



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 1194 /DPST
DATA 10082017

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
140 28.08.2017

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații*, inițiată de domnul deputat PSD Liviu Ioan Adrian Pleșoianu (**Bp. 102/2017 L 140/2017**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații*, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se transparentizarea finanțărilor obținute de asociații și fundații, regândirea regimului statutului de utilitate publică prin introducerea unor noi concepte și condiții, cum ar fi:

- stabilirea în mod expres și limitativ a unor domenii de activitate (*Servicii sociale, Caritate și Ajutor Umanitar, Sănătate, Sport, Educație, Știință, Cercetare, Inovație, Mediu și Protecția Animalelor, Protecția Consumatorului, Valori naționale și ale minorităților naționale, Tradiții și Patrimoniu Cultural, Diplomatie și Relații Internaționale, Militar-Apărare-Cultul eroilor*) care să poată justifica acordarea statutului de utilitate publică;

- stabilirea unui algoritm procentual pentru fiecare domeniu de activitate în limita căruia se poate acorda acest statut, precum și durata acordării statutului prin stabilirea unei perioade determinate de 5 ani cu posibilitatea reînnoirii, (în prezent, recunoașterea utilității publice se face pe durată nedeterminată).

Totodată, se reglementează ca asociațiile/fundațiile care solicită acordarea statutului de utilitate publică să nu desfășoare activități politice de orice fel: activități de strângere de fonduri sau campanii de sprijinire ori opoziție față de un partid politic sau un candidat pentru o funcție publică în care acesta poate fi numit ori ales.

Potrivit *Expunerii de motive*, transparentizarea în privința fondurilor obținute de organismele neguvernamentale se poate realiza prin introducerea „*unor proceduri prin care acestea să fie obligate să publice periodic în Monitorul Oficial al României, partea a IV-a, declarația de venituri și cheltuieli, cu evidențierea distinctă a persoanelor și activităților care generează veniturile asociației sau fundației, precum și a valorii fiecărui venit în parte*”.

II. Observații

1. În ceea ce privește cadrul legal în materia asociațiilor și fundațiilor, menționăm că Guvernul a înscris în Programul legislativ 2017-2020 un proiect de lege pentru modificarea *Ordonanței Guvernului nr. 26/2000*, proiect ce are ca termen de aprobare în Guvern noiembrie 2017.

În acest sens, se realizează o analiză a legislației în materie și se are în vedere o consultare atât la nivel interinstituțional, cât și cu societatea civilă, care a semnalat deja o serie de probleme existente în practică, inclusiv, cu privire la aspectele referitoare la statutul de utilitate publică.

2. Referitor la modificarea **art. 38 alin. (1)** din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*, precizăm că stabilirea domeniilor de activitate pentru care asociațiile și fundațiile pot obține statutul de utilitate publică reprezintă o chestiune de oportunitate, scopul măsurii putând fi atins, în opinia noastră, și prin soluțiile legislative în vigoare, domeniile de activitate propuse (sănătate, educație, valori și tradiții ale minorităților naționale etc.) fiind în spiritul prevederilor art¹. 52 alin. (1) coroborat cu art². 38¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*.

De asemenea, considerăm că nu au fost corespunzător fundamentate domeniile stabilite la lit. a) a art. 38 și nici excluderea posibilității ca asociațiile sau fundațiile ce desfășoară activități în alte domenii decât cele enumerate (de exemplu: drepturile omului și combaterea discriminării), să dobândească statutul de utilitate publică.

¹ După constituirea lor, asociațiile, fundațiile și federațiile interesate vor solicita autorităților administrative autonome, ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și autorităților administrației publice locale să fie luate în evidența acestora, în funcție de domeniul în care activează;

² În sensul prezentei ordonanțe, prin utilitate publică se înțelege orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități;

Referitor la măsura propusă la **art. 38 alin. 1 lit. b)** prin care se scurtează termenul de 3 ani pentru care activitatea asociației/fundației este relevantă în vederea acordării statutului de utilitate publică la 2 ani, menționăm că din cuprinsul *Expunerii de motive* nu reies rațiunile unei astfel de măsuri și nici nu se precizează eventualele inconveniente juridice ori practice ale termenului de 3 ani prevăzut în *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*.

De asemenea, menționăm că termenul de 3 ani nu este o cerință care se regăsește doar în legislația românească, ci există și în legislația altor state, fiind considerată ca o perioadă de timp rezonabilă în vederea creării unei imagini de ansamblu cu privire la tendința de evoluție a activității asociației ori fundației, care să permită autorităților competente o evaluare realistă a „*activității semnificative*”, având în vedere privilegiile pe care statul le va acorda în virtutea acestui statut special.

Mai mult, apreciem că micșorarea termenului de 3 ani reprezintă o măsură contradictorie scopului urmărit, potrivit *Expunerii de motive*, respectiv de a crește exigențele cu privire la acordarea statutului de utilitate publică.

În ceea ce privește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească asociația sau fundația pentru a fi recunoscută ca fiind de utilitate publică, menționăm că documentele care trebuie depuse sunt prevăzute la art³. 39 alin. (1¹) din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*, astfel că prevederile din finalul textului propus de inițiator la lit. c) alin. (1) al art. 38 din inițiativa legislativă, nu se integrează în normele ce fac obiectul art. 38.

3. În ceea ce privește propunerea de modificare pentru **art. 38 alin. (2)**, menționăm că algoritmul procentual pentru recunoașterea statutului de utilitate publică este neclar, având în vedere că procente propuse necesită stabilirea unei baze de raportare.

Atragem atenția asupra faptului că o astfel de prevedere poate duce la imposibilitatea acordării statutului unor entități aplicante care îndeplinesc criteriile enumerate la art. 38, atunci când se atinge plafonul procentual acordat fiecăreia dintre cele cinci categorii. În aceste condiții, unele asociații sau fundații pot fi discriminate în raport cu altele, chiar dacă îndeplinesc aceeași criterii prevăzute de lege.

³ (1¹) Cererea prevăzută la alin. (1) va fi însoțită, pe lângă dovada îndeplinirii condițiilor prevăzute la art. 38 alin. (1), de următoarele documente:

a) copii de pe actul constitutiv și de pe statutul asociației sau fundației;
b) copie de pe dovada dobândirii personalității juridice;
c) dovada privind bonitatea asociației sau fundației, emisă de banca la care are deschis contul;
d) copie de pe dovada privind situația juridică a sediului asociației sau fundației;
e) numele și adresa persoanelor fizice, respectiv denumirea și sediul persoanelor juridice, cu care asociația sau fundația colaborează în mod frecvent în vederea realizării obiectului său de activitate pentru care aceasta solicită recunoașterea statutului de utilitate publică;
f) situațiile financiare anuale și bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani de activitate;
g) lista persoanelor angajate și copii de pe contractele de muncă ale angajaților;
h) copii de pe convențiile de colaborare, calificări, scrisori de recomandare și altele asemenea.

De asemenea, apreciem că ar fi trebuit avută în vedere și reglementarea instituției publice responsabile cu verificarea încadrării în aceste procente, precum și faptul că numărul total al asociațiilor și fundațiilor este dinamic.

Mai mult decât atât, era necesară clarificarea intenției legiuitorului cu privire la reintroducerea dispensei prevăzute anterior la alin. (2) al art. 38, care a fost abrogat prin *Legea nr. 145/2012*⁴.

4. Cu privire la modificarea propusă pentru **art. 41 alin. (1)** din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*, menționăm că aceasta este neclară și poate conduce la interpretări diferite în ceea ce privește aplicarea legii.

Astfel, din textul propus nu rezultă clar dacă algoritmul procentual este aplicabil doar în ceea ce privește accesul la resurse publice sau este aplicabil și pentru atribuirea bunurilor proprietate publică. Considerăm că bunurile aflate în proprietatea publică a statului nu pot fi atribuite în folosință gratuită sub forma unor procente.

De asemenea, se menționează că recunoașterea utilității publice conferă asociațiilor și fundațiilor „suplimentar”, dreptul de a li se atribui în folosință gratuită bunuri proprietate publică și acces la resurse provenite din bugetul de stat și din bugetele locale.

Apreciem că era necesar să se precizeze dacă măsura vizează și alte drepturi, comparativ cu drepturile reglementate în prezent la art. 41 alin. (1) lit. a) și la art. 46 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*, și dacă da, care sunt acestea.

Totodată, menționăm că mecanismul privind stabilirea procentelor de alocare a fondurilor din bugetul de stat și bugetele locale nu poate fi implementat, întrucât, de la bugetul de stat, sumele sunt alocate asociațiilor și fundațiilor prin bugetele mai multor autorități publice, în funcție de competențe și de domniile coordonate, iar bugetele locale se aprobă de consiliile locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor, județelor și de la Consiliul General al Municipiului București, după caz, pe baza *principiului autonomiei locale financiare* prevăzute de *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*.

În conformitate cu prevederile art. 5 alin. (3)-(4) din *Legea nr. 273/2006*, fundamentarea, dimensionarea și repartizarea cheltuielilor pe destinații se realizează în concordanță cu atribuțiile care revin autorităților administrației publice locale, prioritățile stabilite de acestea, în strânsă corelare cu posibilitățile reale de încasare a veniturilor bugetelor locale, estimate a se încasa.

⁴ pentru modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului nr. 26/2000* cu privire la asociații și fundații

Prin urmare, considerăm că la construcția bugetului de stat nu se poate stabili suma totală (100% buget de stat și bugete locale) care ar urma să se repartizeze pe domeniile prevăzute de algoritmul procentual.

De asemenea, măsura propusă pentru **art. 41 lit. a)** din inițiativa legislativă excede prevederilor art. 30 alin. (2) din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările ulterioare*, potrivit căreia „*Prealocarea unor sume bugetare cu destinație specială unor ordonatori principali de credite sau unor sectoare nu este permisă. Alocările de fonduri bugetare pentru ordonatori principali de credite sau sectoare pot fi făcute doar prin proiectul anual al bugetului*”.

Totodată, este necesară reglementarea înregistrării în evidențele contabile a bunurilor proprietate publică atribuite în folosință gratuită.

Inițiativa legislativă ar putea determina o scădere a veniturilor bugetare în situația în care bunurile care constituie proprietate publică, atribuite în folosință gratuită asociațiilor și fundațiilor fac, în prezent, obiectul contractelor de concesiune sau închiriere.

De asemenea, având în vedere impactul financiar generat de aplicarea algoritmului procentual drept criteriu de recunoaștere a statutului de utilitate publică și de finanțare din bugetul de stat, considerăm că ar fi fost necesar ca inițiativa legislativă să fie însoțită de fișa financiară care să includă estimarea implicațiilor financiare, conform prevederilor art⁵. 15 alin. (1) din *Legea nr. 69/2010*.

5. În ceea ce privește măsura propusă pentru **art. 42**, referitoare la faptul că „*Recunoașterea utilității publice se face pe durată de 5 ani*”, precizăm că ceea ce este relevant în menținerea acestui statut este îndeplinirea constantă a condițiilor și cerințelor impuse de lege, fiind necesară în acest sens existența unui mecanism legal de verificare și control din partea autorităților competente.

Astfel, potrivit art. 42 din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*, asociația sau fundația poate pierde statutul de utilitate publică dacă nu mai îndeplinește una ori mai multe dintre condițiile care au stat la baza recunoașterii utilității publice ori a obligațiilor ce-i revin în baza acestui statut, orice persoană interesată putând sesiza autoritățile competente în vederea verificării acestor aspecte.

6. Inițiatorul propune (ca măsură tranzitorie) instituirea obligației pentru toate asociațiile și fundațiile care dețin statut de utilitate publică în prezent de a

⁵ (1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din *Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare*, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

solicita în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a dispozițiilor legale „o nouă recunoaștere” a statutului, în condițiile prevăzute la Cap. VI din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*, în caz contrar utilitatea publică încetând de drept.

Menționăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „*impunerea de reguli și obligații noi fără reglementarea unui termen adecvat care să permită subiectului de drept să răspundă noilor cerințe legislative reprezintă o încălcare a exigențelor constituționale sub aspectul principiului securității juridice și a principiului încrederii legitime care impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin acestea*”⁶. Or, în cazul de față nu există certitudinea că organizațiile care fac obiectul inițiativei legislative sunt în măsură să îndeplinească obligația impusă de lege într-un termen rezonabil.

7. În ceea ce privește **art. 48¹**, apreciem că această măsură propusă poate afecta în mod negativ mediul asociativ din România. O astfel de reglementare care vizează toate asociațiile și fundațiile generează birocrație suplimentară și îngreunează activitatea organizațiilor.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Mihai TUDOSE



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului

⁶ Decizia nr.26/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (2), art. 49 alin. (2), art. 54 și art. 56 din *Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate*;