

## *Centrul European de Drept Necomercial*

*Volumul 12, Ediția 4, Noiembrie 2010*

O publicație trimestrială a Centrului European de Drept Necomercial

### **Raport pe Țară : Moldova**

De [Hanna Asipovich](#)<sup>[1]</sup>

Mediului juridic pentru organizațiile societății civile (OSC) și a societății civile din Republica Moldova s-a îmbunătățit considerabil în ultimul an. După schimbarea politică ca urmare a alegerilor parlamentare din iulie 2009, noul guvern s-a dovedit a fi mai deschis și consecvent în efectuarea unui număr de reforme juridice care contribuie la crearea unui mediu propice pentru organizațiile societății civile. În același timp, evenimentele politice și sociale din 2008-2009 au dus la afirmarea mai insistentă a organizațiilor societății civile, acestea fiind auzite și recunoscute de către Guvern și Parlament. Acest articol oferă o scurtă trecere în revistă a celor mai semnificative evoluții în domeniul juridic, care afectează, astăzi, organizațiile neguvernamentale.

După cum este afirmat pe pagina web a Ministerului Justiției, în jur de 5314 OSC-uri sunt incluse, în prezent, în registrul online al organizației neguvernamentale al Ministerului [2]. Numărul real este mult mai mare, în jur de 8000 de OSC-uri...<sup>[3]</sup> O astfel de diferență se datorează faptului că organizațiile pot fi, de asemenea, înregistrate la nivel local în cadrul municipalităților și datele cu privire la ele nu sunt întotdeauna prezentate la registrul central. Cu toate acestea, în conformitate cu sondajele ADEPT, aproximativ 25% din 8000 de OSC-uri sunt active în prezent..<sup>[4]</sup>

Actualul cadru legal mijlocește ca mediul de bază al OSC-urilor să se stabilească și să funcționeze liber, precum și să relaționeze cu organizațiile guvernamentale interesate și alte organizații în atingerea scopurilor lor. Strategia de Dezvoltare a Societății Civile și Consiliul Național de Participare trebuie să fie menționate printre inițiativele recente cu scopul de a sprijini OSC-urile și pentru a stabili relații mai bune între Guvern și sectorul neguvernamental. În plus, mai multe legi care afectează alte OSC-uri au fost adoptate în Moldova în anul 2010: modificările la Legea cu privire la asociațiile obștești, inclusiv modificările referitoare la statutul de utilitate publică; Legea cu privire la voluntariat, precum și Legea cu privire la serviciile sociale. Cu toate că stă în față un volum mare de lucru pentru a asigura punerea în aplicare cu succes a legilor, aceste inițiative sunt în general de susținere a organizațiilor societății civile și contribuie la crearea unui mediu mai bun din punct de vedere juridic. Alte inițiative sunt, de asemenea, în discuție: standardele de contabilitate pentru organizațiile societății civile, legea privind acreditarea, și, posibil, legislația procentuală.

#### **Cadrul instituțional pentru relațiile Guvern-CSO în Republica Moldova: Strategia de dezvoltare a Societății Civile, Consiliul Național de Participare**

Bazele pentru reforma juridică s-au pus chiar înainte de modificările din 2009, cu un sprijin politic semnificativ al membrilor conducerii democratice curente, fiind parte și din vechiul

Parlament. În decembrie 2008, Parlamentul a adoptat Strategia de Dezvoltare a Societății Civile pentru anii 2008-2011...<sup>[5]</sup> Acest document poate fi considerat drept un progres major în domeniul relațiilor societății civile și stat, în Republica Moldova. Strategia identifică o serie de priorități pentru guvern, care sunt vitale pentru dezvoltarea societății civile în Republica Moldova și stabilește principiile și valorile pentru cooperare și relațiile între autoritățile publice și societatea civilă. Prioritățile strategice includ: i) o mai bună instituționalizare a procesului de consultare, monitorizare și evaluare a proceselor de politici publice; ii) elaborarea unui cadru juridic și fiscal pentru organizațiile societății civile, și iii) contribuția la activismul civic și voluntariat. După cum se menționează în Strategie, documentul se bazează pe principiile de implicare a societății civile active, participarea publicului la elaborarea politicilor, respect reciproc, parteneriat între sectorul guvernamental și non-guvernamental, obligații, și responsabilitate. Acesta solicită, de asemenea, autonomia politică a inițiativelor civice. Documentul promovează dezvoltarea durabilă și echilibrată a sectorului OSC, atât la nivel regional și local, precum și o tratare egală a acestora. Inițial, strategia trebuia să fie sprijinită de un plan de acțiuni. Cu toate acestea, viziunea prealabilă a introducerii planului de acțiuni în termen de patru luni de la adoptarea Strategiei nu a fost îndeplinit din cauza crizei politice. În prezent, planul de acțiuni există numai într-o formă de proiect care a fost pregătit de către Cancelaria de Stat și a circulat în rândul ministerelor corespunzătoare. Proiectul planului de acțiuni include obiective concrete și un calendar pentru atingerea obiectivelor prevăzute în Strategia pentru Dezvoltarea Societății Civile. În ciuda faptului că planul de acțiuni nu a fost aprobat oficial, prioritățile și activitățile corespunzătoare sunt parte din planificarea intrenă a unor ministere și sunt respectate astfel cum s-a subliniat în versiunea proiectului planului de acțiuni.

O altă inițiativă recentă de a stabili legături mai bune de cooperare între sectorul societății civile și Guvern este Consiliul Național de Participare. Consiliul a fost înființat în februarie 2010, ca un organism consultativ și o legătură între guvern, societatea civilă și sectorul privat. Consiliul este format din treizeci de membri reprezentând organizațiile societății civile din diferite domenii a căror sarcină principală este i) de a participa la elaborarea politicilor prin intermediul furnizării de expertiză cu privire la politicile de proiect și documentele strategice, precum și realizarea și prezentarea unor evaluări independente ale impactului politicilor "; și ii) să contribuie la stabilirea cadrului instituțional pentru consultare, care include, printre altele, monitorizarea punerii în aplicare a Legii privind transparența în procesul decizional și de consolidare a capacităților pentru părțile interesate. Astfel obiectivele stabilite de Consiliu sunt destul de ambițioase.<sup>[6]</sup>

Consiliul Național de Participare a elaborat și aprobat recent strategia pentru activitățile sale în 2010 - 2012 (durata actualului mandat) și a introdus unele modificări în regulile de funcționare. Conform strategiei, Consiliul a identificat ca priorități i) oferirea de expertiză în elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice; și ii) facilitarea implicării actorilor din sectorul privat și societatea civilă în procesul decizional prin stabilirea a patru grupuri de lucru, concentrându-se în domeniul justiției și al drepturilor omului, dezvoltarea economică, politică externă, de securitate și apărare; politica socială; educație și tineret.

### **Evoluțiile recente în cadrul legal pentru OSC-uri: Modificările OUP, Legea cu privire la serviciile sociale, Legea cu privire la Voluntariat**

Mai multe legi care afectează OSC-urile au fost adoptate în 2010, în Republica Moldova. În timp ce este nevoie eforturi suplimentare pentru a asigura implementarea cu succes, aceste

inițiative vin să susțină în general organizațiile societății civile și să contribuie la crearea unui mediu mai favorabil:

- Modificările la statutul de utilitate publică

Modificările privind statutul de utilitate publică, care au fost adoptate odată cu amendamentele la Legea cu privire la asociațiile obștești, sunt un pas important în cadrul legal pentru organizațiile societății civile în Republica Moldova. Legea își propune să ofere un sens practic la statutul de utilitate publică, care deja există de aproape zece ani, dar recent, fără semnificație multă pentru organizațiile de utilitate publică (OUP). Potrivit studiului efectuat de CREDO, cincizeci-șaptezeci de organizații pe an aplică pentru statutul de OUP. Numărul de organizații care aplică pentru statut sau reînnoire a acestuia după trei ani (statutul trebuie să fie reconfirmat la fiecare trei ani) este în continuă scădere în ultimii ani. [\[7\]](#) Unul dintre principalele motive pentru lipsa de interes în dobândirea statutului este lipsa de motivație fiscală concretă pentru organizații de a deține statutul de OUP, care ar trebui să se schimbe odată cu noile modificări în vigoare.

Noua lege prevede o definiție a activităților de utilitate publică, care este, în general, în conformitate cu alte legi europene; ea stabilește obligațiile privind raportarea și transparența și atribuie o serie de beneficii potențiale directe și indirecte la PBOs. Obligațiile și beneficiile sunt mai mari decât cele prevăzute de legislația anterioară. Cu toate acestea, punerea în aplicare a beneficiilor și a domeniului lor de aplicare real rămâne de a fi revăzută după ce va fi dezvoltată legislația secundară. În cele din urmă, legea mijlocește pentru o nouă componență a Comisiei de Certificare (CC), asigurându-se că marea majoritate a CC va consta din reprezentanți ai OSC.

- Legea cu privire la voluntariat

Ca urmare a patru ani de advocacy activ, pentru adoptarea unui cadru legal pentru voluntariat, a fost adoptată Legea cu privire la Voluntariat la 18 iunie 2010. Legea reglementează relațiile oficiale de voluntariat între organizațiile gazdă (entități publice și private) și voluntari. Legea introduce de asemenea elemente conceptuale de voluntariat, care sunt în conformitate cu practicile internaționale și europene: se prevede că voluntarii sunt persoanele fizice care desfășoară activități în baza de inițiativă proprie și cu consimțământul liber, pentru scopuri de utilitate publică și fără remunerare. Legea prezintă drepturile și responsabilitățile părților, abordează problemele de răspundere, prevede anumite stimulente pentru voluntari, și se ocupă cu de voluntariatul internațional.

Legea enumeră următoarele etape necesare pentru punerea sa în aplicare cu succes, cum ar fi pregătirea unui contract standard pentru voluntari, cardul voluntarului, și certificatul, vorbește la general despre măsurile de încurajare a voluntariatului și de asigurare a standardelor minime pentru activitățile de voluntariat.

- Legea cu privire la serviciile sociale

Această lege este prima din setul de documente juridice pentru a fi urmate de Legea cu privire la acreditare, precum și de modificările la Legea privind achizițiile publice, care vor stabili împreună cadrul pentru achizițiile publice de servicii sociale de către furnizorii non-statali, inclusiv OSC-urile. Aceste documente sunt provizorii și vor fi executate în mijlocul anului 2011. Noua Lege cu privire la serviciile sociale stabilește un reper important prin faptul că permite, în mod explicit, pentru prima dată în contractul de servicii sociale, să includă actorii non-statali, inclusiv OSC-urile.

Legea recurge în mod specific la formele juridice, disponibile în prezent, cu privire la organizațiile societății civile (asociații, fundații, și instituții), este posibil ca prestatorii de servicii sociale să-l dedice un articol întreg pentru a stabili drepturile de furnizori prin prezenta lege, inclusiv participarea acestora la stabilirea necesităților de servicii și acces la oferte de fonduri guvernamentale. De asemenea, legea stabilește o nouă paradigmă în gândirea despre serviciile sociale, prin calificarea acestora în trei niveluri, ca servicii de bază, servicii specializate, și servicii specializate de rang superior.

### **Inițiative legislative în proces așteptare: Standardele de Contabilitate, Legea cu privire la acreditare, Legislație Procentuală, Standardele de Contabilitate**

- Standardele de Contabilitate pentru OSC-uri

Pentru a ajuta cu raportare pentru organizațiile societății civile și a asigura responsabilitatea lor, un grup de lucru sub egida Ministerului Finanțelor a elaborat proiectul recomandărilor metodologice pentru contabilitate CSO. Documentul include sugestii pentru raportare financiară non-profit care pot fi aplicate de către OSC și autoritățile respective, precum și exemple practice. Proiectul documentului este disponibil pe pagina de Internet a Ministerului Finanțelor. [8] Acestea ar trebui să fie adoptate până la sfârșitul anului 2010 și intră în vigoare în ianuarie 2011.

- Legea cu privire la acreditare

Conform noii legi privind serviciile sociale, toate serviciile sociale, indiferent de actorul care le furnizează, public sau privat, trebuie să fie acreditate. Legea privind acreditarea va oferi o definiție mai detaliată a serviciilor sociale, la toate cele trei niveluri, servicii de bază, servicii specializate, și servicii specializate de rang superior. Acest aranjament dă naștere unor întrebări practice, cum ar fi ce se va întâmpla cu acele servicii care OSC-urile le propun drept inovații, servicii care nu există în prezent. Va fi oare nevoie de acreditare prealabilă pentru ca OSC-urile să funcționeze nemijlocit? Aceasta și alte întrebări va trebui să fie discutate de către părțile interesate în dezvoltarea Legii cu privire la acreditare.

- Legislația cu privire la Procentaj

În Moldova, unde fondurile guvernamentale pentru a OSC-uri sunt sporadice, există discuții

despre introducerea unei așa-numitei legi procentuale [9] pentru a asigura o mai bună viabilitate financiară a sectorului non-profit. Acum câțiva ani, a fost pregătit de către un grup de avocați, un proiect de Lege cu privire la 2%, bazat pe exemplul românesc. Conform acestui proiect de lege, donatorilor individuali și corporativi li s-a permis să desemneze 2% din impozitul lor pe venit pentru OSC-urile care dețin statutul de utilitate publică. Proiectul de lege a fost abandonat de ceva timp și recent s-au început discuțiile cu privire la revizuirea acestuia. Părțile interesate locale vor realiza că toate riscurile și oportunitățile în legătură cu o astfel de lege trebuie să fie examinate îndeaproape și într-un mod foarte bine calculat. Cel mai important este estimarea valorii fiscale și costurile de introducere a sistemului, provocările de administrare, precum și cheltuielile de funcționare. Printre criteriile care urmează să fie luate în considerare sunt nivelul de impozitare, numărul total de contribuabili, procentul celor care vor profita de un astfel de mecanism, precum și numărul și tipurile de OSC-uri care ar putea beneficia. Recent, Ministerul Finanțelor a început o evaluare a datelor contribuabililor, în ultimii ani s-au efectuat lucrări pregătitoare pentru fezabilitate încât o astfel de legislație să fie posibil de a fi aplicată în Republica Moldova.

## Concluzie

Acest articol nu a încercat să descrie în detaliu toate inițiativele legislative care afectează sectorul CSO în Republica Moldova, dar a căutat să ofere o imagine de ansamblu a celor câteva idei importante care au un impact direct asupra înființării și funcționării de zi cu zi a organizațiilor societății civile.

Obținând rezultate lăudabile în domeniul reformei juridice care afectează OSC-urile în Republica Moldova, mai mult de lucru trebuie să fie făcut într-o perioadă scurtă de timp pentru a asigura implementarea cu succes a legilor deja adoptate; și trebuie de realizat o politică corespunzătoare și o analiză juridică pentru viitoarele inițiative legislative. Continuarea dialogului inter-sectorial între Guvernul Republicii Moldova și OSC-uri este extrem de important pentru a asigura implementarea corespunzătoare a Strategiei de Dezvoltare Națională a Societății Civile și să contribuie la stabilirea unui mediu favorabil juridic pentru organizațiile societății civile din Moldova.

## Notă

[1] Hanna Asipovich este coordonator de proiect la Centrul European de Drept Necomercial. Această publicație este făcută posibilă cu sprijinul generos al poporului american prin intermediul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aici sunt responsabilitatea autorului și nu reflectă neapărat punctul de vedere al USAID sau a Guvernului Statelor Unite ale Americii.



[2] Vezi Registrul Ministerului De Justiție pentru Organizațiile Neguvernamentale accesând: <http://rson.justice.md/organizations>

[3] Vezi Indexul de Sustenabilitate a ONG-urilor din Moldova prezentat De USAID in 2009 [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/2009/moldova.pdf](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/moldova.pdf)

[4] Buna guvernare și rolul societății civile: cazul Moldovei, accesat la: <http://www.development-network.eu/file/157>

[5] Toate documentele juridice menționate în această notă pe țară pot fi găsite la Librăria Online a ICNL's, la rubrica "Moldova": <http://icnl.org/knowledge/library/index.php>

[6] Vezi Decizia nr. 11 a Guvernului Republicii Moldova, din ianuarie 2010, privind stabilirea Consiliului Național de Participare.

[7] Studiu CREDO privind asistența juridică a reformei de evaluare asupra impactului Organizațiilor de Utilitate Publică (in curs de publicare, 2010).

[8] Proiectul de recomandări metodologice pentru contabilitatea COSC-urilor: <http://minfin.md/ro/TranspDeciz/ProiecDeciz/19noiembrie/>.

[9] Mecanism Procentual este o formă de sprijin guvernamental indirect pentru OSC-uri, implementat atunci când contribuabilul decide dacă să desemneze o parte din impozitul pe venitul anual, de obicei 1% sau 2%, organizațiilor cu drepturi de a primi așa beneficii. Legea Procentuală a fost introdus în Ungaria în 1997 și de atunci astfel de legi au fost adoptate într-un număr de țări din ECE, cum ar fi Slovacia, Polonia, și România. [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art\\_6.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art_6.htm)

(c) Centrul European Pentru Drept Necomercial