

Analiza cu privire la gestionarea resurselor financiare acumulate prin mecanismul de desemnare procentuală

Autori: Echipa de Cercetare Assist Analytics

CUPRINS

Introducere	2
Metodologia de cercetare	3
Analiza cadrului legal a mecanismul de desemnare procentual - 2%	5
Utilizarea resurselor financiare de către OSC-uri în baza mecanismului 2%	8
Probleme și soluții pentru discuții publice	12

Introducere

Mecanismul de desemnare procentuală (mecanismul 2%) este un instrument care permite persoanelor fizice plătitoare de impozite să direcționeze 2% din suma impozitului pe venit obținut în anul precedent către organizații necomerciale care acționează în interes public. Deși la prima vedere mecanismul poate părea similar cu o donație făcută de către oameni din bani proprii, fondurile se colectează exclusiv din impozitele plătite anual de către persoanele fizice. În cazul în care persoana alege să direcționeze 2% către o organizație, la stat vor ajunge 98% din impozit, iar 2% vor fi direcționate spre organizația aleasă. În aceste condiții, fiecare persoană obține posibilitatea să susțină dezvoltarea organizațiilor sectorului asociativ prin delegarea unei cote din taxele sale.

Potrivit legislației, printre beneficiari ai desemnării procentuale pot fi (1) asociațiile obștești, fundații, instituțiile private care desfășoară activități de utilitate publică, dar și (2) cultele religioase, inclusiv părțile componente ale acestora care desfășoară activități sociale, morale, culturale sau de caritate. Ambele categorii de beneficiari trebuie să corespundă cumulativ următoarelor două condiții: să desfășoare activitatea timp de cel puțin un an până la solicitarea înregistrării în lista beneficiarilor desemnărilor procentuale, și să nu dețină datorii la bugetul public național pentru perioadele fiscale anterioare.

Desemnarea procentuală poate fi realizată de oricare persoană fizică: cetățeni, apatrizi sau străini. În același timp, persoanele juridice (SRL, SA etc.) nu pot participa la mecanismul de desemnare procentuală. Contribuabilii eligibili pot desemna cele 2% din impozitul pe venit din salariu, prestări servicii sau dobânzi. Acest lucru înseamnă că pensia, bursa, venitul din chirie sau patentă nu pot fi obiectul desemnărilor procentuale. Din momentul lansării mecanismului în Republica Moldova, numărul contribuabililor a demonstrat o creștere pozitivă, cu o scădere semnificativă în perioada pandemică: 16.182 persoane în 2017; 25.519 în 2018; 36.066 în 2019 și 24.960 în 2020. Într-un mod similar, sumele colectate creșteau în fiecare an, o scădere fiind înregistrată doar în anul 2020 - fapt condiționat de restricțiile pandemice. În 2017 au fost colectate 2.8 milioane de lei; 2018 - 5.6 milioane; 2019 - 7.6 milioane, și 5.8 milioane în 2020.

Deși datele agregate arată o dinamică pozitivă din punct de vedere a numărului contribuabililor și a sumelor colectate, analiza comparată în raport cu alte state demonstrează că sumele colectate prin mecanism sunt foarte modeste. Acest lucru poate fi explicat prin credibilitatea scăzută a acestuia. Multiple organizații beneficiare ale mecanismului de alocare procentuală au raportat problema de transparență a proceselor de colectare, distribuire și utilizare a fondurilor. Unul din indiciile rezonante este de exemplu faptul că cele mai mari acumulări de fonduri colectate prin acest mecanism se duc la organizații necomerciale fondate de structurile de stat - Asociația Obștească a Veteranilor și Pensionarilor MAI din Republica Moldova, și AO Asociația Veteranilor și Pensionarilor Inspectoratului Fiscal Principal de Stat "UNI-M". Suspecțiile publicului mai sunt alimentate și de faptul că aceste două organizații și încă câțiva dintre campioni la capitolul acumulărilor nici nu crează mecanisme de interacțiune cu cetățeni și nici nu organizează campanii anuale de promovare a mecanismului 2%. În același timp, organizațiile cu mai multă vizibilitate în spațiul public de obicei colectează sume modeste sau foarte mici care nu pot contribui nici într-o formă la creșterea sustenabilității financiare

a organizațiilor. Prin urmare, găsim că mecanismul de desemnare procentuală nu își îndeplinește misiunea principală de susținere a organizațiilor sectorului asociativ în Republica Moldova.

Obiectivele studiului

Obiectivul prezentului studiu constă în evaluarea situației existente privind procesul de gestionare a resurselor obținute de către OSCuri din mecanismul de desemnare procentuală 2% și de prezentarea situației vis-a-vis de modul de raportare și problemele identificate în funcționalitatea sumară a mecanismului. Rezultatele studiului vor genera un șir de concluzii și recomandări în vederea transparentizării procesului de gestionare și raportare față de contribuabili și autoritățile publice asupra modului de gestionare a contribuțiilor de 2% și pentru optimizarea procesului de colectare a contribuțiilor din partea contribuabililor.

Studiul este realizat pentru membrii Consiliului ONG și alți actori interesați în modernizarea cadrului normativ și de optimizarea mecanicii de lucru a mecanismului de alocare procentuală.

Sarcinile cercetării

- Sumarizarea cadrului legal și procedural privind mecanismul de desemnare procentuală
- Analiza practicilor instituționale privind desemnarea, gestionarea și controlul asupra beneficiarilor mecanismului de desemnare procentuală
- Analiza studiilor din domeniu privind implementarea mecanismului 2%
- Analiza situației existente privind gestionarea resurselor din desemnarea procentuala de către OSC-uri
- Identificarea problemelor cu care se confruntă beneficiarii și contribuabilii în utilizarea mecanismului 2%
- Generarea recomandărilor pentru creșterea eficacității mecanismului de desemnare procentuală

Metodologia de cercetare

La elaborarea prezentului studiu au fost folosite mai multe metode de colectare a datelor.

Pentru evaluarea cadrului legal s-au investigat setul de acte legislative care reglementează aplicarea mecanismului de desemnare procentuală și legile care reglementează rolul instituțiilor de stat responsabile pentru efectuarea controlului asupra implementării acestui mecanism. Tot aici au fost evaluate procedurile interne ale Agenției Servicii Publice, a Serviciului Fiscal de Stat și a Inspecției Financiare.

Pentru **evaluarea situației privind procesul de gestionare a resurselor obținute de OSCuri din mecanismul de desemnare procentuală** urmau să fie folosite două metode de colectare de date:

- Datele cantitative urmau să fie colectate de la Agenția Servicii Publice (ASP) pentru anii 2019-2020; rapoartele privind utilizarea resurselor financiare (Forma ONG17) de către OSC-uri în baza mecanismului 2% pentru anii 2019-2020 urmau să fie oferite de Serviciului Fiscal de Stat (SFS), iar datele statistice despre controlul utilizării sumelor de desemnare procentuală de către beneficiari pentru anii 2019-2020 urmau să fie oferite de Inspekția Financiară (IF).
 - La 3 cereri de solicitare de informații depuse la aceste instituții au reacționat doar ASP și IF. Inspekția Financiară a raportat că instituția nu a aplicat nici un fel de sancțiuni împotriva beneficiarilor care nu au prezentat rapoartele financiare. Acest lucru a fost argumentat cu moratoriul la controale de stat instituit în anul 2020 de către Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova. Inspekția Financiară a precizat că acțiunile de control privind utilizarea sumelor de desemnare procentuală de către beneficiari vor fi introduse în Programul de activitate în anul 2022. La cererea de informare depusă la ASP, responsabilii de la Agenție au precizat faptul că datele pentru ultimul an nu au fost procesate, iar pentru perioada 2019-2020 a fost doar o singură organizație exclusă din registru, și aceasta la propria inițiativă. În concluzie aflăm că din cele două instituții care ne-au raportat informații, niciuna nu a întreprins acțiuni sporite de control de monitorizare a modului de utilizare a contribuțiilor alocate prin mecanismul 2% și nici una nu a luat acțiuni de penalizare a organizațiilor care nu-și onorează angajamentele. Din lipsa datelor dezagregate nu putem prezenta modul de alocare pe categorii de activități a bugetelor provenite din mecanismul 2%.
- O metodă alternativă de acumulare a datelor despre **modul de gestionare a resurselor obținute de OSCuri prin mecanismul 2%** folosită în acest studiu este interviul calitativ. În acest scop au fost organizate 8 interviuri calitative în format online cu liderii și responsabili financiar ai organizațiilor beneficiare a mecanismului. Durata fiecărui interviu a variat de la 45 la 60 min. Organizațiile abordate în cadrul interviurilor pot fi grupate drept: (1) asociațiile care beneficiază de sume mici din alocare procentuală cu sume de până la 10.000 de Lei/an. Din această grupă au fost interviuate: AO AZI, Centrul "CONTACT - Cahul", IP Centrul Cultural Evreiesc KEDEM, AO Primăria Mea, AO "Media Alternativă", AO "EcoVisio". Din a doua grupă fac parte organizațiile care colectează sume foarte mici de până la 2.000 de Lei/an. Din acestea fac parte organizațiile: AO Amnesty International Moldova, AO Centrul de Resurse pentru Tineret DACIA. OSC-urile abordate activează în următoarele domenii: educație, ecologie, cultură, mass-media, caritate, drepturile omului și watchdog/advocacy. Din acest considerent, informațiile colectate reprezintă exclusiv opiniile organizațiilor de acest profil. Merită de menționat că entitățile mai mari din domeniul sportiv sau religios pot avea o opinie diferită de cea prezentată în cadrul interviurilor.

- Scopul discuțiilor a fost identificarea experienței organizațiilor în utilizarea mecanismului de desemnare procentuală. *Primul bloc de întrebări* a ținut să identifice eficacitatea mecanismului. Aici au fost evaluate în ce măsură au fost așteptările organizațiilor împlinite, care a fost utilitatea reală a mecanismului în comparație cu așteptările inițiale, care sunt practicile de comunicare cu contribuabilii, și care sunt disfuncțiile mecanismului la nivel de alocare a resurselor. *Al doilea set de întrebări a fost dedicat* modului de utilizare a resurselor acumulate din mecanismul 2%. Întrebările au căutat să identifice modul de distribuție a fondurilor, mecanismele interne de alocare și posibilitatea combinării acestor resurse cu altele. De asemenea au fost evaluate dificultățile întâlnite de beneficiari în procesul de lucru. *Ultimul set de întrebări* a ținut să identifice experiența organizațiilor în raportare privind utilizarea fondurilor. Beneficiarii au relatat despre practicile de raportare financiară și narativă, ajustarea acestora la reglementările legale, dificultățile întâlnite în acest proces. La final s-a discutat despre modul de îmbunătățire a mecanismelor de raportare. Suplimentar, respondenții au fost rugați să propună recomandări pentru îmbunătățirea mecanismului de desemnare procentuală și au fost întrebați despre posibilitatea introducerii diferitor elemente inovative practicate în mecanisme similare în alte state.

Pentru elaborarea recomandărilor au fost folosite două metode de colectare a datelor. Prima include evaluarea rapoartelor regionale, care constituie studii de caz privind implementarea mecanismului de alocare procentuală folosit în Polonia, Ungaria, Slovacia și Lituania. Iar a doua metodă este colectarea recomandărilor de la reprezentanții organizațiile societății civile care au participat la interviurile calitative.

Analiza cadrului legal a mecanismul de desemnare procentual - 2%

La 18 iulie, 2014, Parlamentul a votat Legea Nr. 158 "Pentru modificarea și completarea unor acte legislative", articolele II și III reprezentând începutul normativ al "Legii 2%". Legea oferă dreptul persoanelor fizice să direcționeze anual 2% din impozitul lor pe venit către organizațiile non-guvernamentale care acționează în interes public și către entitățile religioase din țară. La inițiativa societății civile, Legea 2% a fost modificată prin Legea nr. 177 "Pentru modificarea și completarea unor acte legislative" din 21 iulie 2016. Scopul modificărilor a fost de a oferi condiții egale de acces, utilizare a sumelor și raportare pentru toți beneficiarii „Legii 2%”, precum și de a perfecționa mecanismul propriu-zis de desemnare procentuală. Ambele legi au modificat Codul Fiscal, Legea nr. 837 cu privire la asociațiile obștești din 17 mai 1996, Legea nr. 125 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie din 11 mai 2007 și Codul Contravențional.

Prin hotărârea de Guvern nr. 1286 a fost aprobat Regulamentul cu privire la mecanismul desemnării procentuale din 2 noiembrie 2016. Regulamentul reprezintă instrumentul de aplicare a "Legii 2%". Hotărârea Guvernului stabilește reguli și limite de utilizare a sumelor 2% de către organizațiile beneficiare. Organizațiile pot utiliza mijloacele financiare 2% obținute într-un termen ce nu depășește două perioade fiscale după perioada fiscală în care a fost efectuată desemnarea procentuală. Sumele 2% trebuie să fie folosite conform

destinației stabilite de mecanism (activități de utilitate publică – în cazul asociațiilor obștești, fundațiilor și instituțiilor private și activități sociale, morale, culturale sau de caritate – în cazul cultelor religioase și a părților componente). De asemenea, sumele care pot fi folosite pentru cheltuielile administrative sunt plafonate în funcție de suma totală primită.

Prin Legea nr. 308 “Pentru modificarea unor acte legislative” din 30 noiembrie 2018, Parlamentul a transferat toate atribuțiile ce țin de Legea 2% de la Ministerul Justiției către Agenția Servicii Publice. La 18 ianuarie 2019, Guvernul a operat o serie de modificări la Regulamentul cu privire la mecanismul de desemnare procentuală, printre care: includerea automată a organizației în Lista beneficiarilor pentru anul următor, cu condiția că nu au datorii la bugetul public național pentru perioadele fiscale anterioare; dreptul beneficiarului de a solicita de la Serviciul Fiscal de Stat informații cu privire la numărul persoanelor și localitatea din care provin contribuabilii, în acest caz persoanele fizice care au direcționat desemnările procentuale în folosul acestora; dreptul contribuabilului de a solicita de la Serviciul Fiscal de Stat informații privind validarea desemnării efectuate de către acesta sau motivele invalidării.

Gestionarea și funcționalitatea mecanismului 2% este asigurată de Agenția Servicii Publice, Serviciul Fiscal de Stat, Ministerul Finanțelor, Trezoreria de Stat și Inspekția Financiară.

Agenția Servicii Publice recepționează cererile de participare la mecanismul 2%. Agenția verifică îndeplinirea condițiilor de eligibilitate a organizațiilor. ASP întocmește, publică și actualizează periodic atât Lista beneficiarilor Legii 2% cât și Lista beneficiarilor 2% excluși de la mecanism. **Serviciul Fiscal de Stat** procesează declarațiile persoanelor fizice și prezintă Ministerului Finanțelor borderoul de plată, lista beneficiarilor, sumele și datele bancare ale beneficiarilor. **Ministerul Finanțelor** îndeplinește următoarele atribuții: supraveghează procesul de desemnare procentuală; Decide politici fiscale, aprobă formularele de desemnare procentuală și raportare privind utilizarea sumelor din 2%; Efectuează transferul sumelor (prin intermediul Trezoreriei de Stat). **Inspekția Financiară** Efectuează controlul utilizării sumelor de desemnare procentuală, sancționează beneficiarii care au încălcat regulile de utilizare și raportează utilizarea 2%.

În continuare prezentăm etapele mecanismului și explicăm care este rolul, atribuțiile și responsabilitățile OSC-urilor, precum și ale autorităților statului în implementarea mecanismului de desemnare procentuală.

Etapa I: Stabilirea beneficiarilor (1 – 31 decembrie Anul 0)¹

În luna septembrie a fiecărui an, organizațiile care doresc să beneficieze de mecanismul 2% urmează să se înregistreze la Agenția Servicii Publice. ASP verifică dacă solicitanții corespund condițiilor de eligibilitate. Până pe data de 31 decembrie a fiecărui an ASP publică Lista beneficiarilor pe pagina sa web. Doar organizațiile incluse în această listă pot beneficia de mecanismul 2%/ de desemnare procentuală.

¹ Regulamentul cu privire la mecanismul desemnării procentuale nr. 1286, pct. 4 „Beneficiarii desemnării procentuale”

Etapa II: Redirecționarea a 2% (1 ianuarie – 30 aprilie Anul 1)

În cadrul acestei etape, persoanele fizice pot efectua direcționarea/desemnarea procentuală prin depunerea declarației cu privire la impozitul pe venit prin indicarea codului fiscal al organizației căreia doresc să-i direcționeze 2% din impozitul lor pe venit în secțiunea facultativă (codul M1).²

Etapa III: Transferul sumelor de desemnare procentuală (1 mai – 30 septembrie Anul 1)

După expirarea datei limită pentru primirea declarațiilor cu privire la impozitul pe venit, Serviciul Fiscal de Stat procesează toate datele și stabilește lista organizațiilor beneficiare și a sumelor de desemnare procentuală care revin fiecăreia. Această informație este transmisă Ministerului Finanțelor, prin intermediul Trezoreriei de Stat, până la 31 iulie. Până la 30 septembrie, Ministerul Finanțelor efectuează transferul sumelor de desemnare procentuală către beneficiari.³

Etapa IV: Utilizarea sumelor de desemnare procentuală (1 octombrie Anul 1 – 31 decembrie Anul 3)

După recepționarea sumelor de desemnare procentuală, organizațiile beneficiare au la dispoziție 2 ani fiscali pentru utilizarea acestor sume. Dacă sumele nu sunt folosite în această perioadă, ele urmează a fi restituite în bugetul de stat. Aceste sume pot fi folosite pentru activitățile îndreptate spre beneficiul comunității, precum și pentru cheltuieli administrative.⁴

Etapa V: Raportarea privind utilizarea sumelor de desemnare procentuală (1 ianuarie – 25 martie Anul 4)

După finalizarea perioadei de utilizare, organizațiile beneficiare au obligația să raporteze modul de utilizare a sumelor desemnate prin mecanismul 2%. Rapoartele trebuie să fie făcute public (după excluderea datelor cu caracter personal). În acest fel, se asigură transparența folosirii sumelor de desemnare procentuală, ceea ce asigură încredere că sumele alocate au fost folosite corespunzător. Serviciul Fiscal de Stat asigură accesul Inspecției Financiare la rapoartele privind modul de utilizare a sumelor 2% prin intermediul platformei de interoperabilitate instituită de Guvern.⁵

Etapa VI: Controlul și răspunderea (din 26 martie Anul 4)

După expirarea datei limită a depunerii rapoartelor privind utilizarea sumelor, Inspecția Financiară efectuează controlul utilizării sumelor de desemnare procentuală de către organizațiile beneficiare. Inspecția Financiară verifică rapoartele organizațiilor beneficiare privind utilizarea sumelor 2%. De asemenea, Inspecția Financiară publice pe pagina sa

² Regulamentul cu privire la mecanismul desemnării procentuale nr. 1286, pct. 15 – 26: Procedura de desemnare procentuală

³ Ibid, pct. 19-24. Procedura de desemnare procentuală

⁴ Ibid, pct. 27 – 29: Utilizarea sumelor de desemnare procentuală

⁵ Ibid, pct. 30 – 32: Raportarea privind utilizarea sumelor de desemnare procentuală

web rapoartele (cu excluderea datelor cu caracter personal). Răspunderea intervine atât pentru utilizarea desemnărilor procentuale cu încălcarea prevederilor legale, cât și pentru ne reprezentarea rapoartelor privind utilizarea sumelor de desemnare procentuală. Răspund atât organizațiile beneficiare, cât și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul acestora. Sancțiunile includ amendă, restituirea sumei folosită cu încălcarea regulilor sau neraportarea, precum și excluderea organizațiilor din Lista beneficiarilor 2% pentru 2 ani, cu publicarea Listei beneficiarilor excluși de la participarea la mecanism.⁶

Utilizarea resurselor financiare de către OSC-uri în baza mecanismului 2%

Conform cadrului legal, după recepționarea sumelor de desemnare procentuală, organizațiile beneficiare au la dispoziție două perioade fiscale, 2 ani pentru utilizarea acestor resurse. Sumele obținute pot fi utilizate pentru susținerea activităților organizației precum și pentru acoperirea cheltuielilor administrative fără depășirea proporțiilor stabilite de lege⁷. Sunt două tipuri de activități eligibile pentru utilizarea sumelor de desemnare procentuală în dependență de tipul organizației:

- activități de utilitate publică – în cazul asociațiilor obștești, fundațiilor și instituțiilor private;
- activități sociale, morale, culturale sau de caritate – în cazul cultelor religioase și a părților componente;

Organizațiile beneficiare raportează doar două tipuri de cheltuieli – cheltuielile administrative, pentru detalii a se vedea Standardele Naționale de Contabilitate⁸ și cheltuielile pe activități. Una dintre problemele identificate de mai mulți experți la utilizarea și raportarea cheltuielilor pentru activități de utilitate publică este complicațiunea de a desluși, în rapoartele financiare, cum anume cheltuielile se pliază pe activități. Acest lucru se datorează faptului că rapoartele elaborate pentru SFS cer doar reflectarea modului de atribuire a sumelor nu și descriptivul cum aceste sume au fost alocate per activități. Acest fapt diminuează transparența financiară a organizațiilor neguvernamentale precum și reduce capacitatea instituțiilor publice și a societății civile de a monitoriza cheltuielile din alocații.

⁶ Regulamentul cu privire la mecanismul desemnării procentuale nr. 1286, pct. 30 - 32: Controlul și răspunderea privind utilizarea sumelor de desemnare procentuală

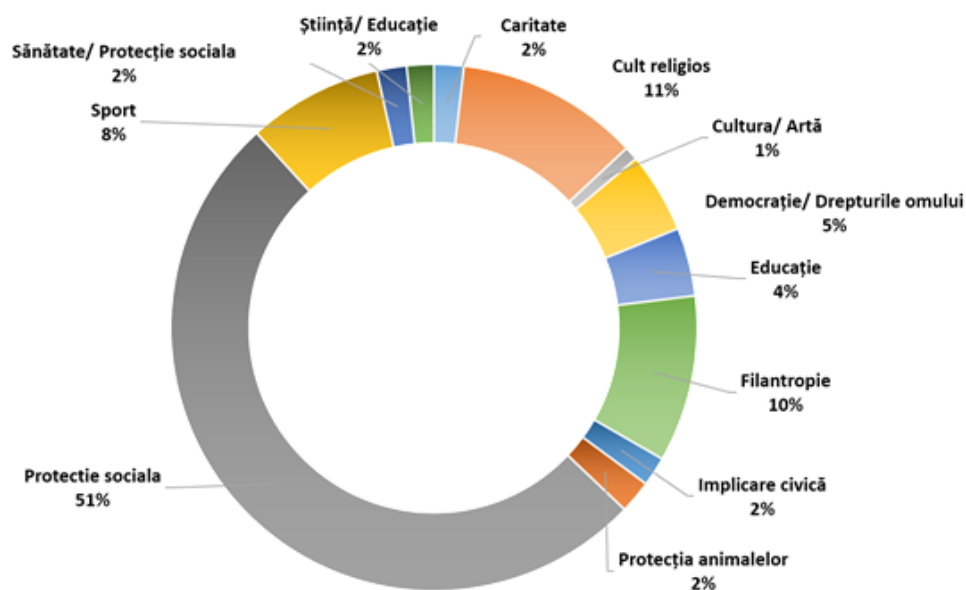
⁷ Proporțiile sunt calculate în baza sumei totale obținute de beneficiar și include următoarele limite:

50% – dacă suma obținută este de pînă la 50,000 lei inclusiv;
40% – dacă suma obținută este între 50,000 și 100,000 lei;
30% – dacă suma obținută este între 100,000 și 500,000 lei;
25% – dacă suma obținută este mai mare de 500,000 lei

⁸ Standardele Naționale de Contabilitate (SNC) <https://monitorul.fisc.md/NAS/standardele-nationale-de-contabilitate.html>

Profilul beneficiarilor mecanismului de alocare procentuală

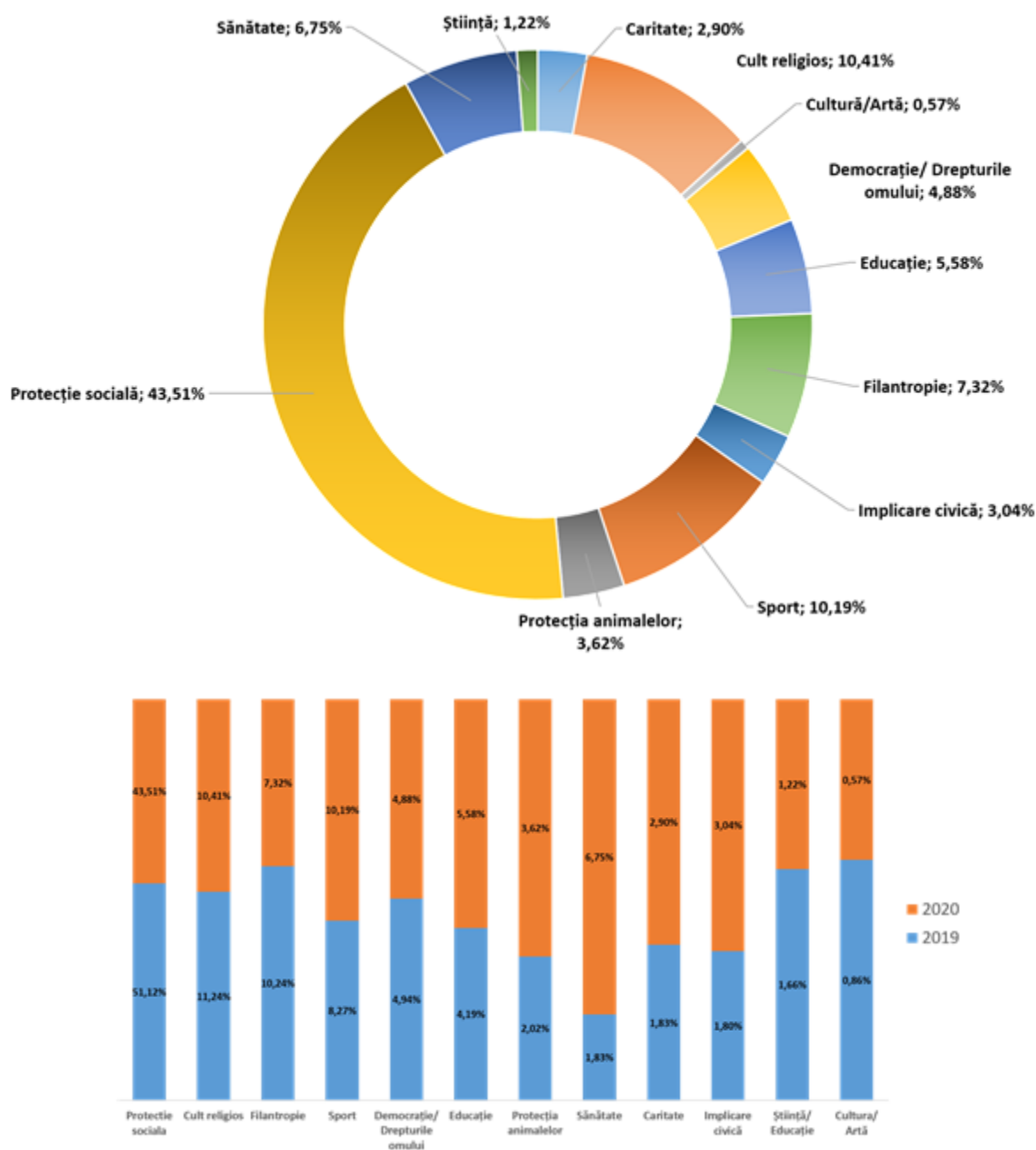
Analiza aprofundată a eficacității mecanismului 2% nu poate fi efectuată fără o viziune clară asupra profilului entităților care beneficiază de acest mecanism. Deși legea diferențiază categoriile de organizații care se pot înregistra pentru alocarea procentuală, cota resurselor direcționate spre ele diferă de la un domeniu de activitate la altul. Așadar, analizând rapoartele Serviciului Fiscal de Stat pentru anii 2019-2020, echipa de cercetare a notat că profilul organizațiilor beneficiare de desemnare procentuală este destul de constrâns, majoritatea fiind concentrate în domeniul protecției sociale⁹, culte religioase, filantropie și domeniul sportului. Pentru anul 2019, procentul organizațiilor beneficiare din domeniul *protecției sociale* a constituit 51%, *culte religioase* 11%, *organizațiile filantropice* 10%, organizațiile din domeniul *sportului* 8% și organizațiile pentru protecția *drepturilor omului și democrație* 5%.



În anul 2020, distribuția resurselor a marcat câteva schimbări. Domeniul protecției sociale a coborât la 43,5%, cultele religioase au rămas relativ intacte la 10,4%, cota organizațiilor filantropice a scăzut la 7.3%, iar cea a organizațiilor din domeniul sportului s-a ridicat la 11%. A crescut considerabil cota organizațiilor din domeniul sănătății (6,7%) și educației

⁹ În special organizații profesionale precum Asociația Obștească a Veteranilor și Pensionarilor Ministerului Afacerilor Interne din Republica Moldova sau AO Asociația Veteranilor și Pensionarilor Inspectoratului Fiscal Principal de Stat "UNI-M" care pe parcursul tuturor anilor au înregistrat cea mai mare contribuție în bugetul organizației în baza mecanismului de desemnare procentuală.

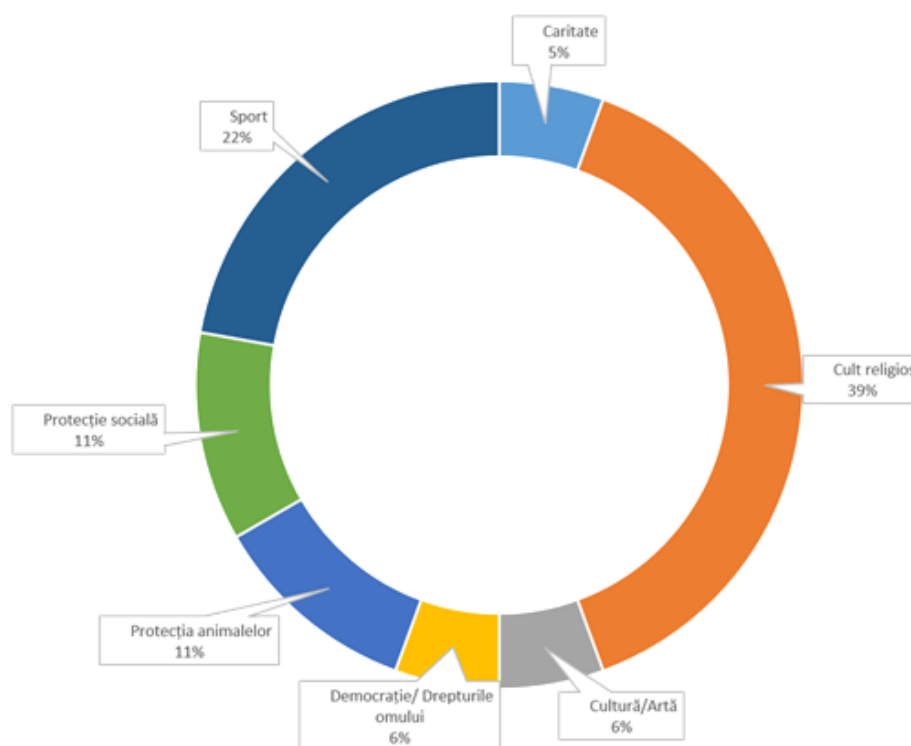
(5,6%), acestea fiind două sectoare care au suferit cel mai mult din cauza pandemiei COVID-19¹⁰.



Vizibilitatea organizațiilor beneficiare a mecanismului 2%

¹⁰ UNDP Moldova (2020) Social and Economic Impact Assessment of COVID-19 in the Republic of Moldova https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/inclusive_growth/social-and-economic-impact-assessment-of-covid-19-in-the-republi.html

Din perspectiva vizibilității, o parte considerabilă a OSC-urilor beneficiare a mecanismului de desemnare nu au niciun fel de vizibilitate publică. În 2019, 40% dintre organizații nu au pagină Web sau pagină Facebook. În 2020, procentajul a scăzut la 35%, ceea ce constituie o dinamică pozitivă însă insuficientă pentru a asigura transparența și responsabilitatea organizațiilor față de beneficiarii acestora. Cele mai obscure din perspectiva vizibilității sunt cultele religioase, constituind aproape 40% din totalul organizațiilor fără vizibilitate, urmate de organizațiile din domeniul sportiv 22%, organizații din domeniul protecției sociale și protecția animalelor câte 11%. Merită de menționat că primele două organizații care beneficiază cel mai mult de mecanismul de desemnare procentuală nu au deloc platforme online dedicate activității lor. Suspecții suplimentare apar și din cauză că datele de contact ale acestor asociații nu sunt listate public și pot fi găsite exclusiv prin metode indirecte.



Capacitatea organizațiilor de mobilizare a cetățenilor

Pe lângă nivelul de vizibilitate, un factor important care ajută organizațiile la extinderea numărului de contributori prin mecanismul de desemnare procentuală este capacitatea de mobilizare a cetățenilor. Evaluarea și compararea capacității de mobilizare a OSC-urilor însă este foarte dificilă din cauză că profilul organizațiilor, nivelul de acoperire (național, regional sau local), precum și specificul de activitate diferă foarte mult de la o organizație la alta. Conform indicatorului de sustenabilitate a OSC-urilor, deși imaginea organizațiilor din societatea civilă se îmbunătățește, populația încă nu distinge între diferitele tipuri și componența organizațiilor sau funcțiile socio-economice pe care le

îndeplinesc¹¹. Astfel, ne regăsim în situația când organizații obscure cu suport administrativ extins beneficiază din plin de mecanismul de desemnare procentuală. Beneficiile pe seama mecanismului 2% nu fac însă ca organizațiile să devină mai transparente în fața contribuabililor.

Controlul utilizării resurselor în baza mecanismului de desemnare procentuală: perspectiva instituțională

În supravegherea utilizării resurselor parvenite din mecanismul de desemnare procentuală sunt implicate trei instituții cheie – Agenția Servicii Publice care are rol de înregistrare și actualizare a datelor privind instituțiile beneficiare a desemnării procentuale; Serviciul Fiscal de Stat care are rol de colectare și procesare a declarațiilor; și Inspekția Financiară care efectuează controlul asupra utilizării resurselor și sancționează beneficiarii care au încălcat legea. Trebuie remarcat faptul că Ministerul Finanțelor care are rolul de elaborare a politicilor în domeniul mecanismului de desemnare procentuală, nu este implicat direct în procesul de implementare.

Inspekției Financiare îi revine rolul cheie în controlul OSC-urilor beneficiare. Această instituție însă are instrumente limitate în exercitarea acestei funcții. Unul din impedimentele recente este moratoriul asupra controlului de stat impus în timpul stării de urgență. Din motiv că organizațiile pot utiliza mijloacele financiare 2% obținute într-un termen de două perioade fiscale, moratoriul de stat efectiv a sistat controlul asupra organizațiilor din 2019. O altă limitare constă în faptul că organizațiile beneficiare furnizează date rudimentare în privința utilizării sumelor din desemnarea procentuală fără a specifica sumele pe diferite linii de buget (conform formularului ONG17). În acest context este foarte dificil de verificat dacă sumele raportate într-adevăr au fost utilizate conform destinației. Din cauza acestor limitări este greu de identificat și de sancționat organizațiile care abuzează de mecanismul de desemnare procentuală. Conform datelor Agenției Servicii Publice, din 2018 din lista organizațiilor beneficiare a fost exclusă doar o singură organizație și aceea doar în baza cererii de autoexcludere. Până la moment Inspekția Financiară nu a realizat nici o singură evaluare și nu a emis niciun raport pe subiectul cheltuielilor a fondurilor acumulate din mecanismul 2% de către organizații.

Probleme și soluții pentru discuții publice

La moment, mecanismul de desemnare procentuală aplicat în Moldova este slab dezvoltat în comparație cu alte state, chiar dacă înregistrează o anumită creștere la nivel de suma alocațiilor și a numărului contribuabililor. Cauzele principale sunt de natură variată, cele mai relevante însă sunt **cunoașterea redusă de către contribuabili** a dreptului și a mecanismului de contribuție și **nivelul scăzut de credibilitate** a mecanismului. Dezvoltarea mecanismului de alocare procentuală implică creșterea credibilității acestuia atât din partea contribuabililor și a beneficiarilor, cât și din partea structurilor de stat. Pentru aceasta se cere găsirea unui echilibru între nivelul de

¹¹ Civil Society Organization Sustainability Index in Moldova (2020) <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Moldova-2020.pdf>

birocratizare a mecanismului și prevenirea comportamentului nefast care ar discredita scopul acestui mecanism de suport pentru sectorul non-profit. În continuare propunem în discuție o listă de recomandări care pot contribui la îmbunătățirea unor aspecte funcționale ale mecanismului de alocare procentuală. Recomandările formulate sunt colectate fie din mecanismele similare aplicate în alte state, fie din soluțiile experților sectoriali consultați. Problemele identificate în acest studiu sunt colectate din interviurile calitative organizate cu beneficiarii alocărilor procentuale.

- **A1. Problema identificată: Contributorii nu au posibilitatea să canalizeze contribuțiile sale spre mai multe domenii de interes sau spre mai multe organizații.**
 - Una dintre recomandări este introducerea posibilității separării celor 2% în două alocări a câte 1%. În așa fel beneficiarii vor obține posibilitatea să desemneze 1% pentru asociațiile obștești, fundațiile și instituțiile private care desfășoară activități de utilitate publică, conform art. 21 al Legii Nr. 86 cu privire la organizațiile comerciale, și 1% pentru cultele religioase și părțile componente ale acestora care desfășoară activități sociale, morale, culturale sau de caritate, conform art. 15 al Legii 125 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie. (modelul Ungariei).
 - În mod alternativ, contribuabilii pot desemna al doilea 1% pentru un obiectiv de prioritate bugetară. Această prioritate poate fi oferită ca opțiune la alegere.
- **A2. Problema identificată: Adesea se întâmplă că contribuabilii nu cunosc nicio organizație sau nu pot identifica o organizație din lista oferită de ASP pentru care intenționează să contribuie, respectiv ei nu contribuie deloc chiar dacă consideră că activitățile sectorului non-profit merită susținute.**
 - Pentru aceștia poate fi introdusă opțiunea alocării contribuției de 2% într-un **fond cumulativ** destinat sectorului non-profit în ansamblu. La fel pot fi introduse categoriile sport sau de cult religios. Banii acumulați pot fi apoi distribuiți între toate organizațiile înregistrate conform unui algoritm prestabilit (Ex: pe principiu de distribuție egală; proporțională bugetelor; conform numărului de angajați sau conform domeniilor de prioritate națională/de activitate sau altele).
- **Problema identificată: Stimularea disproporționată a organizațiilor necomerciale pe zone geografice. Majoritatea contribuțiilor sunt canalizate spre organizațiile necomerciale care activează în Chișinău și alte câteva spații urbane.** Conform datelor din ultimul raport din 2020 prezentat de Inspectoratului Fiscal cele mai multe desemnări cu cele mai mari sume au fost realizate pentru organizațiile cu sediul în mun. Chișinău. Deși contribuabilii cu reședința în mun. Chișinău au desemnat doar circa 27% din suma totală validată, organizațiile beneficiare din mun. Chișinău au primit cea mai mare parte din sumă – 4 586 817,26 lei, sau aproximativ 78% din suma totală validată.

- Una din recomandări este deschiderea posibilității direcționării contribuției spre arii geografice preselectate de către contribuabili prin introducerea posibilității alegerii organizațiilor active în anumite zone geografice.
- **Problema identificată: Grad scăzut de credibilitate în transparența și etica profesională de activitate a inspectoratului fiscal la capitolul reflectării corecte a informațiilor colectate de la contribuabili la categoria direcționării fondurilor din alocările contribuțiilor procentuale.** Majoritatea organizațiilor respondente la interviuri au raportat că ei clar văd situația de conflict de interese între instituția Inspectoratului Fiscal și a structurii non-comerciale afiliate acestuia AO Asociația Veteranilor și Pensionarilor Inspectoratului Fiscal Principal de Stat "UNI-M". Respondenții au menționat că au primit multiple semnale de la contribuabili precum că Inspectorii fiscali folosesc poziția și pârghiile sale pentru a modela datele cu referință la alocarea celor 2% a persoanelor indecise sau pentru a le alocă fără cunoașterea acestora spre UNI-M. Ultimii 4 ani UNI-M este în top 3 organizații beneficiare ale alocărilor procentuale colectând în 2020 suma de 414 194,92 lei. Recomandările pentru această problemă sunt cumulative cu recomandările pentru problema următoare și sunt listate pentru ambele mai jos.
- **Problema identificată: Distribuția disproporționată a alocărilor din mecanismul 2% în favoarea organizațiilor necomerciale afiliate structurilor de stat, reflectate în rapoartele SFS de-a lungul ultimilor 4 ani demonstrează că mecanismul de desemnare procentuală aplicat în Moldova poate fi abuzat de către anumite instituții de stat.** Mai multe organizații intervievate au raportat situația precum că anumite structuri de stat au dezvoltat practici de acumulare a cotelor procentuale prin *constrângerea disciplinară* a personalului afiliat instituțiilor. Prin urmare, personalul afiliat instituțiilor ar putea fi somat să direcționeze 2% din taxe spre una din instituțiile subsidiare instituției din care fac parte. Cea mai mare sumă primită de o organizație în 2020 a fost de 787 681,27 lei, ceea ce reprezintă 13% din suma totală validată. Beneficiarul acestei sume este Asociația Obștească a Veteranilor și Pensionarilor Ministerului Afacerilor Interne din Republica Moldova. A doua în dimensiune instituție care practică aceeași formă de *constrângere disciplinară* este AO ASOCIAȚIA VETERANILOR ȘI PENSIONARILOR INSPECTORATULUI FISCAL PRINCIPAL DE STAT "UNI-M". Aceasta a cumulat în 2020 o contribuție de 414 194,92 lei. Similară este și situația cu Asociația Obștească Liga Veteranilor Forțelor Armate ale Republicii Moldova "Ștefan cel Mare și Sfânt" și Asociația Obștească Uniunea Organizațiilor Veteranilor Trupelor de Carabinieri din Republica Moldova care au acumulat fiecare peste 80 mii lei. Acest lucru are multiple rezultate nefaste atât asupra credibilității mecanismului de desemnare procentuală cât și asupra bugetului național. Acest mod de recrutare a fondurilor poate fi calificat drept o formă mascată de delapidare din buget întrucât acele 2% propuse spre redirecționare constituie taxe de stat.
 - Combaterea acestei forme de colectare a contribuțiilor poate fi realizată prin **limitări radicale** precum: interzicerea OSC-urilor fondate sau afiliate instituțiilor publice să beneficieze de mecanismul 2%. **Limitări moderate:**

interzicerea contribuției față de organizații din partea angajaților instituției și a persoanelor în relație de dependență. **Reglementări minimale:** **a.** elaborarea unui mecanism prin care contribuabilul primește o confirmare de la SFS a modului de alocare a contribuției sale procentuale - fie printată, prin email sau SMS. **b.** La depunerea declarațiilor de venit beneficiarii nu au nevoie să cunoască în prealabil sau să vină cu codul fiscal al organizației în favoarea căreia intenționează să doneze. Lista tuturor organizațiilor beneficiare și a codurilor lor fiscale pot fi listate în baza de date și pot fi solicitate de beneficiari sau pot fi oferite de către inspectorii fiscali.

- Deschiderea unui canal de raportare a situațiilor de conflict de interese sau practicare a abuzurilor ce țin de modul de colectare a contribuțiilor procentuale.
- Organizarea unei campanii naționale pentru popularizarea principiului etic al mecanismului de alocare procentuală.
- **Problema identificată: În multe cazuri costul de administrare a bugetului acumulat din alocație depășește utilitatea.** Suma contribuțiilor procentuale acumulate de organizațiile beneficiare sunt mici sau nesemnificative pentru organizație. Multe din organizații decid să î ntoarcă înapoi statului suma recepționată din contribuția procentuală fără a o utiliza, în timp ce alte organizații folosesc aceste contribuții fără a obține careva rezultate palpabile.
 - Crearea unui mecanism opțional de transfer al contribuțiilor de la o organizație la alta în caz ca suma nu depășește un anumit barem minim de rentabilitate de administrare va crește utilitatea contribuțiilor colectate. Mai multe contribuții mici cumulate împreună pot fi suficiente pentru crearea unui buget suficient pentru realizarea unei activități. Organizațiile au raportat că obținând o sumă de 2-5 mii Euro ar putea deja planifica anumite activități autonome. Propunerea este dezvoltarea unui mecanism de cedare a donațiilor de la o organizație în favoarea alteia. Acest mecanism poate fi dezvoltat ca parte componentă a mecanismului 2%.
 - Introducerea posibilității păstrării resurselor acumulate pe o durată mai lungă de timp pentru a putea acumula sume suficiente realizării unor proiecte mai mari.
 - Poate fi elaborat un sistem de anulare a taxelor de menținere a conturilor bancare pentru organizațiile care administrează contribuția de 2% de pe un cont separat. Sunt identificate multiple cazuri când costul lunar de menținere a conturilor bancare pe care sunt stocate alocările de 2% depășește suma alocărilor.
- **Problema identificată: Lipsa de transparență a modului de utilizare a fondurilor provenite din desemnarea procentuală.** Utilizarea incorectă a fondurilor reprezintă un risc înalt pentru reputația mecanismului 2%. Chiar dacă legea stipulează expres prezentarea obligatorie a rapoartelor financiare anuale

către autoritățile fiscale și publicarea rapoartelor narative în cazul folosirii resurselor publice, multe din organizațiile beneficiare fie nu prezintă aceste date, fie le prezintă în format greșit, fie ele nu devin publice din cauza autorităților fiscale. Din momentul intrării legii în vigoare și până în prezent autoritățile publice nu au oferit rapoarte comprehensibile despre modul de folosire de către beneficiari a resurselor provenite din contribuția 2%. Rapoartele oferite de serviciul fiscal de stat prezintă doar informații generale despre sumele alocate, însă nu și despre modul de utilizare a acestora. De asemenea, până în prezent nu au fost efectuate controale aprofundate din partea Inspecției Financiare a vreunei organizații beneficiare a contribuțiilor 2% în materie de cum au fost cheltuite fondurile primite. Transparentizarea procesului poate fi asigurată prin următoarele mijloace:

- Prezentarea anuală de către SFS a rapoartelor beneficiarilor despre utilizarea alocațiilor procentuale. Rapoartele trebuie prezentate în format standardizat, *machine readable* (format digitalizat/nu scan, nu scris de mână și **nu** .pdf **dar** format.xls, xms, .docx). Publicarea suplimentară a datelor statistice agregate și dezagregate colectate despre folosirea fondurilor de către beneficiari.
- Scoaterea instrumentului de raportare pe mecanismul 2% de sub controlul SFS și plasarea acestuia pe un portal extern cum ar fi de exemplu portalul de informare <https://2procente.info/ro/>. În acest scop, portalul poate fi extins să încorporeze componenta - RAPORTARE. Introducerea obligativității raportării financiare și narative prin intermediul acestei platforme comune. Prin urmare, la informații vor putea avea acces atât instituțiile fiscale cât și publicul interesat. Aplicația poate fi setată în așa fel încât utilizatorii să poată sorta datele în format agregat și dezagregat. Aplicația ar dispune de informații complete despre toate alocațiile, sumele, modul cum acestea au fost cheltuite pe ani, tematici, sau proiecte și alte metrici. O variație a acestui instrument de vizualizare este aplicat în Slovacia.
- Punerea în acțiune a sistemului de penalizare pentru organizațiile care nu raportează pe mecanismul de alocare procentuală. Conform clauzelor legale, organizațiile care la finele ciclului fiscal (30 luni) nu depun raport pe utilizarea resurselor provenite din mecanismul 2% trebuie să fie excluse din registrul beneficiarilor mecanismului 2%. În prezent sunt deja două cicluri financiare încheiate, iar Inspecția Financiară nu a emis nicio penalizare pentru organizațiile care încalcă regimul de raportare.
- Procesul de raportare trebuie să fie proporțional cu suma alocației încasate. În acest scop poate fi dezvoltată o modalitate de raportare progresivă. În așa fel, cerințele de raportare ar varia în funcție de cifra contribuției. De exemplu în Slovacia beneficiarii care primesc resurse mai mari de €3.320 sunt obligați să raporteze folosirea fondurilor primite timp de 16 luni. Dacă fondurile obținute depășesc €35.000, recipientul este obligat să prezinte declarația de audit ce corespunde reglementărilor speciale (și să o publice în raportul anual). În cazul Moldovei rezonabil poate fi introducerea prezentării unui raport minim pentru sumele cuprinse între €300 și €500. În

cazul în care contribuțiile depășesc suma de €500 dar nu depășesc €10.000, organizațiile pot fi obligate să prezinte rapoarte detaliate. Iar în cazul în care organizațiile depășesc suma contribuție de €10.000, ele pot fi obligate să prezinte raportul unui audit (natura auditului cerut poate fi dezvoltată pe parcurs). La neprezentarea rapoartelor cerute, organizațiile pot fi private de privilegiul de primire a desemnării fiscale pe o anumită perioadă de 1-2 ani (model deja practicat într-un format aproximativ în Slovacia).

- Cheltuielile realizate în scopuri promoționale să conțină mesajul „Finanțat din valoarea de 2% din impozit” sau un mesaj asemănător. Acest lucru va promova mecanismul și va crește gradul de accountability al organizațiilor beneficiare. (cazul Poloniei)
- Școlile/liceele pot fonda OSCuri (în caz ca statutul acestora permite) și beneficia pe mecanismul 2% care poate fi direcționată instituției de învățământ de către părinți. Această formă de suplinire a bugetului ar putea contribui la transparentizarea procesului de finanțare din contribuții care la moment este destul de opac (fondul școlii, fondul clasei). (o variație modernizată la cazul Poloniei)
- **Problema identificată: Reconfirmarea statutului de beneficiar al alocărilor procentuale implică timp pentru beneficiari.** În prezent, menținerea statutului de beneficiar al mecanismului 2% necesită o re-înregistrare periodică. Acest procedeu simplu totuși necesită timp, resurse administrative și cheltuieli din partea ambelor părți - a beneficiarilor și organelor publice.
 - Una din propuneri este ca beneficiarii mecanismului de desemnare procentuală să înregistrați pentru o perioadă mai lungă la fel cum este practicat în cazul Ungaria de exemplu. În acest caz înregistrarea se face pe o perioadă de 15 ani. Această schimbare ar putea stimula organizațiile să investească mai mult în promovare și imagine. Organizațiile pot fi excluse din registrul de beneficiari dacă acestea nu-și onorează angajamentele legale, în caz că nu depun raportul anual care dovedește modul de utilizare a resurselor financiare obținute, nu depun raportul narativ pe una dintre platformele stabilite prin lege, sau folosesc fraudulos fondurile obținute.
 - Personalizarea relațiilor dintre contributori și beneficiari poate fi fortificată prin oferirea posibilității cunoașterii contributorilor. În prezent, beneficiarii contribuțiilor procentuale nu au posibilitatea să cunoască contributorii. Acest tip de relație depersonalizează conexiunea dintre beneficiar și contributor. În multe state există opțiunea dezvăluirii numelui și a adresei contributorilor pentru organizațiile beneficiare, dacă aceștia consideră oportun. Introducerea practicii de dezvăluire opțională a datelor cu caracter personal a contributorilor a sporit gradul de transparență și nivelul de interacțiune dintre organizații și contributori (modelul deja funcționează în cazul Ungariei și Slovaciei).

- **Problema identificată: Beneficiarii primesc banii colectați în mijlocul anului, atunci când procedura de planificare bugetară deja este efectuată. Respectiv, sumele recepționate din desemnare procentuală necesită o planificare separată.** Considerând însă că sumele colectate de organizații sunt infim de mici acestea la moment pot fi consumate fără a necesita o planificare detaliată. Creșterea contribuțiilor ar putea însă pe viitor duce la apariția unei probleme.

Concluzii

Lansarea mecanismul de desemnare procentuală a avut drept scop creșterea sustenabilității financiare a sectorului asociativ din Republica Moldova. Deși ideea lansării mecanismului a inspirat inițial organizațiile societății civile, în scurt timp multe din ele s-au dezamăgit întrucât au înțeles că mecanismul are o funcționalitate redusă. În loc să sprijine dezvoltarea organizațiilor mici și mijlocii, mecanismul a devenit o sursă de venit pentru unele instituții de stat care îl folosesc pentru redirectionarea banilor publici spre sine. O altă problemă marcantă a acestui mecanism este că deși activează de mai mult de 4 ani, structurile de stat încă nu au reușit să pună în acțiune un sistem de raportare.

Scopul prezentului studiu este identificarea problemelor principale în funcționalitatea mecanismului 2% și prezentarea recomandărilor pentru creșterea transparenței și eficacității acestui instrument. Datele pentru analiză au fost colectate în cadrul interviurilor calitative cu reprezentanții organizațiilor beneficiare, din rapoartele regionale care reflectă practicile altor state din Europa de Est și din datele oferite de Agenția Servicii Publice, Inspekția Financiară și Serviciul Fiscal de Stat. Suplimentar a fost evaluată și concordanța cadrului legal. Folosirea combinată a mai multor metode de colectare a datelor a permis crearea unui tablou complex asupra principalelor deficiențe ale mecanismului de desemnare procentuală aplicat în Republica Moldova.

Problemele identificate pot fi grupate în trei categorii. În **prima categorie** sunt prezentate dificultățile întâlnite de către beneficiari și contribuabili în procesul de *colectare* a contribuțiilor din alocările procentuale. În **a doua categorie** sunt grupate problemele care apar la capitolul *distribuției* fondurilor colectate. Iar în **a treia categorie** sunt prezentate probleme care țin de procesele de *utilizare* și *raportare* a cheltuielilor resurselor provenite din alocările procentuale. Pentru fiecare problemă identificată au fost generate o serie de recomandări care au derivat din experiența altor state și din sugestiile organizațiilor necomerciale beneficiare ale mecanismului.

Echipa de cercetare și Consiliul ONG își dorește lansarea unei discuții publice cu implicarea tuturor actorilor interesați pentru a discuta posibilitatea îmbunătățirii mecanismului de alocare procentuală. În acest context ținem să anunțăm că nu considerăm soluțiile propuse drept versiuni optime. Scopul lor este de a instiga actorii societății civile și structurile statului la dezbateri și reacții. Considerăm important ca organizațiile societății civile din Republica Moldova să devină mai vocale și persuasive cu privire la îmbunătățirea acestui mecanism.