

Statutul de utilitate publică al organizațiilor neguvernamentale

În cadrul **Raportului de cercetare privind barierele administrative în organizare și funcționarea ONG-urilor din România realizat de CLNR**, am analizat reglementarea statutul de utilitate publică și situațiile cu care se confruntă organizațiile neguvernamentale care au primit sau au încercat să dobândească acest statut. De asemenea, am analizat legislația primară și alte date secundare de la nivelul câtorva state europene, pentru a oferi o perspectivă comparativă asupra cadrului legal privind statutul de utilitate publică, pentru a avea un punct de referință în analiza statutului de utilitate publică din România.

- ***Definirea statutului de utilitate publică***

Statutul de utilitate publică reglementat de O.G. nr. 26/2000 este perceput ca fiind orice activitate care vizează atingerea unor scopuri benefice în domenii de interes general sau al unor colectivități.

Orice organizație neguvernamentală poate fi recunoscută de către Guvern ca fiind de utilitate publică, dacă îndeplinește cumulativ mai multe condiții:

- a) activitatea acesteia se desfășoară în interes general sau al unor colectivități;
- b) funcționează de cel puțin 3 ani și a realizat o parte din obiectivele stabilite;
- c) prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfășurarea unei activități anterioare semnificative, însoțit de situațiile financiare anuale și de bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani anteriori datei depunerii cererii;
- d) deține un patrimoniu, logistică, membri și personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului propus;
- d¹) valoarea activului patrimonial pe fiecare dintre cei 3 ani anteriori în parte este cel puțin egală cu valoarea patrimoniului inițial/de 3 ori valoarea salariului brut pe țară garantat în plată;
- e) face dovada existenței unor contracte de colaborare și parteneriate cu instituții publice sau asociații ori fundații din țară și din străinătate;
- f) face dovada obținerii unor rezultate semnificative în ceea ce privește scopul propus sau prezintă scrisori de recomandare din partea unor autorități competente din țară sau din străinătate, care recomandă continuarea activității.

- ***Beneficiile și obligațiile organizațiilor care obțin statutul de utilitate publică***

Drepturi:

- a. dreptul de a i se atribui în folosință gratuită bunurile publice;
- b. dreptul de a menționa în toate documentele pe care le întocmește ca asociația sau fundația este recunoscută ca fiind de utilitate publică.

Obligații:

- a) menținerea activității dar și a performanțelor care au determinat obținerea statutului de utilitate publică;
- b) transmiterea către autoritățile publice oricăror modificări ale statutului, rapoarte de activitate, împreună cu situațiile financiare anuale;
- c) publicarea rapoartelor de activitatea și situațiile financiare în Monitorul Oficial, respectiv în Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial.

- ***Procedura acordării statutului de utilitate publică și instituția responsabilă***

Recunoașterea organizațiilor neguvernamentale ca fiind de utilitate publică se face prin hotărâre a Guvernului. Astfel, asociația sau fundația depune o cerere către Secretariatul General al Guvernului, iar în termen de 15 zile, acesta o transmite către organul de specialitate al administrației publice centrale al cărui domeniu de competență este cel mai apropiat de domeniul de activitate al organizației solicitante. După depunerea cererii, ministerul de resort este obligat ca în termen de 60 zile să propună Guvernului României recunoașterea, în măsura în care organizația îndeplinește cerințele legii. În cazul în care, asociația sau fundația nu îndeplinește condițiile, autoritatea competentă va da un răspuns motivat către aceasta, în termen de 30 zile de la data luării deciziei.

Ulterior, Guvernul României, în termen de 90 zile de la depunerea cererii și a documentelor, decide asupra propunerii de recunoaștere. În cazul în care, propunerea de numire este respinsă, aceasta va fi comunicată de către autoritatea administrativă în termen de 120 zile de la data depunerii cererii și a documentelor justificative.

- ***Perspective ale organizațiilor neguvernamentale asupra statutului de utilitate publică***

Cercetarea noastră calitativă s-a bazat pe date obținute în cadrul a 15 interviuri și trei focus-grup-uri, la care au participat reprezentanți ai ONG-urilor, juriști și reprezentanți ai Secretariatului General al Guvernului. Unul dintre subiectele vizate a fost analiza situațiilor cu care se confruntă organizațiile neguvernamentale în procesul de acordare a statutului de utilitate publică, precum și beneficiile și îndatoririle celor care au obținut acest statut.

Perspectiva respondenților asupra obținerii statutului de utilitate publică de către organizațiile neguvernamentale este una aproximativ unitară. În ceea ce privește procedura de obținere a statutului, multe dintre organizațiile neguvernamentale consideră că există un spațiu amplu pentru decizii arbitrare cu privire la acordarea acestui statut, iar cele au încercat să îl dobândească, au raportat o durată mare a procesului, birocrație excesivă și lipsă de transparență. Unele organizații nu au reușit să obțină acest statut, deși îndeplineau toate condițiile prevăzute de lege.

Dincolo de procedura de obținere a statutului de utilitate publică, majoritatea organizațiilor neguvernamentale consideră că acest statut nu oferă aproape niciun sprijin real pentru organizațiile care în dobândesc, având în vedere că legea prevede doar vocația lor generală la obținerea dreptului de folosință a unui bun public (imobil), de exemplu un sediu. Potrivit participanților la cercetare, numai o parte dintre organizațiile neguvernamentale care au dobândit acest statut au primit și un sediu. O parte dintre

respondenți consideră chiar că organizațiile care sunt într-adevăr de utilitate publică și sunt independente politic nu au șanse să obțină un sediu gratuit.

Această prevedere din OG 26/2000 care oferă posibilitatea de a se atribui organizațiilor neguvernamentale dreptul de folosință gratuită a bunurilor publice se coroborează cu dispozițiile Codului Administrativ (OUG 57/2019) care sunt neclare și creează confuzie.

Astfel, la art. 108 lit. d) din acest cod se precizează că „consiliile locale și consiliile județene hotărăsc, în condițiile prevăzute în partea a V-a a prezentului cod, ca bunurile ce aparțin domeniului public sau privat, local sau județean, după caz, să fie date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”. Conform art. 5 pct. 29.aa), „instituția de utilitate publică - persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obținut statut de utilitate publică”.

În acord cu această dispoziție, art. 349 lit. f) din cod prevede că în actul prin care se realizează darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică (hotărâre de Guvern, de consiliului județean sau local) se va menționa inclusiv “obligațiile instituției de utilitate publică beneficiară”.

Pe de altă parte, art. 362 alin. (2) din cod reglementează dreptul organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică, cât și al celor care desfășoară activități de binefacere de a primi în folosință gratuită bunuri publice în proprietatea privată a statului. Mai precis, se specifică faptul că: “Bunurile proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale pot fi date în folosință gratuită, pe termen limitat, după caz, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică, ori serviciilor publice” Această prevedere este adesea interpretată restrictiv de către autoritățile publice locale, în sensul că accesul la aceste bunuri ar fi rezervat doar organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică.

Din relatările unora dintre reprezentanții ONG participanți la cercetare a reieșit că autoritățile publice au interpretat că o organizație neguvernamentală ar trebui să îndeplinească ambele condiții cumulativ (să aibă statut de utilitate publică și să desfășoare activități de binefacere) pentru a primi în folosință un bun public.

Dincolo de procedura greoaie și de absența beneficiilor reale, dobândirea statutului impune organizațiilor o serie de obligații, unele dintre ele nu sunt foarte ușor de îndeplinit, având în vedere resursele limitate ale multor organizații neguvernamentale.

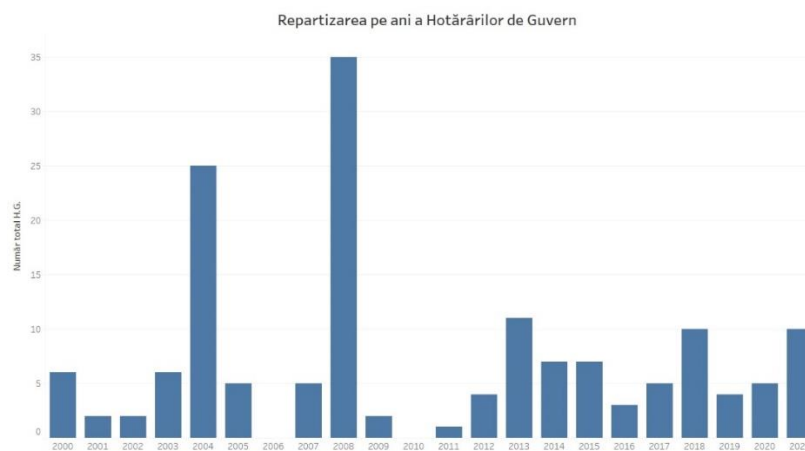
Astfel, statutul de utilitate publică este adesea perceput ca o titlatură care oferă cel mult un sprijin moral organizațiilor neguvernamentale, însă impune acestora mai multe obligații. În multe cazuri, organizațiile care au primit statutul de utilitate publică nu au beneficiat de dreptul de a utiliza bunuri publice (imobile).

„Pentru organizațiile cu statut de utilitate publică sunt vreo 10 obligații: Noi am publicat raport de-a lungul anilor. E o procedură complicată care nu are sens, pentru că nu am primit un feedback. Ele nu ar trebui să fie văzute doar ca o formă de control, ci ca un mod de sprijinire al acestor ONGuri. Statul nu ar trebui să aibă o abordare autoritară.” (G.R., reprezentant ONG)

„Cu toate acestea, niciodată nu am primit un bun public în folosință gratuită. Acest mecanism nu funcționează, decât poate pe cunoștințe. Organizațiile care sunt într-adevăr de utilitate publică, care sunt independente politic, nu obțin.” (G.R., reprezentant ONG)

„Știu că foarte puține ONGuri au primit acest statut și că și mai puține dintre acestea au primit și sediu. Iar cele care l-au primit, l-au primit politic. Noi am cerut sediu, dar ni s-a spus că nu au spațiu. Nu cred că ni s-ar fi oferit nici dacă aveam statutul de utilitate publică. Unele ONGuri au un impact de utilitate publică, însă nu au acest titlu. În orice caz, statutul le sprijină foarte puțin.” (T.C., reprezentant ONG)

Prin urmare, reprezentanții ONGurilor consideră în general procedura aferentă obținerii statutului de utilitate publică drept una greoaie, birocratică și netransparentă, iar statutul în sine lipsit adesea de orice beneficii. Această situație ar putea explica numărul extrem de redus al organizațiilor neguvernamentale care au obținut acest statut, deși există multe organizații care îndeplinesc criteriile de acordare.



Analizând graficul de mai sus, putem observa că cele mai multe hotărâri de Guvern pentru acordarea statutului de utilitate publică au fost emise în anul 2008 (35 în total), 2004 (25), iar la polul opus situându-se anii 2006 și 2010, ani în care nu au fost emise astfel de hotărâri și anul 2011, în care a fost emisă o singură hotărâre de Guvern.

- ***Analiză comparativă a modelelor de reglementare a statutului de utilitate publică în alte state europene***

Finlanda: statutul de utilitate publică a fost adoptat pentru prima dată în anul 1992, iar acestuia este condiționată de îndeplinirea, în mod cumulativ a următoarelor două condiții: a) organizația exercită o activitate exclusiv în favoarea unui bun public în sens intelectual, social, moral sau material; b) salariile angajaților au un nivel rezonabil. Acest statut este acordat pe o perioadă de maximum 5 ani, de către o autoritate fiscală.

Danemarca: O organizație trebuie să îndeplinească mai multe condiții pentru a putea obține acest statut, printre care: a) să aibă un scop caritabil sau general; b) resursele financiare proprii să fie puse la dispoziție pentru anumite domenii: umanitar, cercetare sau protecția mediului. Statul publică o listă anuală de organizații care pot dobândi acest statut, numite și organizații calificate.

Belgia: Statutul de utilitate publică este recunoscut organizațiilor care desfășoară activități în domeniul: filantropic, religios, științific, artistic și pedagogic. De asemenea, cele care desfășoară activități culturale beneficiază de acest statut printr-un decret regal.¹

Spania: Pentru ca o asociație să fie recunoscută ca fiind de utilitate publică, trebuie să se înregistreze în Registrul corespunzător nivelului său de activitate (național, regional sau local). Conform Legii nr.1/2002, o asociație trebuie să îndeplinească cumulativ mai multe condiții: a) scopurile statutare să promoveze interesul general și să fie de natură civică, educațională, științifică, culturală, sportivă, de promovare a valorilor constituționale și a drepturilor omului, de cooperare pentru dezvoltare, de cercetare, precum și alte scopuri de natură similară. De asemenea, activitatea lor nu trebuie să fie limitată doar în beneficiul membrilor săi, iar remunerarea reprezentanților să nu fie făcută din fonduri publice sau din subvenții. O altă condiție este legată de resursele deținute, astfel încât organizația să poată asigura respectarea scopurilor definite prin statut. De asemenea, pentru a putea obține acest statut, activitatea unei asociații trebuie să fie continuă, timp de cel puțin doi ani anterior depunerii cererii.²

Franța: Conform legislației franceze, asociațiile pot fi de interes privat sau public, și doar cele din urmă au vocația de a fi considerate de utilitate publică. Pe de altă parte, fundațiile sunt împărțite în fundații de utilitate publică, fundațiile sub egidă și fundațiile corporative. Statutul de utilitate publică este conferit prin decizie a Consiliului de Stat. Pentru ca o organizație să dobândească acest statut, trebuie să îndeplinească anumite condiții, printre care: a) adoptarea unui statut după modelul furnizat de Consiliul de Stat (conține cerințe stricte privind structura internă, utilizarea fondurilor și distribuirea resursele în cazul dizolvării); b) să aibă activitate de interes general; c) să îndeplinească anumite cerințe privind viabilitatea financiară.

Legislația franceză recunoaște trei forme de utilitate publică: a) interes general - donatorii organizației sunt eligibili pentru beneficii fiscale; b) utilitate publică – conferă organizației dreptul de a primi beneficii de interes general și avantaje fiscale, însă o supune unor controale mai stricte privind utilizarea fondurilor; c) statut de „întreprindere solidară de utilitate socială” – care poate fi acordat societăților comerciale a căror activitate economică are un scop de utilitate publică. Pentru a fi recunoscut statutul de utilitate publică, trebuie îndeplinite anumite condiții: a) să aibă un interes general; b) să fie recunoscută la nivel național; c) să aibă cel puțin 200 membri; d) să respecte principiile democratice; e) să aibă resurse financiare anuale de cel puțin 46.000 euro.³

¹ SGG, *Analiza utilitate publică*, shorturl.at/cfnoV

² *Ley Organica 1/2002, de 22 de marzo* <https://t.ly/8LkJ>

³ <https://cof.org/content/nonprofit-law-france>