



The given analysis
current situation both in all
ately. It will allow to predict more
pects of development of the company
evation of positive dynamics of growth.
As a result of investigation of period to do in
break-even sales level, increase incomes of direct sales, reduce
costs to transportation, strengthen sale divisions, carry out
personal training.

Product placement in different regions
Subdivisions
Main company
Competitors
Others



FINANȚAREA ORGANIZAȚIILOR NEGVERNAMENTALE DE CĂTRE STATUL ROMÂN

and follow
reliably
includ

real markets is that
avior is the norm.
take little notice of
fall as participant
d value that their
ation of stocks co
l markets compare
nably, powerful) p
igh or artificially p
but this is observ
may be inferred th
extremes and are
and only take adva
that the market w

essarily,

a market and disc
arketplace intell
nal and online
tion that mark
stronger
that man-
ciency in
operat
is is
er

Prezenta evaluare a fost realizată de Ministerul pentru Consultare Publică și Dialog Civic (MCPDC) în contextul unui demers mai amplu vizând creșterea capacității Guvernului de a pune în practică politici publice naționale pentru o guvernare deschisă, participativă, responsabilă și performantă, inclusiv privitor la relația cu organizațiile neguvernamentale, fructificând expertiza acestora în vederea creșterii calității politicilor publice.



MINISTERUL PENTRU
CONSULTARE PUBLICĂ ȘI
DIALOG CIVIC

Ministerul pentru Consultare Publică și Dialog Civic (MCPDC)

Palatul Victoria, Piața Victoriei nr. 1, Sector 1, București

Tel: 021.318.11.86

e-mail: secretariat.mcpdc@gov.ro

www.dialogcivic.gov.ro

București, octombrie 2016

Cuprins

Cuvânt înainte	4
Finanțarea în cifre și concluzii de etapă.....	7
Metodologia evaluării	10
I. Informații generale privind programele de finanțare.....	13
II. Eligibilitatea solicitantului și a partenerului.....	24
III. Proiecte, activități și costuri eligibile	28
IV. Pregătirea și transmiterea cererii de finanțare	36
V. Evaluarea și selecția cererilor de finanțare	42
VI. Raportarea	47
Concluzii și recomandări	50
Calendarul anual al cererilor de finanțare	53

Cuvânt înainte

Una dintre prioritățile Ministerului pentru Consultare Publică și Dialog Civic (MCPDC) este să contribuie la o mai eficientă aplicare a măsurilor de politici publice naționale prin implicarea, odată cu recunoașterea expertizei, a sectorului neguvernamental în implementarea acestor măsuri astfel încât serviciile publice oferite cetățenilor să fie diverse și de o calitate superioară.

În România sectorul neguvernamental este preponderent susținut din fondurile guvernamentale ale guvernelor altor țări sau, la o scală mult mai mică, de filantropi români și străini care au decis ca o parte din propriile câștiguri să o întoarcă spre rezolvarea nevoilor comunității apreciind că ONG fac o treabă de calitate cu dedicație și răbdare. Și în România există programe de finanțare din Bugetul de stat pentru sectorul neguvernamental dar amploarea acestora (și ca atare și eficiența) au scăzut mult în ultimii ani, pe măsură ce erau alocate României fondurile structurale accesibile și ONG de un anumit profil și capacitate financiară ca și firmelor sau autorităților și instituțiilor publice, fără deosebire în ceea ce privește nivelul condițiilor de accesare. Este un moment zero în care avem nevoie de o evaluare a impactului de până în prezent al acestor alocări (mai ales asupra alocărilor din fonduri naționale¹), de o analiză a cadrului instituțional și a capacității existente atât în sistemul public cât și în rândul beneficiarilor pentru redefinirea, pe fondul dinamicii vizibile din sectorul neguvernamental, a unor noi obiective aferente priorităților actuale și specificului instrumentelor de punere în practică a politicilor publice, acestea având nevoie să fie re-definite și ele față de momentul anilor 96 când se acorda prima finanțare pentru asociații și fundații în România².

Un argument suplimentar în favoarea unei asemenea evaluări îl reprezintă faptul că printre transformările structurale pe care ar trebui să le aducă perioada de tranziție prin care trece România la ora actuală, este menționată, în mod explicit, nevoia de modernizare a statului, iar ONG pot să joace implicit un rol important în asigurarea succesului acestui proces³. Evaluarea, ceea ce nu s-a făcut până în prezent, trebuie să cântărească care este soluția instituțională și de management cea mai oportună, astfel încât între programele din resurse naționale de la Bugetul de stat și cele din alte surse externe publice nerambursabile să existe o coordonare.

În România, responsabilitatea rezolvării problemelor societății este considerată, în general, ca fiind a Statului. Acesta poate să acționeze direct sau să mobilizeze și alți actori instituționali în vederea unei utilizări eficiente a resurselor publice în procesul de rezolvare a unei anumite probleme de interes public. Dintre acești actori instituționali, realitatea arată că relevanța organizațiilor neguvernamentale⁴ (ONG) a înregistrat o creștere consistentă în ceea ce privește impactul la nivelul

¹ Sunt analizate mecanismele de finanțare cu alocare periodică.

² Primele finanțări din surse publice de la Bugetul de Stat au fost acordate, în 1996, de către Ministerul Educației pentru activități de cercetare științifică propuse de sectorul neguvernamental.

³ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, *România 2010. Sectorul neguvernamental – profil, tendințe, provocări*, București, 2010

⁴ În înțelesul acestui text, este vorba despre organizații private nonprofit. În România ele sunt descrise și prin sintagma "organizații neguvernamentale" (abreviat: ONG). Aceasta face referire la organizații private nonprofit, altele decât partide

societății dar și al economiei. Într-un stat democratic, organizațiile neguvernamentale își asumă rolurile generice de a răspunde acelor nevoi ale comunității care nu sunt acoperite în totalitate de către alte tipuri de instituții (instituții publice, mediu de afaceri) și de a oferi posibilitatea unei participări cât mai largi a cetățenilor la decizia publică. De aceea, în procesul de identificare și rezolvare a problemelor comunității, activitățile realizate de către ONG sunt considerate ca "alternative" la soluțiile administrației publice. Organizațiile neguvernamentale sunt active în orice domeniu în care se manifestă nevoia societății: educație, știință, cercetare, cultură, protecție socială, minorități, drepturile omului, protecția mediului, protecția copilului, făcând față unor probleme diverse cum ar fi accesul la resurse financiare.

De aceea, însuși scopul general al acordării acestor finanțări din Bugetul de Stat trebuie regândit în condițiile prezente pentru a adresa mai bine intențiile de a pune în aplicare politici publice (apanajul ministerelor/agențiilor centrale care se și ocupă, din punct de vedere managerial, de procesul alocării acestor finanțări către asociații și fundații) încurajându-se/creând expertiză pentru acordarea de finanțări locale (prin structurile deconcentrate) pentru proiecte adresând nevoi concrete ale comunităților.

Situația măsurilor instituționale în această privință pare într-un moment de răscruce (în anul 2016 foarte puține asemenea oportunități, inclusiv la nivelul unor linii de finanțare acordate anual, în mod tradițional), pe fondul concentrării expertizei la Autoritățile de management și alte structuri asimilate care gestionează fondurile structurale/alte fonduri externe nerambursabile.

De aceea, MCPDC a luat inițiativa identificării tuturor informațiilor și a elaborării acestei necesare analize privind practicile de finanțare din fonduri publice a organizațiilor neguvernamentale, accentuând asupra celor din resurse de la Bugetul de Stat întrucât resimte nevoia acută a unei diagnoze mai ales cu privire la aceste resurse. O situație succintă a calendarului general al finanțărilor anuale din fonduri de la Bugetul de Stat este prezentată la finalul materialului, cu scopul de a deveni un instrument de lucru uzual pentru organizațiile neguvernamentale.

Invităm societatea civilă și specialiștii din sistemul public central să participe la conturarea, în perioada imediat următoare, a unor măsuri de management dar și legislative pentru eficiența alocare de resurse publice naționale (de timp, umane dar și materiale) după o evaluare a oportunităților/specificului finanțărilor reglementate în prezent, în condițiile unei mai bune corelări între aceste mecanisme și prioritățile/procedurile aferente fondurilor structurale accesibile ONG și ținând cont de dinamica sectorului neguvernamental.

Prezentul material va fi supus analizei la nivelul Ministerelor și va fi completat cu observații din partea acestora precum va fi discutat, în perioada următoare, cu organizațiile neguvernamentale din diferite domenii de activitate astfel încât, până la începutul lunii noiembrie, să se comunice public care vor fi măsurile: de optimizare a managementului intern, de închidere a unor programe de finanțare din

politice, sindicate și culte. În raport cu celelalte categorii de instituții ce operează la nivelul societății, organizațiile neguvernamentale nonprofit, ca mod de funcționare, se aseamănă cu organizațiile private de afaceri (firme comerciale), dar scopurile și obiectivele lor sunt îndreptate către acoperirea unor nevoi sociale prin realizarea de activități de interes public fără a urmări obținerea de profit, fapt ce le aduce aproape de logica organizațiilor publice. Din punct de vedere statistic, categoriile de ONG cel mai des întâlnite sunt asociațiile și fundațiile.

fondurile naționale respectiv de deschidere a altora noi care să țină mai bine cont de alte surse financiare disponibile pentru sectorul neguvernamental. În paralel, pe baza consultărilor, MCPDC va asigura secretariatului grupului de lucru mixt pentru evaluarea oportunității și a formei modificărilor asupra cadrului legal cu incidență în acest domeniu, modernizându-l și adaptându-l scopului final pentru care a fost creat, anume asigurarea condițiilor dezvoltării unei societăți civile care să contribuie, ca un partener egal, calificat, la eforturile de punere în practică a măsurilor de politică publică cu impact general. În acest demers dedicat eficientizării măsurilor de suport, inclusiv financiare pentru sectorul neguvernamental din România, o atenție sporită o va acorda MCPDC creșterii transparenței, pe toată procedura aferentă câștigării/implementării/evaluării unui proiect, prezenta evaluare trăgând, implicit, și un semnal de alarmă în vederea urgenței sporirii măsurilor de transparență.

Este prima evaluare (din datele identificate de MCPDC) de acest tip din ultimii peste 15 ani, inițiată de Guvern ca răspuns la preocuparea cabinetului Cioloș pentru eficientizarea alocării de resurse publice în vederea creșterii impactului politicilor publice naționale, menită să acorde mai multe șanse colaborării eficiente între stat (interesat de impactul favorabil al măsurilor de politică publică) și partenerii neguvernamentali cu expertiză și disponibilitate de implicare (în condiții de acceptanță a condițiilor specifice managementului banilor publici), astfel recunoscându-se implicit importanța rolului ONG pentru modernizarea societății românești. Prezenta evaluare reprezintă o primă diagnoză, fiind necesară evaluarea periodică a programelor de finanțare a organizațiilor neguvernamentale, aceste evaluări urmând să țină cont inclusiv de perspectiva beneficiarilor.

Finanțarea în cifre și concluzii de etapă

Analizând mecanismele de finanțare a ONG din fonduri publice, de la Bugetul de Stat din perioada 2013-2016 sau din Fondul Social European din exercițiul financiar 2014-202, se remarcă o serie de caracteristici, aplicabile cel puțin eșantionului selectat:

- Stabilirea și evaluarea constantă a priorităților de politică publică este foarte importantă în deciziile luate privind finanțarea sectorului neguvernamental chemat să contribuie la creșterea calității acestora. Când prioritățile nu mai sunt clare, acest lucru este vizibil și la nivelul procesului de finanțare, iar acest lucru pe fondul nevoii unui inventar pe care statul trebuie să-l evalueze de asemenea constant în ceea ce privește serviciile pe care numai el le poate presta, respectiv al acelor pe care le apreciază mai eficient prestate de către/în parteneriat cu organizații neguvernamentale.
- Indiferent de numărul schemelor de finanțare și mai ales în condițiile în care, ca volum financiar, în România sunt investite și fonduri provenind din Bugetul UE, se resimte nevoia standardizării/uniformizării anumitor componente generale din procedura de finanțare astfel ca o organizație să știe care este tratamentul *general* și care sunt regulile indiferent de ministerul care gestionează fondurile, respectiv indiferent de sursa banilor. În lipsa acestei abordări, organizațiile sunt nevoite să o ia întotdeauna de la zero când pregătesc un proiect supus finanțării fondurilor unui minister sau altul.
- Suma totală alocată în ultimii ani pentru granturi a fost în scădere, până la data de 1 septembrie 2016 înregistrând valoarea de 189.878.827 lei. Cea mai mare alocare financiară din ultimii 4 ani a fost înregistrată în anul 2014, cu o valoare totală de 224.837.100 lei.
- La nivelul Administrației Fondului pentru Mediu - Programul vizând conștientizarea publicului privind protecția mediului, suma de 95.000.000 lei nu a fost contractată întrucât în perioada 2013-2016 nu au fost lansate apeluri de proiecte.
- Suma pentru subvenții accesibilă ONG din domeniul social a fost și ea în scădere în ultimii ani, până la data de 1 septembrie 2016 înregistrând valoarea de 18.306.310 lei. Cea mai mare alocare financiară din ultimii patru ani a fost înregistrată în anul 2013, cu o valoare totală de 28.549.973 lei.
- În exercițiul financiar al Uniunii Europene 2014-2020 suma totală ce poate fi accesată de către organizațiile neguvernamentale este de 732.025.000 euro.
- Numărul proiectelor finanțate prin granturi a crescut, la nivelul anului 2016 înregistrându-se un număr de 582 de proiecte. Cel mai mare număr de proiecte finanțate s-a înregistrat în anul 2013, atunci fiind contractate 713 proiecte, iar cel mai mic număr proiecte finanțate s-a înregistrat în anul 2014, atunci fiind susținute financiar 538 de organizații neguvernamentale.
- Până la data de 1 septembrie 2016 au fost finanțate, din granturi de la Bugetul de Stat, un număr de 554 de organizații neguvernamentale, în creștere față de anul trecut. Cel mai mic număr de beneficiari s-a înregistrat în anul 2013, atunci fiind susținute financiar doar 448 de organizații neguvernamentale.

- Condițiile referitoare la comportamentul anterior acordării finanțării al organizațiilor neguvernamentale vizează cu precădere conduita acestora din punct de vedere financiar.
- Durata medie de implementare a proiectelor este de 12 luni în cazul granturilor de la Bugetul de Stat și de peste 24 de luni în cazul celor din fonduri structurale.
- Cofinanțarea ce trebuie prezentată de organizații pentru accesarea de granturi este între 10% - 20 %, în funcție de programul de finanțare.
- Valoarea finanțării maxime per proiect este de 50,000 euro în cazul granturilor de la Bugetul de Stat și 2.500.000 euro în cazul granturilor din fonduri structurale.
- Cele mai uzuale costuri eligibile sunt legate de resursa umană, deplasări personal, investiții pentru dezvoltare, programe de pregătire personală, informare și publicitate, iar cele neeligibile legate de cheltuielile bancare (comisioanele bancare, diferențele de curs valutar etc.) sau munca voluntară.
- Lista cheltuielilor neeligibile este mai mare în cazul granturilor din Fonduri Structurale decât cea aferentă acordării de la Bugetul de Stat, pentru banii europeni acordându-se mai mare atenție modalității de acordare a fondurilor.
- Fondurile trebuie ținute într-un cont distinct, cu contabilitate separată, beneficiarii având nevoie de eforturi suplimentare pentru însușirea informațiilor aferente specificității finanțărilor din bani publici, inclusiv în condițiile unei noi legislații privind achizițiile publice.
- 17 documente se cer pentru depunerea cererii de finanțare la început și încă 16 în etapa de contractare, în total 32, ceea ce indică o birocrație care trebuie simplificată. Dacă instituțiile publice au nevoie de documentele juridice și financiare ale unui aplicant iar acestea se află stocate în baze de date existente în sistemul public, recente eforturi ale Cabinetului Cioloș în direcția debirocratizării trebuie să continue și în această privință.
- Modalitatea uzuală de trimitere a cererii de finanțare este în format hârtie. În ultima perioadă, mai ales la nivelul fondurilor structurale, au fost depuse eforturi pentru dezvoltarea de platforme și sisteme în vederea depunerii online de proiecte, dar dificultățile tehnice întâmpinate au arătat importanța anticipării blocajelor printr-o colaborare strânsă cu beneficiarii.
- Evaluările despre implementarea proiectelor sunt preponderent formale și au mai puțin rol de a ajuta ONG să-și îmbunătățească activitatea/impactul.
- Abordarea generală este că se lucrează cu evaluatori interni pe toate componentele procesului de selecție și ulterior de monitorizare și evaluare a implementării proiectelor.
- Durata de aprobare a cererii de finanțare pentru proiect (perioada dintre data depunerii dosarelor și data anunțării rezultatelor) este de aproximativ 45 de zile în cazul granturilor de la Bugetul de Stat și 50 de zile în cazul celor din fonduri structurale, fără a include perioada de contestații.
- Granturile naționale par a se adresa mai mult ONG-urilor mici, dar care au documentele fiscale și juridice puse la punct, în timp ce în cazul granturilor din fonduri structurale, contează experiența și capacitatea financiară pe lângă condiționalitățile formale.
- Cadrul legal principal este Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, dar există și derogări,

fiind necesară formarea unui grup de lucru dedicate adaptării și eventual uniformizării abordării legislative în materie.

- Enunțarea unor principia transversal importante, cum ar fi: egalitatea de șanse între femei și bărbați, nediscriminare, etc trebuie operaționalizate în mod asumat de către entitățile care asigură managementul fondurilor publice pentru ca ele să nu rămână exclusiv pe hârtie ci să determine o reală modernizare a societății românești.
- Între responsabilii de managementul programelor de finanțare (naționale/externe nerambursabile) din instituții și ONG trebuie să existe o consultare continuă care să determine o creștere a înțelegerii condițiilor de acordare de granturi din fonduri publice.
- Între responsabilii din sistem trebuie să existe schimburi de experiență realizate periodic, dar și o abordare standard în ceea ce privește aspectele formale.

Metodologia evaluării



Obiectivele evaluării vizează analiza contribuției statului român, prin mecanisme cu alocare periodică, la finanțarea activităților organizațiilor neguvernamentale pentru identificarea constrângerilor, a particularităților, a nivelului de coordonare, a metodelor de acțiune în accesarea fondurilor publice, cu formularea de recomandări, atât de administrare cât și de politici publice (inclusiv de modificare și completare a legislației) pentru îmbunătățirea acestor mecanisme de finanțare.

Din toate tipurile de sprijin financiar existente în România, materialul de față se oprește asupra granturilor din fonduri publice de la Bugetul de Stat, asupra sumelor acordate ca subvenții pentru organizațiile neguvernamentale ce prestează servicii sociale, respective asupra sumelor provenind din fonduri structurale din partea Uniunii Europene la care sectorul neguvernamental din România este eligibil (au fost incluse referiri la condițiile și rezultatele exercițiului financiar al UE 2007-2013, având în vedere experiența dobândită, dar și referiri la condițiile privind accesul ONG la fondurile nerambursabile derivând din implementarea exercițiului financiar 2014-2020, atunci când a fost necesar de arătat anumite diferențe). Un demers viitor al MCPDC va aborda și alte mecanisme de finanțare, inclusiv cu scopul unei mai bune popularizări a acestora, cum ar fi: alocarea a 2% din impozitul pe venit de către persoane fizice sau sponsorizarea.

Pentru atingerea obiectivelor enunțate, cercetarea se axează pe două mecanisme de finanțare:

- granturi din fonduri publice de la Bugetul de Stat. Evaluarea ia în considerare că o serie de finanțări se alocă din bugete locale, dar își asumă că se concentrează pe cele centrale, gestionate de către: Ministerul Culturii - Administrația Fondului Cultural Național (AFCN) - proiecte EDITORIALE, Ministerul Culturii - Administrația Fondului Cultural Național (AFCN) -

proiecte CULTURALE, Ministerul Culturii - Programul CultIN, Ministerul Culturii - Programul Acces, Ministerul Tineretului și Sportului - Secretariat de Stat Tineret - Concursul național de proiecte de tineret, Ministerul Tineretului și Sportului - Secretariat de Stat Sport - Programe naționale de utilitate publică în domeniul sportului, Ministerul Afacerilor Externe - Unitatea Asistență pentru Dezvoltare (UAsD) - Programul României de cooperare pentru dezvoltare (RoAid), Ministerul Afacerilor Externe - Departamentul Politici pentru Relația cu Românii de Pretutindeni, Guvernul României - Agenția Națională pentru Romi - Programul "Anul participării și responsabilizării cetățenilor", Secretariatul General al Guvernului: DRI - Departamentul pentru Relații Interetnice, Cancelaria Prim-Ministrului: Direcția Strategii Guvernamentale, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor - Administrația Fondului pentru Mediu, Programului vizând conștientizarea publicului privind protecția mediului 2014-2015".

- granturi din fonduri publice prin Fondul Social European, gestionate de către Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capital Uman (POCU) și Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA) pentru exercițiul financiar 2014-2020, unele referiri făcându-se și cu privire la principalele mecanisme de finanțare la care au avut acces ONG în exercițiul financiar 2007-2013 pentru exemplificare.

Cercetarea finanțării organizațiilor societății civile de către statul român are în vedere evoluția din ultimii 4 ani (2013-2016) a **granturilor/subvențiilor de la Bugetul de Stat și evoluția din exercițiul financiar 2014-2020 a finanțărilor din Fondul Social European adresate sectorului neguvernamental**, având drept referință o evaluare de ordin calitativ, dar și de ordin cantitativ, realizată de echipa MCPDC în perioada iulie – august 2016 pe baza următoarelor aspecte și indicatori:

- | | |
|---|---|
| • denumire instituție finanțatoare; | • condiții financiare; |
| • consultare publică privind
procedura de finanțare; | • conținutul dosarului de înscriere; |
| • priorități/ domenii de finanțare; | • transmiterea cererii; |
| • eligibilitatea solicitantului și a
partenerilor; | • evaluarea și selecția; |
| • activități eligibile; | • încheierea și derularea contractului
de finanțare; |
| | • raportarea. |

În material au fost reprezentate grafic o serie de date incluse în baza de date de lucru curent pe această temă pe care MCPDC și-o construiește, *cele aferente anului 2016 reflectând situația de pe primele 8 luni ale anului.*

Ca surse de informații, evaluarea a utilizat resurse web: pagini de internet ale instituțiilor care oferă finanțare, Monitorul Oficial, publicații online (portaluri) ce diseminează informații despre finanțări, anunțuri sau publicații periodice ale rețelelor sau organizațiilor de asistență pentru organizațiile neguvernamentale.

În cadrul analizei documentare, paginile de internet *au fost accesate ultima dată pe 12 august 2016* atât pentru informațiile referitoare la grant-uri, cât și pentru cele privitoare la subvenții de la Bugetul de stat acordate prin Legea nr. 34/1998 privind acordarea unor subvenții asociațiilor și fundațiilor române cu personalitate juridică, care înființează și administrează unități de asistență socială. Cele din

urmă au avut ca sursă, pagina de internet a Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice. A mai fost consultat și documentul elaborat de Confederația Caritas România⁵.

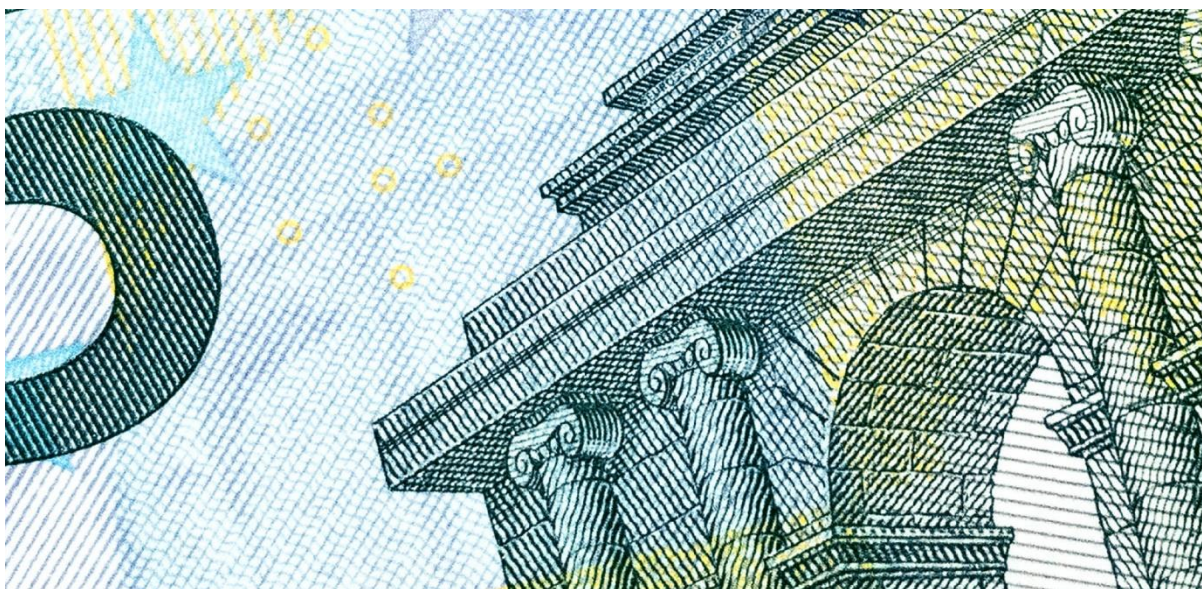
Pentru capitolul referitor la fonduri structurale, au avut loc interviuri cu reprezentanți ai instituțiilor publice (Autorități de Management) și studii de caz ale unor organizații neguvernamentale care derulează programe de finanțare. Complementar, au fost consultate inclusiv concluziile studiilor unor ONG cu experiență în domeniu, cum ar fi Coaliția ONG-uri pentru Fonduri Structurale⁶, cea care a lansat două materiale relevante pentru tematica analizei sau Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, una dintre organizațiile specializate în acordarea de finanțări sectorului neguvernamental. Reacțiile organizațiilor neguvernamentale în perioada imediat ulterioară lansării publice a acestui material, interviurile pe care echipa MCPDC le va susține cu organizații din diferite domenii, vor fi deosebit de importante.

Situația detaliată a fondurilor alocate din Bugetul de Stat, respectiv Fondul Social European (2014-2020) este prezentată în **Anexele nr. 2 și 3**. Reamintim că datele colectate provin din informațiile comunicate din oficiu de către ministere și agenții, respectiv comunicate în cadrul interviurilor realizate sau prin adrese oficiale.

⁵ Caritas România, *Propunere de politică publică privind finanțarea sustenabilă și eficientă a serviciilor sociale în România*, București, 2015

⁶ Coaliția pentru Fonduri Structurale, *Accesarea Fondului Social European în România – mecanisme de finanțare și Impactul poverii administrative asupra eficienței și eficacității proiectelor cofinanțate prin POSDRU*, București, 2014

I. Informații generale privind programele de finanțare

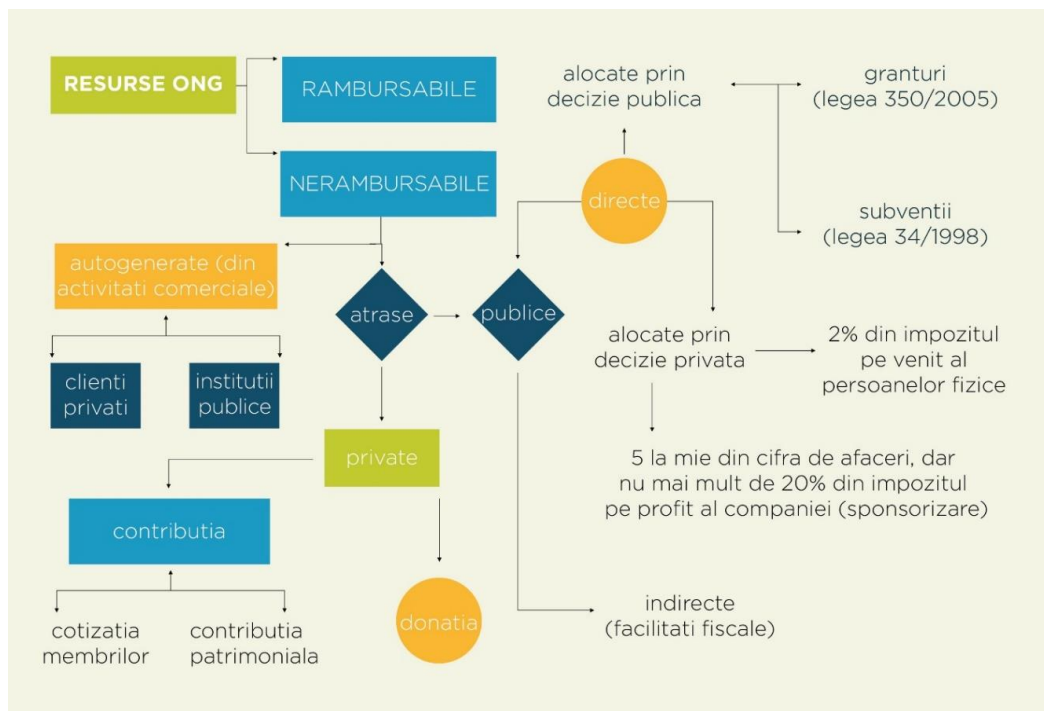


În prezent sunt aplicate mai multe măsuri de politică publică (legi, mecanisme de finanțare, etc) pe care Statul român și le-a asumat, la momente de timp diferite, în ceea ce privește finanțarea din fonduri publice a activităților organizațiilor societății civile. Nu s-au făcut însă evaluări pentru a se optimiza, de la o etapă la alta, această politică de finanțare, ținându-se cont de schimbările instituționale survenite, de modificarea obiectivelor de politică publică, darși de dinamica vieții asociative.

Sub aspectul mecanismelor de finanțare a ONG din fonduri publice, prin contribuție directă, România, a optat la nivel național, în principal, pentru acordarea de tip:

1. Granturi din fonduri publice, fie ca finanțări nerambursabile din bugetul național (temei legal: Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general și alte acte normative specifice) sau ca finanțări nerambursabile din fonduri europene ;
2. Subvenții de la Bugetul de Stat - la nivel central (temei legal: legea nr. 34/1998 privind serviciile sociale);
3. Alocare a 2% din impozit de către persoane fizice;
4. Sponsorizare.

Materialul de față abordează primele 2 puncte, urmând ca Ministerul pentru Consultare Publică și Dialog Civic (MCPDC) să elaboreze un material distinct privind punctele 3 și 4.



Srijinirea organizațiilor neguvernamentale prin intermediul finanțărilor nerambursabile din Bugetul de Stat (temei legal: Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general și alte acte normative specifice) sau a finanțărilor nerambursabile din fonduri europene este foarte importantă pentru creșterea calității serviciilor publice prin implicarea organizațiilor neguvernamentale.

Evoluția cadrului legislative, în acordarea de sume prin Hotărâri de Guvern (anii 96) pentru obiective de cercetare științifică și până în prezent indică nevoia unei constante evaluări a impactului acestor măsuri legislative prin păstrarea unui corp comun în legislație și a anumitor particularități de organizare, ulterioare la nivelul ministerelor și a altor agenții care colaborează cu organizațiile neguvernamentale.

Cu anumite excepții, în care temeiul legal menționat și aplicat este Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, instituțiile finanțatoare, de la nivel central, oferă, în prezent, în cele mai multe din cazuri, finanțări pe baza unor prevederi legale cu aplicări sectoriale, acestea derogând de la Legea nr. 350/2005.

O astfel de excepție poate fi considerată abordarea Direcției de Strategii Guvernamentale în acordarea de finanțări, aceasta, utilizând, până în anul 2009, ca temei legal Legea nr. 350 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice, iar începând cu anul 2014 mecanismul înlocuindu-se

cu *procedura acordurilor de parteneriat* încheiate în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 55/2014 pentru aprobarea modului de repartizare și de utilizare a sumelor prevăzute în acest scop⁷.

Un alt mecanism de finanțare accesibil ONG specializate în domeniul social este prevăzut de Legea nr. 34/1998 privind serviciile sociale, care definește cadrul alocării din Bugetul de Stat și din bugetele locale a subvențiilor pentru serviciile de asistență socială. Subvenția din Bugetul de Stat se aprobă la sfârșitul anului pentru anul următor. Sumele aprobate se virează lunar la agențiile județene de prestații sociale care, la rândul lor, virează în conturile special deschise pentru subvenții asociațiilor și fundațiilor beneficiare. Această posibilitate de finanțare este utilizată neuniform pe teritoriul României de către autoritățile publice locale, motivele fiind necesar a fi investigate într-un material separat, cel de față concentrându-se asupra finanțărilor acordate ONG de către administrația publică centrală.

⁷ Finanțarea DSG se fundamenta în temeiul prevederilor Legii Bugetului de Stat pe anul 2014 nr. 356/2013, modificată și completată, respectiv în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 193/2015 pentru aprobarea modului de repartizare și utilizare a sumelor prevăzute la literele c) și d) din anexa nr. 3/13/02a, la Legea Bugetului de stat pe anul 2015 nr.186/2014.

1.1 Privind granturile de la Bugetul de Stat

Fundamentarea programelor de finanțare are în vedere, în majoritatea cazurilor, legislația sectorială, nefiind o consultare uniformă a beneficiarilor cu privire la identificarea nevoii de intervenție în comunitate sau cu privire la colectarea ulterioară de recomandări, pe marginea pregătirii programului de finanțare.

Concomitent, la nivel central, nu există o bază de date centralizată cu informații privind apelurile pentru proiecte (un calendar de apeluri, cu tipurile de activități eligibile sau neeligibile, cu informații despre sumele maxime și minime acordate/proiect sau despre durata proiectului).

Sunt însă și eforturi în direcția ușurării sarcinii ONG de a se informa. În cazul programului de finanțare gestionat de Unitatea Asistență pentru Dezvoltare, informațiile complete cu privire la oportunitățile de finanțare și proiectele finanțate sunt disponibile pe pagina www.roaid.ro, Ministerul Afacerilor Externe al României urmărind creșterea transparenței și comunicarea eficientă a rezultatelor în concordanță cu regulile de transparență ale Uniunii Europene și cu standardele de raportare ale Comitetului de Asistență pentru Dezvoltare al OECD (OECD-DAC).

Sub aspectul **priorităților/domenilor de finanțare** vizate de programele dezvoltate la nivelul administrației publice centrale, se remarcă **lipsa unor priorități de tip "finanțare de proiecte care abordează politici publice"**, instituțiile publice finanțatoare incluzând în cadrul programelor de finanțare mai degrabă o listă cu activități eligibile, fără a prezenta potențialilor solicitanți **domeniile de intervenție în sfera politicilor publice ce au fost identificate de către instituții ca fiind zone critice și în legătură cu care expertiza organizațiilor neguvernamentale este necesară**. Statul nu are o imagine clară asupra tipului de servicii pe care le poate oferi el și numai el, respectiv asupra acelor servicii în care organizațiile neguvernamentale pot aduce un plus de calitate și această realitate are impact și asupra eficienței proiectelor finanțate din resurse publice (interne sau externe nerambursabile).

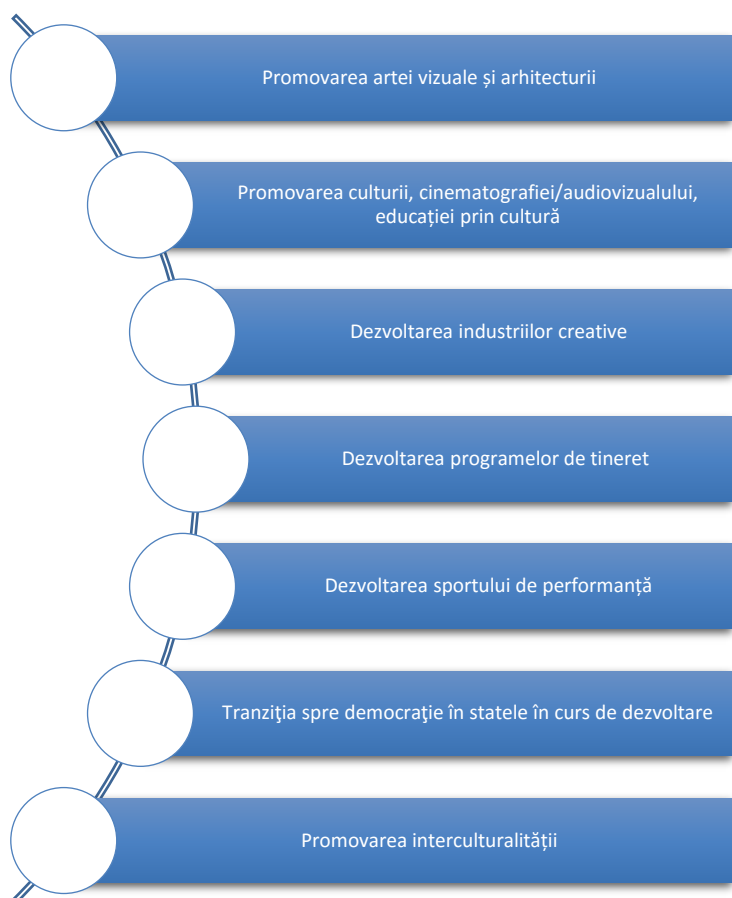
În cazul programului de finanțare "Anul participării și responsabilizării cetățenilor", gestionat de Agenția Națională pentru Romi, se remarcă o diversitate semnificativă a priorităților/domenilor de finanțare vizate: educație, formare și ocupare, sănătate, cultură, protecția copilului, justiție, ordine publică și dezvoltare comunitară.

Analizând ghidurile de finanțare din eșantionul cuprins în analiză, se poate observa că finanțările de la Bugetul de Stat se îndreaptă către ONG-urile cu preocupări în domeniile: cultură, sport și tineret, combaterea excluziunii, sprijinirea cooperării cu diaspora, cooperare pentru dezvoltare, mediu.

Respectarea unor teme orizontale sau a unor teme transversale care să cuprindă principii precum: buna guvernare, dezvoltarea durabilă, egalitatea de gen nu se face, în general, în mod eficient.

Trebuie să precizăm că finanțarea organizațiilor neguvernamentale se realizează cu precădere prin intermediul unor programe anuale, urmând procedura de elaborare a Bugetului de Stat.

Granturile de la Bugetul de Stat analizate susțin implementarea de proiecte cu următoarele tipuri de intervenții:



În cazul acordurilor de parteneriat încheiate între Direcția de Strategii Guvernamentale și ONG, proiectele depuse au inclus acțiuni de susținere și promovare culturală, istorică și educațională, o parte însemnată fiind dedicată promovării internaționale a României.

Organizațiile neguvernamentale din România se caracterizează printr-o diversitate a domeniilor de activitate în care activează și a scopurilor, de unde importanța ca statul să își identifice nevoile și să clarifice în care dintre acestea este cel mai bine poziționat să presteze servicii și în care ONG pot aduce o contribuție mai bună/eficientă. Domeniile de activitate care au concentrat cel mai mare număr de organizații neguvernamentale în ultimii 10 ani sunt: social/caritabil (22,5%), sportive (18,2%), profesionale (12,2%), educație (11,5%), cultură (11%)⁸. Între această realitate și prioritățile de finanțare, nu pare a se fi găsit, încă, un echilibru.

Din analiza temelor finanțate de către instituțiile publice și a domeniilor de activitate în care organizațiile neguvernamentale sunt active rezultă că politica statului român cu privire la finanțarea sectorului asociativ nu are suficient în vedere dinamica acestuia. Neexistând evaluări sistematice de

⁸ Institutul de Economie Socială, *Atlasul Economiei Sociale*, București, 2014

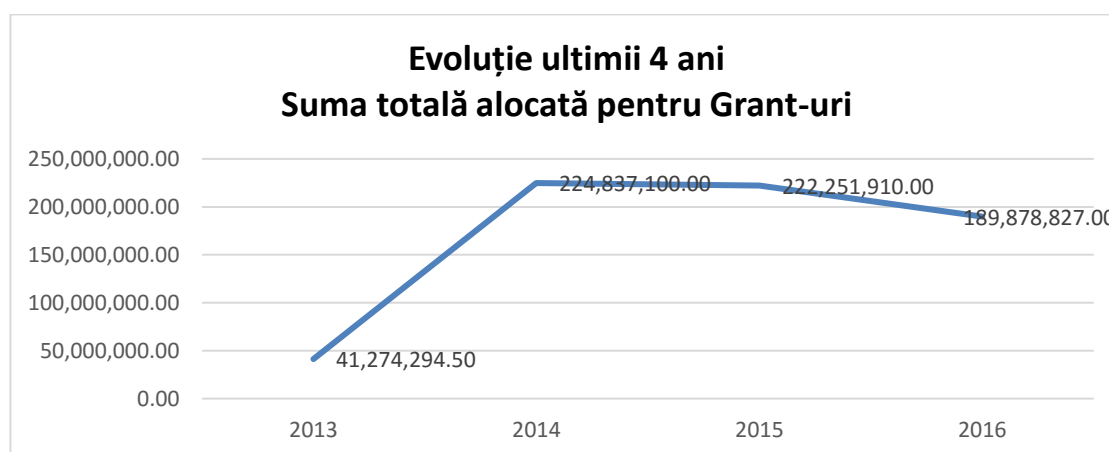
profundzime, acest aspect al dinamicii sectorului neguvernamental nu este suficient luat în considerare în pregătirea programului de finanțare pentru ONG, pe fondul lipsei de claritate cu privire la ce servicii poate și dorește statul să furnizeze și ce nu, lucrând cu ONG.

Astfel, programele de finanțare permit posibilitatea depunerii unor proiecte de o diversitate foarte mare, fără a exista o abordare integrată, iar **selecția este realizată în baza unor criterii a căror transparență este deficitară**, accentul fiind pus pe componenta administrativă a selecției în detrimentul componentei tehnice care să asigure sustenabilitatea intervenției.

În plus, conform datelor colectate, programele de finanțare nu prevăd solicitarea abordării unui anumit areal geografic, diferențiat pe regiuni, în funcție de nevoile existente. Adesea, proiectele finanțate au un impact la nivel local mai degrabă decât național, ne-diferențiându-se între mecanisme de finanțare naționale pentru proiecte tip policy și cele locale pentru proiecte tip community solving issues.

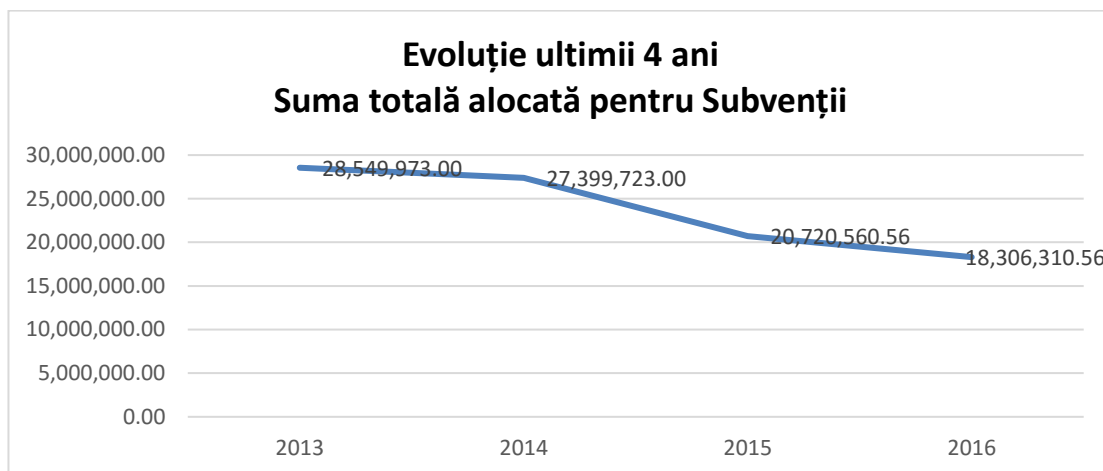
Suma totală alocată în ultimii ani pentru granturi a fost în scădere, până la data de 1 septembrie 2016⁹ înregistrând valoarea de 189.878.827 lei (aproximativ 42 mil. euro). Cea mai mare alocare financiară din ultimii patru ani a fost înregistrată în anul 2014, cu o valoare totală de 224.837.100 lei, iar cea mai mică alocare financiară a fost înregistrată în anul 2013.

Unele ministere și agenții au preferat să amâne lansarea de apeluri de proiecte. De exemplu, Administrația Fondului pentru Mediu - Programul vizând conștientizarea publicului privind protecția mediului, nu a lansat până la momentul prezentei evaluări, niciun apel de proiecte. Suma de 95.000.000 lei nu a fost alocată deși există organizații neguvernamentale cu expertiză în domeniu care pot răspunde nevoilor identificate de către Administrația Fondului de Mediu, aceea de a educa și conștientiza publicul cu privire la importanța protecției mediului.

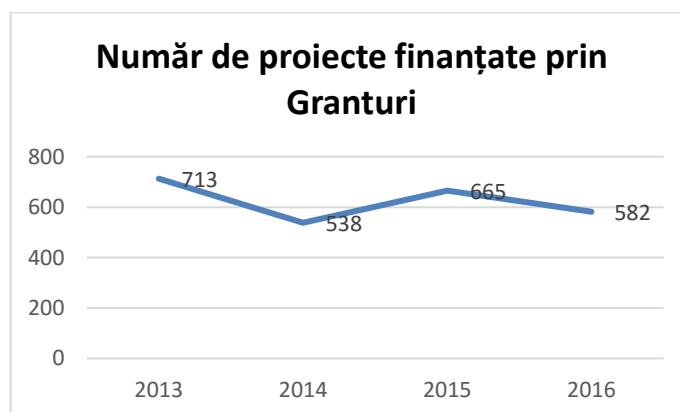


⁹ Evaluarea de față cuprinde primele 8 luni din 2016.

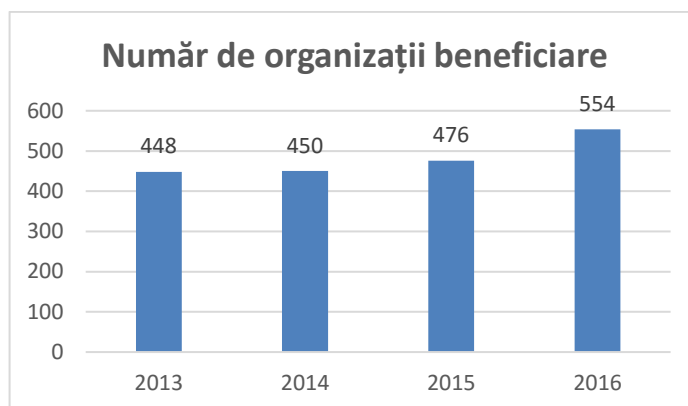
Și suma pentru subvenții a fost în scădere în ultimii ani, până la data de 1 septembrie 2016 înregistrând valoarea de 18.306.310 lei. Cea mai mare alocare financiară din ultimii patru ani a fost înregistrată în anul 2013, cu o valoare totală de 28.549.973 lei.



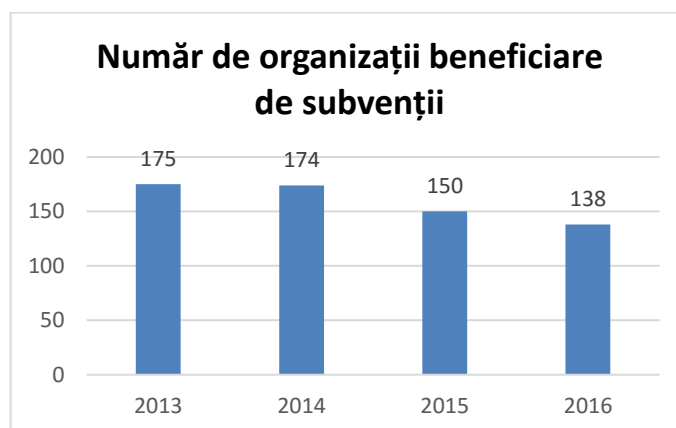
Deși alocarea financiară a fost în scădere în ultimii ani, numărul proiectelor finanțate prin granturi a crescut, la nivelul anului 2016 înregistrându-se un număr de 582 de proiecte. Cel mai mare număr de proiecte finanțate s-a înregistrat în anul 2013, atunci fiind contractate 713 proiecte, iar cel mai mic număr proiecte finanțate s-a înregistrat în anul 2014, atunci fiind susținute financiar 538 de organizații neguvernamentale.



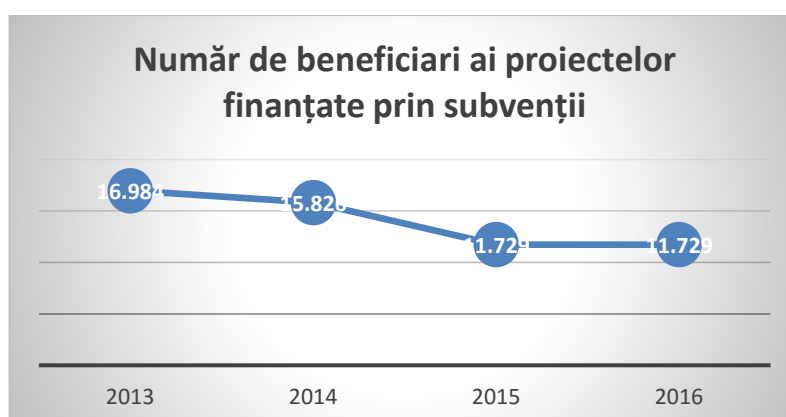
Scăderea alocării financiare aferente pentru granturi nu s-a reliefat și în numărul organizațiilor beneficiare până în anul 2016. Până la data de 1 septembrie 2016 au fost înregistrate 554 de organizații beneficiare, în creștere față de anul trecut. Cel mai mic număr de beneficiari s-a înregistrat în anul 2013, atunci fiind susținute financiar 448 de organizații neguvernamentale.



De asemenea, numărul organizațiilor beneficiare de subvenții a înregistrat o scădere în ultimii patru ani. Până la data de 1 septembrie 2016 au fost înregistrate 138 de organizații beneficiare. Cel mai mare număr de beneficiari s-a înregistrat în anul 2013, fiind acordate granturi unui număr de 175 de organizații neguvernamentale.



Dată fiind natura serviciilor furnizate de către organizațiile neguvernamentale beneficiare de subvenții este important de menționat numărul de beneficiari: persoane fizice aparținând grupurilor vulnerabile. Dacă în anul 2013 numărul beneficiarilor a fost de 16,984, având în vedere alocarea financiară în scădere, numărul acestora a ajuns în 2015 la 11,729 persoane, iar până la data de 1 septembrie 2016 a rămas neschimbat.



Menționăm că datele prezentate nu cuprind alocările financiare realizate în baza unor acorduri de parteneriate încheiate între instituțiile de la nivel central și ONG. Spre exemplu, Direcția pentru Strategii Guvernamentale (DSG) din cadrul Secretariatului General al Guvernului a încheiat 13 acorduri de parteneriat cu organizații neguvernamentale, începând cu anul 2014. În anul 2014 suma alocată a fost de 943.242 RON , în anul 2015 a scăzut la 791.491 RON, iar în anul 2016 nu a mai existat nici un acord.

1.2 Privind granturile din Fondul Social European

Fundamentarea Programelor Operaționale aferente exercițiului financiar 2014-2020 are în vedere, în majoritatea cazurilor, cadrul normativ în vigoare și politicile publice în domeniu¹⁰.

Sub aspectul priorităților/domeniilor de finanțare vizate de Programele Operaționale aferente exercițiului financiar al Uniunii Europene 2014-2020, se remarcă prezența unor priorități distincte de finanțare, Autoritățile de Management incluzând în cadrul programelor de finanțare obiectivele specifice și rezultate, corespunzătoare obiectivelor și activităților propuse. Nu avem informații temeinice privind (ne)corelarea cu obiectivele apelurilor de proiecte din fonduri naționale, dar la nivel general, se observă o lipsă a culturii colaborării între entitățile care gestionează granturi naționale cu cele europene.

Datele Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative 2007-2013, arată că au fost depuse 264 cereri de finanțare și contractate 32, reprezentând 12%.

Printre principalele cauze ale respingerii cererilor de finanțare, așa cum acestea au fost comunicate MCPDC, putem enumera:

- capacitatea scăzută a organizațiilor neguvernamentale de scriere a cererilor de finanțare;
- definirea deficitară a nevoilor/problemelor;
- justificare deficitară a relevanței proiectelor în contextul programului;
- necorelarea informațiilor din cadrul cererii de finanțare și a secțiunilor aferente acesteia.

Din analiza realizată, reiese că apar diferențe între alocațiile anunțate, suplimentările efectuate și sumele contractate. Pe unele linii de finanțare, în exercițiul precedent, AM POSDRU a suplimentat bugetul fără a anunța acest lucru, în alte cazuri a anunțat suplimentarea bugetului fără a preciza, însă, motivele luării acestei decizii sau sursa fondurilor alocate suplimentar și, mai mult, argumentele care au stat la baza acestor decizii¹¹.

Valoarea finanțării totale disponibile la nivelul tuturor Programelor Operaționale 2014-2020 (euro)

- 732.025.000 euro

¹⁰ Anterior adoptării acestora, documentele au fost supuse consultării publice pentru a putea fi preluate observațiile și recomandările beneficiarilor cu privire la identificarea nevoii de intervenție în comunitate. Spre exemplu, pentru pregătirea Programului Operațional Capital Uman 2014-2020 au fost organizate grupuri de lucru pentru dezbaterile ghidurilor de finanțare cu posibilibi beneficiari. Pe baza unui Regulament au fost stabilite regulile de desfășurare a lucrărilor, fiind invitați să participe reprezentanți de instituții și ONG. Cele din urmă au fost alese în funcție de numărul de proiecte realizate și gradul de implicare în problematica respectivă. În plus, au fost invitate și alte organizații neguvernamentale cu experiență relevantă în domeniul respectiv, să-și spună părerea, chiar și după ce procesul de consultare fusese încheiat.

¹¹ Consorțiul Structural Consulting Group, Proiecte structurale: *Evaluarea evaluărilor – o analiză tehnică asupra mecanismului de evaluare și selecție a proiectelor POSDRU*, București, 2014 și studiul realizat de Structural Consulting Group împreună cu Vapro Romania: *Recomandări privind POCU 2014-2020*, București, 2016

În exercițiul financiar 2014-2020 suma totală ce poate fi accesată de către organizațiile neguvernamentale este de 3,253,000,000.00 lei.

Granturile din Fondul Social European susțin implementarea de proiecte care conțin următoarele tipuri de intervenție



Finanțările din Fondul Social European includ, în exercițiul financiar 2014-2020 componentele de incluziune socială, creșterea transparenței și integrității în instituțiile publice, atunci când se adresează ONG-urilor.

Conform imaginii de mai sus se poate observa că temele finanțate din Fondul Social European în exercițiul financiar 2014-2020, gestionate de către Autoritățile de Management ale Programelor Operaționale implementate în România, nu corespund dinamicii organizațiilor neguvernamentale, acestea fiind eligibile numai în cadrul Programului Operațional Capital Uman (POCU) și Programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA).

II. Eligibilitatea solicitantului și a partenerului



2.1 Privind granturile de la Bugetul de Stat

Solicitanții eligibili pentru granturi și subvenții sunt asociații, fundații și federații înființate legal și cu sediul în România, organizate și conduse conform legislației românești respectiv asociații, fundații și federații, constituite și care funcționează conform prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații,, cu modificările și completările ulterioare.

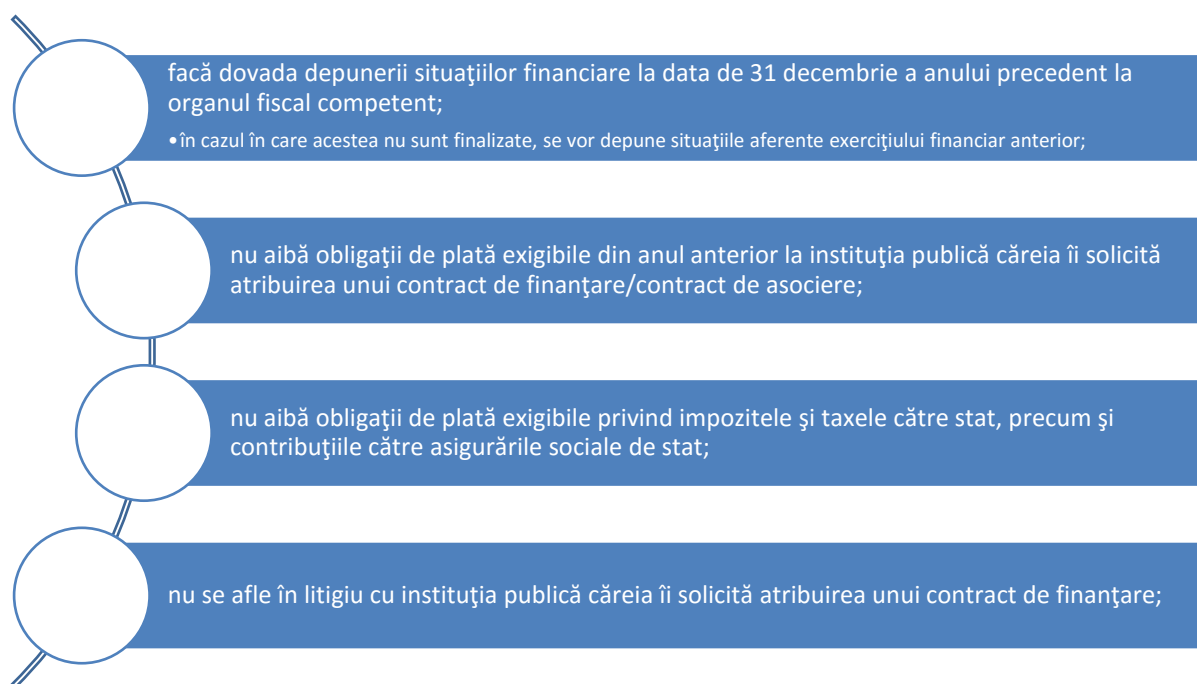
Analizând programele de finanțare din eșantionul și în perioada precizată în metodologie, se remarcă că acestea nu au fost, în general, destinate exclusiv organizațiilor neguvernamentale, pe lângă ONG fiind eligibile și societățile comerciale și instituțiile publice în aceeași alocare financiară. Programele de finanțare nu au fost calibrate la evoluția și dinamica de la nivelul organizațiilor neguvernamentale românești.

În cazul subvențiilor din domeniul social, pe lângă forma juridică specificată de ghidurile de finanțare, organizațiile solicitante trebuie să înființeze sau să administreze unități de asistență socială.

Nivelul de acțiune solicitat proiectelor beneficiare poate avea acoperire locală, regională sau națională fără menționarea priorităților. În cazul proiectelor de cooperare pentru dezvoltare, acestea trebuie să aibă o componentă internațională, iar proiectele finanțate prin subvenții trebuie să aibă o acoperire locală sau regională, fiind necesar ca serviciile sociale să fie derulate în mai multe județe.

Domeniului de acțiune al organizației trebuie să fie acoperit de domeniul descris pentru programul de finanțare, această cerință fiind expres prevăzută de programele de finanțare, considerându-se relevantă sub aspectul analizei experienței organizației în domeniul vizat de programul de finanțare.

Condițiile referitoare la comportamentul anterior finanțării al organizațiilor neguvernamentale, acestea vizează cu precădere, conduita din punct de vedere financiar, ONG având obligația să:



Se evaluează experiența anterioară sub aspectul respectării contractelor de finanțare nerambursabilă acordate și/sau parteneriatelor semnate cu finanțatorul. De asemenea sunt relevante raportările corecte, complete și la timp în cadrul respectivelor contracte de finanțare/parteneriate.

Tipurile de organizații eligibile ca parteneri sunt similare solicitantului, respectiv organizații neguvernamentale, instituții publice sau firme. Condițiile referitoare la comportamentul anterior se aplică și în ceea ce-i privește pe parteneri

2.2 Privind granturile din Fondul Social European

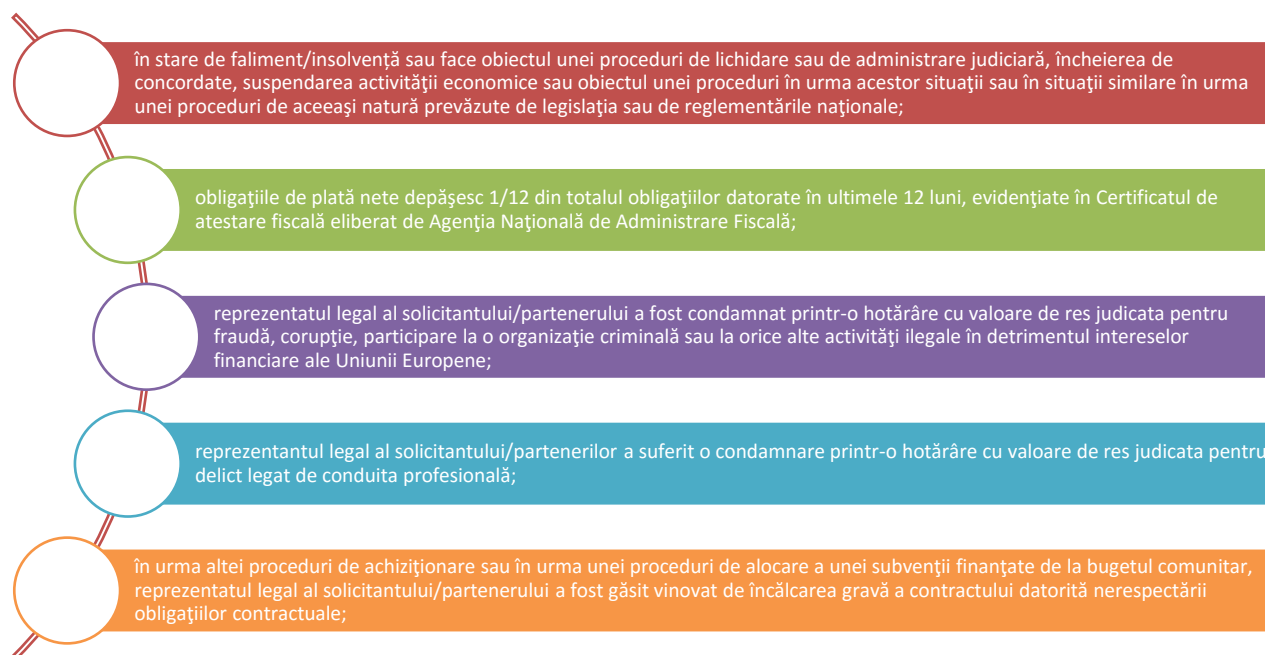
Două programe de finanțare din exercițiul financiar 2014-2020 se adresează cu precădere ONG: Programul Operațional Capital Uman (POCU) și Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA). Condițiile și criteriile pe care un ONG trebuie să le respecte în vederea accesării finanțării în cadrul Programelor Operaționale sunt stabilite de legislația europeană, transpusă în cea națională și de regulile stabilite de către Autoritățile de Management, respectiv Comitetul de Monitorizare al Programului Operațional, prin Ghidurile Specifice ale solicitantului.

Analizând programele de finanțare, se remarcă că acestea nu au fost destinate exclusiv organizațiilor neguvernamentale, alocarea financiară fiind realizată în funcție de nevoile identificate în cadrul Programelor Operaționale, respectiv în funcție de activitatea constantă a organizațiilor neguvernamentale în domeniile abordate.

Ca și condiții de eligibilitate organizațiile neguvernamentale trebuie să dovedească că au minimum 1 an experiență în implementarea de proiecte, pentru că acestea (cele din POCU) sunt proiecte integrate astfel că o organizație trebuie să asigure nu doar formarea beneficiarilor, ci și găsirea unor locuri de muncă și asigurarea stabilității acestora, de exemplu.

Nivelul de acțiune al proiectelor beneficiarilor acoperă atât arealul urban, cât și cel rural, cu o acoperire locală, regională sau națională, după caz.

Solicitanții și partenerii acestora nu vor fi considerați eligibili dacă se află în una din situațiile prezentate mai jos:



O situație impecabilă, din punct de vedere financiar și juridic a asociației, fundației sau federației, pare să constituie o condiție de netrecut în demersul de accesare a unei finanțări din bani publici naționali.

Ghidurile nu disting pentru situațiile federațiilor compuse din mai multe organizații. Acestor criterii de eligibilitate generale li se adaugă o listă de criterii specific adaptate domeniului/liniei de finanțare pe care beneficiarii trebuie să le îndeplinească.

III. Proiecte, activități și costuri eligibile



3.1 Privind granturile de la Bugetul de Stat

Tipologia de activități și costuri finanțate este în strânsă legătură cu programul de finanțare și domeniile prioritare, de cele mai multe ori ghidurile de finanțare menționând, cu titlu exemplificativ, o serie de activități ce pot fi incluse în cadrul proiectelor.

Finanțarea acordată este puțin dependentă de tipul de activitate al organizațiilor societății civile (servicii, advocacy etc.) și este acordată, conform schemei de mai jos, în măsura în care activitățile ONG sprijină implementarea unei politici a statului. Obiectivele enunțate în Ghidurile de finanțare prevăd:

activități de instruire clasică, respectiv seminarii, cursuri de instruire, workshopuri, vizite de studiu

programe de pregătire profesională, ateliere de lucru, reuniuni de lucru, conferințe, cursuri de instruire, seminare, activități transnaționale, schimburi de experiență

acțiuni de dezvoltare economică

elaborarea de documente analitice, programatice și strategice

realizarea, difuzarea și retransmisia de emisiuni și programe prin mass-media audiovizuale și prin cablu, destinate românilor de pretutindeni, în colaborare cu instituții sau organizații specializate

În cazul subvențiilor acordate de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, activitățile eligibile sunt cele conexe furnizării de servicii sociale de către organizații, în funcție de nevoile beneficiarilor aparținând grupurilor vulnerabile.

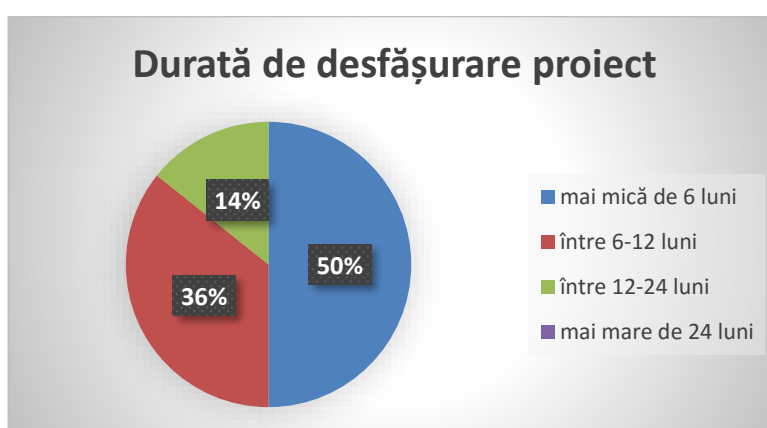
Analizând tipologia intervenției propuse prin intermediul ghidurilor de finanțare, se remarcă faptul că accentul este pus mai ales pe activitățile derulate în vederea atingerii cât mai rapid a rezultatelor și mai puțin pe cele care asigură sustenabilitatea intervenției. Rar sunt incluse ca eligibile activitățile de dezvoltare organizațională.

În decizia asupra acordării finanțării un criteriu important este interesul public (sectorial) deservit de aplicanți, organizațiile care oferă servicii fiind cele eligibile, cu precădere.

Analizând datele furnizate de către instituțiile publice abordate, se poate spune că durata de desfășurare a proiectelor finanțate de la Bugetul de Stat este de până în 24 de luni, neexistând o încadrare a cererilor de finanțare în funcție de durata de implementare.

Proiectele incluse în această evaluare arată că durata medie de implementare a unui proiect finanțat din fonduri de la Bugetul de Stat este mai mică de 6 luni, ceea ce limitează intervenția propusă la activități simple, punctuale. Spre exemplu, în cazul acordurilor de parteneriat încheiate de către Direcția de Strategii Guvernamentale și ONG, durata desfășurării unui proiect variază între 1 lună și 6 luni. Perioada restransă dedicată implementării proiectelor are în vedere bugetarea anuală realizată la nivelul administrației publice centrale.

Această abordare are un impact direct asupra continuității proiectului după încheierea finanțării, existând riscuri cu privire la asigurarea sustenabilității intervenției la nivelul comunității. Multiplicarea și diseminarea rezultatelor, după finalizarea proiectelor, este dificil de realizat, în cazul organizațiilor neguvernamentale beneficiare de subvenții, impactul fiind resimțit și de către beneficiarii acestora.



În cazul finanțărilor din bani publici provenind din Bugetul de Stat, cofinanțarea poate fi numai în bani, contribuția în natură nefiind acceptată. În acest sens, cofinanțarea poate fi reprezentată de resurse proprii ale solicitantului și/sau ale partenerilor sau de alte surse (fonduri private, alte fonduri

nerambursabile etc), altele decât fondurile Uniunii Europene, valoarea fiind de cele mai multe ori de 10 % (dar există și cazuri în care este de 20 %).

Coroborat cu faptul că, în general, finanțarea se acordă în tranșe, iar ultima tranșă (uneori se prevede min. 15 %) se acordă după efectuarea activităților și deci a cheltuielilor, asigurarea fluxului de numerar necesar devine o mare provocare pentru organizațiile neguvernamentale care nu dispun de resurse proprii.

Spre deosebire de granturi, în cazul subvențiilor, instituțiile publice nu solicită existența unei cofinanțări adusă în bani sau în natură de către organizații, altele fiind condițiile pentru a putea accesa aceste resurse.

În tabelul de mai jos sunt prezentate valorile minime și maxime per proiecte finanțate prin granturi de la Bugetul de Stat, în perioada analizată și pe eșantionul de granturi/subvenții:

Valoarea finanțării per proiect (lei) - minimum	Valoarea finanțării per proiect (lei) - maximum
• 39.000 lei	• 224.000 lei

Analizând valorile minime și maxime la nivelul tuturor tipurilor de proiecte aflate în baza de date necesară acestei evaluări, putem afirma că tipurile de granturi acordate de către instituțiile publice de la nivel central sunt mici sau medii. Organizațiile neguvernamentale care le accesează au de cele mai multe ori o capacitate limitată de a implementa proiecte, din punct de vedere al resurselor umane și financiare disponibile, aceste granturi fiind accesibile inclusive organizațiilor înființate recent.

Semnalăm pe această cale, lipsa alocării financiare în funcție de complexitatea priorităților/domeniilor de finanțare în granturi mici sau medii și optarea pentru una dintre variante în funcție de nevoile existente. În cazul subvențiilor, valoarea totală alocată pentru furnizarea de servicii sociale pare insuficientă raportat la activitățile derulate. În plus, în cele mai multe cazuri, nu sunt prevăzute realocări financiare între diferitele componente ale aceluiași program de finanțare, în funcție de rezultatele procesului de evaluare.

Costurile eligibile ale proiectelor sunt acele costuri efectuate de către solicitant și/sau parteneri, care au legătură cu obiectul proiectului. În această categorie **intră de cele mai multe ori cheltuielile directe și cele indirecte**, nefiind specificate, în cadrul documentelor de finanțare, posibilitatea includerii unor

cheltuieli neprevăzute aferente unor posibile schimbări legislative sau unor calamități naturale în limita unei cote minime (ex : care să nu depășească 5% din costurile directe eligibile).

Analizând ghidurile de finanțare ar fi oportună o delimitare mai bună a cheltuielilor pe categorii, în concordanță cu principiile contabile și regulile interne utilizate. Cu toate acestea, pentru acuratețea cercetării, costurile au fost grupate, în schema următoare în directe și indirecte.

Costuri directe eligibile granturi

Costuri legate de resursa umană

- salarii manager proiect și asistent financiar

Costuri deplasări personal din proiecti

- diurnă
- cazare
- transport

Costuri investiții pentru dezvoltare economică

- achiziții și transporturi incluzând taxele
- mijloace mobile și imobile
- reparații de mijloace mobile și imobile
- re tehnologizări
- lucrări de infrastructură și construcții

Costuri programe de pregătire profesională

- atelier de lucru
- reuniuni de lucru
- conferințe
- cursuri de instruire
- seminare

Costuri informare și publicitate

- redactare
- publicații

Costuri directe eligibile subvenții

Costuri legate de resursa umană

- Personal calificat în domeniul asistenței sociale care participă efectiv la acordarea serviciilor de asistență socială

Cheltuieli hrană

- Cheltuieli pentru încălzirea și prepararea hranei

Cheltuieli de transport

- Decontare transport pentru persoanele asistate și însoțitorii lor

Cheltuieli cu materiale didactice

Cheltuieli cu materiale sanitare pentru persoanele asistate

Cheltuieli cu materiale pentru curățenie pentru persoanele asistate

Cheltuieli cu obiecte de inventar de mică valoare sau scurtă durată și echipament pentru persoanele asistate

Chiar dacă aceste costuri sunt calibrate la specificul serviciilor sociale, se remarcă nevoia rafinării unor standarde de cost și a unor criterii clare pentru stabilirea sumei alocate pe beneficiar.

În ceea ce privește costurile indirecte, solicitantul și partenerii pot include în bugetul proiectului cu finanțare din fonduri publice următoarele tipuri de costuri:

Costuri sediu	Costuri administrative
<ul style="list-style-type: none"> •electricitate •gaze naturale •curățenie •încălzire •chirie •rate 	<ul style="list-style-type: none"> •telefon •fax •internet •servicii poștale

Adesea există limitări ale ponderii unor tipuri de cheltuieli în structura bugetului (de ex : personal, cheltuieli indirecte/administrative, echipamente), de tipul:

- Cheltuielile ce reprezintă onorarii (inclusiv manager proiect și responsabil financiar) nu pot depăși un plafon între 25-50% din valoarea finanțării acordate,
- Dotări în limita unui procent de 20% din totalul finanțării nerambursabile acordate; cheltuieli de masă ale participanților și/sau invitaților și cheltuieli de personal și cheltuieli administrative - cumulată, în limita unui procent de 20% din totalul finanțării nerambursabile acordate;

Următoarele costuri sunt considerate costuri neeligibile:

- Cheltuielile bancare (comisioanele bancare, diferențele de curs valutar etc.);
- Munca voluntară.

Remarcăm existența unor costuri neeligibile limitate, nefiind avute în vedere dobânzile datorate, costuri aferente datoriilor și penalități de întârziere, taxe pentru tranzacții financiare și alte costuri clar financiare etc.

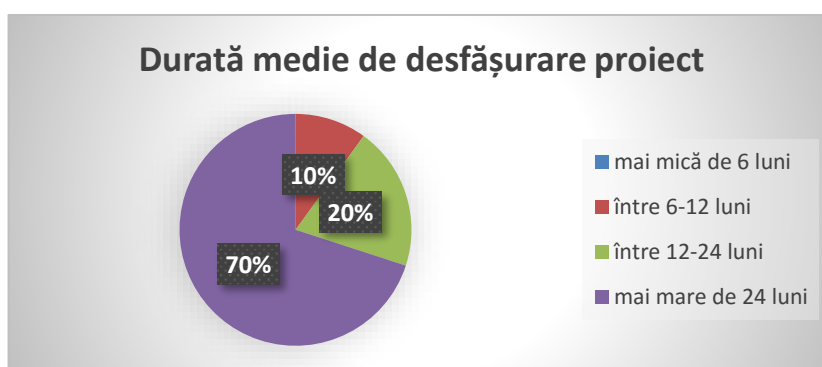
Analizarea altor structuri publice guvernamentale din alte țări ar fi oportună la nivelul practicienilor din sistemul public în vederea optimizării regulilor în această privință și pentru ca mecanismele să răspundă cât mai bine nevoilor de finanțare.

3.2 Privind granturile din Fondul Social European

Tipologia de activități finanțate este în strânsă legătură cu programul de finanțare și domeniile prioritare, fiind obligatorie introducerea a trei activități predefinite: Management de proiect, Informare și publicitate, Implementarea principiilor orizontale - Dezvoltare durabilă, Egalitate de șanse și nediscriminare și Egalitate de gen.

Analizând tipologia intervenției propuse prin intermediul ghidurilor de finanțare aferente perioadei de programare 2014-2020, se remarcă faptul că accentul este pus pe activitățile derulate și obținerea de rezultate și mai puțin în vederea asigurării sustenabilității intervenției.

Analizând datele privind durata de desfășurare a proiectelor finanțate din Fondul Social European, aceasta este de peste 24 de luni, fiind încurajate proiectele care presupun o abordare integrată. Această abordare are un impact direct asupra continuității proiectului după încheierea finanțării, fiind asigurată mai ușor sustenabilitatea intervenției, dar are implicații și asupra potențialilor câștigători de finanțare.



Stabilirea cofinanțării este realizată în funcție de categoria nivelului (național sau local) în care sunt derulate activitățile, cofinanțarea națională fiind defalcată. În acest sens, finanțarea acordată reprezintă rezultatul produsului dintre valoarea eligibilă a proiectului, procentul corespunzător regiunii și rata de cofinanțare aferentă.

O problemă întâmpinată în practică de ONG o reprezintă capacitatea de cofinanțare. În prezent este nevoie de o garanție bancară din partea organizației, fapt ce reprezintă o mare problemă, pentru cele mai multe ONG-uri.

În alte țări, statul asigură aceste garanții, există bugete de garantare. În anii trecuți, Grupurile de Acțiune Locală, de exemplu, nu aveau cash flow și au trebuit să garanteze cu bilet de ordin pentru a implementa proiectele, aspect care le-a supus unor mari riscuri ulterioare. ONG-urile, având o situație financiară specifică, sunt în situația de a competiționa cu societăți comerciale, având marele dezavantaj al lipsei cash flow-ului.

Analizând valoarea maximă și minimă a finanțării per proiect se poate spune că dimensiunea acestora este mare și foarte mare, alocarea finanțării pentru ONG-uri fiind stabilită la nivelul etapei de scriere a Programelor Operaționale, în funcție de necesitățile identificate prin Acordul de Parteneriat. Finalitatea Programelor Operaționale este de a soluționa, în mod integrat, nevoile din comunități, indiferent de categoria entității care poate propune un proiect. Nu există diferențieri între alocările pentru instituții publice, societăți comerciale și organizații neguvernamentale.

Având în vedere specificitățile organizațiilor neguvernamentale putem afirma că alocările financiare le limitează întrucâtva accesul la fonduri. Doar cele care au capacitate financiară extinsă (și care reprezintă un procent foarte redus din numărul organizațiilor active) sunt eligibile, ceea ce arată că fondurile structurale se adresează unui anumit tip de ONG, deja consolidat, cu resurse pre-existente.

În tabelul de mai jos sunt prezentate valorile minime și maxime per proiecte finanțate prin granturi din FSE în exercițiul financiar 2014-2020:

Valoarea finanțării per proiect (eur) - minimum	Valoarea finanțării per proiect (eur) - maximum
•0 eur	•2,500,000 eur

Una dintre principalele probleme cu care se confruntă ONG este capacitatea redusă de cash flow pentru a implementa proiectele lucru foarte vizibil în momentul analizării situației impactului fondurilor structurale asupra ONG. În cazul proiectelor din POSDRU, de exemplu, a existat o lipsă de cash flow și la Bugetul de Stat, astfel au avut loc întârzieri în implementarea proiectelor cu consecința inclusiv a acumulării de datorii. Alte probleme identificate au vizat nevoia de experiență în domeniu sau capacitatea de implementare și experiența în asigurarea managementului financiar. Organizațiile care aplică trebuie să aibă experiență pentru că sunt vizate proiecte complexe.

Categoria cheltuielilor eligibile

Cheltuieli pentru consultanță și expertiză

Onorarii (pentru persoana fizică autorizată/neautorizată)/Cheltuieli salarizare/Venituri asimilate salariilor pentru experții proprii și/sau cooptați

Cheltuieli de personal pentru echipa de management a proiectului

Cheltuieli cu deplasarea

Cheltuieli pentru închirieri, leasing și asigurări aferente

Cheltuieli de tip FEDR

Cheltuieli generale de administrație

Alte cheltuieli necesare implementării proiectului

Cheltuieli pentru informare, comunicare și publicitate pentru activități de conștientizare

Cheltuieli pentru organizarea și/sau participarea la evenimente

Categoria cheltuielilor neeligibile

Taxa pe valoarea adăugată recuperabilă;

Cheltuielile cu achiziția de terenuri cu sau fără construcții, care depășesc limitele prevăzute la art. 69 alin. (3) lit. b) din Regulamentul (UE) nr. 1.303/2013, și cheltuielile prevăzute la art. 69 alin. (3) lit. a) și c);

Cheltuielile prevăzute la art. 13 alin. (4) din Regulamentul (UE) nr. 1.304/2013;

Achiziția de echipamente și autovehicule sau mijloace de transport second-hand;

Amenzi, penalități, cheltuieli de judecată și cheltuieli de arbitraj;

Cheltuielile efectuate peste plafoanele stabilite.

IV. Pregătirea și transmiterea cererii de finanțare



4.1 Privind granturile de la Bugetul de Stat

Conținutul dosarului de înscriere

O organizație poate depune, în calitate de solicitant sau partener, un număr nelimitat de cereri de finanțare în contextul evaluărilor pentru granturile din surse de la Bugetul de Stat. Ghidurile de finanțare nu includ limitări sub aspectul numărului de cereri de finanțare ce pot fi depuse în cadrul unui apel de proiecte sau în cadrul unor apeluri de proiecte diferite gestionate de aceeași instituție publică.

De cele mai multe ori, procedura de aplicare constă în completarea cererii de finanțare și depunerea acesteia alături de o serie de documente anexate. Analizând documentele solicitate putem afirma că povara pusă pe ONG pare uneori excesivă, cu optica că acestea accesează fonduri pentru avantaje proprii sau că ar dispune din oficiu, de resurse proprii, fără a se ține suficient cont de efectele pozitive asupra beneficiarilor pe care organizațiile le aduc.

Accentul este pus, mai mult asupra procedurilor și mai puțin asupra impactului, nivelului de schimbare produs în viața cetățenilor din comunitatea unde se desfășoară proiectul finanțat.

Uneori, când ONG sunt eligibile, alături de alte tipuri de entități, documentele solicitate nu sunt cele specifice ONG (procedurile nu sunt întotdeauna adaptate la tipul de organizație).

Documentele solicitate în perioada de înscriere, complementar cererii de finanțare, sunt diferite de la o instituție la alta, de la un program de finanțare la altul, neexistând o practică uniformă. Instituția

care solicită cel mai mare număr de documente în perioada de depunere a cererii de finanțare este Departamentul Politici pentru Relația cu Românii de Pretutindeni din cadrul Ministerul Afacerilor Externe (16 documente), iar instituția care solicită cele mai puține documente este Unitatea Asistență pentru Dezvoltare (UAsD) - Programul României de cooperare pentru dezvoltare (RoAid) din cadrul aceluiași minister (1 document), care solicită, într-o primă etapă, depunerea unei note conceptuale, fără anexe suplimentare. Solicitanții acceptați sunt invitați să își depună propunerea de proiect completă.

Cel mai adesea sunt solicitate următoarele tipuri de documente:

- (1) Hotărâre judecătorească de înființare, hotărâri judecătorești pentru modificarea statutului și actului constitutiv, statutul și actul constitutiv, certificatul de înscriere în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor
- (2) Copia, conform cu originalul, a actului constitutiv, a statutului și a actelor doveditoare ale sediului și patrimoniului inițial ale solicitantului, precum și actele aditionale, după caz
- (3) Certificatul de înregistrare fiscală
- (4) Declarația de integritate sau imparțialitate
- (5) Acorduri de parteneriat (dacă este cazul)
- (6) Dovezi privind contribuția solicitantului
- (7) Actul de împuternicire autentificat, în cazul în care cererea de finanțare nu este semnată de reprezentantul legal al solicitantului, ci de o persoană împuternicită în acest sens sau declarația pe proprie răspundere completată de către reprezentantul legal, persoana împuternicită
- (8) Ultimul bilanț înregistrat la autoritățile competente, existent la data depunerii cererii de finanțare
- (9) Documentele care dovedesc proprietatea / dreptul de construcție asupra infrastructurii și terenului, pentru proiecte care implică execuția de lucrări (copie) sau construcții: act de proprietate/extras de carte funciară (care atestă calitatea de proprietar) sau contract de concesiune (pentru terenurile pe care se va construi); un alt act care atestă dreptul de folosință al bunului imobil (ex: contract de folosință gratuită sau închiriere pentru o perioadă de minim 10 ani) ce îi conferă titularului dreptul de execuție a lucrărilor de construcții; avizul/autorizația de construcție
- (10) Dovada stării de degradare a imobilului pentru proiectele care presupun renovare/recondiționare
- (11) CV-urile reprezentantului legal, persoanei împuternicite și al coordonatorului de proiect

- (12) Copie după actul de identitate (carte de identitate, buletin sau pașaport) al reprezentantului legal, persoanei împuternicite *dacă este cazul și al coordonatorului de proiect
- (13) Succintă descriere a proiectelor derulate de organizație în ultimele 12 luni
- (14) Date bancare
- (15) Declarație pe propria răspundere - conform prevederilor art. 12 alin. (3) din Legea 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general
- (16) Strategia de distribuție a publicației - dacă este cazul
- (17) Avizul Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice în cazul editării de manuale școlare.

În cazul acordurilor de parteneriat încheiate de către Direcția de Strategii Guvernamentale și ONG au fost solicitate următoarele documente: actul constitutiv, statutul organizației, certificatul de înscriere în Registrul asociațiilor și fundațiilor, adresa oficială de desemnare a unei persoane de legătură, certificatul de înscriere la judecătoria a persoanei juridice fără scop patrimonial și certificatul de înregistrare fiscală.

În cazul accesului la subvenții, documentele sunt mai puține, anume:

- (1) Cererea de solicitare a subvenției, conform modelului prevăzut în anexa nr.1 la norme metodologice,
- (2) Raportul privind activitatea asociației/fundației în domeniul asistenței sociale în ultimele 12 luni calendaristice
- (3) Dovada dreptului de a acorda servicii sociale, respectiv certificatul de acreditare, licența de funcționare și alte documente care dovedesc dreptul asociației sau fundației de a acorda servicii sociale
- (4) Dovada dobândirii personalității juridice
- (5) Ultimul bilanț contabil, înregistrat la direcția finanțelor publice județeană, respectiv a municipiului București, sau la administrația financiară municipală, respectiv a municipiului București;
- (6) Balanța contabilă de verificare la dată de 30 septembrie a anului curent;
- (7) Dovada privind bonitatea asociației/fundației emisă de banca unde are deschis contul
- (8) Dovada privind situația juridică a sediului unității de asistență socială.

Transmiterea cererii



Cu anumite excepții, documentele care dovedesc înregistrarea și eligibilitatea sunt solicitate pe suport de hârtie, în alte cazuri chiar cu necesitatea legalizării copiilor, conducând la o birocrație excesivă, cu efecte atât asupra activității solicitantului și partenerilor pentru elaborarea acestora, cât și din partea funcționarilor publici pentru procesare.

Începând cu anul 2005 Ministerul Culturii dar și Ministerul Afacerilor Externe au realizat o serie de demersuri pentru dezvoltarea unor aplicații online pentru încărcarea cererilor de finanțare. În anul 2016, Unitatea Executivă pentru Finanțarea Învățământului Superior, a Cercetării, Dezvoltării și Inovării (UEFISCDI) împreună cu Ministerul Afacerilor Externe (MAE), prin Departamentul Politici pentru Relația cu Românii de Pretutindeni (DPRRP), au dezvoltat platformă <http://uefiscdi-direct.ro/MAE-DPRP> pentru asigurarea desfășurării, în condiții optime, a sesiunilor de finanțare. Platforma beneficiază și de un Ghid de depunere online a proiectelor.

Termenul de depunere a cererii de finanțare de către solicitant și parteneri (perioada dintre data lansării anunțului și data încheierii primirii de aplicații) este de cel puțin 30 de zile.

Perioada de depunere a cererilor de finanțare diferă de la caz la caz. De cele mai multe ori granturile sunt lansate în prima parte a anului, spre deosebire de subvenții care sunt lansate în a doua parte a anului.

În cazul subvențiilor, durata de aprobare a cererii de finanțare pentru proiect (perioada dintre data depunerii dosarelor și data anunțării rezultatelor) este destul de mare: anunțarea rezultatelor este făcută, de obicei, în luna decembrie pentru finanțările acordate în anul următor.

4.2 Privind granturile din Fondul Social European

Conținutul dosarului de înscriere

O organizație poate depune, în calitate de solicitant sau partener un număr nelimitat de cereri de finanțare pentru a beneficia de fonduri structurale.

De cele mai multe ori, procedura de aplicare constă în completarea cererii de finanțare și depunerea acesteia alături de o serie de documente anexate. Luând în considerare complexitatea cererii de finanțare, documentele depuse în anexă vizează respectarea criteriilor de eligibilitate, fără a avea în vedere aspecte ce țin de dobândirea personalității juridice sau capacitatea financiară, acestea fiind solicitate în etapa de contractare.

În cazul cererilor depuse în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA), documentele necesare a fi depuse sunt următoarele:

- (1) Declarație de angajament
- (2) Declarație de eligibilitate
- (3) Declarația privind evitarea dublei finanțări
- (4) Declarație privind eligibilitatea tva aferentă cheltuielilor aferente cheltuielilor ce vor fi efectuate în cadrul operațiunii propuse spre finanțare din FESI 2014-2020.

Pe de altă parte, în cazul, cererilor depuse în cadrul Programului Operațional Capital Uman, documentele necesare a fi depuse sunt următoarele:

- (1) Declarație pe propria răspundere privind ajutoarele de minimis (copie în format .pdf)
- (2) Declarație pe propria răspundere privind îndeplinirea criteriilor de întreprindere socială cf. Legii 219/2015 (copie în format .pdf)
- (3) Cerere de atestare ca întreprindere socială înregistrată la Agenția Județeană de Ocupare a Forței de Muncă (copie în format .pdf)
- (4) Ultimul bilanț încheiat și înregistrat la organele fiscale (copie în format .pdf)

În situația aprobării raportului de evaluare și supunerii spre contractare, sarcina administrativă devine și mai mare pentru solicitant, fiind necesar a fi depuse minim 10 documente:

- (1) Formularul specimen de semnături
- (2) Formularul de identificare financiară, atât pentru solicitant, cât și pentru parteneri
- (3) Graficul estimativ privind depunerea cererilor de rambursare, în două exemplare originale, date și semnate de către reprezentantul legal
- (4) Actul administrativ de numire a echipei de proiect și CV-urile sau fișele de post anterioare din care să rezulte îndeplinirea cerințelor privind experiența profesională și/sau educația și formarea pentru pozițiile minime obligatorii
- (5) Certificatul de Inregistrare fiscală, atât pentru solicitant cât și pentru parteneri, conform cu originalul
- (6) Certificatul de atestare fiscală pentru persoane juridice emis de ANAF, atât pentru solicitant, cât și pentru parteneri
- (7) Certificatul de atestare fiscală pentru persoane juridice privind impozitele și taxele locale
- (8) Acordul de parteneriat
- (9) Procedura de achiziții publice.

Pentru exercițiul financiar 2014-2020 cererile de finanțare se depun, prin intermediul platformei MySMIS. Funcționarea platformei online prezintă anumite deficiențe tehnice, uneori cu repercursiuni asupra aplicanților poate duce inclusiv la depuneri în evaluarea proiectelor sau chiar la imposibilitatea depunerii proiectelor în termenul limită. Din acest motiv, au loc prelungiri, pe ultima sută de metri, a termenelor de depunere.

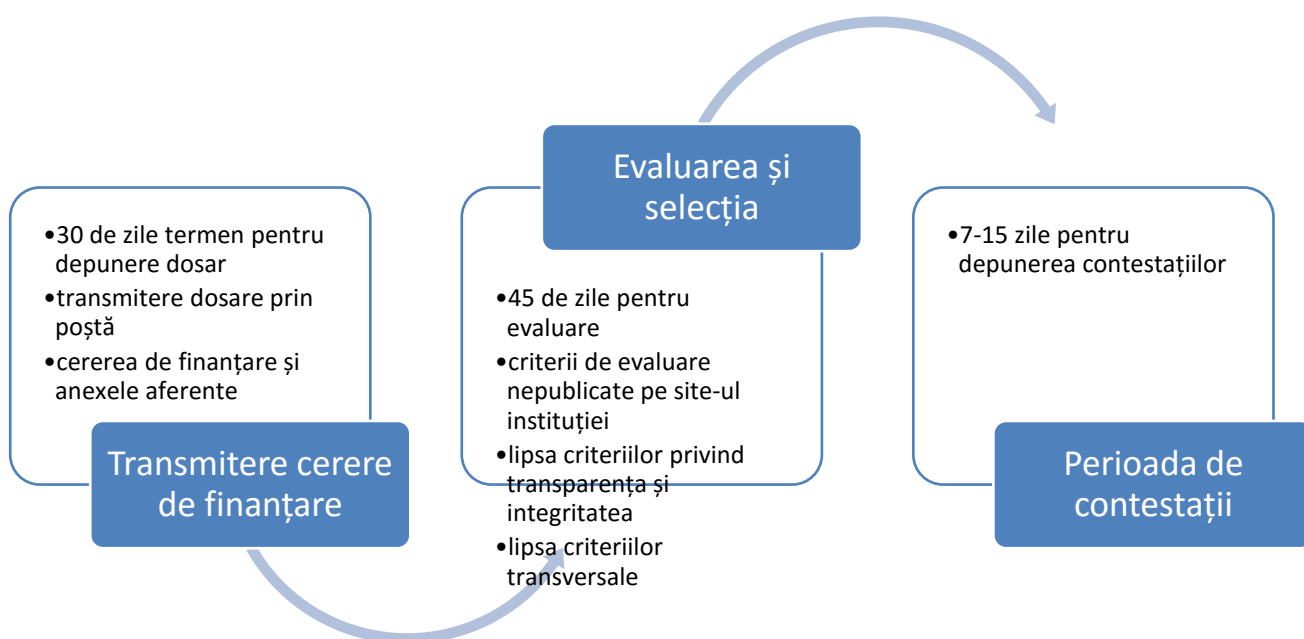
Termenul de depunere a cererii de finanțare de către solicitant și parteneri (perioada dintre data lansării anunțului și data încheierii primirii de aplicații) este în cazul fondurilor structurale, de regulă, de cel puțin 70 de zile.

V. Evaluarea și selecția cererilor de finanțare



5.1 Privind granturile de la Bugetul de Stat

Procedura de evaluare și selecție a cererilor de finanțare este, cel mai adesea, succint prezentată pe paginile de internet ale instituțiilor publice, neexistând o abordare uniformă a acestora cu privire la etapele necesare a fi urmate.



Evaluarea proiectelor este realizată, de cele mai multe ori utilizând resursa umană existentă, fără a apela la experți externi. Spre exemplu, în cazul finanțărilor acordate prin încheierea de acorduri de parteneriat între Direcția pentru Strategii Guvernamentale și ONG, selecția proiectelor s-a realizat în cadrul departamentelor de specialitate din cadrul Secretariatului General al Guvernului/ Cancelariei Prim-Ministrului.

Fac excepție programele de finanțare gestionate de către Administrația Fondului Cultural Național (AFCN). În acest caz, instituția apelează la experți evaluatori independenți pentru analizarea proiectelor/programelor culturale depuse spre finanțare. Procesul de selecție a experților este unul transparent, criteriile fiind prezentate pe larg de către AFCN, iar aplicațiile se încarcă online, pe siteul instituției.

În ceea ce privește verificarea conformității administrative și a eligibilității, grila de verificare nu este, în general, comunicată din oficiu. Nici grila aferentă evaluării, din punct de vedere tehnic și financiar, nu este dată publicității. Din aceste considerente, una dintre concluziile prezentei evaluări a MCPDC se referă la importanța transparenței pe durata tuturor etapelor unui proces de finanțare din surse publice (mai ales a acelor provenind din Bugetul de Stat) unde nivelul de transparență este mai redus decât în ceea ce privește finanțările din surse externe.

Din analiza programelor de finanțare reiese că, în cadrul evaluării, din punct de vedere tehnic și financiar, a cererilor de finanțare, criteriile de evaluare și punctajul sau ponderea acestora, nu sunt suficient explicate în spațiul public.

Instituțiile statului urmăresc, în mod concret, destul de rar prezența unor principii transversale și/sau teme orizontale precum cele menționate mai jos :

- diversitatea culturală și pluridisciplinaritatea, susținerea debutului
- durabilitatea beneficiilor apartenența locală a rezultatelor pe termen lung ale acțiunii
- egalitatea de șanse.

Fac excepție Ministerul Culturii prin programele CultIN și Acces și cele implementate de către Administrația Fondului Cultural Național, Ministerul Tineretului și Sportului prin Concursul de proiecte pentru tineret și Ministerul Afacerilor Externe-Unitatea Asistență pentru Dezvoltare prin Programul României de cooperare pentru dezvoltare (RoAid).

În eșantionul analizat nu au fost identificate informații referitoare la existența unor liste de criterii privind transparența și integritatea (de ex. evitarea conflictului de interese).

Aprobarea cererilor de finanțare și ulterior perioada de depunere a contestațiilor sunt, de asemenea, informații insuficient cunoscute solicitanților și partenerilor.

Conform datelor furnizate de către instituțiile publice, durata de aprobare a cererii de finanțare pentru proiect (perioada dintre data depunerii dosarelor și data anunțării rezultatelor) este de aproximativ 45 de zile, fără a include perioada de contestații.

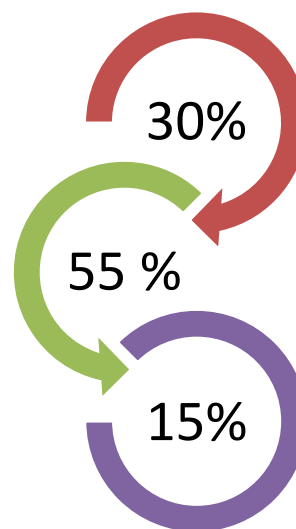
Complementar documentelor depuse la momentul înaintării cererii de finanțare, în etapa de contractare sunt solicitate suplimentar o serie de documente:

- (1) Cerere de finanțare completată
- (2) Bugetul proiectului, planul de activități
- (3) Lista de indicatori
- (4) Declarația de integritate
- (5) Hotărâre judecătorească de înființare
- (6) Hotărâri judecătorești de modificări ale statutului și actului constitutiv, Statutul înscris în Registrul national al Asociațiilor și Fundațiilor
- (7) Certificatul de înregistrare fiscală și cel de atestare fiscală
- (8) Acordul de parteneriat (dacă este cazul)
- (9) Cererea de finanțare
- (10) Declarația pe propria răspundere este datată și semnată în original de către reprezentantul legal sau de persoana împuternicită și respectă modelul standard
- (11) Actul de împuternicire este atașat, în original (dacă e cazul)
- (12) Actul constitutiv/statutul actualizate, act de numire al persoanelor din conducere, ultima modificare a acestora [dacă e cazul] , hotărârea judecătorească sau actul de înregistrare, certificatul de înregistrare fiscal actualizat, (copii după original și traduceri în limba română)
- (13) Ultimul bilanț înregistrat la autoritățile competente, existent la data depunerii cererii de finanțare (copie)
- (14) Documente privind datele bancare corecte pentru moneda specificată în Cererea de finanțare (extras de cont, declarație)

- (15) Documentele de proprietate/ contractul de concesiune/chirie asupra infrastructurii și terenului sunt atașate (copie - dacă e cazul). Documente cadastrale și înregistrarea terenurilor în registre (extras de carte funciară)
- (16) Contractul de concesiune, care stipulează dreptul concesionarului de a executa lucrări de construcție (copie - dacă e cazul).

Mărimea tranșelor de finanțare

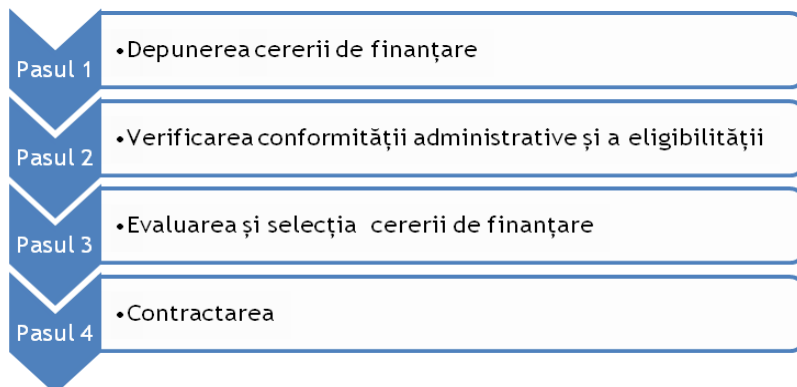
Plata tranșelor de finanțare este realizată conform unui grafic de plăți, menționat în cadrul Ghidurilor de finanțare. Prima tranșă se acordă la semnarea contractului de finanțare iar următoarele tranșe se acordă în baza documentelor justificative privind tranșa anterioară, prezentate de beneficiarul finanțării nerambursabile. Numărul tranșelor diferă de la un program de finanțare la altul, uneori plățile fiind compuse din avans și tranșă finală, dar existând și cazuri în care numărul tranșelor este mai mare.



În ceea ce privește procentul tranșelor de finanțare, nu există o practică unitară, cel mai adesea avansul fiind de maxim 30% din valoarea contractului. Beneficiarul poate transmite documente justificative privind cheltuielile efectuate, până la finalul proiectului. Sumele respective vor fi decontate parțial, cu condiția ca ultima tranșă a finanțării, acordată numai după depunerea raportului final, să fie de cel puțin 15%.

5.2 Privind granturile din Fondul Social European

În vederea accesării fondurilor structurale organizațiile neguvernamentale beneficiază de un caracter de predictibilitate al procesului de evaluare mai mare decât în cazul finanțărilor acordate din Bugetul de Stat, un proiect propus parcurgând următoarele etape minimale:



Cererile de finanțare depuse de solicitanți intră în procesul de verificare a conformității administrative și a eligibilității, urmărindu-se îndeplinirea criteriilor prezentate. Evaluarea este realizată de către personalul Autorităților de Management. În cazul evaluărilor proiectelor POSDRU au fost semnalate probleme legate de comentarii neadecvate ale evaluatorilor cu privire la activități propuse în proiecte sau la anumite profesii. De asemenea au fost sesizate diferențe mari între punctajele acordate de doi evaluatori la același subcriteriu, argumentări lipsite de claritate sau coerență logică și chiar depuneri incorecte din cauza erorilor făcute de evaluatori.

Din analiza ghidurilor de finanțare pentru programele POCU și POCA, trebuie menționat că, la nivelul criteriilor obligatoriu a fi incluse în cererea de finanțare, se numără prezența unor principii transversale și/sau a unor teme orizontale, precum egalitate de șanse și tratament, dezvoltare durabilă, schimbări demografice, egalitate de șanse și non-discriminare, promovarea egalității între femei și bărbați. Modul în care aceste principii se reflectă nu este întotdeauna fidel realității, mai multe eforturi fiind necesare în acest sens pentru operaționalizarea conceptelor.

În ceea ce privește existența unor criterii privind transparența și integritatea, se remarcă prezența unor clauze referitoare la conflictul de interese și la regimul incompatibilităților, aplicabile atât solicitantului cât și partenerilor din proiect, fără alte mențiuni privind importanța transparenței în derularea proiectului.

Durata medie de aprobare a cererii de finanțare pentru un proiect din fonduri structurale (perioada dintre data depunerii dosarelor și data anunțării rezultatelor) este de 50 de zile.

VI. Raportarea



6.1 Privind granturile de la Bugetul de Stat

Pe parcursul implementării proiectelor, solicitantul și partenerii au obligația să furnizează informații tehnice și financiare despre stadiul proiectului, conform unor modele de rapoarte prevăzute în cadrul Ghidurilor de finanțare. Adesea instituțiile publice se limitează, în monitorizarea implementării proiectelor la informațiile cuprinse în rapoartele de progres, fără o monitorizare suplimentară a proiectelor și în teritoriu, utilizând mai degrabă evaluatori interni, în locul externalizării acestor servicii (în anumite etape ale implementării proiectului), inclusiv din considerente de durată a procedurilor de achiziții.

Un exemplu de bune practici este Unitatea Asistență pentru Dezvoltare (UAsD) din cadrul Ministerului pentru Afaceri Externe (MAE). Conform Ghidului de finanțare, UAsD poate solicita o monitorizare suplimentară a programelor și proiectelor în teritoriu prin intermediul misiunilor diplomatice, prin deplasări la fața locului ale reprezentanților UAsD, a reprezentanților direcțiilor relevante și prin consultări. În funcție de natura și complexitatea programului/proiectului, MAE, prin UAsD, se poate solicita implementatorului nominalizarea unui lider de program/proiect, care oferă informații UAsD cu privire la derularea programului/proiectului. Evaluările pot fi externalizate în cadrul programelor/proiectelor finanțate de MAE, fiind folosit, de regulă, conținutul standard al raportului de evaluare indiferent de evaluator.

Tot în cadrul MAE, pentru proiectele desfășurate în cadrul Departamentului Politici pentru Relația cu Românii de Pretutindeni, beneficiarii trebuie să depună, în termen de 30 de zile de la terminarea unei acțiuni sau a unui proiect, raportul de evaluare al activității/proiectului respectiv, după modelul care se găsește pe pagina de internet : www.dprp.gov.ro și care trebuie să includă: a) un raport narativ care oferă informații despre realizarea

activității/proiectului ; b) câte un exemplar din toate materialele promoționale realizate în perioada de implementare ; c) articole din presa scrisă referitoare la acțiunea/proiectul respectiv ; d) liste ale participanților cu date de contact ; e) înregistrări video și audio ; f) fotografiile de la evenimentele descrise în proiect ; g) referiri la relația dintre beneficiarul finanțării și responsabilul de proiect din cadrul Departamentului, precum și cea cu Departamentul Politici pentru Relația cu Românii de Pretutindeni, pe toată perioada desfășurării proiectului.

În cazul proiectelor implementate cu finanțare de la Agenția Națională pentru Romi (ANR)- Programul *Anul participării și responsabilizării cetățenilor*, cât și al celor desfășurate prin Departamentul pentru Relații Interetnice din cadrul Secretariatul General al Guvernului, contractul de finanțare nerambursabilă prevede, sub sancțiunea nulității, calitatea Curții de Conturi de a exercita controlul financiar asupra derulării activităților din proiectele aprobate. Beneficiarii proiectelor din cadrul programului *Anul participării și responsabilizării cetățenilor* sunt obligați ca în termen de 15 zile calendaristice de la finalizarea proiectului să depună la sediul ANR documentele justificative și cererea de rambursare finală cu anexele aferente. Monitorizarea acestor proiecte se face de reprezentanții ANR conform cu procedurile operaționale de monitorizare și evaluare ale Agenției.

Și reprezentanții Departamentului pentru Relații Interetnice au dreptul, pentru a oferi un alt exemplu, să facă verificări atât în perioada derulării contractului de finanțare, cât și ulterior validării raportului final de activitate și a celui financiar în scopul completării dosarului finanțării nerambursabile, conform prevederilor Legii nr. 350/2005, articolul 37, alin. (4). Beneficiarii pot găsi instrucțiuni de elaborarea a raportelor de activitate și financiare în anexele 4 și 5 din ghidul de finanțare.

La finalul proiectelor implementate prin Programul vizând conștientizarea publicului privind protecția mediului (2014-2015), derulat de Administrația Fondului pentru Mediu din cadrul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, beneficiarii finanțărilor întocmesc și transmit, în termenul stabilit în contractul pentru finanțare nerambursabilă, în original, un raport de finalizare, care este verificat de responsabilul de proiect al Autorității și va fi supus aprobării Președintelui acesteia. Odată cu transmiterea raportului de finalizare, beneficiarii sunt obligați să facă dovada plății integrale a produselor/serviciilor achiziționate, prin ordin de plată și extras de cont.

În general, termenul de depunere al rapoartelor financiare și narative este de 30 de zile de la finalizarea proiectului. Din analiza aferentă elaborării acestui document, evaluarea proiectelor se face chiar de reprezentanții instituțiilor finanțatoare. Sunt rare cazurile când beneficiarii pot accesa informații detaliate referitoare la procedurile de monitorizare și evaluare. Evaluarea proiectului (cu atât mai puțin după finalizare) ar trebui să aibă un rol de a contribui constructiv la îmbunătățirea capacității ONG.

6.2 Privind granturile din Fondul Social European

Atât pentru Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA) cât și pentru Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013 (POSDRU) procedurile de raportare intermediare au solicitat organizațiilor beneficiare să ofere informații foarte detaliate în ceea ce privește impactul proiectului derulat (ex.: declararea cu o lună în avans a activităților care vor urma să aibă loc, ora și locul de desfășurare).

Programul Operațional Capital Uman (POCU) și Programul Operațional Capacitate Administrativă (POCA) din noul exercițiu financiar 2014-2020, prevăd ca, pe lângă documentele de raportare tehnică și financiară, să se efectueze, de către reprezentanții Autorităților de Management, vizite în teren, în locurile unde se desfășoară proiectele, în care să se facă inclusiv și verificarea documentelor, beneficiarii sau partenerii având obligația să prezinte modul în care au fost utilizate fondurile primite. Evaluările au arătat inclusiv faptul că organizația care nu a implementat proiectul conform standardelor, este cu atât mai puțin transparentă.

În ceea ce privește raportarea financiară, organizațiile beneficiare sunt obligate să mențină o evidență contabilă separată, utilizând conturi analitice, în care să se regăsească toate operațiunile referitoare la implementare, conform cu dispozițiile legale. În cazul POCU evaluarea și monitorizarea proiectelor se fac cu evaluatori din interiorul Autorității de Management. Pentru proiectele finanțate din POCA, această informație nu a fost neprecizată.

Concluzii și recomandări

Având în vedere, principalele provocări asociate procesului de acordare de finanțări din fonduri publice naționale și europene nerambursabile/fonduri structurale, organizațiilor neguvernamentale, cum ar fi:

- Importanța elaborării unei noi viziuni cu privire la finanțarea organizațiilor neguvernamentale, proces aflat la un moment de răscruce și care are nevoie de regândire pentru a fi adaptat prezentului
- Necesitatea creșterii transparenței procedurilor aferente fiecărei etape din procesul de acordare, implementare și evaluare de proiecte finanțate din fonduri publice, naționale sau externe, mai ales la nivelul fondurilor naționale
- Nevoia de creștere a capacității în sistem, după o evaluare a obiectivelor acordării de granturi făcută în paralel cu angajamentele asumate de România în privința absorbției fondurilor structurale aferente exercițiului financiar al UE 2014-2020
- Vizibila nevoie de corelare inter-instituțională indiferent de proveniența fondurilor, din Bugetul de Stat sau din resurse publice europene
- Importanța simplificării administrative și, pe componentele generale, de standardizare a procedurilor astfel încât orice organizație neguvernamentală – posibil aplicant, să știe la ce să se aștepte când intenționează să depună proiecte finanțate din fonduri publice
- Utilitatea creșterii capacității la nivelul beneficiarilor pentru a înțelege, cât mai practic, regulile de management aferente cheltuirii fondurilor publice,

și ținând cont de asumarea unui parteneriat activ și eficient între statul român și partenerii neguvernamentali, prezenta evaluare lansează câteva idei de dezbatere publică în vederea conturării unui parcurs de lucru în perioada imediat următoare.

Posibile recomandări privind optimizarea cadrului legal

În vederea eficientizării procesului de alocare a resurselor publice este necesară inclusiv evaluarea (pe baza activității unui colectiv de lucru mixt) în vederea modificării/optimizării cadrului legal. Stabilirea unei abordări uniforme privind temeiul legal – cadru în acordarea de finanțări de către entitățile reprezentând Executivul central, cu ulterioare măsuri de reglementare secundară specifice fiecărui minister/entitate finanțatoare.

Corelarea tuturor legilor speciale prin care este reglementată alocarea de finanțări publice pentru activități ale ONG (inclusiv cele dedicate finanțării unor anumite domenii de activitate sau anumitor forme organizațional-juridice) cu Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general.

Recomandări privind direcția de politică publică dar și practica instituțională la nivelul entităților asigurând managementul finanțării

Câteva opțiuni majore de direcție vor constitui baza dezbaterii publice în continuare, printre ele cele mai importante referindu-se la:

- Stabilirea unei inventar al tipului de servicii pe care statul le va furniza respectiv a acelorora în care constată că ONG ar oferi o prestație mai bună, aspect ce va aduce eficiență sporită priorităților de politică publică ce au nevoie de redefinire și corelare cu realitatea actuală.
- Elaborarea unei viziuni la nivelul administrației centrale prin care să fie valorizată contribuția ONG la dezvoltarea economico-socială a României și realizarea unei coordonări între mecanismele de susținere (indiferent că provin din resurse naționale sau externe nerambursabile).
- Recunoașterea utilității sociale a ONG, respectiv a acceptării modului lor de organizare și funcționare diferit față de al altor actori instituționali (firme comerciale sau instituții publice) inclusiv calibrarea mecanismelor de finanțare din fonduri publice¹² (mărimea finanțării și procedura aferentă) la modelul de acțiune organizațională specific ONG.
- O mai bună clarificare între scopul granturilor acordate de către executivul central care ar trebui să se concentreze preponderent pe aspecte de politică publică în timp ce problemele specifice ar urma să beneficieze de granturi, de o altă dimensiune și amploare, acordate de către instituții de la nivel local și pentru nevoile specifice comunităților. Funcție de această opțiune și măsurile de creștere a capacității în sistemul public se vor ajusta în consecință.
- Monitorizarea constantă, și în condiții de obiectivitate, a impactului programelor de finanțare, nu numai sub aspectul respectării procedurilor cât mai ales al atingerii obiectivelor de politică publică.

De asemenea, o serie de măsuri de management trebuie analizate și ulterior rezultatele implementate, în perioada următoare, printre acestea amintind:

- Evaluarea funcționalității fiecărei scheme de finanțare în vederea păstrării, optimizării sau închiderii unora, după caz, analiză ce va lua în considerare obiectivele altor surse financiare accesibile ONG, pe baza redefinirii priorităților de politici publice la care ne-am referit anterior.
- Comunicarea publică a acestei analize și angajarea într-o dezbateră publică necesară în care trebuie implicați și beneficiarii.

¹² Mai ales în cazul finanțărilor din fonduri europene

- Realizarea unei diagnoze a nevoilor specifice creșterii capacității în sistemul public (la nivelul celor care asigură, în mod operațional, managementul acestor procese) și planificarea adresării acestor nevoi, cu roluri și termene limită.
- În vederea creșterii eficienței utilizării resurselor publice și în conformitate cu recomandările de bună practică privind acordarea de finanțări din fonduri publice, se impune elaborarea unui set de proceduri standard, în sfera criteriilor generale.
- Simplificarea procedurilor administrative astfel încât derularea contractului să destabilizeze cât mai puțin funcționarea organizației și să o ajute să se dezvolte.

Transparența și accesibilitatea să fie cu adevărat practicate pentru calitatea proiectelor, dar și pentru creșterea credibilității organizațiilor neguvernamentale.

În opinia MCPDC asemenea evaluări cum este cea de față asupra politicilor statului în finanțarea ONG trebuie realizate periodic, atât în plan central, cât și local. Numai o evaluare continuă poate duce la o creștere a calității proiectelor, în acest fel statul îmbunătățindu-și constant impactul politicilor. Având în vedere tipologia provocărilor de management constatate, accentul în continuare va fi pus pe realizarea unui plan de măsuri pentru abordarea lor, cu roluri, termene limită și activități specifice, toate acestea prin consultarea beneficiarilor și a specialiștilor din sistem, atât a celor care administrează granturi din surse publice europene cât și a celor care le administrează pe cele din surse publice naționale, mai puțin cunoscuți și mai puțin sprijiniți pentru creșterea capacitii lor interne.

Acest lucru concomitent cu o serioasă analiză asupra condițiilor sistemice dar și de ordin legislativ care pot fi optimizate printr-un efort, pe termen definit, al unui grup de lucru mixt, care să ofere soluții, pe termen mediu și lung, durabile și menite să consolideze partenerii Guvernului care sunt organizațiile neguvernamentale.

Persoană de contact :

Raluca Sîmbotin, consilier Ministru, la mobil 0799 010 216 sau e-mail raluca.simbotin@gov.ro

Calendarul anual al cererilor de finanțare

CALENDAR ANUAL AL TERMENELOR LIMITĂ PENTRU DEPUNEREA PROIECTELOR LA ORGANISMELE FINANȚATOARE DIN CADRUL INSTITUȚIILOR STATULUI

IANUARIE

FEBRUARIE

MARTIE

APRILIE

4 Secretariatul General al
Guvernului: Departamentul
pentru Relații Interetnice**14** Ministerul Culturii:
Programul CultIN**29** Ministerul Culturii:
Programul Acces

MAI

10 Guvernul României-Agenția
Națională pentru Romi:
Programul „Anul Participării și
Responsabilizării Cetățenilor”**25** Ministerul Culturii AFCN –
Proiecte EDITORIALE

IUNIE

14 Ministerul Tineretului și
Sportului – Secretariatul de
stat pentru tineret -
Concursul național pentru
proiecte de tineret

IULIE

AUGUST

5 Secretariatul General al
Guvernului: Departamentul
pentru Relații Interetnice**8** Ministerul Afacerilor Externe
– Unitatea Asistență pentru
Dezvoltare: Programul
României de Cooperare
pentru Dezvoltare (RoAid)

SEPTEMBRIE

30 Ministerul Culturii – AFCN:
Proiecte CULTURALE

OCTOMBRIE

30 Ministerul Afacerilor Externe
– Departamentul Politici
pentru Relația cu Românii de
Pretutindeni: Proiecte de
mobilitate pentru tineri
cercetători din diaspora

NOIEMBRIE

DECEMBRIE



MINISTERUL PENTRU
CONSULTARE PUBLICĂ ȘI
DIALOG CIVIC