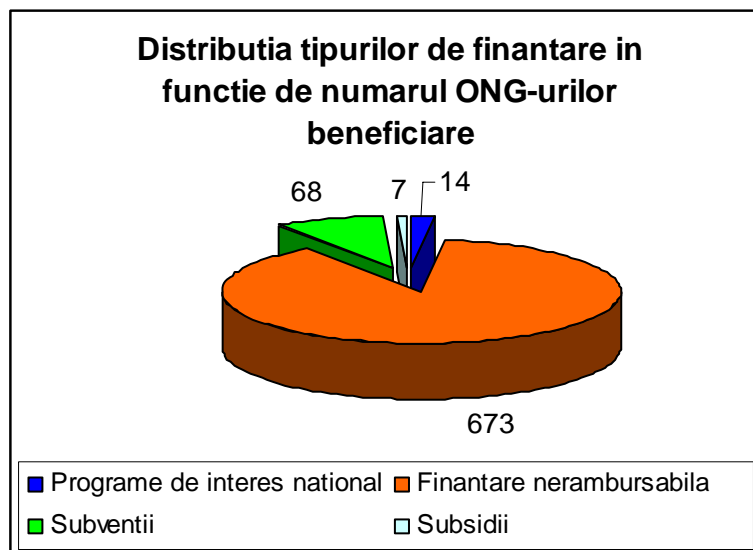
Tabel 1. Nivelul mediu de finantare acordata de institutiile guvernamentale

MMSSF ²⁹	400.000
ASG	100.000
AFCN	50.000
AFM	50.000
DRI	20.000
ANT ³⁰	5.000

Atunci când este analizata distributia organizatiilor care au primit finantare in functie de tipul de finantare, se poate observa o distributie ne-uniforma a acestor finantari. Astfel, desi 673 dintre organizatii beneficiaza de finantare ne-rambursabila, reprezentand 23% din totalul fondurilor directe de la bugetul de stat pentru ONG-uri in 2006, numai 14 organizatii au beneficiat in 2006 de finantarile oferite pe PIN-uri, reprezentand 64% din totalul fondurilor acordate ONG-urilor.

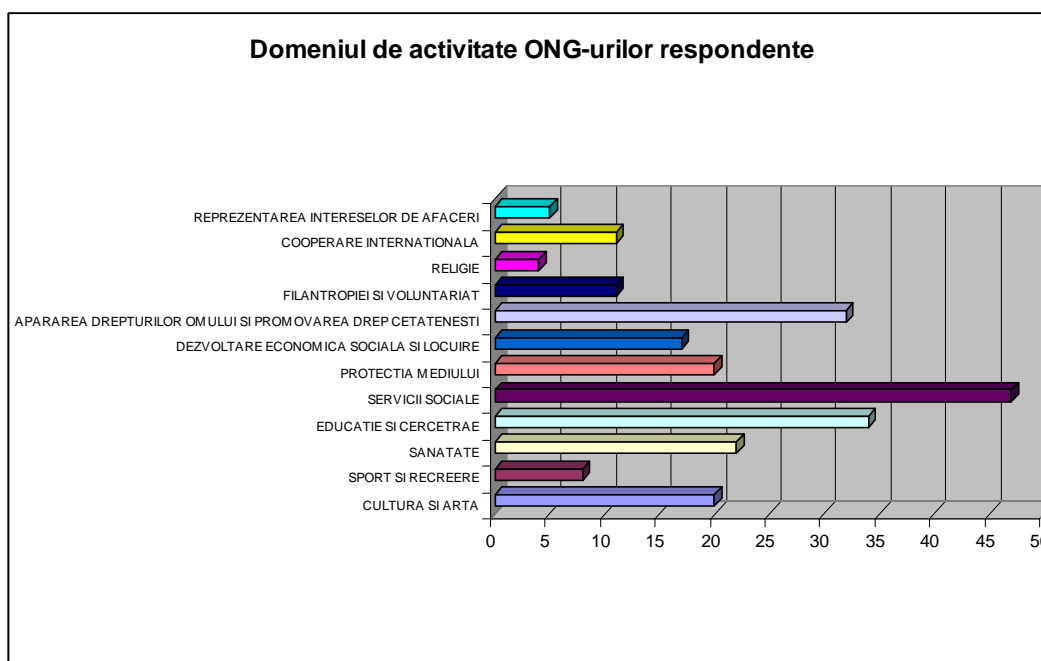
²⁹ Incluzând ANPDC, ANPH, ANPF. Totusi trebuie avut în vedere proporția foarte mare pe care PIN-urile o are în calcularea acestor valori medii. Astfel, PIN-urile, care reprezintă 64% din totalul finanțării, au fost acordate doar către 14 organizații (o medie a finanțării de 2.150.000 lei pe organizație, cu un maxim al finanțării acordat unei singure organizații de peste 7.000.000 lei).

³⁰ Incluzând ANSIT si ASS



Analiza pe baza chestionarelor completate de catre ONG-uri

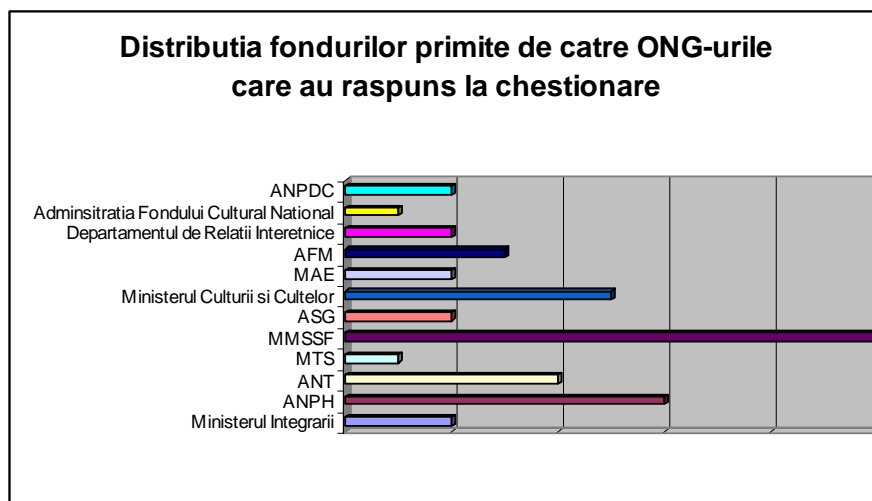
Un numar de 113 organizatii nonguvernamentale au raspuns la chestionarul distribuit electronic la nivel national. Domeniul principal de activitate al celor mai multe organizatii neguvernamentale care au raspuns la chestionar este cel al serviciilor sociale, urmate de cele care activeaza in domeniul educatiei si cercetarii si cele din apararea drepturilor omului si promovarea drepturilor cetatenesti



Din cele 113 organizatii neguvernamentale respondente (44%) au solicitat fonduri publice de la administratia centrala, respectiv ministere, agentii, in timp ce (56%) nu au solicitat astfel de fonduri. Motivele pentru care nu au solicitat aceste fonduri au fost urmatoarele: nu au

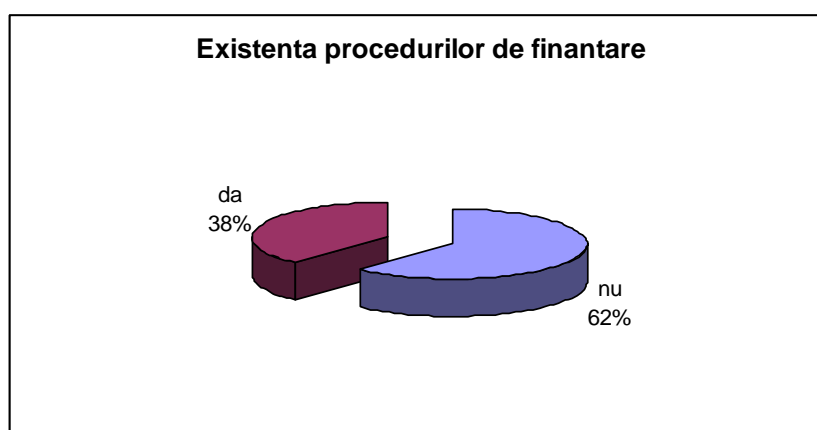
cunoscut existenta acestor fonduri, procedurile autoritatilor publice centrale li se par lipsite de transparenta, neclare, incoerente, inflexibile si greu de aplicat. Datele cercetarii indica faptul ca autoritatea publica centrala unde se inregistreaza numarul cel mai de organizatii care au solicitat fonduri publice este Ministerul Muncii Solidaritatii Sociale si Familiei, urmat de Autoritatea Nationala de Tineret, Autoritatea Nationala pentru Persoane cu Handicap, Agentia Fondului de Mediu, Agentia pentru Strategii Guvernamentale si de Ministerul Culturii si Cultelor.

Dintre aceste 101 organizatii care au solicitat finantare de la autoritatile centrale, 40 au primit finantare.



Principalele mecanisme de finantare prin care organizatiile societatii civile au obtinut fonduri de la autoritatile publice centrale sunt granturile (22), urmate de contractele de achizitii si de subsidii. Subsiidiile sunt acordate in special de catre Ministerul Muncii Solidaritatii Sociale si Familiei prin intermediul legii 34/1998.

In ce priveste existenta unor proceduri de finantare la nivelul administratiei publice centrale, datele arata ca 62% dintre cei chestionati considera ca acestea nu sunt prezente, in timp ce numai 38% cunosc existenta acestora.



Respondentii la chestionare au evaluat procedurile de finantare ale administratiei publice centrale prin acordarea unei note de la 1 la 5 unde 1 este minim iar 5 maxim. Evaluarea ONG-urilor vis-à-vis de proceduri este una negativa, acest fapt explicând si accesarea deficitara a acestor fonduri publice. Datele indica urmatoarele aspecte:

- **Transparenta:** desi cei mai multi au declarat ca nu cunosc daca aceste proceduri sunt transparente, notele acordate sunt 3, urmate de 4 si 2 ceea ce indica faptul ca aceste

proceduri au inceput sa fie mai deschise catre beneficiari si sa aiba elemente specifice transparentei.

- **Usurinta in aplicare:** cei mai multi dintre cei chestionati au acordat note de 1, 2 si 3 ceea ce arata ca procedurile administratiei publice centrale sunt dificil de aplicat fiind greoaie si excesiv de birocratice
- **Flexibilitate:** notele predominante acordate sunt de 1 si 2 ceea ce demonstreaza ca respondentii considera ca procedurile sunt foarte putin flexibile, neputând fii adaptate decât in foarte putine cazuri. Aceasta flexibilitate depinde si de personalul deconcertat al ministerelor care sunt insarcinate cu monitorizarea fondurilor.
- **Coerenta:** multi dintre cei chestionati au evaluat procedurile din punct de vedere al coerenței cu note de 3, urmate de cele de 2 si 1. Putem afirma ca desi exista putina coerența ea nu este perceputa ca atare de catre cei care beneficiaza de fondurile publice.
- **Claritate:** si in acest caz notele acordate sunt de 3, urmate de 2 si 1 ceea ce indica o evaluare negativa a acestor proceduri din punct de vedere al clarității lor. Tocmai lipsa lor de claritate ii face pe multi potentiali beneficiari sa nu acceseze acest tip de fonduri.

Organizatiile neguvernamentale care au solicitat finantare de la autoritatile centrale apreciaza ca procedurile de lucru in mare parte sunt lipsite de flexibilitate, de coerența si claritate, dar sunt transparente.

Analiza mecanismelor de finantare directa de la bugetul de stat

Raportul de fata a analizat mecanismele de finantare a 7 dintre cele mai importante autoritati finantatoare. Cele 7 autoritati finantatoare au fost selectate ca fiind reprezentative, atat prin prisma volumului relativ mare de finantari pe care le-au acordat, a numarului de organizatii beneficiare, cat si a mecanismelor de finantare folosite (finantare nerambursabila, subventii, subsidii, programe de interes national, fonduri nationale). Cele 7 autoritati finantatoare sunt:

1. Ministerul Muncii, Solidaritatii Sociale si Familiei (MMSSF)
2. Autoritatea Nationala pentru Persoanele cu Handicap (ANPH)
3. Autoritatea Nationala pentru Protectia Drepturilor Copilului (ANPDC)
4. Agentia pentru Strategii Guvernamentale (ASG)
5. Departamentul pentru Relatii Interetnice (DRI)
6. Administratia Fondului National Cultural (AFCN)
7. Administratia Fondului de Mediu (AFM)

Principiile care stau la baza finantarilor Guvernamentale pentru ONG-uri

La baza filozofiei finantarii guvernamentale in Romania se afla 4 principii formale, folosite in cazul procedurilor de achizitii publice , asa cum au fost ele preluate din OUG 60/2001.

- a) **libera concurenta**, respectiv asigurarea conditiilor pentru ca persoana fizica sau juridica ce desfasoara activitati nonprofit sa aiba dreptul de a deveni, in conditiile legii, beneficiar;
- b) **eficacitatea utilizarii fondurilor publice**, respectiv folosirea sistemului concurential si a criteriilor care sa faca posibila evaluarea propunerilor si a specificatiilor tehnice si financiare pentru atribuirea contractului de finantare nerambursabila;
- c) **transparenta**, respectiv punerea la dispozitie tuturor celor interesati a informatiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de finantare nerambursabila;
- d) **tratamentul egal**, respectiv aplicarea in mod nediscriminatoriu a criteriilor de selectie si a criteriilor pentru atribuirea contractului de finantare nerambursabila, astfel incat orice persoana fizica sau juridica ce desfasoara activitati nonprofit sa aiba sanse egale de a i se atribui contractul respectiv;

La acestea, in cazul finantarilor nerambursabile, se mai adauga trei principii noi:

- e) **excluderea cumulului**, in sensul ca aceeasi activitate urmarind realizarea unui interes general, regional sau local nu poate beneficia de atribuirea mai multor contracte de finantare nerambursabila de la aceeasi autoritate finantatoare in decursul unui an;
- f) **neretroactivitatea**, respectiv excluderea posibilitatii destinarii fondurilor nerambursabile unei activitati a carei executare a fost deja inceputa sau finalizata la data incheierii contractului de finantare;
- g) **cofinantarea**, in sensul ca finantarile nerambursabile trebuie insotite de o contributie de minimum 10% din valoarea totala a finantarii din partea beneficiarului;

In practica, se foloseste si un alt principiu, cel al anualitatii:

- h) **anualitatea**, in sensul derularii intregii proceduri de finantare in cadrul anului calendaristic pentru care s-a acordat finantarea nerambursabila.

Pe de alta parte insa in Romania, lipsesc o serie de principii care, in practica europeana si internationala, reguleaza in mod particular relatia autoritatilor publice cu organizatiile neguvernamentale.

Este vorba despre un **principiu al empatiei**, care presupune o intelegere reciproca a celor doua parti in ceea ce priveste constrangerile si posibilitatile pe care fiecare le infrunta in indeplinirea misiunii sale. Lipseste de asemenea un **principiu al proportionalitatii si al simplitatii**, care recunoaste particularitatile fiecărei categorii de ONG si faptul ca fiecareia dintre acestea trebuie sa i se ofere conditii si termeni adecvati capacitatilor lor operationale (proceduri mai simple pentru organizatii mai mici si pentru finantari mai reduse sau proceduri adecvate in functie de tipul de activitati pe care fiecare categorie de ONG le desfasoara). Un al treilea principiu este cel al **orientarii spre rezultatele proiectelor** mai degraba decât asupra procesului. Acest principiu presupune, printre altele, implicarea tuturor partilor in etapa de programare astfel încât principiul eficacitatii folosirii fondurilor publice sa devina cu adevarat relevant. Principiul **dialogului** care serveste la crearea increderii reciproce si la identificarea si depasirea problemelor inainte ca acestea sa afecteze rezultatele proiectelor ramane la un stadiu superficial, sub forma unei consultari formale nestructurate.

In ceea ce priveste principiul **transparentei si al responsabilitatii** acesta nu este folosit ca o metoda de a identifica prioritatile de finantare si ca un mod, atat pentru organizatii cat si pentru guvern, de a invata din experienta anteriora. In practica, principiul **anualitatii**, care ar trebui sa aiba un efect regulator, asigurand eficienta in programare si implementare, are mai degraba un caracter constrangator.

Principalele probleme care afecteaza calitatea acordarii si contractarii de finantari guvernamentale au fost indentificate dupa cum urmeaza:

Reglementarea juridica

- Se poate remarca faptul ca, dincolo de ambiguitatile si inertiile de care autoritatile centrale si organizatiile neguvernamentale se lovesc in aplicarea Legii 350/2005, una dintre problemele esentiale se afla in incesi principiile care stau la baza noii legi a granturilor. Astfel, granturile reprezinta un instrument specific unei *abordari bazate pe program*, in care guvernul priveste in mod pozitiv existenta organizatiilor neguvernamentale, a caror activitati le percepe ca fiind complementare cu propriile sale initiative, iar relatiile dintre Guvern si ONG-uri se bazeaza pe incedere reciproca. In practica insa in Romania, predomina tipul de *abordare bazata pe proiect*, a carei principala caracteristica este faptul ca Guvernul priveste cu scepticism si disconfort existenta sectorului ONG. Din aceasta cauza, existenta doar a unor principii formale, care nu se bazeaza pe principiile substantiale ale finantarii nerambursabile (principiile empatiei, al proportionalitatii si al simplitatii, al orientarii spre rezultatele proiectelor mai degraba decât asupra procesului, al dialogului), determina in practica ineficienta programelor de finantare, imposibilitatea organizatiilor neguvernamentale

de a se implica cu cele mai bune proiecte si cu cel mai mare impact. Principalele probleme legate de neajunsurile Legii 350/2005 vor fi mentionate in continuare.

- Legea 350/2005 aduce o serie de modificari pozitive pentru cresterea transparentei, eficacitatea utilizarii fondurilor publice, libera concurenta si tratamentul legal. Totusi, in 2006, desi au transpus o buna parte din prevederile legii in mecanismele lor de finantare, majoritatea autoritatilor contractante au ales sa ocoleasca aplicarea completa a legii, invocand existenta unor prevederi legale speciale pe baza carora functioneaza. Astfel, autoritatile respective si-au asigurat o solutie de siguranta in cazul contestarii legale a nerespectarii anumitor prevederi ale Legii 350. Potrivit *Legii nr. 350/2005 privind regimul finantarilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activitati nonprofit de interes general, SECTIUNEA 3 - Domeniu de aplicare, art. 3, alin. 3*, „Regimul juridic instituit prin prezenta lege pentru finantarile nerambursabile nu este aplicabil fondurilor speciale de interventie in caz de calamitate si de sprijinire a persoanelor fizice sinistrate si nu aduce atingere procedurilor stabilite prin legi speciale”.
- Aplicarea Legii 350/2005 se face in mod diferit de catre fiecare autoritate contractanta. Datorita inexistentei unei proceduri clare, coerente si transparente, organizatiile neguvernamentale pun adesea la indoiala respectarea principiului competitiei libere si corecte si al egalitatii sanselor (ANPDC, AFM).
- In cazul PIN-urilor asistam la aplicarea unui amalgam legislativ - L350/2005, OG 34 - fapt care creaza confuzie atat la nivelul administratiei publice, cat si la nivelul ONG-urilor. Deoarece prevederile L350/2005 au fost intelese in mod diferit de catre reprezentantii administratiei publice, implementarea acestora este deficitara. Astfel, de exemplu, nu se intelege de ce se cere contributie proprie a ONG-ului de 10%, atat timp cat serviciul face obiectul unei achizitii publice. Aceasta obligatie a contributiei proprii de 10%, desi legitima in contextul L350/2005, reprezinta o piedica majora in conditiile sumelor foarte mari acordate prin PIN-uri si reduce considerabil numarul organizatiilor capabile sa implementeze astfel de proiecte.
- Marele beneficiu introdus prin L350/2005 este reprezentat de regulile impuse administratiei pentru acordarea finantarii (stabilirea etapelor distincte care trebuie parcurse in cadrul procedurii de selectie a proiectelor, cerinta unor criterii clare de selectie, prevederile privind transparenta procesului etc.). Totusi, aplicarea Legii 350/2005 se face in mod diferit de catre fiecare autoritate contractanta si acest fapt reduce capacitatea de accesare a fondurilor de catre organizatiile neguvernamentale. Pe de alta parte procedurile de programare, anuntare, selectie, contractare, monitorizare si evaluare solicita la maximum capacitatea administrativa a autoritatilor contractante.
- Exista probleme privind intervalele de timp dintre etapele procedurii de contractare. Organizatiile neguvernamentale considera perioada intre etape ca fiind foarte scurta. Autoritatile contractante pun aceste probleme pe seama intarzierilor cu care sunt adoptate hotararile de guvern privind metodologia de acordare a finantarilor.
- Unul dintre obstacolele principale se refera la faptul ca marea majoritate a mecanismelor de finantare existente (finantari nerambursabile) functioneaza pe

principiul decontului. Acest lucru face ca foarte multe organizatii sa nu participe la licitatiile de proiecte din imposibilitatea de a avansa sumele pentru acoperirea costurile necesare demararii proiectelor. Exista totusi o exceptie: DRRP ofera in mod special aceasta posibilitate, printr-o prevedere speciala (*Legea 321/2006 privind regimul acordarii finantarilor nerambursabile pentru programele, proiectele sau actiunile privind sprijinirea activitatii românilor de pretutindeni si a organizatiilor reprezentative ale acestora, precum si a modului de repartizare si de utilizare a sumei prevazute in bugetul Ministerului Afacerilor Externe pentru aceasta activitate, Art.8 (1)*).

- Acreditarea serviciilor constituie un impediment in accesarea unor fonduri de catre organizatiile din domeniul social. In acest moment acreditarea se acorda pe tip de servicii sociale acordate in cadrul unei unitati de asistenta sociala. Din acest motiv, serviciile noi care apar ca urmare a aparitiei unor noi nevoi in societate, nu pot beneficia de finantare din surse publice deoarece nu sunt acreditate.

Planificarea strategica si bugetara

- Analiza de nevoi si programarea prioritatilor se face de catre autoritatea publica. Acolo unde exista un proces de consultare cu organizatiile neguvernamentale, acesta este slab articulat iar concluziile nu se regasesc in stabilirea prioritatilor de finantare. (ANPH, ANPDC, AFM). Acolo unde exista un puternic mecanism de consultare si sprijin politic (DRI) efectele sunt foarte vizibile: o alocare mai mare de fonduri, conditii favorabile pentru organizatiile neguvernamentale (ex. proceduri simplificate, posibilitatea de a beneficia de avans (DRRP), costuri eligibile care acopera toata dimensiunea proiectelor).
- Alocarea resurselor/planificarea bugetului se face de catre autoritatea publica, fara consultarea organizatiilor neguvernamentale direct vizate. Acest fapt afecteaza atat rata de absorbtie a fondurilor, cat si solutionarea eficienta a problemelor pentru care sunt destinate fondurile guvernamentale. De exemplu 65% din furnizorii de servicii sociale acreditati din Romania sunt organizatii neguvernamentale. Beneficiarii acestora, persoane din categorii vulnerabile, sunt dependenti de constanta si calitatea serviciilor pe care organizatiile le ofera. Alocarea resurselor ar trebui sa se faca prin consultarea acestor organizatii si luandu-se in considerare necesitatile identificate in functionarea acestora.
- Analiza bugetelor alocate in fiecare an arata de catre autoritatile centrale arata ca volumul alocațiilor ramane in general constant (exista si exceptii: cresterea fondurilor alocate pentru subventionarea serviciilor sociale de catre MMSSF in ultimul an). Din analiza raspunsurilor primite de la autoritatile finantatoare incluse in raport rezulta ca analiza raportului dintre numarul de proiecte depuse spre finantare si numarul proiectelor care primesc fonduri nu este utilizata ca pe un criteriu de recalculare a bugetului pentru anul urmator, in ciuda faptului ca in unele cazuri raportul este de 4/1, adica exista o cerere foarte mare de sprijin financiar si o disponibilitate evidenta a organizatiilor neguvernamentale de oferi solutii si proiecte.

- Alocarea resurselor nu ia în calcul schimbările care au loc în sectorul neguvernamental ca urmare a procesului de aderare la Uniunea Europeană: retragerea donatorilor internaționali, dispariția programului Phare pentru societate civilă, toate acestea finanțând anual sute de organizații neguvernamentale cu un impact imediat asupra vieții unor categorii vulnerabile de cetățeni români. Aceste transformări afectează în mod esențial contextul în care funcționează organizațiile neguvernamentale. Totuși ele nu se reflectă în planificarea alocării bugetare guvernamentale.
- Planificarea priorităților de finanțare și a bugetelor nu se face pe baza unei evaluări riguroase a nevoilor existente în societatea românească. Nu am identificat existența unei corelări a unei analize de nevoi riguroase cu volumul fondurilor alocate.
- Nu există o corelare între planificarea strategică și cea bugetară.
- Chiar în cazul în care autorităților contractante manifestă deschidere către dialog și îmbunătățirea procedurilor, ele se izbesc de obstacole la nivelul Ministerului de Finanțe, atât în ceea ce privește necesitatea urgentării demarării procesului de finanțare (ANPDC), cât și a oferirii unor condiții mai flexibile organizațiilor neguvernamentale (AFCN, ANPDC).
- Multi-anualitatea PIN-urilor reprezintă un avantaj pentru că oferă o mai mare predicțibilitate pentru posibila solicitanți mai ales în condițiile în care finanțările sunt anuale.
- În cazul PIN-urilor fondurile disponibile nu sunt împartite clar pe regiuni, localități, fapt ce a condus la inegalități în acordarea finanțărilor.

Evaluare și monitorizare

- În general capacitatea de monitorizare și evaluare a proiectelor de către reprezentanții autorităților publice centrale finanțatoare este redusă. Monitorizarea se concentrează asupra aspectelor financiare și doar superficial asupra aspectelor tehnice.
- Monitorizarea este realizată de o echipă restrânsă din cadrul autorității contractante. În unele cazuri (ASG, DRI) procedura de monitorizare este aproape inexistentă.
- Nu există o evaluare a rezultatelor obținute, îndeplinirii standardelor de performanță ale organizațiilor care furnizează servicii, deoarece nu sunt formulați indicatori de evaluare.
- Evaluarea impactului finanțării este în general inexistentă.
- De asemenea în foarte puține cazuri se face o analiză a procesului de acordare a finanțării cu scopul de a contribui la îmbunătățirea procedurilor (ANPDC). Acolo unde îmbunătățirile s-au produs, a fost în general rezultatul mobilizării organizațiilor neguvernamentale interesate (AFM, AFCN).

- Nu sunt formulati indicatori cost-beneficiu care sa faca posibila o comparatie la evaluare.
- In acest moment evaluarea si monitorizarea respectarii standardelor de calitate este realizata de catre organisme publice si exista suspiciuni privind modul lor de lucru in cadrul institutiilor publice.

Transparenta

- Sursele de informatii si canalele de comunicare folosite pentru a informa organizatiile neguvernamentale privind programele de finantare sunt cel mai adesea insuficient dezvoltate. In general paginile web ale autoritatilor nu sunt actualizate si nu contin informatii complete si bine structurate. Cu toate acestea, adoptarea Legii 350/2005 a obligat autoritatile sa repecte anumite prevederi privind anuntarea lansarii programelor de finantare.
- Organizatiile nu beneficiaza de *consultanta* adecvata din partea autoritatilor finantatoare in vederea elaborarii si depunerii de proiecte competitive. Desi autoritatile se plang de o slaba calitate a proiectelor depuse, nu exista o preocupare, reflectata inclusiv in alocari financiare, pentru gasirea de solutii.
- Putine dintre institutiile administratiei publice au organizat sesiuni de informare, consultare, training cu membrii ONG-urilor in vederea pregatirii documentatiei necesare accesarii fondurilor de la bugetul de stat. Atunci cind acest lucru se intampla, abordarea este in general superficiala si formala, adesea autoritatile finantatoare urmarind doar sa „bifeze” indeplinirea acestei etape si neavand capacitatea de a oferi in mod eficient raspunsuri si sprijin pentru organizatiile aplicante (ANPDC, AFCN).
- Majoritatea autoritatilor contractante (MMSSF, ANPH, ANPDC, AFM, AFCN) si-au creat ghiduri ale aplicantilor relativ complexe, care includ criteriile si grilele de evaluare a proiectelor depuse spre finantare, precum si procedurile de evaluare si contractare. Totusi, desi benefice pentru cresterea transparentei, eficacitatea utilizarii fondurilor publice, libera concurenta si tratamentul egal, in absenta aplicarii principiului proportionalitatii si al simplitatii aceste proceduri se dovedesc foarte greoaie si descurajante pentru organizatiile neguvernamentale.
- Cu exceptia a foarte putine cazuri (AFCN si ICR), comisiile de evaluare sunt compuse din personalul autoritatii contractante respective. Organizatiile neguvernamentale resimt acest lucru ca fiind nefavorabil activitatii lor si eficientei acordarii finantarilor deoarece comisiile de evaluare formate doar din reprezentanti ai autoritatilor publice manifesta o cunoastere redusa a particularitatii proiectelor desfasurate de organizatii neguvernamentale. In aceste cazuri evaluarea se concentreaza in general pe criteriile tehnico-financiare, tratand in mod superficial criteriile de impact si de valoare adaugata a proiectelor.

Recomandari

Cresterea economica de care se bucura Romania determina si o sporire semnificativa a resurselor de care se bucura bugetul de stat. Creste astfel si posibilitatea statului roman de a incerca sa solutioneze probleme ale societatii. Pentru o actiune eficienta in acest sens este necesara mobilizarea si sprijinirea tuturor actorilor sociali capabili sa produca schimbare sociala. Consideram ca organizatiile neguvernamentale au demonstrat pana acum utilitatea demersurilor lor. In conditiile extinderii ariei in care cetatenii asteapta interventia sectorului public si a capacitatii de actiune tot mai supra-solicitate a autoritatilor publice, statul trebuie sa recunoasca importanta organizatiilor neguvernamentale si sa isi asume un rol in sustinerea si dezvoltarea lor in continuare, ca un sector complementar celui guvernamental si in spiritul european al subsidiaritatii.

Recomandarile acestui studiu se bazeaza atat pe analiza rezultatelor cercetarii, dar includ, uneori integral, recomandarile pe care organizatiile neguvernamentale si autoritatile publice le-au facut in cursul procesului de cercetare calitativa. Ele privesc atat imbunatatirea cadrului juridic si a procedurilor de finantare, cat si introducerea unor modificari de ordin administrativ.

Reglementare juridica

- Este necesara imbunatatirea Legii 350/2005 privind regimul finantarilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activitati non-profit de interes general, in ceea ce priveste
 1. cofinantarea
 2. proceduri mai clare
 3. termene mai scurte la avizatori
- Modificarea OG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achizitie publica, a contractelor de concesiune de lucrari publice si a contractelor de concesiune de servicii astfel incat sa se permita achizitia de servicii sociale
- Este necesar sa se mearga pe programe multianuale de finantare
- In domeniul social acreditarea trebuie sa fie pe ONG si nu pe tipuri de servicii/unitate de asistenta sociala
- Crearea de mecanisme prin care sa fie sprijinita capacitatea organizatiilor neguvernamentale, ca o garantie a viabilitatii acestora si a cresterii capacitatii lor de a scrie si de a implementa de proiecte finantate din fonduri guvernamentale. Un prim pas ar fi oferirea posibilitatii generale ca printre costurile eligibile sa fi acceptate si cele referitoare la personalul organizatiilor si la costurile de administrare ale proiectelor. Se poate avea in vedere inclusiv constituirea unui fond pentru cofinantarea costurilor operationale ale organizatiilor reprezentative la nivel national pe domenii sau federatiilor.
- Externalizarea functiei de management a programelor de finantare catre un tert – eventual chiar catre fundatii finantatoare existente in Romania ar facilita procesul de evaluare, ar reduce suspiciunile ONG-urilor in ceea ce priveste corectitudinea acordarii fondurilor si ar permite monitorizarea constanta a activitatilor proiectelor si realizarea unei analize de impact a acestora.

Planificare strategica si bugetara

- Programele de finantarea ale autoritatilor publice nationale trebuie sa se bazeze pe strategii specifice elaborate pe baza unei identificari a nevoilor reale existente
- Planificarea bugetara sa fie facuta in concordanta cu obiectivele si prioritatile stabilite in strategie. Resursele alocate sa permita un impact semnificativ in domeniu.
- Planificarea strategica si cea bugetara trebuie sa fie elaborate prin consultarea tuturor stakeholderilor (autoritati locale/nationale, ONG-uri, beneficiari).

Evaluare si monitorizare

- In unele cazuri este necesar sa se stabileasca indicatori cost-beneficiu pentru a se putea evalua corect si real serviciile finantate
- Este necesar sa se elaboreze indicatori de monitorizare si evaluare a calitatii proiectelor
- La finalul fiecarui proiect trebuie sa se faca o evaluare a rezultatelor acestuia.
- La incheierea unui program de finantare ar trebui sa se faca o evaluare a impactului proiectelor derulate.
- Procesul de evaluare si monitorizare a indeplinirii standardelor de calitate ar putea fi preluat de un tert. In momentul de fata exista suspiciuni legate de monitorizarea indeplinirii standardelor de calitate in institutiile publice deoarece tot organisme publice fac aceasta evaluare.

Transparenta

- Crearea de grupuri de lucru formate din reprezentanti ai Ministerului de Finante, al autoritatilor contractante si al ONG-urilor relevante pentru domeniul de actiune al fiecarei autoritati contractante, pentru a examina modificarile de procedura care pot imbunatati procesul de alocare a finantarilor guvernamentale. Exista exemple de actiuni concertate ale organizatiilor din domeniile social, cultural si de mediu care pot fi folosite pentru imbunatatirea procedurilor existente.
- Crearea unui dialog institutionalizat intre autoritatile guvernamentale contractante si organizatiile beneficiare astfel incat in faza de programare sa fie aplicat principiul empatiei si cel al orientarii asupra rezultatelor.
- Este de asemenea nevoie de crearea unui cadru de incredere reciproca astfel incat autoritatile publice si organizatiile neguvernamentale sa isi acorde mutual prezumtia de nevinovatie in toate etapele acordarii de finantare.

Propuneri administrative

- Organizarea unor cursuri de formare pentru personalul din institutiile publice care aplica Legea 350/2005, dar si pentru ONG-uri.
- Posibilitatea acordarii de avansuri fara garantie bancara (ex: DRRP)
- Simplificarea procedurilor (ex. ASG, DRI, DRRP), fara insa a face rabat de la respectarea principiilor Legii 350 si aplicarea astfel a principiului proportionalitatii - reducerea obstacolelor birocratice in procesul de acordare a finantarii. (ex: *Loteria britanica* – fonduri pentru proiecte mici distincte de cele pentru proiecte mari, si proceduri diferite pentru fiecare dintre cele doua categorii)

- Includerea in comisiile de evaluare a unor experti externi calificati, din mediul neguvernamental.
- Includerea in costurile eligibile si costuri pentru personalul de coordonare a proiectelor.
- Crearea de mijloace de finantare pentru dezvoltarea capacitatii organizatiilor neguvernamentale de a elabora si implementa proiecte.
- Imbunatatirea mijloacelor de comunicare, inclusiv prin elaborarea unui sistem centralizat de anuntare a oportunitatilor de finantare de la bugetul de stat pentru organizatii neguvernamentale.

Anexa – Lista institutiilor publice centrale incluse in cercetare

1	Administratia nationala a rezervelor de stat
2	Agentia pentru strategii guvernamentale
3	Agentia nationala pentru intreprinderi mici si mijlocii si cooperatie
4	Agentia nationala pentru ocuparea fortei de munca
6	Agentia nationala pentru sport
7	Agentia nucleara
8	Agentia româna pentru investitii straine
9	Autoritatea nationala de reglementare in comunicatii
10	Autoritatea nationala sanitar-veterianara si pentru siguranta alimentelor
11	Autoritatea nationala pentru persoanele cu handicap
12	Autoritatea nationala pentru protectia consumatorului
13	Autoritatea nationala pentru protectia drepturilor copilului
14	Autoritatea nationala pentru reglementarea si monitorizarea achizitiilor publice
15	Autoritatea nationala pentru tineret
16	Autoritatea pentru valorificarea activelor statului
17	Casa Nationala de Pensii si Alte Drepturi de Asigurari Sociale
18	Comisia nationala de prognoza
19	Directia generala a vamilor
20	Inspectoratul de stat in constructii
21	Inspectoratul general pentru comunicatii si tehnologia informatiei
22	Inspectia muncii
23	Institutul national de statistica
24	Ministerul Administratiei si Internelor
25	Ministerul Afacerilor Externe
26	Ministerul Agriculturii, Padurilor si Dezvoltarii Rurale
27	Ministerul Apararii Nationale
28	Ministerul Comunicatiilor si Tehnologiei Informatiei
29	Ministerul Culturii si Cultelor
30	Ministerul Economiei si Comertului
31	Ministerul Educatiei si Cercetarii
32	Ministerul Finantelor Publice
33	Ministerul Integrarii Europene
34	Ministerul Justitiei
35	Ministerul Mediului si Gospodaririi Apelor
36	Ministerul Muncii, Solidaritatii Sociale si Familiei
37	Ministerul Sanatatii
38	Ministerul Transporturilor, Constructiilor si Turismului
39	Oficiul central de stat pentru probleme speciale
40	Oficiul de stat pentru inventii si marci
41	Oficiul national de prevenire si combatere a spalarii banilor
42	Oficiul registrului national al informatiilor secrete de stat
43	Oficiul român pentru adoptii
44	Oficiul român pentru drepturile de autor
45	Secretariatul de stat pentru problemele revolutionarilor
46	Administratia Fondului National de Mediu
47	Departamentul pentru Relatia cu Romanii de Pretutindeni
48	Departamentul de Relatii Interetnice