

**СПОРЕДБЕНА АНАЛИЗА НА СИСТЕМИТЕ
ЗА ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ НА
ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ**

Горан Форбици, Моника Костањевец

2016

СОДРЖИНА

Наслов на оригиналот:

Comparative analysis of systems of public funding of CSOs

Споредбена анализа на системите за државно финансирање на граѓанските организации

Издавач: Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор

Гонце Јаковлеска, извршен директор

Автори:

Горан Форбици, Центар за информирање, соработка и развој на граѓанските организации (ЦНВОС)

Моника Костањевец, Центар за информирање, соработка и развој на граѓанските организации (ЦНВОС)

Превод од англиски јазик: Елизабета Баковска

Лектура: Даниел Медароски

Тираж: 100 примероци

Дизајн и печатење: Аркус дизајн

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

354.073.52:061.2(497.7)(047)

354.073.52:061.2(4)(047)

ФОРБИЦИ, Горан

Споредбена анализа на системите за државно финансирање на граѓанските организации / Горан Форбици, Моника Костањевец ; [превод од англиски јазик Елизабета Баковска]. - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2016. - 68 стр. : табели ; 24 см

Превод на делото: Comparative analysis of systems of public funding of CSOs. - Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамки на проектот: "Кон реформирано државно финансирање на граѓанските организации". - Библиографија: стр. 67-68

ISBN 978-608-4681-75-5

1. Костањевец, Моника [автор]

а) Граѓански организации - Државно финансирање - Македонија -

Извештаи б) Граѓански организации - Државно финансирање - Европа -

Извештаи

COBISS.MK-ID 101968906

Наслов на проектот: Кон реформирано државно финансирање на граѓанските организации

Контакт

Адреса: ул. „Никола Парачунов“ бр. 41А, п. факс 55, 1060 Скопје

телефон: +389/2/3065-381; факс: +389/2/3065-298

е-пошта: mcms@mcms.mk; веб-страница: www.mcms.mk

Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка.

Сите права се задржани. Репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено со претходна дозвола на издавачите, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжението.

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин без наплата за едукативни намени. За копирањето во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачите.

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.mk. Документот е подготвен со финансиска поддршка на Европската Унија. Содржината на овој документ е единствено одговорност на Македонски центар за меѓународна соработка и Центар за информирање, соработка и развој на граѓанските организации и на ниту еден начин не ги одразува ставовите на Европската Унија.

Предговор	6
I. ВОВЕД	8
1. Вовед во намената и целите на извештајот.....	8
2. Методологија.....	8
2.1. Принципи на државното финансирање.....	8
2.2. Прашалник.....	9
2.3. Примери на најдобри практики.....	9
3. Структура на извештајот.....	9
3.1. Генерален преглед.....	9
3.2. Извори за државно финансирање, канали и механизми за распределба на државното финансирање на ГО.....	9
3.3. Процедури за распределба на средствата.....	10
3.3.1. Правна основа.....	10
3.3.2. Документи за политики на работа и стратегии.....	10
3.3.3. Објавување јавен повик.....	10
3.3.4. Оценување на пријавите и процедура на избор.....	10
3.3.5. Објавување на резултатите, образложен одговор и други елементи на транспарентност во процесот на донесување одлуки.....	11
3.3.6. Отчетност.....	11
3.4. Механизми за подобрување на финансиската одржливост.....	11
4. Препораки.....	12
II. СЛОВЕНИЈА	13
1. Преглед на државното финансирање на ГО во Словенија.....	13
2. Извори за државно финансирање и механизми на распределување.....	13
2.1. Извори за државно финансирање.....	13
2.2. Механизми на распределување.....	14
2.3. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределба.....	14
3. Правила на процедурите за распределба на фондови.....	15
3.1. Законски основи.....	15
3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање.....	15
3.3. Дефинирање на приоритетите и целите на јавниот повик.....	17
3.4. Стручни комисии.....	17
3.5. Објавување на јавниот повик.....	18
3.6. Краен рок за пријавување и време на објавување.....	19
3.7. Оценување на програмата.....	19
3.8. Известување за одлуките, образложен одговор и право на жалба.....	19
3.9. Објавување на резултатите од јавниот повик.....	20
3.10. Отчетност.....	20
3.10.1. Известување за наменско трошење.....	20
3.10.2. Следење и евалуација.....	20
4. Механизми за обезбедување финансиска одржливост.....	21
4.1. Оперативни грантови.....	21
4.2. Авансни плаќања.....	21
4.3. Кофинансирање во натура со волонтерска работа.....	22
4.4. Повеќегодишно финансирање.....	23
III. УНГАРИЈА	24
1. Преглед на државното финансирање на ГО во Унгарија.....	24
2. Извори за државно финансирање и механизми на распределување.....	25

2.1. Извори за државно финансирање.....	25	3.6. Транспарентност на процесот на селекција.....	44
2.2. Канали и механизми на распределување.....	25	3.7. Отчетност.....	44
2.2.1. Механизам на проценти.....	25	4. Механизми за обезбедување финансиска одржливост.....	45
2.2.2. Национален граѓански фонд.....	26	4.1. Авансни плаќања.....	45
2.2.3. Национален кооперативен фонд.....	26	4.2. Повеќегодишни грантови.....	45
2.3. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределување.....	27	4.3. Оперативни грантови.....	46
3. Процедури за распределба на државни средства.....	27	VI. СРБИЈА	47
3.1. Законски основи.....	27	1. Преглед на државното финансирање на ГО во Србија.....	47
3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање.....	27	2. Извори за државно финансирање на ГО и главни механизми за распределување.....	48
Најдобра практика: Стратегија за граѓанското општество.....	27	2.1. Распределба од државниот буџет.....	48
3.3. Објавување на јавните повици, критериуми за избор и процедура за избор.....	28	2.2. Распределба од приходите од лотаријата.....	48
4. Механизми за обезбедување финансиска одржливост.....	28	2.3. Механизми за распределба.....	48
3.1. Оперативни грантови.....	28	2.4. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределба.....	48
Најдобра практика: Оперативните грантови во Унгарија.....	28	3. Процедури за распределба.....	49
IV. ЕСТОНИЈА	29	3.1. Преглед и законски основи.....	49
1. Преглед на државното финансирање на ГО во Естонија.....	29	3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање.....	50
2. Извори на државно финансирање и канали за распределување.....	29	3.3. Објавувањето јавни повици и процесот на пријавување.....	50
2.1. Распределување на данокот на игрите на среќа.....	30	3.4. Дефинирање на приоритетите и целите на јавниот повик.....	51
2.2. Национална фондација за граѓанско општество.....	30	3.5. Рокови за пријавување.....	51
2.3. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределување.....	31	3.6. Оценување на пријавите.....	51
3. Процедури за распределување.....	32	3.7. Објавување на критериумите за оценување.....	51
3.1. Законски основи.....	32	3.8. Образложен одговор.....	52
3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање.....	32	3.9. Објавување на резултатите од јавниот повик.....	52
3.3. Објавување на јавниот повик.....	33	3.10. Отчетност.....	52
3.4. Оценување на пријавите.....	33	4. Механизми за обезбедување финансиска одржливост.....	52
3.4.1. Спречување конфликт на интереси во процесот на евалуација.....	34	4.1. Повеќегодишни грантови.....	52
3.5. Образложен одговор.....	34	4.2. Оперативни грантови.....	52
3.6. Објавување на резултатите.....	34	4.3. Кофинансирање проекти финансирани од ЕУ (и други меѓународни донатори).....	53
3.7. Отчетност.....	34	VII. ХРВАТСКА	54
3.7.1. Практики за известување.....	34	1. Преглед на државното финансирање на ГО во Хрватска.....	54
3.7.2. Следење и евалуација.....	35	2. Извори за јавно финансирање и механизми за распределување.....	54
4. Механизми за обезбедување финансиска одржливост.....	35	2.1. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределување.....	55
4.1. Оперативни грантови.....	35	3. Правила на процедурите за распределба на средства (јавни повици за предлози).....	56
4.2. Авансни плаќања.....	36	3.1. Преглед и законски основи.....	56
4.3. Повеќегодишни грантови.....	36	3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање.....	58
V. ШКОТСКА	37	3.3. Објавување на јавниот повик и процедура на пријавување.....	58
1. Преглед на државното финансирање на ГО во Шкотска.....	37	3.4. Улогата на комисиите и експертските комисии.....	58
2. Извори на државното финансирање и механизми за распределба.....	38	3.5. Известување за одлуките и правото на жалба.....	59
2.1. Неминистерски јавни органи (НДПБ).....	38	3.6. Објавување на резултатите, употреба на централен систем за следење и информации.....	59
2.2. Фондови од лотаријата.....	38	3.7. Отчетност.....	60
2.2.1. Големиот лотариски фонд.....	38	3.7.1. Известување и наменско трошење.....	60
2.2.2. Лотариски фонд за наследство.....	39	3.7.2. Следење и евалуација на програмите.....	60
2.3. Фонд за волонтерска акција.....	39	4. Механизми за обезбедување финансиска одржливост.....	60
2.4. Распределба на нелотариски фондови од страна на Големиот лотариски фонд, на Лотарискиот фонд за наследство и на Фондот за волонтерска акција.....	39	4.1. Оперативни грантови.....	60
2.5. Тим за третиот сектор и известување на шкотската влада.....	40	4.2. Авансни плаќања.....	61
2.6. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределба.....	40	4.3. Повеќегодишно финансирање.....	61
3. Процедури за распределување.....	40	4.4. Кофинансирање проекти финансирани од ЕУ.....	61
3.1. Преглед и законски основи.....	40	VIII. ПРЕПОРАКИ	62
3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање на ГО.....	41	IX. Извори	67
3.3. Објавување на јавниот повик и процес на пријавување.....	41		

ПРЕДГОВОР

Финансиската одржливост на граѓанските организации е особено значајна за нивната ефективност и обезбедување активна вклученост и придонес во општествениот развој. Државата во напорите да го поддржи развојот на граѓанското општество преку партнерство, може да има позитивна улога и за таа цел да обезбеди финансиска поддршка за неговото функционирање. Во Македонија овие средства се потенцијално значаен извор на одржливост за организациите. За да стане ова реалност, потребно е обезбедување соодветен износ на средства за поддршка, како и целокупниот систем за распределба на државните средства да се заснова на принципите на транспарентност и отчетност, на еднаков третман и фер избор и пропорционалност на регионално, на етничко, на родово и на сите други нивоа.

Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) од своето воспоставување прави напори за создавање овозможувачка околина за граѓанско општество. По 2007 година, МЦМС започнува темелно да се залага за подобрување на директното буџетско финансирање на граѓанските организации од страна на државата, пред сè преку истражување и информирање за можностите за подобрување на целокупниот систем и за финансиската поддршка за граѓанското општество. Во 2010 година МЦМС подготви детален компаративен преглед на можностите за финансирање на граѓанските организации од страна на државата во неколку европски земји (Хрватска, Англија, Франција, Унгарија и Ирска), како и постоечките решенија во Република Македонија во рамките на публикацијата „Финансирање на граѓанските организации од страна на државата“.

Оваа споредбена анализа на системите за државно финансирање на граѓанските организации содржи ажурирање на европските и регионалните трендови и ги истражува правните и институционалните рамки за државно финансирање на граѓанските организации во шест земји: Словенија, Унгарија, Србија, Хрватска, Естонија и Шкотска. За секоја од земјите, анализата нуди општ преглед на државно финансирање на граѓанските организации, извори на финансирање и механизми и процедури за распределба, следење и отчетност, како и учеството и улогата на организациите.

Целта на анализата е да придонесе кон подобро разбирање на процедурите за државно финансирање на граѓанските организации и да ги спореди различните законодавни и практични искуства во анализираниите земји. Добрите практики во секоја од земјите се истакнати за да послужат како инспирација за подобрување на постоечкиот систем на распределба на државните средства во Македонија. Се надеваме дека оваа анализа наедно ќе биде и поттик за остварување на заложбата на Владата и на државните институции за развој на граѓанското општество наведени во Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017.

Публикацијата е наменета за сите чинители во Република Македонија вклучени во процесот на доделување средства на граѓанските организации од страна на државата, а ќе им послужи и на други заинтересирани чинители од земјите од Западен Балкан и од Турција кои придонесуваат кон одржливост на граѓанскиот сектор.

Би сакале да изразиме благодарност до авторите, Горан Форбици и Моника Костањевец од Центарот за информирање, соработка и развој на граѓанските организации (ЦНВОС) од Словенија за подготовката на оваа анализа и за нивното залагање и користење на нивната мрежа за соработка со организациите од земјите опфатени во анализата. Анализата е реализирана со поддршка на ЕУ во рамките на проектот „Кон реформирано државно финансирање на граѓанските организации“.

I. ВОВЕД

1. ВОВЕД ВО НАМЕНАТА И ЦЕЛИТЕ НА ИЗВЕШТАЈОТ

Оваа споредбена анализа ги истражува постојните правни и институционални рамки за државно финансирање на граѓанските организации во шест земји: Словенија, Унгарија, Србија, Хрватска, Естонија и Шкотска. Анализата има за цел да придонесе за подобро разбирање на процедурите за државно финансирање на ГО во анализираните земји и да го спореди разновидното искуство на земјите и лекциите извлечени од него. Конечната намена на анализата е да понуди основа за конкретни препораки за системот на државно финансирање во Македонија, т.е. да предложи еден или повеќе соодветни модели за финансирање, кои би ги зеле предвид специфичните одлики на македонското општество и неговиот политички и правен систем.

Пет од шесте земји (Словенија, Србија, Хрватска, Унгарија и Естонија) се избрани делумно заради својот социо-историски, политички и правен контекст, кој е сличен на оној во Македонија. Шкотска, од друга страна, е намерно вклучена како пример на различен модел на соработка меѓу ГО и државата (таканаречениот *либерален* или *англосаксонски модел*¹), кој придонесува кон анализата заради својот различен пристап кон регулацијата на државното финансирање и подвлекувањето на универзалната примена на практики што се чинат како најдобри решенија во процесот на дистрибуција на државните фондови.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

Оваа анализа вклучува и презентација на правната рамка за процедурите на државното финансирање на ГО, како и примената на постечките правила и стандарди во практика. Двата аспекта се постојано спротивставени во текот на анализата. Практичната примена на процедурите се презентира преку краток опис на практиките на телата кои ги дистрибуираат фондовите во секоја земја, преку примери на најдобри практики, или преку комбинација на двете. Анализата првенствено се фокусира на распределбата на фондовите на национално (државно) ниво, додека финансирањето на локално ниво не е вклучено.²

2.1. Принципи на државното финансирање

Секое правило, стандард или практичен пример презентира во овој документ се истражува преку призмата на фундаменталните принципи кои треба да владеат со државното финансирање на ГО и со јавното трошење генерално. Овие принципи се **легалност, транспарентност, ефикасна употреба на јавните ресурси, принцип на отчетност на организациите и на институциите, правичност и еднаквост во третманот, учество на засегнатите страни и пропорционалност**. Во многу случаи постои повеќе од едно решение за да се обезбеди висок стандард на државното финансирање, а секоја земја може сама да реши за својот пристап кој би бил најефективен. Меѓутоа, принципите

1 Phoenix, K.: National and International Mechanisms of Funding Civil Society. International Practices on Confidence-Building Measures between the State and Civil Society, стр. 118.

2 Постојат некои примери на случаи кога статистички и други податоци за државното финансирање на ГО се достапни само за државното финансирање генерално, значи комбинирани и за локално и за национално ниво.

служат како вредна универзална почетна точка од која владата, корисниците и јавноста можат да го оценат квалитетот на постоечките практики за дистрибуција на државните фондови.

2.2. Прашалник

Истражувањето на практиките на државното финансирање на ГО е направено со помош на претставници на ГО и на владините служби за соработка со НВО од анализираните земји, кои ги дадоа своите гледишта и искуство во однос на процедурите за дистрибуција и прашањата за државното финансирање во генерална смисла. Беше подготвен прашалник за да се добијат нивните ставови, со тројна цел: да помогне да се откријат најважните прашања во врска со државното финансирање со кои се среќаваат ГО во практика, да се добијат ставовите на ГО во врска со најдобрите практики и научените лекции во земјата, и да се откријат областите во кои сè уште гледаат простор за подобрување.

2.3. Примери на најдобри практики

Секогаш кога е можно, оваа анализа се обидува да ја посочи примената на правилата и стандардите преку примери на најдобри практики.

3. СТРУКТУРА НА ИЗВЕШТАЈОТ

Основниот дел на анализата е поделен на шест поглавја, по едно за секоја од анализираните земји. Структурата на извештајот се стреми да биде конзистентна за сите земји за да се овозможи споредба. Меѓутоа, бидејќи некои елементи и инструменти се поразвиени во некои земји отколку во други, приоритет се дава на целта да се добијат највредните информации и добри практики од секоја земја. На крајот, се даваат сугестии за тоа како различни информации од различни земји можат да се спојат за да се помогне во формирањето на нов модел на ефикасен, транспарентен и правичен систем на државно финансирање на ГО.

Анализата за секоја земја се состои од четири главни дела: преглед на државното финансирање на ГО во земјата, презентација на изворите за државно финансирање и каналите и механизмите за финансирање, анализа на процедурите за распределба на средствата и сегмент за финансиската одржливост на ГО.

3.1. Генерален преглед

Целта на прегледот на државното финансирање на ГО за секоја земја е да ја утврди важноста на државното финансирање во севкупната шема на финансирање и го спореди опфатот на поддршка на ГО од страна на државата.

3.2. Извори за државно финансирање, канали и механизми за распределба на државното финансирање на ГО

ГО се финансираат од различни јавни **извори**, од кои најважен во повеќето земји е државниот буџет. Другите извори вклучуваат средства од фондовите на лотаријата, средства од одредени даноци и други посебно резервирани фондови (на пример, придонеси, казни), кои можат да не влезат во буџетот, туку директно да се префрлат во државните фондови кои се посебно наменети за финансирање на програмите на ГО.

Овие фондови од различни извори потоа можат да се распределат преку многу различни **канал**и, т.е. преку министерствата или преку нивните одделенија, преку тела надвор од нив, преку независни фондови итн. Овие тела се разликуваат од една до друга земја по име, функција или по

начин на работа, но можат да се споредат во однос на многу интересни елементи на својата работа, на пример во однос на нивната независност или врска со телата за донесување политики за работа, во однос на тоа дали вклучуваат претставници на ГО итн.

На крајот, има неколку **вида механизми** за финансирање на ГО кои обично се делат на три поважни групи: грантови, јавни набавки и обезбедување на услуги од општ интерес (шеми на плаќање преку трети страни). Можат да се именуваат како видови државно финансирање.³

Вториот сегмент на анализата за секоја земја се стреми да даде основен преглед на трите главни елементи на институционалната рамка за распределба на државните фондови. Тој дава процена на независноста на изворите за финансирање, го прикажува работењето на релевантите органи на јавната администрација (кои обезбедуваат државно финансирање), ги споредува процедурите меѓу различните тела на една земја и го анализира учеството на ГО во тие тела и генерално во прашањата на државното финансирање.

3.3. Процедури за распределба на средствата

Грантовите се најчестата форма (или механизам) за поголемо финансирање на ГО, па така јавните повици за предлози за грантови се основниот фокус на овој сегмент. Јавните повици се најтранспарентниот и најчесто користениот вид процедури за селекција за распределба на грантовите. Понекогаш, можат да се користат и изразите „тендер“, па дури и „конкурс“.

Правната рамка и практичното спроведување на секој од основните чекори во процедурата на распределба се презентирани и анализирани од гледна точка на транспарентност, ефективност и други принципи на државно финансирање. Има неколку теми и чекори во врска со процедуралните аспекти, кои се појавуваат во извештаите за сите земји. Другите имаат мали варијации, во зависност од практиките во секоја земја.

3.3.1. Правна основа

Во овој дел, дадени се правните основи на процедурите за распределба за секоја земја. Анализата вклучува обврзувачка легислатива (закони, регулативи), необврзувачки документи (кодекси, документи за политики на работа) и насоки и прирачници издадени од владата, кои се користат во процедурите за државно финансирање на ГО.

3.3.2. Документи за политики на работата и соработката

Во овој дел се разгледува употребата на стратегиите и другите документи поврзани со политиките на работа во процесот на државно финансирање на ГО; се презентира севкупниот стратешки пристап на спроведување на повиците за предлози, претежно во однос на дефинирање на приоритетите и целите на финансирањето. Целта на овој сегмент е да се види колку се исполнува крајната цел на јавното трошење, т.е. посочување на потребите на граѓаните и спроведување на политиките кои се од корист за јавноста и како во процесот на државно финансирање на ГО се земаат предвид или се користат поширокиот контекст и националните стратегии.

3.3.3. Објавување јавен повик

Основните прашања на кои ќе се одговара овде се каде, кога и како се објавуваат повиците за предлози, какви информации се презентираат за да се обезбеди доволен и еднаков пристап кон процесот на пријавување, како се определува сумата за финансирање, како се дефинираат критериумите за избор, како се дефинираат роковите итн.

3.3.4. Оценување на пријавите и процедурата на избор

Секогаш кога е можно, накратко се објаснуваат методите за оценување на пријавите и изборот

на програмите, проектите или организациите (за институционална поддршка). Се презентираат составот на комисиите за избор, избегнувањето конфликт на интереси и други достапни и релевантни информации за процесот на избор/оценување.

3.3.5. Објавување на резултатите, образложен одговор и групи елементи на транспарентноста во процесот на донесување одлуки

Транспарентноста е основниот принцип на јавното трошење, кој е клучен при секој чекор во спроведувањето на јавниот повик. Јасен процес на пријавување, објавување на целосната тендерска документација, вклучително и системот на оценување, објавување образложени одлуки, објавување на резултатите, соодветно време и начин на објавување на тендерот, па дури и цитирање на правната основа на повикот се сите важни елементи кои придонесуваат или се неопходни за да биде процесот на државно финансирање транспарентен.

Заради ова, на крајот на секоја презентација на процедурите за избор на одделна земја се посветува дополнително внимание на релевантните елементи на транспарентноста специфична за таа земја, на пример, информирањето за одлуките, објавувањето на резултатите, правилата за образложен одговор и сите други посебни или иновативни практики кои се специфични за одделни земји, кои придонесуваат за поголема транспарентност и подобра комуникација со барателите.

3.3.6. Отчетност

Државните фондови треба да се трошат ефективно, што значи дека нивната употреба ги остварува целите на политиката на работа, и ефикасно, што значи дека овие цели се остваруваат во рамките на дадена временска рамка и расположливи финансии. За да се обезбеди дека јавното трошење е ефективно и ефикасно, клучно е да се одредат соодветни практики за супервизија и следење и евалуација, кои ќе обезбедат отчетност и на корисниците на државните фондови и на финансиерите или институциите кои ја спроведуваат распределбата на фондовите.

Првиот чекор во обезбедување отчетност е соодветен процес на следење со дефинирани правила за соодветна употреба на фондовите од страна на корисниците (правила за целисходно или наменско трошење) и правила за известување од страна на корисникот кон финансиерот.

Вториот важен чекор е да се обезбеди отчетност на телата за распределба (финансиерите) преку процес на следење и евалуација. Овој процес претставува клучна фаза во циклусот на државно финансирање (завршна фаза на процесот и често прва фаза на следниот циклус на државно финансирање), заради што се обработува во овој посебен, конечен дел на анализата на процедурите за распределба.

3.4. Механизми за подобрување на финансиската одржливост

Додека повиците за предлози се универзално прифатени како најтранспарентна, најправична и најконкурентна процедура за распределба на државни средства на ГО, тие исто така секогаш се подобруваат, бидејќи се појавуваат нови прашања или едноставно остануваат старите, што дури ни најсовесното или најтранспарентното спроведување на процедурата не може да го реши самото по себе. Еден пример може да биде зголемување на административниот товар со инаку многу транспарентни, квалитетни процедури (оваа дилема на крајот се решава со принципот на пропорционалност, кој вели дека комплексноста на процедурата треба да одговара на големината на грантот). Друго, и едно од најистакнатите и најдолго присутни прашања за повеќето земји е како да се обезбеди соодветна финансиска безбедност, т.е. предвидливост и стабилност на финансирањето на програмите на ГО, за да се испорача највисокиот можен квалитет на услуги и програми, редовно и постојано. Во практика, должината, несигурноста и другите барања на јавните повици, иако се разбирливи и неопходни, често предизвикуваат одлагања и понатамошна несигурност во финансирањето, што од своја страна влијае на квалитетот на спроведувањето на финансираните програми на ГО.

Како одговор на овој чест проблем, земјите развиле различни механизми, кои носат значителни

3 National and International Mechanisms of Funding Civil Society, стр. 123.

подобрувања во однос на поголема финансиска стабилност и одржливост на програмите на ГО и можат да се користат на ниво на индивидуален грант. Некои од најважните инструменти, кои во овој сегмент ќе се испитаат во секоја одделна анализа по земја, се:

- авансни плаќања;
- повеќегодишно финансирање;
- оперативни грантови или поддршка (исто така наречени институционална или организациска поддршка);
- комплементарни фондови на финансирање од ЕУ;
- правила кои се однесуваат на кофинансирање во натура. Најдобрите практики кои се однесуваат на механизмите за обезбедување финансиска одржливост на програмите се во заклучоците на анализите за секоја земја.

4. ПРЕПОРАКИ

Во последното поглавје 15, вклучени се препораките за нов модел на државно финансирање на граѓанските организации, кои што ги земаат предвид заклучоците од оваа анализа како и политичкиот и правниот контекст во Македонија. Вклучени се две групи на препораки: општи за новиот систем на финансирање на програмите за граѓанските организации и препораки за процедуралните правила.

II. СЛОВЕНИЈА

1. ПРЕГЛЕД НА ДРЖАВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ НА ГО ВО СЛОВЕНИЈА

Според податоците собрани од 2009 година, државните фондови постојано претставуваат меѓу 38 и 40% од вкупниот годишен приход на ГО во Словенија. Ова значи дека повеќето ГО и нивните финансиски и програмски планови во голем дел зависат од нивниот пристап кон државното финансирање и дека предвидливата и редовна дистрибуција на државните фондови е суштинска за нивната финансиска стабилност, развој и континуитет на програмите. Околу две третини од државните фондови во Словенија се распределуваат на државно (национално) ниво, додека една третина е државно финансирање на локално ниво.

Табела 1: Преглед на државното финансирање на ГО во Република Словенија

		2012	2013	2014
		2012	2013	2014
a.	Број на регистрирани ГО	23.891	24.502	25.361
b.	Вкупен приход на ГО (ЕУР)	749.029.048	742.831.710	764.058.244
v.	Приход на ГО од државно финансирање (ЕУР)	297.948.135,07	287.559.412,16	291.710.853,12
г.	Процент на државното финансирање во вкупниот приход на ГО	39,8 %	38,7 %	38,2 %
д.	Приход на ГО од државно финансирање на национално ниво (ЕУР)*	198.821.103,88	192.596.016,01	192.500.499,18
ѓ.	БДП (милиони ЕУР)	35.988	35.908	37.303
e.	Удел на приходот на ГО во БДП	2,08 %	2,07%	2,05%

*Цифрата го вклучува сèто државно финансирање, освен финансирањето од локалните власти, вклучително и сите фондови доделени од неминистерски јавни донајтори, како државни агенции, фондови итн. Ја вклучивме оваа цифра на национално ниво, иако мал дел од овие фондови може истака да го дистрибуираат и јавни донајтори, основани на локално ниво.

2. ИЗВОРИ ЗА ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ И МЕХАНИЗМИ НА РАСПРЕДЕЛУВАЊЕ

2.1. Извори за државно финансирање

Генерално, постојат три главни финансиски извори за ГО на државно ниво. Најголемиот финансиски извор е **државниот буџет**, кој се распределува преку околу 14 министерства⁴ и други

⁴ Бројот, структурата и имињата на министерствата малку се менуваат со секоја нова влада, што е многу често во последните политички циклуси. Генерално, се проценува дека тоа не е фактор кој драматично би влијаел на севкупната сума на финансирање, бидејќи јавната администрација, вклучително и многу помали сегменти на министерствата кои служат како тела преку кои се распределуваат фондови (директорати или министерства, владини служби), ги задржуваат своите функции и со политичките промени.

корисници на државниот буџет (јавни институти, агенции итн.). Овие фондови претставуваат скоро 85% од сите фондови кои се распределуваат на ГО на државно (национално) ниво. Вториот најголем ресурс се **фондовите од лотаријата** (околу 14% од државното финансирање), распределени на ГО од страна на две фондации, имено тоа се *Фондацијата за финансирање сѝорѝски организации на Република Словенија* и *Фондацијата за организации на луѓе со посебни потреби и хуманиѝарни организации на Република Словенија*. Уште 1-1,5% од фондовите ги распределува Финансиската администрација на Република Словенија и тие главно доаѓаат од таканаречениот **механизам на проценти**, т.е. донации од 0,5% проценти на данокот на приход, кој даночните обврзници–поединци и претприемачи–поединци можат да го донираат на ГО по свој избор.

2.2. Механизми на распределување

Системот на државно финансирање на ГО во Словенија е многу децентрализиран, со многу различни тела кои распределуваат државни средства (државен буџет) на ГО, имено тоа се министерства и нивни одделенија (директорати, служби и други независни буџетски корисници, како јавни агенции, државни средства, јавни институти итн.). Бидејќи нема одреден резервиран буџет за ГО, распределбата на ГО може да се најде под најразлични буџетски ставки.

Додека фондовите на различни јавни финансиери кои се надвор од министерствата (јавни институти, агенции) изнесува околу 50% од сите фондови распределени од државниот буџет, поголемиот дел од големите грантови ги распределуваат министерствата и нивните одделенија. Во 2014 година, најголемата сума за финансирање на ГО ја дистрибуирало Министерството за образование, наука и спорт (43% од сите фондови на министерствата), а по него се Министерството за труд, семејство, социјални работи и еднакви можности (25%) и Министерството за култура (11%).

Повеќето министерства се поделени на одделенија, кои спроведуваат процедури за финансирање на ГО во своите области. На пример, Министерството за труд, семејство, социјални работи и еднакви можности (МДДСЗ) функционира преку следниве директорати за: семејство, социјални работи, лица со посебни потреби, воени ветерани и жртви на војната, еднакви можности, работни односи и работни права, пазар на трудот и вработување и политика на кохезија. Повеќето одделенија во МДДСЗ распределуваат значителни државни средства за програмите на ГО во своите области на дејствување.

2.3. Учесството и улогата на ГО во процесот на распределба

Нема системска рамка која би обезбедила учество на ГО и други засегнати страни во процедурите на државно финансирање. Меѓутоа, има неколку добри практики каде се спроведува консултација со засегнатите страни пред објавувањето на секој јавен повик.

Најдобра практика: Јавните повици на Канцеларијата за НВО при Министерството за јавна администрација

Службата (канцеларијата) за НВО при Министерството за јавна администрација финансира услуги на мрежи на НВО и организации за поддршка веќе многу години (на пример, во областите на застапување и граѓански дијалог, вмрежување, обезбедување услуги за поддршка при организациски развој итн.). Има воспоставено стандардна практика на организирање состаноци со потенцијални корисници пред објавувањето на јавните повици за да ги дефинира потребите и проблемите на организациите и нивните бази, кои се јавиле во праксата. Меѓу 2008 и 2015 година, спроведени се девет јавни повици за поддршка на хоризонтални организации и содржински мрежи, како и регионални центри за поддршка, за 119 проекти во севкупна вредност од 19.259.653 евра.

3. ПРАВИЛА НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА ФОНДОВИ

3.1. Законски основи

Има неколку закони, регулативи и подзаконски акти (правила, одредби) кои ја регулираат распределбата на државните фондови. Основниот закон за јавно трошење е *Законом за државно финансирање*, кој ја дефинира структурата, подготовката и спроведувањето на буџетот, менаџирањето на имотот на државата, владиното задолжување, внатрешната контрола на државното финансирање итн. *Законом за спроведување на буџетот на Република Словенија* понатаму подетално го дефинира спроведувањето на буџетот, за одреден период од две години.⁵ Двата закона во најголем дел индиректно влијаат врз процедурите за распределба на средствата на ГО, а само во одредени инстанци подиректно, на пример со одредбите за авансно плаќање или со одредбите за меѓувремено финансирање (т.е. ограничена распределба на средства пред усвојување на буџетот).

За одредени области, **специфични закони и регулативи за одредени сектори** можат да ги дефинираат правилата за процедурите за распределба на државни средства во нивните области (ова е случај со културата, спортот, воените ветерани и организациите на ветераните, еднаквоста на мажите и жените, еднаквоста на луѓето со посебни потреби итн.). На пример процедурите за распределба на средства во областа на културата се регулирани со *Законом кој ја одредува реализацијата на јавниот интерес во областа на културата*, а подетално со *Правилата за спроведување јавни повици и тендери за избор на проекти и проекти во културата*, како и со посебните *Правила за стручни комисији*. Во областа на спортот, правната основа се *Законом за сѝорѝ* и *Одлуката за мѝогоѝ и процедура за кофинансирање даватели на годишни сѝорѝски проекти*.

Во областите кои немаат посебни правила за процедурите за распределба на фондови, процедурите се регулираат со **генералните правила** одобрени од Министерството за финансии, имено тоа се *Правилата за процедурите за спроведување на буџетот на Република Словенија*. *Правилата* содржат едно поглавје за процесот на распределба на грантови, заеми и други видови кофинансирање од државниот буџет. Одредбите на ова поглавје ги дефинираат следните аспекти на процедурата: состав и функционирање на комисијата за избор (структура, професионални квалификации на членовите, отсуство на конфликт на интереси), обврзни елементи на објавата на јавниот повик, обврзни елементи и пристап до тендерската документација, процедури на ескпертската оценка, процес на извесување за одлуката, основна содржина на договорот за кофинансирање итн. И покрај тоа што *Правилата* се применуваат само кога нема посебен закон или други регулативи кои ја регулираат распределбата на фондовите во одредената област, нивните одредби служат како основа за минимални стандарди за многу правила и одлуки за конкретни сектори.

Во моментот, во процес е донесување нов закон за јавни финансии, а нацртот содржи ново поглавје за процедурите за распределба на државните фондови, слично на она во тековните *Правила*. Затоа, веројатно е дека Словенија набргу ќе има универзална обврзна законска основа со минимални стандарди за процедури за државно финансирање на ГО.

3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање

Сè поголем број министерства заземаат стратешки пристап кон државното финансирање на ГО, кој може да вклучи:

- истражување и анализа на секторот ГО во одредено поле, неговите капацитети, услуги, потенцијал, потреби или ГО како даватели на услуги и нивните информации за потребите на корисниците;
- подготовка на стратегии на јавни политики на работа, програми, одлуки итн., кои конкретно се однесуваат на активностите на ГО во конкретна област или ги вклучуваат истите;
- консултации со ГО во однос на целите на политиките и друга содржина на стратегиите;
- користење на националните стратегии како основа за одредување на приоритетите и

⁵ Во времето на спроведување на анализата, во сила е Законот за спроведување на буџетот на Република Словенија за 2016 и 2017 година.

конкретните цели на јавниот повик за финансирање на програми и прокети, спроведени од ГО.

Во областите за кои има усвоена национална стратегија, приоритетите на државното финансирање обично на некој начин ги одразуваат националните стратешки документи и стратегиите се наведени како правна основа на јавниот повик.

Најдобра практика: Младите и општеството

Јавниот повик за кофинансирање програми за младинска работа во 2015 година ги дефинира своите приоритети на следниот начин: „*Приоритетни области во јавниот повик се програмите за младинска работа, кои придонесуваат за реализација на целите и одделните делови на Идлавието Млади и иднестивото на Резолуцијата на националната програма за млади 2013-2022*“.

Целите на националната програма потоа се наведени и објаснети во повикот, на пример:

„Цел 1: Промовирање учество и претставување на младите жени и мажи во следните приоритетни делови:

- промовирање конвенционално политичко учество на младите, земајќи го предвид принципот на балансирана застапеност на половите;
- промовирање и поддршка на неконвенционалното политичко учество на младите;
- промовирање и зајакнување на постојаните механизми за консултации со младите;
- промовирање на важноста на младинското учество;
- зајакнување на информативните услуги и консултации во младинскиот сектор“.

Јавниот повик успешно ги усогласува своите цели и приоритети со приоритетите на стратегијата и истовремено на јавниот повик му дава контекст за подобро разбирање од страна на потенцијалните корисници за тоа што сака да постигне финансиерот.

Најдобра практика: Стратешки пристап кон државното финансирање во областа на социјалната заштита

Резолуцијата на националната програма за социјална заштита за периодот 2013-2020 во поглавјето 3.2. – *Мрежа на јавни услуги во областа на програмите за социјална заштита* ги наведува токму обемот на постоечката мрежа на услуги за социјална заштита кога е донесена и целите за 2020 година. На пример, за мрежата на програми за заштита од насилство, помош на жртвите од насилство и програмите за работа со насилниците, Резолуцијата дефинира пет главни програми, ја проценува тековната состојба и одредува цели за 2020 година.

Содржина на мрежата за социјална заштита во областа (спречување насилство)

- превентивни програми;
- информации за програмите за советување и програмите за телефонско советување;
- програми за координација, поддршка и самопомош;
- програми за сместување;
- терапевтски програми.

Резолуцијата содржи прецизна проценка на тековната состојба и целите кои треба да се постигнат во временската рамка на Резолуцијата:

Тековна состојба: 11 советодавни центри, 1 телефонска линија за советување, 14 групи за самопомош, 8 домови за мајки (165 места), 16 засолништа (265 места), 1 центар за возрасни жртви на насилство против деца (16 места).

Цел: 14 советодавни центри, 1 телефонска линија за советување, 15 групи за самопомош, 10 домови за мајки (200 места), 18 засолништа (280 места), 2 центри за возрасни жртви на насилство против деца (40 места).

Јавно потврдените програми за ГО кои ги финансира Министерството за труд, семејство, социјална заштита и еднакви можности се програми кои нудат најосновни и постојани услуги во областа на социјалната заштита и често добиваат фондови во вид на повеќегодишни грантови. Резолуцијата за социјална заштита, која дава јасен план за развојот во секоја област, е пример за тоа како еден стратешки документ нуди корисна и практична насока за подготовка на јавни повици. Резолуцијата е една од основите за подготовка на јавните повици во областа на социјалната заштита.

Најдобра практика: Анализа на Министерството за здравство на потребите на граѓанскиот сектор во областа на здравството

Во 2015 година, Министерството за здравство на Словенија во своите истражувачки програми го воведо приоритетот Развој на невладините организации во областа на здравството. Целите во рамките на овој истражувачки приоритет беа:

- анализа на граѓанскиот сектор во областа на здравството;
- преглед и проценка на тековната состојба и потребите (структури, број на ГО, типови активности, број на вработени итн.) и дефинирање на препреките за развојот на ГО кои работат во областа на здравството;
- одредување на барања и препораки за создавање овозможувачка околина за функционирање на ГО во областа на здравството и модел за следење и оценка на нивното функционирање;
- основа за подготовка на стратешки насоки за Министерството за здравство за соработка со ГО (методи за финансирање, методи за воспоставување врски, поттик за развој на човечките ресурси).

Резултатите на анализата ќе се употребат од страна на Министерството кога ќе се усвојуваат различни мерки за развој на НВО во областа на здравството. Целта на истражувачката активност е да се добијат информации кои можат да придонесат за развој на ГО кој води до нивни најефикасен придонес кон јавното добро во областа на здравството, што тогаш најверојатно ќе влијае на мерките кои се однесуваат на финансирање на ГО.

3.3. Дефинирање на приоритетите и целите на јавниот повик

Иако општите закони и правила за процедурите за државно финансирање експлицитно не велат дека приоритетите и целите мораат да се дефинираат во јавен повик или дека мораат да се дефинираат на некој конкретен начин, се смета за добра практика ако тие се објаснат во објавата на јавниот повик, да се дефинираат цели кои се реални и конкретни и да се понуди јасна насока за процесот на пријавување, како и реализација на проектот или програмата.

Законите за државно финансирање за одредени сектори во повеќето области велат дека **документите за политики на работа**, како стратегиите и националните програми, мора да се земат предвид во државното финансирање (на пример, четиригодишната стратегија во областа на културата, националната програма во областа на спортот итн.). Во други случаи, ова не е дефинирано со закон, но сепак често се следи во пракса (види во најдобри практики под 3.2.).

3.4. Стручни комисии

Правилата на процедуриите за спроведување на буџетот на Република Словенија велат дека процедурата на јавниот повик мора да ја води комисија, која е именувана од раководителот на

буџетскиот корисник (финансиерот) и се состои од најмалку три члена (во пракса, точниот број зависи од комплексноста на јавниот повик и од очекуваниот број апликации, меѓутоа вообичаено е да е тоа непарен број). Членовите на комисијата мораат:

- да имаат соодветно професионално образование и искуство, кое им овозможува експертска оценка на предлозите; и
- да не можат да имаат интерес во исходот од процедурата, значи да не можат да бидат поврзани со барателите (финансиски или лично).

Забранетите врски меѓу барателите и членовите на комисијата се дефинираат во детали во *Правилата* и во *Кодексот на однесување за јавни службеници* (членовите на комисијата не се јавни службеници, во законодавството се дава препорака на истите правила).

Основните задачи на комисијата се да се спроведе отворање на пријавите на одреден датум (јавно, освен ако бројот на пријави е превисок), да се оценат пријавите и да се состави предлог за финансирање на програми/проекти. Комисијата мора да направи записник за секоја средба, вклучително и оценката на пријавите.

3.5. Објавување на јавниот повик

Правилата дефинираат дека јавниот повик треба да се објави во Службениот весник. Некои правила за одредени сектори, како во областа на културата или во областа на еднаквите можности за мажите и за жените, одредуваат дека јавниот повик мора да се објави и на официјалната веб-страница на соодветното министерство и може дополнително да се објави и во други медиуми.

И генералните правила и оние за одреден сектор исто така ја дефинираат и минималната содржина на јавниот повик, што е:

- цитирање на правната основа за повикот;
- област на јавниот повик;
- условите кои барателот мора да ги исполни за да се квалификува и критериумите за избор;
- сумата на финансии кои се на располагање и периодот на финансирање (програмата);
- крајниот рок за пријавување, точни начини на поднесување на пријавите;
- крајниот рок во кој барателите ќе се известат за резултатите од јавниот повик.

Правилата исто така ја регулираат документацијата (формуларите за пријавување) која мора да е „лесно достапна и мора да ѝ содржи сите неопходни информации за да му овозможи на барателот да испрати целосна пријава“⁶.

Документацијата мора да вклучи:

- информации за областа и проектите кои ќе се финансираат;
- расположлив буџет;
- метод за одредување на сумата која ќе ја добие секој поединечен барател;
- примерок на документ за финансирање (договор);

- критериуми за избор и начин на кој секој од нив ќе се оцени (распределба на бодови);– список на сите документи и докази кои мораат да се испратат како доказ за квалификуваност;
- индикација на телото кое ќе ја донесе конечната одлука за пријавата; и
- тело за жалби, кое ќе решава по жалбите на одлуките.

Пред одлуката за објавување на јавниот повик, стручната комисија мора да процени дали повикот и документацијата се подготвени на начин кој најверојатно ќе резултира со успешен јавен повик.

Иако нема експлицитна одредба за ова, скоро сите јавни повици на национално ниво исто така содржат **распределба на бодови** заради поголема транспарентност во однос на методот на оценување на програмата и **дополнителни инструкции** за тоа како да се подготви целосна пријава.

3.6. Краен рок за пријавување и време на објавување

Минималниот рок за пријавување не е одреден во општите *Правила*, но се дефинира во некои регулативи за одредени сектори. На пример, *Регулативите за условите и критериумите за кофинансирање проекти во областа на еднаквиите можности за мажи и за жени* вели дека минималниот рок за пријавување треба да биде 3 недели. Истата регулатива вели дека повикот мора да се објави пред почетокот на периодот за финансирање, т.е. најдоцна до крајот на декември за следната година. Законот за јавен интерес во секторот за млади вели дека рокот за пријавување мора да биде барем еден месец.

3.7. Оценување на програмата

Според општите правила, процесот на евалуација го води стручна комисија (види во точка 3.4. погоре), која ги разгледува целосните пријави врз основа на условите и критериумите кои се одредени во повикот за предлози или во дополнителната документација. Комисијата мора да ги забележува оценетите целосни пријави и да напише извештај за нивната оценка. Врз основа на оценката на пријавите, комисијата дава предлог – список на корисници, потпишан од претседателот и од членовите на комисијата.

3.8. Известување за одлуките, образложен одговор и право на жалба

Општите *Правила* не го одредуваат максималниот рок за донесување одлука од страна на јавното тело, туку само обврската за дефинирање на рокот на јавниот повик. Меѓутоа, некои правила за одредени сектори го дефинираат максималниот рок. На пример, *Правилата за спроведување јавни повици и тендери за изборна културни програми и проекти* велат дека соодветното министерство мора да го известат барателот за својата одлука во рок од два месеца од денот на отворање на пријавите. Во областа на културата, ова известување сè уште не е конечната одлука, бидејќи се применува процедура за донесување одлука во два чекора – првиот чекор е таканареченото известување за фактите и околностите кои се важни за донесување на одлуката, што е еден вид нацрт-одлука која му се праќа на барателот, а на која барателите имаат можност да се жалат. Ако некои од поплаките на барателите се оправдани, одлуката може да се смени без последици за успехот или валидноста на процедурата на јавниот повик.

Правилата велат дека раководителот на одделението ќе донесе одлука за изборот на примателите на фондовите, која мора да биде **образложена**, а одбиените баратели исто така мораат да добијат образложено известување за одлуката во однос на нивните пријави во рамките на рокот даден во јавниот повик.

Обврската да се даде образложен одговор е подвлечена во практиката на Управниот суд, вообичаено во врска со правото на жалба. Основната идеја е дека една страна не може да го

⁶ Член 220/2 на Правилата за процедурите за спроведување на буџетот на Република Словенија.

исполни своето право на жалба ако одлуката не е образложена и затоа не знае зошто биле (целосно или делумно) неуспешна. Во повеќе случаи, судот одредил што значи доволно образложен одговор или одлука -ако изјавил дека одлуката е образложена кога страната може да се спротивстави на образложените причини за одлуката. Ова значи дека секој критериум, кој е оценет, мора поединечно да се објасни за да биде оценката јасна. Дури и ако пријавата е генерално успешна, а само доделената сума е помала од бараната, причините за ова мора јасно да се назначат.

Рокот за оценување и индикациите за телото за жалби мора да се назначат во одлуката. Во повеќето јавни повици се објаснува правото на жалба пред телото кои ги распределува фондовите, иако процедурите можат да се спроведуваат и без ова право. Во овој случај, барателот има можност да поведе и правна постапка пред Управниот суд.

3.9. Објавување на резултатите од јавниот повик

Резултатите на јавниот повик се јавни информации, што значи дека секој заинтересиран може да ги побара (ова е регулирано во *Законои за јавни информации*). Ако има барем три барања, информациите мораат да се објават од страна на соодветен орган. Во пракса, многу министерства ги објавуваат резултатите за да го избегнат административниот товар на одговарање на поединечни барања за информации.

Најчесто, финансиерот ги објавува следниве информации: името на проектот и организацијата, сумата на распределените фондови, бројот на поени и слични релеванти информации кои покажуваат кој добил финанси, колку и за кој проект или цел. Објавувањето подетални извештаи за процесот на селекција сè уште не е вообичаена практика, но станува почесто.

3.10. Отчетност

3.10.1. Извештајување за наменско трошење

Општите *Правила* велат дека супервизијата на наменското трошење е обврзна и дека договорот за финансирање мора да го дефинира правото на корисникот на буџетот (т.е. финансиерот) да го следи спроведувањето на договорот и наменското користење на фондовите. Овој договор мора да вклучи и одредби за мерки за следење на наменската употреба на фондовите, на пример:

- список на докази кои примателот на фондовите мора да ги достави за употреба на секаков вид доделени средства;
- изјава дека буџетскиот корисник (т.е. финансиерот) може да ја провери наменската употреба на фондовите;
- извештаи за напредокот на проектот и резултатите од искористените фондови за време на спроведувањето на проектот, или барем конечен извештај;
- должност на финансиерот е да го следи спроведувањето на договорот и наменската употреба на фондовите;
- должност на примателот на фондовите е да ги врати сите фондови (со камата) кои не се искористиле за соодветната намена.

Честотата и точната форма на известување зависи од финансиерот и повикот – најчесто од сумата на грантот и должината на проектот. Се почитува принципот на пропорционалност - ако сумата на финансирање е мала и времетраењето на проектот е кусо, може да се бара само конечен извештај. Ако грантот е голем и времетраењето на проектот е долго, може да се бараат и периодични извештаи.

3.10.2. Следење и евалуација

Практиките на следење и евалуација се разликуваат од едно до друго министерство, бидејќи нема официјални генерални насоки или правила кои го одредуваат точниот процес. И покрај немањето прецизни правила за следење и евалуација, се смета дека добра практика е на некој начин да се утврди дали фондовите се трошат ефикасно (дека активностите се спроведуваат во дефинираната временска и финансиска рамка) и ефективно (квалитетно спроведување на активностите, кои ги постигнуваат одредените цели). Министерствата затоа имаат различни пристапи кон процесот на евалуација и се појавија неколку примери за најдобри практики, како на пример случаите во Министерството за јавна администрација и во Министерството за труд, семејство, социјални работи и еднакви можности подолу.

Најдобра практика: Јавен повик за кофинансирање проекти на хоризонтални мрежи и регионални центри на НВО од страна на Министерството за јавна администрација

Во 2008 година, Министерството за јавна администрација нарача надворешна евалуација на јавниот повик за кофинансирање проекти на хоризонтални мрежи и регионални центри на НВО за 2008 година. Целта на евалуацијата беше да се установи колку успешно се спроведени проектите и како придонеле за постигнување на целите на *Оперативниот програм за развој на човечките ресурси* во приоритетот *Промовирање на развојот на невладини организации, граѓанскиот и социјалниот дијалог*. Евалуацијата ја спроведе приватна консултантска компанија, која беше избрана на јавен тендер од страна на министерството.

Најдобра практика: Годишни извештаи на Институтот за социјална заштита

Институтот за социјална заштита на Република Словенија спроведува годишно следење и евалуација на програмите за социјална заштита. Нивните извештаи ги користи и финансиерот – Министерството за труд, семејство, социјални работи и еднакви можности, како и спроведувачите на проекти во своите размислувања за идната подготовка на програмите. Извештаите нудат информации за бројот на корисници, постигнатите промени (резултати) итн., за да биде колку што е можно полесно да се разбере како и за која цел се потрошиле јавните средства.

4. МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ

4.1. Оперативни грантови

Во Словенија, финансирањето програми и проекти е норма, додека финансирањето преку оперативни грантови е релативно ретко. Исклучок е финансирањето на организациите на лицата со посебни потреби и хуманитарните организации⁷, кои можат да се пријават за оперативни грантови во *Фондацијата за организации на лицата со посебни потреби и хуманитарните организации на Република Словенија (ФИХО)*.

Меѓу другите финансиери, т.е. министерствата и нивните одделенија, преовладуваат проектни и програмски грантови. Иако покривањето на оперативните трошоци е стандардна практика, вообичаено е поврзано или на некој начин условено со спроведување на финансираната програма. Меѓутоа, во одделни области или јавни тендери еден дел од доделените средства може да се искористи за инвестиции во развојот на организацијата, како градење на капацитетите за човечки ресурси преку едукација, одржување на инвестициите или купување опрема.

4.2. Авансни плаќања

Според *Законои за спроведување на буџетот на Република Словенија*, дозволени се авансни

⁷ Организациите мораат да добијат посебен статус на организациии на лица со посебни потреби или хуманитарни организации, во согласност со законот.

плаќања во вредност до 30% од планираниот грант. Организациите можат да побараат авансни плаќања повеќе пати во текот на периодот на финансирање, секој пат откако успешно ќе ја потрошат претходно доделената авансна рата, а нивните извештаи за неа ќе се одобрат. Со други зборови, ова значи дека на почетокот на финансираниот период, можат да се платат најмногу 30% авансно. Кога ќе се потроши првата авансирана сума, може да се бара следната авансна сума, пак во вредност од 30% од грантот.

Авансните плаќања често се користат од неколку министерства, најмногу од Министерството за јавна администрација, од Министерството за култура и од Министерството за труд, семејство, социјални работи и еднакви можности.

4.3. Кофинансирање во натура со волонтерска работа

Иако некои повици за предлози нудат грантови и до 100% од вредноста на проектот или програмата, често финансиерот бара извесна сума на кофинансирање во натура од страна на примателот. Ова е проблематично, бидејќи ГО кои не работат на пазарно ориентиран начин, не можат да добијат големи суми со работа на пазарот, додека приватните донации можат исто да бидат ограничен и несигурен извор. Иако е вистина дека другите јавни финансиери, особено на локално ниво, можат понекогаш да го надополнат државното финансирање, и ова не е секогаш можно. Истовремено, многу словенечки ГО зависат од голем број волонтери и значителен обем на волонтерска работа за да ги спроведат програмите, што им помага значително да ги намалат трошоците со елиминирање на трошокот за работа, која инаку би морала да биде платена.

Како резултат на ова, во Словенија постои разработен механизам за прифаќање на волонтерската работа како финансирање во натура.

Законоџ за волонтерска работа вели дека волонтерската работа може или мора да се прифати како финансирање во натура кога јавниот донатор бара кофинансирање со сопствени фондови. Кога се доделуваат фондови на регистрирани волонтерски организации⁸, законот дефинира дека прифаќањето на волонтерската работа како сопствено финансирање е *обврзно*. Меѓутоа, многу донатори решаваат да им дозволат на организациите финансирање во натура во вид на инвестирана волонтерска работа, без оглед на тоа дали се регистрираната волонтерска организација или не.

Посебните *Правила за обласџи на волонтерска работа и Регисџер*, меѓу другото, ги дефинираат правилата за точната вредност на волонтерска работа, во зависност од видот на работата која се врши: 13 ЕУР за организациска работа, 10 ЕУР за значителна (експертска) работа и 6 ЕУР за друга волонтерска работа.

Најдобра практика: финансирање во натура со волонтерска работа

Јавниот повик за кофинансирање или информативни/комуникациски и образовни проекти на невладини и хуманитарни организации за 2015 година на *Владинаџа канцеларија за комуникации* ја прифати волонтерската работа како кофинансирање во натура и даде јасни инструкции за тоа како да се документира и да се пресмета вредноста на инвестираната волонтерска работа. Вредноста на волонтерската работа се одредуваше според *Правилаџа за обласџи на волонтерска работа и Регисџер* врз основа на видот работа која се врши, според три категории: организациска работа, значителна работа и друга работа.⁹

4.4. Повеќегодишно финансирање

Поголем дел од министерствата даваат повеќегодишни грантови, кои се доделуваат на организации кои се покажале како квалитетен и стабилен обезбедувач на услуги и активности кои се од интерес за јавноста и соодветствуваат на целите и политиките на работа кои ги спроведува министерството. Повеќегодишното финансирање првенствено се гледа како начин да се постигне повисок квалитет на програмите со тоа што на ГО им се нуди стабилен извор, а со него и можноста да подготвуваат ефикасни повеќегодишни финансиски и програмски планови. Истовремено, тие се и начин да се намали непотребниот административен товар на годишните јавни повици во случаи кога практиката покажала дека потребите на корисниците се скоро исти од година во година, или можат соодветно да се одредат само со програмите кои постојано течат подолг временски период.

Повеќегодишните грантови имаат построги услови за влез од едногодишните програми за финансирање. Некои финансиери како услов поставуваат подолг период на работа, конкретни препораки (на пример, слични успешно спроведени програми во минатото), редовна испорака на услуги/ постојан пристап на корисниците кон услугите, посебни верификации од страна на властите (на пример, во случај на програми за социјална заштита).

Еден пример за тоа како јавните финансиери сметаат дека програмите на ГО се посоодветни за повеќегодишно финансирање е системот на финансирање на програмите за социјална заштита на Директоратот за социјални работи во Министерството за труд, семејство, социјални работи и еднакви можности.

Најдобра практика: комбинација на годишно и повеќегодишно финансирање на Директоратот за социјални работи

Директоратот за социјални работи во Министерството за труд, семејство, социјални работи и еднакви можности кофинансира три вида програми за социјална заштита: јавни програми за социјална заштита, развојни програми и експериментални програми. Јавните програми за социјална заштита се долгорочни, добро разработени и востановени програми, кои се сертифицирани од страна на Социјалната комора и се кофинансираат за период од 10 години. Развојните и експерименталните програми, во кои се развиваат нови методи и пристапи за превенција и решенија за проблемите на ранливите групи се кофинансираат за период до 3 години. На овој начин, Министерството постигнува долгорочна ефикасност, развој и одржливост на висококвалитетни програми, а сепак нуди финансирање понови, понеразвиени програми, кои течат во период од 1 до 3 години.

8 Волонтерските организации се организациите кои ќе изберат да влезат во посебен регистар на волонтерски организации и последователно мораат да работат според малку построги правила, на пример во однос на известување за волонтерската работа на своите организации, како резултат на тоа, можат да имаат пристап до некои помали бенефиции.

9 Forbici, G. in Divjak, T: Public calls for non-governmental organisations (Guide for planning, implementation and evaluation of national public calls) CNVOS, 2015. стр.

III. УНГАРИЈА

1. ПРЕГЛЕД НА ДРЖАВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ НА ГО ВО УНГАРИЈА

Во 2002 година, Унгарија ја донесе првата *Стратегија за граѓанското општество*, која ги дефинира приоритетите и целите за развој на граѓанскиот сектор во Унгарија и го означи почетокот на еден успешен период на брз развој на секторот во Унгарија. Меѓу другото, стратегијата вклучи и финансиска одредба која вели дека владините средства во непрофитниот сектор мораат да изнесуваат минимум 40% од неговиот вкупен приход. Навистина, по ова уделот на државното финансирање во непрофитниот сектор постојано беше над 40% цела деценија (2003-2012). Откако стратегијата е укината во 2012 година, уделот на државното финансирање во непрофитниот сектор се намали, на пример на 35% во 2013 година, 5% помалку во споредба со 2012 година.¹⁰ Меѓутоа, важно е да се каже дека овие податоци, како и повеќето други официјални статистички податоци за унгарскиот непрофитен сектор, го покажуваат приходот на целиот сектор, а не одделно на класичните ГО, тој исто така вклучува и други непрофитни субјекти, како компании од јавен интерес (непрофитни деловни корпорации), јавни фондации, здруженија за јавно право, синдикати и друго. Особено компаниите од јавен интерес и јавните фондации претставуваат значителен дел од непрофитниот сектор во Унгарија (на пример во 2012 година тие примија повеќе од 52% од јавната поддршка).¹¹ Во однос на (реалните) ГО, процентот на државното финансирање отсекогаш бил малку помал, некаде до 35%, а во годините од 2012 до 2014 постојано е меѓу 30-31%.

Државното финансирање на класичните ГО не се намали номинално, токму спротивно, продолжи полека да расте од 2012 до 2014 година. Меѓутоа, структурата на приходот на унгарскиот граѓански сектор значително се смени во последните години. Државните фондови претставуваа најголем извор на приход за ГО, но сега се на второ место. Во 2014 година, на пример, 31% од приходот на ГО е државно финансирање, 35% приватно финансирање, 23% сопствени приходи поврзани со мисијата, додека деловниот приход изнесува 9%. Најголемиот дел од државното финансирање на ГО во Унгарија доаѓа од централно (државно) ниво, околу 80-90%, додека 10-20% од фондови од локално (општинско) ниво (локални совети, градоначалници, локални даноци).¹²

Табела 2: Преглед на државното финансирање на ГО во Унгарија

		2012	2013	2014
		2012	2013	2014
а.	Број на регистрирани ГО	65.255	64.542	63.894
б.	Вкупен приход на класични ГО (милиони ЕУР)	1.538	1.664	1.855
в.	Приход на ГО од државно финансирање(милиони ЕУР)	461,4	499	554
г.	Процент на државно финансирање во вкупниот приход на ГО	30%	30%	31%
д.	БДП (милиони ЕУР)	122	124	129
ѓ.	Удел на приходот на ГО во БДП	(1,26%)	(1,34%)	(1,38%)

1 EUR=315.6 HUF

10 Kákai, László: Focus on NGOs, Nonprofit organizations in Europe and Hungary, 2015; University of Pécs, Department of Political Studies, стр. 50.

11 Ibid., стр. 52.

12 Hadzi-Miceva, K.: Legal and Institutional Mechanisms for Government-NGO Cooperation in Hungary, Estonia and Croatia. The International Journal of Not-for-Profit Law Volume 10, Issue 4, August 2008.

2. ИЗВОРИ ЗА ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ И МЕХАНИЗМИ НА РАСПРЕДЕЛУВАЊЕ

Во последниве години системот за државно финансирање на ГО во Унгарија помина низ значителни промени. Од 2012 година, укинати се неколку механизми, кои беа дел од примерен систем за финансирање на ГО во регионот, како Стратегијата за граѓанско општество и Националниот граѓански фонд, кои долго време служеа како примери на позитивни, високоинклузивни практики во процесот на финансирање на активностите на ГО.

2.1. Извори за државно финансирање

Во моментот, скоро сите фондови за ГО се насочени преку централниот буџет, а единствениот ресурс независен од државниот буџет е *механизмот на проценти*, кој им овозможува на даночните обврзници да одделат 1% од својот данок на приход за квалификувани ГО.¹³ Во минатото, Унгарија веќе имаше успешен систем од неколку различни независни извори за финансирање. ГО во Унгарија добиваа поддршка од таканаречените државни средства, кои беа посебни буџетски единици под надлежност на соодветни министерства и се финансираа од посебни буџетски фондови и надворешни небуџетски извори, како даноци, придонеси и казни. Овие фондови доаѓаа од извори, независни од буџетот на министерствата и ги менаџираше одлучувачко тело, кое беше релативно независно од соодветното министерство.¹⁴

Според претставниците на граѓанскиот сектор во Унгарија, кога овие фондови се укинаа, се изгуби извесен степен на автономија во финансирањето на ГО.

2.2. Канали и механизми на распределување

Директната буџетска поддршка се распределува на ГО преку различни канали, на пример преку владата, извесен број министерства или автономни фондови (како Националниот фонд за соработка или Културниот фонд). Финансиите се распределуваат во сите три различни вида: грантови, договори за услуги и директна нормативна поддршка од државата и буџетите на министерствата (на пример, субвенции за социјални организации) итн.¹⁵

Сега, ГО најмногу добиваат државно финансирање од буџетите на министерствата. Финансирањето главно се обезбедува преку директна поддршка, грантови од различни програми за грантови кои ги води министерството или преку распределба на *државни средства*. **Државни средства** се посебни буџетски ставки и основни програми, кои работат под надлежност на соодветни министерства. Некои од нив, како Националниот културен фонд, имаат долга традиција и успеале да задржат извесно ниво на автономија. Националниот културен фонд редовно доделува фондови на ГО и има тело за донесување одлуки независно од надлежното министерство. Парите од државните фондови се доделуваат во вид на грантови или договори за услуги. Процедурите за распределба на средства се до некаде неконзистентни – можат значително да се разликуваат од еден фонд до друг, па дури и од една година до друга.

2.2.1. Механизам на проценти

Важен и долгорочен извор на државно финансирање за унгарските ГО е таканаречениот „механизам на проценти“, кој им овозможува на даночните обврзници да одделат 1% од својот данок на приходи за квалификувани ГО. Механизмот беше прв од овој вид во регионот на ЦИЕ и беше воспоставен како одговор во врска со фаворизирањето одредени групи ГО наспроти други – беше наменет за деполитизирање на владината поддршка со предавање на одлуката на даночните обврзници. Иако не е голем извор кој би можел да претставува значителен удел на финансирање за

13 Квалификувани ГО се ГО кои се регистрирани барем 2 години, работат на активности од јавен интерес (мораат да покажат дека она што го работат е јавен интерес) и се регистрирани кај даночните органи.

14 Hadzi-Miceva K., and Suplisson, F.: Overview of State Funding Schemes for Civil Society Organizations, ECNL and COW I/A (2007), стр. 21.

15 Legal and institutional mechanisms for Government-NGO Cooperation in Hungary, Estonia and Croatia (2007), стр. 144.

поголеми проекти и програми, тој е извор со најширок опфат, на пример, во 2009 година, 25.389 ГО добиле дознаки, што е 38,4% од секторот. Поддршката на централната власт била на второ место, за околу 28% од НВО.¹⁶ Во 2013 година, 24.524 НВО добиле дознаки од механизмот на проценти, што претставува 38% од секторот, а во 2014 година 25.106 од НВО добиле дознаки (39,3%).

Постојат забелешки во однос на шемата на проценти на Унгарија, главно во однос на прашањето дали помага или одмага во развојот на филантропската култура на подолг рок. Може да се тврди дека ако се воведат во соодветен контекст и во соодветно време (кога другите извори не се доволни за развој на ГО), може да претставува важен дополнителен извор на финансирање, како и да помогне да се развие разбирање за важноста на ГО меѓу населението и да создаде врски, меѓу ГО и нивните бази.¹⁷ Можеби е важно да се напомене дека рестрикцијата на фондовите кои можат да се распределат за поддршка на ГО без јавен повик за предлози се смета за добра практика во ЦИЕ¹⁸, а механизмот на проценти не е исклучок на ова. Сумата од дознаки од 1% изнесува околу 22 милиона евра годишно.

2.2.2. Национален граѓански фонд

Националниот граѓански фонд во Унгарија е тело за доделување грантови основано во 2003 година, чија цел е поддршка на функционирањето и развојот на ГО со покривање на основните оперативни трошоци, истражување и други видови активности, кои се сметаат за приоритет во финансирањето на ГО од страна на неговиот совет. Дава оперативни грантови, кои се наменети за **дополнување на механизмот на проценти**, бидејќи владата сфати дека повеќето даночни обврзници не го користат своето право за давање донации на ГО.

Советот беше основното раководно тело на фондот, кое имаше генерални административни функции во фондот - тоа ги поставуваше приоритетите на фондот, ги распределуваше неговите средства и подготвуваше релевантни правила за поддршка на ГО. Иако фондот го координираа различни министерства во различно време, почнувајќи од Министерството за труд и социјални работи, а завршувајќи со Министерството за администрација и правда, советот на фондот имаше надлежност да подготви своја политика за механизмите на финансирање и да ги одреди приоритетите и насоките за развој на секторот. Ова значеше дека првпат, Националниот граѓански фонд им дозволи на претставниците на ГО да бидат значително вклучени или дури одговорни за распределувањето на фондовите на ГО (види во дел 2.3. подолу).

2.2.3. Национален кооперативен фонд

Во 2012 година, Националниот граѓански фонд е укинат и до извесен степен заменет со Националниот кооперативен фонд. Меѓутоа, овој вториов има сосема нова правна основа и нова институционална структура. Иако примарната цел – поддршка на оперативните трошоци и програми на ГО, останува иста, изворите на фондот повеќе не се врзуваат за дознаките од 1% и наместо тоа, се дефинираат во годишниот државен буџет. Ова значи дека фондовите се значително намелени во споредба со Националниот граѓански фонд. Во периодот 2012-2014 се одделувале околу 3,1-3,3 милијарди унгарски форинти (во споредба со годишните суми за граѓанските фондови од околу 7 милијарди), но потоа пак се покачиле на 5,3 милијарди. Важно е да се напомене дека сумата за организациите кои се финансираат падна за 50% во однос на Националниот граѓански фонд.

Сепак големата промена се однесува на структурата за одлучување - додека Граѓанскиот фонд имаше комисији за оценување (тн. колеџи), а во самиот совет доминираа директно избрани претставници на ГО, во Кооперативниот фонд 2/3 од делегатите се именувани од страна на некое владино тело, а само 1/3 се избрани. Понатаму, претседавачот на советот има дискрециски овластувања да ги поништи одлуките на колеџите, што не беше случај порано.

Друга важна разлика е дека во случајот на Граѓанскиот фонд сите средства се дистрибуираа преку отворени грантови, а сега 10% се дистрибуираат по одлука на министерот.

¹⁶ Ibid, стр. 148.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

2.3. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределување

Нема правило кое обезбедува учество на ГО во одлуките за државното финансирање. Меѓутоа, има некои добри практики кои можат да се забележат со текот на годините.

Најдобра практика: Министерството за земјоделство и зелени извори

Еден од најтранспарентите и најинклузивни механизми за грантови на министерствата е оној на Министерството за земјоделство (кое е одговорно за заштита на околината) посветен на еколошки НВО, наречен „Зелен извор“. **Избрани претставници на НВО учествуваат во подготовката на повикот, оценувањето** и скоро во секој чекор на процесот. За жал, распределбата се намалува секоја година и во 2016 се распределни околу 70 милиони унгарски форинти (225.000 евра).

Најдобра практика: Национален граѓански фонд и учество на ГО во процесот на распределување

Во текот на десетте години додека работеше, Националниот граѓански фонд се покажа како високоинклузивен механизам за финансирање. Со фондот управуваше совет, кој ги **одредуваше приоритетите на фондот, ги распределуваше средствата и подготвуваше општи правила за регулирање на поддршката на ГО**. Членството во советот се состоеше од двајца претставници на собраниската комисија за граѓанско општество, три претставници од министерството и дванаесет претставници од граѓанското општество. Од дванаесетте претставници на граѓанското општество, шест беа избрани од национални организации, а другите седум од претставници од регионите. Избраните претставници на ГО беа и членови на сите регионални и други комисији, кои решаваа за распределбата на фондовите.

3. ПРОЦЕДУРИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА ДРЖАВНИ СРЕДСТВА

3.1. Законски основи

Процедурите во државното финансирање на ГО се опфатени со *Законоџ за нејрофитна работи*, кој е донесен на крајот на 2011 година и влезе во сила на почетокот на 2012 година. Меѓу другото, законот ги регулира правилата за распределба на средства од страна на Националниот кооперативен фонд. Универзално применливите принципи и процедури во неговата легислатива која се однесува на владино финансирање на ГО се исто така дефинирани и со *Законоџ за транспарентност на државнојто финансирање* (усвоен во 2008 година, ревидиран во 2010). Меѓутоа, што се однесува до детални процедурални одредби и минимални стандарди, нема универзални правила за сите финансиери (министерства).

3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање

Најдобра практика: Стратегија за граѓанското општество¹⁹

Во 2002 година Унгарија стана една од првите земји во регионот која усвои стратешки документ, кој ги одреди основните принципи за добро партнерство меѓу државата и НВО. Не само тоа, стратегијата исто така вклучи конкретни заложби во однос на можности за финансирање од страна на владата како основен аспект за обезбедување реализација на целите кои беа договорени.

За да се обезбеди реализацијата на другите цели, Стратегијата за граѓанско општество си постави дополнителна цел да го зголеми уделот на буџетските средства на 40% од вкупните приходи на непрофитниот сектор до крајот на владиниот мандат. На овој начин, Стратегијата јасно кажа дека Унгарија се обиде да го коригира она што тогаш беше најниско ниво на државно финансирање на ГО меѓу земјите-членки на ЕУ. Следната година, државните фондови навистина се зголемија на преку 40% и постојано беа толкави до 2013 година.

¹⁹ Стратегијата повеќе не е во сила од 2012 година. Нова стратегија сè уште не усвоена.

3.3. Објавување на јавните повици, критериуми за избор и процедура за избор

Правилата на процедурите значително се разликуваат од едно министерство или друго тело до друго. Нема генерални правни документи кои детално ги регулираат процедурите, па затоа е тешко да се опишат општите правила и стандарди. Често, процедуралните правила исто така се разликуваат од една до друга година и тоа бара дополнителни напори за прилагодување од страна на НВО.

Еден од стандардите кој стои во скоро сите јавни повици, е дека критериумите за избор секогаш се објавуваат во јавниот повик, често вклучувајќи и правила за бодирање. Одлуките обично се донесуваат во комисији (колеџи).

4. МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ

Повеќегодишното финансирање и авансните плаќања не се практикуваат во Унгарија. Кофинансирањето проекти на ЕУ исто така значително се намали. Меѓутоа, Унгарија има долга традиција на институционална поддршка и оперативни грантови.

3.1. Оперативни грантови

Најдобра практика: Оперативните грантови во Унгарија

Унгарија рано ја препознава важноста на финансирањето на основите оперативни трошоци. Иако имаше многу фактори кои придонесуваат кон основање на Националниот граѓански фонд, од кои еден сигурно беше дека оперативните трошоци на НВО требаше да се финансираат бидејќи нивните потреби не беа доволно земени предвид од страна другите донатори, додека НВО остануваа „слаби во делот на организациските капацитети“ и стабилноста, а камоли развојот, не беа можни.²⁰ Целта да се понуди доволна оперативна поддршка се одразуваше и во практиката на НГФ. Иако Националниот граѓански фонд може да обезбеди финансирање за различни цели, вклучително грантови за конкретни активности, во практика нејзиниот приоритет (дефиниран од страна на советот на НГФ) постојано решавал да им даде предност на покривањето на основните оперативни трошоци на ГО, истражувањето и другите видови активности. Околу 60% од средствата на НГФ се распределени за покривање на оперативните трошоци. Освен ова, поддршка и проекти насочени кон развој на целиот граѓански сектор (на пример, истражување, образование, вмрежување).

IV. ЕСТОНИЈА

1. ПРЕГЛЕД НА ДРЖАВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ НА ГО ВО ЕСТОНИЈА

Се смета дека распределбата на државни средства на ГО претставува околу 2% од вкупниот државен буџет на ГО во Естонија. Тешко е да се добијат прецизни податоци за опфатот на државното финансирање во Естонија поради тоа што фондациите и здруженијата (двете основни форми за постоење на ГО) исто така можат да ги основаат и државата и органите во јавниот сектор. Сепак, еден брз преглед на паричните трансфери од државниот буџет дава процена дека во 2014 година околу 147 милион евра од јавни финансиери се распределни на ГО.²¹ За 2015 година, пресметано е дека преку 66,7 милиони евра се дистрибуирани на ГО од страна на министерствата (значително зголемување од 2007 година, кога се дистрибуираа околу 44 милиони евра²²), а нема точни информации во цифри за посредниците (органите преку кои индиректно се дистрибуираат средствата на министерствата и другите буџетски фондови). Во моментот има заеднички напори на Мрежата на естонските непрофитни организации (НЕНО) и Министерството за финансии за да се добијат и да се објават попрецизни податоци за државното финансирање на ГО во иднина.²³

Табела 3: Преглед на државното финансирање на ГО во Естонија

		2012	2013	2014
а.	Број на регистрирани ГО	31.562	30.247	31.477
б.	Вкупен приход на ГО	N/A	N/A	N/A
в.	Приход на ГО од државно финансирање(ЕУР)	N/A	N/A	147 313 696*
г.	Приход на ГО од државно финансирање само на национално ниво (ЕУР)***	N/A	N/A	N/A
д.	Вкупен државен буџет**** (милијарди ЕУР)	6,12	7,7	8
ѓ.	БДП (милијарди ЕУР)	18,1	19	19,1
е.	Удел на приходот на ГО во БДП	N/A	N/A	0,77%

*Иодатоциите се од државно финансиран портал кој дава брз преглед на паричните трансфери од државниот буџет

2. ИЗВОРИ НА ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ И КАНАЛИ ЗА РАСПРЕДЕЛУВАЊЕ

Естонија има разновиден систем на финансирање на ГО, кој користи различни извори за финансирање и дистрибуира фондови преку извесен број разновидни канали. Јавните извори за финансирање на ГО можат да се поделат во две основни групи: фондови од централниот државен

21 Според естонскиот државно-приватен портал; <https://www.eesti.ee/eng/start>, пристапено на 20.04. 2016.

22 Public funding for civil society organisations: Good practices in the European Union and Western Balkans, European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), January 2011, стр. 11.

23 Информациите за државното финансирање на ГО во Естонија се добиени преку прашалник, на кого одговорија претставниците на НЕНО во април 2016 година.

20 Bullain, N.: Learning points from the National Civil Fund in Hungary, European Center for Not-for-Profit Law, прво објавен во билтенот на НЕНО (Infoleht nr. 3-4, 2007), стр. 1.

буџет и фондови од лотаријата. Иако според законодавството сите извори за државно финансирање на ГО на национално ниво технички одат преку државниот буџет, вклучително и данокот на игрите на среќа, важно е да се забележи дека *Законоџ за данок на иѓриџе на среќа*²⁴ ја одредува намената на данокот за ГО. Тоа се прави или со директно префрлање на ГО (на пример, Црвен крст) или преку конкретни независни финансиери за конкретни цели, преку кои вообичаено се редистрибуираат фондови на ГО (на пример, Културниот фонд или Советот за данок на игрите на среќа), па така приходите од коцкање се значително понезависен и директен ресурс. Истото важи и за акцизата на алкохол (иако помал дел, 3,6% од собраниот данок), кој се распределува директно на Културниот фонд врз основа на *Законоџ за акцизи на алкохол, џуџун, џорива и сџруја*.²⁵

Средствата се дистрибуираат на децентрализиран начин, од страна на многу различни тела: министерства, посредници кои служат како тела за распределба на грантови, агенции за спроведување политики на работа во одделни области (на пример, Центарот за работа со млади, Одборот за заштита на потрошувачите) и Националната фондација за граѓанско општество. Иако повеќето тела за доделување грантови (министерства, агенции, посредници) доделуваат фондови врз основа на национални стратегии и политики за работа во нивните области на дејствување, Националната фондација за граѓанско општество распределува фондови за организациска поддршка и развој на ГО во сите области, на пример, грантови за настани на граѓанското општество, грантови за иновативни идеи, грантови за истражување, Програмата за локални иницијативи итн. Финансирањето е релативно предвидливо и стабилно секоја година, организациската поддршка често се базира на долгорочни традиции на соработка.

Трендот во однос на каналите на распределба е министерствата да ги насочат своите напори на развој на политиките на работа кога даваат проекти за финансирање или договори за партнерство на агенциите за спроведување на политиките на работа во своите области на дејствување (на пример, Центарот за работа со млади, Одборот за заштита на потрошувачите) или на посредник кој служи како фонд.

2.1. Распределување на данокот на игрите на среќа

Законоџ за данок на иѓриџе на среќа ја поставува законската рамка за сите игри на среќа во Естонија и одредува дека сиот данок од коцкање (кој изнесува 18% од продажбата на класичните и инстант-лотарии и 10% од лотариите со броеви) мора да се донира за добра кауза. Данокот на игрите на среќа се распределува на следниов начин: 46% од Културниот фонд, 3,95% на Црвениот крст, 12,75% на регионални инвестициски програми (проекти поврзани со семејство, здравство, постари, лица со посебни потреби итн.), 37,4% за образовни, спортски и здравствени проекти. Фондовите на последнава група се распределуваат преку Советот за данок за коцкање и се дистрибуираат на следниот начин: 32% за наука и образование, 22% на Олимпискиот комитет, 10% на други спортски проекти, 32% на социјални проекти, 4% на проекти од културата.

2.2. Национална фондација за граѓанско општество

Националната фондација е основана во 2008 година како одговор на постојаните проблеми кои ги имаа естонските НВО со својот „...економски капацитетџ, џогдоџivenessџ за вклученостџ, финансирање активностџи за засџајување, зависностџ на џроектџи и групџи сџраџешки, инсџиџиуционални џрашања и џрашања за одржливостџ“.²⁶ Концептот на фондацијата е наменет да ги надополнува средствата за проекти и програми за да се одговори на проблемот со недоволно проектни средства за да се обезбеди финансиската одржливост неопходна за развој на НВО.

Фондовите од фондацијата набргу станаа важен комплементарен извор за финансирање проекти и програми распределени на други јавни финансиери, со поддршка на развојот на НВО, без оглед на нивната област на дејствување. Преку повици за предлози, барателите можат да се пријават

за оперативно финансирање врз основа на своите развојни потреби посочени како резултат на самопроцена или за развој на претходно одреден конкретен капацитет.

Националната фондација е исто така пример на фонд кој функционира како дел на поширок концепт за соработка меѓу владата и граѓанското општество. Во 2002 година усвоена е Стратегијата за граѓанско општество на Естонија (ЕКАК), подготвена во соработка со граѓанското општество, а подоцна е основана Националната фондација во рамките на Стратегијата и сега служи како важно тело за спроведувањето на стратегијата.

Финансирањето на ГО од страна на Националната фондација е стабилно со години, на сума од 2,48 милиони евра.

2.3. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределување

Естонија е редок пример кај анализираните земји која усвоила правен документ кој експлицитно се однесува на прашањето на учеството на ГО во процедурите за дистрибуција на државни средства. Еден од принципите на *Насокиџе за финансирање од јавниот буџетџ* (видете повеќе за правната основа во 3.1. подолу) кажува дека корисниците мора да се вклучат во подготовката на моделите за финансирање во соодветната област и отворените повици. Освен ова, произлегоа неколку практики на вклученост на ГО и нивните претставници во процесот на државно финансирање.

Најдобра практика: Улога на претставниците на ГО во Надзорниот одбор и во комисиите за евалуација на Националната фондација за граѓанско општество

1. Наздорен одбор

Националната фондација ја управува Надзорниот одбор, кој се состои од 5 претставници на граѓанското општество, двајца претставници на собранието – еден од коалицијата на власт, еден од опозицијата, претставник на Министерството за финансии и од Министерството за внатрешни работи и еден претставник на Советот на црквите. Претставниците на ГО се избрани на отворен повик за пријави и ги претставуваат интересите на граѓанското општество во **одредувањето на стратешките приоритети на фондацијата, условите за одобрување и условите за повиците, вклучително критериумите за избор** итн. Во некои случаи, одборот ја одобрува конечната одлука за распределување на фондовите. Членовите на одборот се избираат за мандат од три години.²⁷

2. Експертска група

Понатаму, претставниците на ГО исто така се вклучени во експертската група, која ги оценува пријавите и поднесува предлози за финансирање. Членовите се или претставници на ГО или имаат искуство во работа на ова поле. Експертската група се составува преку отворен повик секои три години. Избраните експерти потпишуваат декларација за избегнување конфликт на интереси.

Нивните задачи се да **ги проценат и оценат проектите**, користејќи список на критериуми за отворени повици за кои решава Надзорниот одбор. **Секоја пријава мора да се процени и оцени од страна на три експерти**. Управниот одбор има право да избере **еден експерт надвор од експертската група** за да ги оцени проектите за секој посебен повик за предлози, ако е потребно посебно знаење од некоја област.²⁸

Најдобра практика: Усвојување на естонската Стратегија за граѓанско општество (ЕКАК)

Друг случај на високоинклузивен процес, кој исто така индиректно влијае на државното финансирање на ГО, е усвојувањето на естонската Стратегија за граѓанско општество, која е подготвена со помош на граѓанското општество, главно преку отворени консултации на сите нивоа на процесот. Исто така, содржи детални одредби за активностите и договорите кои треба да се спроведат од страна на организации-чадори, кои се стратешки партнери на министерството. Овие

24 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013105/consolide>, пристапено на 20.04.2016.

25 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112013012/consolide>, пристапено на 20.04.2016.

26 Концепт за Националната фондација за граѓанско општество, Талин, 2007.

27 <http://www.kysk.ee/the-supervisory-board>, пристапено на 20.04.2016

28 <http://www.kysk.ee/the-expert-group>, пристапено на 20.04.2016

активности вклучуваат развојни активности (вмрежување и градење стратегија за филантропија, активности за промовирање социјални иновации, зајакнување на социјалните претпријатија, следење на државното финансирање не ГО, подобрување на вештините за застапување и поддршка за комуникација, обуки, претставување на интересите на ГО). Се дефинира потребното обезбедување средства за стратегијата, фондовите главно се користат за договори со три стартешки партнери, освен ова, Националната фондација објавува отворени повици за програми во согласност со стратегијата.

3. ПРОЦЕДУРИ ЗА РАСПРЕДЕЛУВАЊЕ

3.1. Законски основи

Има неколку регулативи кои ги регулираат процесите на државно финансирање во Естонија, секоја од нив се однесува на посебна област. Некои од регулативите се усвоени врз основа на законска одредба која се однесува на одреден сектор или област, додека другите се усвоени по иницијатива на надлежно министерство, кое ја увидело потребата да ги одреди правилата за подготовка на повици, оценка и следење на проектите.

Во 2012 година, усвоени се посебните *Насоки за финансирање на граѓански организации од државниот буџет*. *Насокиите* се необврзувачки документ донесен од страна на владата за општа употреба. Освен ова, повеќето министерства имаат подготвено и свои правила или насоки за организирање отворени повици и партнерства.

Иако необврзувачки, *Насокиите* обично се следат и се сметаат за основна добра практика. Од нивното донесување, некои министерства и други финансиери од јавниот сектор (Националната фондација, Комисијата за данок на игрите на среќа итн.) ги реформираа своите процедури во однос на овие насоки. Меѓутоа, не ги следат сите финансиери *Насокиите* во ист степен, што може да се припише на недостатокот на искуство и вештини потребни за реформи на внатрешните процеси. Едно неодамнешно истражување кое го спроведе НЕНО сепак покажа дека повеќето министерства се согласуваат со потребата за подобрување на процесот на избор за тој да биде потранспарентен, да се подобри квалитетот на комуникацијата со барателите и, како резултат на тоа, да има повеќе влијание со финансирањето.

НЕНО во моментот завршува извештај во сенка за процена на тоа како *Насокиите* се спроведуваат во пракса. Главното прашање во врска со нивното спроведување е дека собранието често одлучува да поддржи список на организации директно, овие директни средства на министерствата им отежнуваат или прават да им биде невозможно да ги следат *Насокиите* и нивните процедури.

3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање

Една одредба на *Насокиите* вели дека финансирањето од државниот буџет мора да биде во согласност со јавниот интерес, кој се дефинира во националните стратегии. Министерствата во најголем дел го следат ова правило, земајќи ги националните стратегии кога одредуваат цели, приоритети и критериуми за јавните повици. Како дел од нивниот пристап, се следат резултатите на финансирањето.

Гореспоменатата естонска Стратегија за граѓанското општество е еден пример на најдобра практика која успешно се користи во пракса, вклучително и како основа за државно финансирање на мрежи-чадори. Друг пример е стратегијата на внатрешна безбедност, усвоена од истото министерство, Министерството за внатрешни работи.

Најдобра практика: Стратегијата за внатрешна безбедност

Стратегијата за внатрешна безбедност на Министерството за внатрешни работи е подготвена во соработка со волонтерски организации, регионални центри и организации од заедницата,

а сите се исто така активно вклучени и во спроведувањето на стратегијата. Претставниците на министерството кои беа вклучени во дискусиите и подготовката на стратегијата нагласија дека спроведувањето на стратегијата немаше да биде можно без партнерство со граѓанското општество. Се обезбедуваат финансии за организации кои ангажираат волонтери, не како делегирана услуга, туку како поддршка за вклученоста на заедницата и волонтерите, инвестиција во самопомош и капацитети на заедниците и мрежите волонтери. Некои од главните партнери за стратегијата се Естонската асоцијација на доброволните спасувачи, Стража во соседството и Естонската организација на поморските спасувачи. Повиците за предлози се објавуваат за да се распределат средства на проекти кои вклучуваат организации базирани во заедницата и нивни иницијативи во спроведување на стратегиите.

3.3. Објавување на јавниот повик

Регулативите и правилата на процедурите за државно финансирање на ГО содржат основни одредби за минимални стандарди за објавување на јавниот повик, како²⁹:

- каде треба да се објави јавниот повик;
- дека критериумите за избор мора да се секогаш достапни;
- дека сите неопходни формулари за пријавување мора лесно да се достапни за барателот;
- дека рокот за пријавување мора секогаш да е јасно дефиниран во јавниот повик;
- дека сумата на расположливи средства и дозволената сума по грант треба да се дефинираат итн.

Донаторот/обезбедувачот на државните фондови обично исто така го објавува рокот за својата конечна одлука во процедурата, па барателот знае како да ги планира своите активности.

3.4. Оценување на пријавите

Критериумите за избор обично се дефинираат во нормативниот акт кој исто така ги одредува процедуралните правила за распределување на средствата во одредена област. Овие нормативни акти и критериуми обично се исто така поврзани со стратегиите и другите документи за политиките на работа. Табелите со бодирање обично се објавуваат на веб-страницата со другата тендерска документација.

Насокиите велат дека процесот на оценка треба да се спроведе од страна на независна комисија за оценување, дека сите баратели мораат да имаат подеднаков пристап до финансирањето, дека финансирањето мора да биде транспарентно итн. Ова, меѓу другото, значи дека одлуката мора да се донесе **само врз основа на објавените критериуми за избор** и во однос на стратешките цели, кои јасно се назначени во јавниот повик или на друг начин се јасно и јавно достапни.

Најдобра практика: Процесот на евалуација на Националната фондација за граѓанско општество

Во процесот на евалуација е вклучена група експерти, многумина од нив граѓански активисти - три експерти даваат свое мислење според објавените критериуми, барателите се известуваат за резултатите на повикот во вид на информации за рангирањето и повратните информации од експертите за оценување на пријавите.

²⁹ Бидејќи во употреба има бројни релевантни регулативи, ја побаравме оваа анализа на типичните одредби на повикот преку нашиот прашалник - анализата ја обезбеди и ја пренесе НЕНО за целите на ова истражување преку прашалникот.

3.4.1. Спречување конфликт на интереси во процесот на евалуација

Давателите на јавни финансии го спречуваат конфликтот на интереси на различни начини.

Најдобра практика: Националната фондација и спречување на конфликтот на интереси

Одредба на Асоцијацијата на естонската национална фондација вели (член 3.10.2):

„Ниеден член на надзорниот одбор не може да има личен интерес за здобивање со средствата кои ги распределува Фондацијата. Во случај на конфликт на интереси, а и кога се дискутира за прашањето за трансакции меѓу член на надзорниот одбор и Фондацијата или судски спор против него, членот на надзорниот одбор нема да учествува во одлучувањето по прашањето и нема да гласа по тоа прашање“.

Најдобра практика: Културниот фонд и спречување на конфликтот на интереси

Законот за културниот фонд од 2002 година го регулира спречувањето на конфликтот на интереси на малку поразличен начин, со дефинирање засегнати лица, на кои им е забрането да пренесуваат или да се здобиваат со добра од Културниот фонд. Овие лица се:

- 1) членовите на надзорниот одбор и директорот на Културниот фонд и другите вработени во Културниот фонд;
- 2) брачните другари и блиските роднини на членовите на надзорниот одбор или вработените, во согласност со Законот за антикорупција;
- 3) ревизор на Културниот фонд;
- 4) компаниите во кои лицата под 1) и 3) имаат директно или преку други лица повеќе од 10 проценти од акционерскиот капитал;
- 5) компаниите во кои лицата под 1) и 2) од овој дел се членови на управувачките тела.

3.5. Образложен одговор

Нема закон или регулатива која дефинира обврска да се даде образложен одговор, меѓутоа тоа е добра практика која ја следат сè поголем број финансиери, кои започнаа да даваат и образложен одговор на пријавата, освен одлуката и рангирањето на апликацијата. Во процедурите на Националната фондација, барателите добиваат значителни повратни информации од експертите за оценување.

3.6. Објавување на резултатите

Резултатите обично се објавуваат на веб-страницата на финансиерот. Некои институции исто така ги објавуваат договорите и извештаите, додека други објавуваат само краток опис на проектите кои се финансирани.

3.7. Отчетност

3.7.1. Практики за известување

За повеќето процедури за распределување има правила кои бараат и финансискиот и наративниот извештај за доделените јавни средства да се поднесат на финансиерот. Финансиерите обично вклучуваат формулари за известување (финансиско, наративно) заедно со други информации за процедурата на финансирање. На пример, Министерството за правда има подготвено веб-страница за проектите финансирани за спроведување на Стратегијата за спречување криминал, на која редовно се објавуваат сите неопходни информации за известувањето.

Досега, повеќе внимание се посветува на конечните извештаи, додека објавувањето детални периодични извештаи е помалку присутно. Некои финансиери објавуваат извештаи на својата страница, а некои бараат од грантистите да ги објавуваат извештаите и другите релевантни информации за грантот на своите веб-страници. Исто така, има внатрешни мерки на граѓанскиот сектор, како договорот на НЕНО со своите членки дека членките ќе ги објавуваат своите извештаи на неговата веб-страница.

3.7.2. Следење и евалуација

Легислативата не ги дефинира директно процедурите за следење и евалуација на јавно финансираните проекти. Меѓутоа, бидејќи насоките за финансирање на ГО од државниот буџет исто така зборуваат за влијанието (резултатите), повеќе институции започнаа да подготвуваат практики за оценување на резултатите и влијанието од финансирањето. Практиката сè уште не е целосно развиена, што делумно може да биде резултат на децентрализираниот модел на финансирање на Естонија, кој ги нагласува добрите практики наместо централно регулиран систем. Иако ова може да овозможи посебно скроен дизајн на модели на финансирање во различни области, лошата страна може да биде тоа што на министерствата им треба време да спроведат одредни насоки и неопходни практики.

Сепак, има и примери на добри практики на следење и евалуација. Националната фондација за граѓанско општество служи како пример за давање рамка за следење и евалуација на институционалниот развој на организациите.

Најдобра практика: Следење и евалуација на естонската Национална фондација за граѓанско општество

Во Естонија, Националната фондација за граѓанско општество ги одредува принципите за евалуација на институционалната стратегија преку активности за оценување, спорадично следење на финансираните организации и годишни оценки кои ги спроведува одборот на НФЦС.

Одборот и раководителот на НФЦС ги следат принципите на процената за да ги оценат нивните активности и општото влијание и дејствуваат во насока на тоа да се постигне подобро работење и поголемо влијание. Активностите за оценка се планираат во акцискиот план и буџетот на НФЦС и се одразуваат во известувањето.³⁰

4. МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ

Најчестите инструменти за обезбедување финансиска одржливост кои се користат во Естонија се грантовите за институционална поддршка/оперативните грантови (особено кај Националната фондација за граѓанско општество, видете погоре), авансните плаќања и повеќегодишните проекти.

4.1. Оперативни грантови

Оперативните грантови се особено присутни кај Националната фондација за граѓанско општество (видете погоре), но исто така ги даваат и други министерства, како Министерството за надворешни работи, Министерството за социјални работи, Министерството за внатрешни работи, Министерството за образование и наука и Министерството за животна средина. Овие фондови се прилично стабилни и често се базирани на традиции или договори за долгорочна соработка.

³⁰ National funds to support civil society organizations: Appendices, Appendix J, Evaluating Institutional Strategy. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), 2002; стр. 39.

4.2. Авансни плаќања

Секоја институција може да ја одреди својата правна рамка за авансни плаќања во своите регулативи, бидејќи нема одредби или ограничувања во однос на авансните плаќања во општите закони за јавно трошење. Во пракса, организациската поддршка е финансирана 100% авансно (единствениот случај на одложено плаќање е дека договорите се потпишуваат напролет, па организациите фондовите за тековната година ги добиваат во март или во април). Националната поддршка за проекти често е достапна во авансни плаќања, во некои случаи во сооднос од 90% авансно плаќање и 10% кои се префрлаат по завршување на проектот и одобрување на извештаите.

4.3. Повеќегодишни грантови

Најдобра практика: повеќегодишни грантови на Министерството за надворешни работи и на Министерството за внатрешни работи

Министерството за надворешни работи има активна улога во промовирањето долгорочни проекти, бидејќи ги гледа како предуслов за поголемо влијание на проектите. Неговите релевантни политики на работа и регулативи ја врзуваат должината на финансирањето директно со логичката рамка на активностите кои треба да се спроведат. На пример, во регулативите за *Условиите и процедурите за обезбедување развојна поддршка и хуманитарна помош* од февруари 2013 година, се вели дека повеќегодишните грантови ќе се доделуваат преку повици за предлози, ако предлогот содржи логичка рамка за повеќегодишни договори, а дека во овој случај, предлог-проектот мора исто така да го содржи и буџетот за проектот за секоја година.³¹

Министерството за внатрешни работи склучува договори за стратешки партнерства кои се четиригодишни рамковни договори кои содржат план на активности, индикатори за мерење на успехот и буџет кој е составен за две години. Договорот за грантот се потпишува за секоја година за сумата која се доделува за таа година.

V. ШКОТСКА

1. ПРЕГЛЕД НА ДРЖАВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ НА ГО ВО ШКОТСКА

Шкотска има околу 45.000 волонтерски организации, кои опфаќаат регистрирани хуманитарни организации и социјални претпријатија, групи од заедницата и спортски и ументички клубови и други волонтерски организации. Точниот број на ГО во Шкотска не може да се одреди, бидејќи многу од нив работат без да се регистрирани кај властите. Како резултат на тоа, многу од расположливите статистички податоци можат да се поврзат само со регулираниот трет сектор, кој се состои од околу 18.000 регистрирани хуманитарни организации во „волонтерскиот сектор“, 162 асоцијации за домување, плус 102 кредитни здруженија. Меѓутоа, државните фондови можат исто така да се дистрибуираат до некорпоративни организации, ако донаторите решат така. Во случаите кога донаторите им дозволуваат на некорпоративните ГО да се пријавуваат, тие обично бараат да исполнат други услови, на пример, да имаат статут или правилник во име на групата, кој исто така одредува дека средствата ќе се трошат само за целите во статутот, а нема да се се поделат меѓу членовите, дека мораат да имаат хуманитарни цели и жиро-сметка, дека имаат некој кој ќе гарантира за постоењето на групата итн.³²

За регистрираните ГО, финансиите од јавните извори претставуваат околу 35% од нивниот вкупен приход.

Табела 4: Преглед на државното финансирање на ГО во Шкотска

	2012	2013	2014
а. Број на регистрирани ГО	18.278	18.494	19,113
б. Вкупен приход на ГО (милијарди ЕУР)	5,8	6,2	6,5
в. Приход на ГО од државно финансирање (милијарди ЕУР)	2,11	2,16	/
г. Процент на државно финансирање во вкупниот приход на ГО	35,8 %	34,3 %	/
д. Приход на ГО од државно финансирање само на национално ниво (милијарди ЕУР)	1,03	1,07	/
ѓ. БДП (милијарди ЕУР)	164	170	178
е. Удел на приходот на ГО во БДП	3,5%	3,6%	3,6%

1GBP=1,266 EUR

31 Regulation: Conditions and procedure for the provision of development assistance and humanitarian aid <http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/Conditions%20and%20procedure%20for%20the%20provision%20of%20development%20assistance%20and%20humanitarian%20aid%20.pdf>, пристапено на 29.06.2016.

32 Programme Guidance Notes, Voluntary Action Fund, http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/1314/1899/3437/VSG_-_Application_Guidance_Notes.pdf, p. 1, and http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/3814/4786/1785/2015-16_Guidance_Notes_-_web_version.pdf, p. 3, пристапено на 15/04/2016.

33 <http://www.statista.com/statistics/350717/scottish-gross-domestic-product-gdp/>

2. ИЗВОРИ НА ДРЖАВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ И МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА

Двата основни ресурса за државното финансирање на ГО се државниот буџет и фондовите од националната лотарија. Системот за распределба на овие фондови е високодецентрализиран бидејќи тие се насочуваат и се дистрибуираат преку извесен број неминистерски јавни органи (НДПБ) и различни автономни фондови.

2.1. Неминистерски јавни органи (НДПБ)

Иако во Шкотска има вкупно 34 неминистерски јавни органи (НДПБ), кои покриваат различни области на политиките на работа во кои работат ГО, не распределуваат сите од нив средства на ГО. НДПБ кои распределуваат средства се околу 12: *Bòrdna Gàidhlig* (НДПБ одговорен за промовирање на галскиот развој); Националниот парк Кеиргормс; Препријатието за планински и островски предели; Историската околина Шкотска; Лох Ломонд и Тросакс, национален парк; Креативна Шкотска; Шкотското претпријатије; Советот за финансирање на Шкотска (образование); Шкотското природно наследство; Развој на вештините Шкотска и Спортсскотланд. НДБП дистрибуираат фондови на ГО на различно ниво, некои имаат отворени програми за финансирање скоро во секое време, додека другите распределуваат фондови само повремено. Фокусот на видот на финансирање кој НДПБ го поддржуваат или областите кои ги покриваат исто така често се менуваат во зависност од географските промени или промените во политиките на работа. Двете НДПБ кои се истакнуваат со уделот во средствата кои ги доделуваат на ГО се Креативна Шкотска, која доделува грантови во областа на културата, филмот и креативните индустрии и Спортсскотланд, која е националната агенција за спорт. Освен распределување средства од националниот буџет, овие две тела исто така ги распределуваат фондовите од лотаријата во своите области на дејствување.

2.2. Фондови од лотаријата

Постојат четири основни тела за распределба кои ги распределуваат фондовите од лотаријата на ГО во Шкотска, тоа се Големите лотариски фонд (БЛФ) и Лотарискиот фонд за наследство (ХЛФ), двата најголеми лотариски фондови во Обединетото кралство и НДПБ Креативна Шкотска и Спортсскотланд. Изворот на фондовите од лотаријата за сите распределувачи е Националната лотарија на Обединетото кралство, која, и покрај тоа што работи на ниво на целото Обединето кралство, повеќето од фондовите за добри намени ги распределува преку распределувачи кои работат на ниво на држава.³⁴ Големите лотариски фонд (БЛФ) и Лотарискиот фонд за наследство (ХЛФ) работат преку независни единици на ниво на држава, кои имаат различни програми и ги дистрибуираат средствата независно едни од други и во согласност со политиката и финансиските насоки на своите национални влади.

2.2.1. Големите лотариски фонд

Големите лотариски фонд (БЛФ) се создаде како спој на два лотариски дистрибутери – Одборот за хуманитарни активности на националната лотарија и Фондот за нови можности во 2004 година, а официјално е востановен со Законот за националната лотарија во 2006 година. Тој е најголемиот дистрибутер на фондовите од Националната лотарија, распределувајќи околу 40% од сите фондови за добри намени кои се собираат од Националната лотарија. Тој ги распределува средствата од Националната лотарија на организации кои работат во комбинирани области за добри намени како здравство, образование, животна средина и хуманитарни трошоци. Иако можат да финансираат јавни, приватни организации и организации од третиот сектор, околу 90% од грантовите се префрлаат на организации од третиот сектор.³⁵

БЛФ повеќето од своите фондови ги нуди преку портфолио кое се вика Инвестирање во заедниците преку грантови во вредност до еден милион фунти. Тие се надополнети со три програми

за помали грантови до 10.000 фунти. Освен програмите финансирани од лотаријата, БЛФ исто така има програми кои се финансирани од државниот буџет на владите на Шкотска и Обединетото кралство.

2.2.2. Лотариски фонд за наследство

Лотарискиот фонд за наследство е најголемиот финансиер на наследството во Обединетото кралство и е водечки заговорник за вредноста на наследството. Основан е во 1993 година со Законот за национална лотарија. Во моментов финансира различни проекти во шест главни области, како земјиште и природно наследство, музеи, библиотеки и архиви, згради и споменици, култури и споменици, индустриско, поморско и транспортно и наследство на заедниците. Од 1994 година, вкупно 6,8 милијарди фунти се доделени на преку 39.000 проекти низ Обединетото кралство. Во 2106 година, се очекува дека ХЛФ ќе инвестира 430 милиони фунти.

2.3. Фонд за волонтерска акција

Фондој за волонтерска акција (ВАФ) е одамна воспоставен орџан за доделување грантови (прво беше основан во 1982 година како Фонд за волонтерска акција за вработување – УВАФ, како дел од друг независен фонд, Фондот Карнеги на Обединетото кралство), кој управува со програми во име на шкотската влада и други финансиери во областите како поддршка на волонтерската работа и акцијата во заедниците, промовирање еднаквост, сиречување насилство над жени и девојки, програми за поддршка на лица, безбедност на заедницата и прашање на внајрехристијански секции. Во текот на 30-те години има дистрибуирано преку 90 милион фунти во грантови низ Шкотска. Овие фондови се отворени за пријави на квалификувани групи и организации. Финансиите и поддршката која ја обезбедува ВАФ им овозможуваат на организации базирани во заедницата да вклучат волонтери, да работат на проекти кои се насочени кон нееднаквостите и да ги надминат бариерите за вклучување во животот на заедницата.

2.4. Распределба на нелотариски фондови од страна на Големите лотариски фонд, на Лотарискиот фонд за наследство и на Фондот за волонтерска акција

Иако главната цел за која се основани БЛФ и ХЛФ е да ги дистрибуираат фондовите од Националната лотарија, тие исто така редовно имаат програми за најразлични надворешни финансиери. На пример, во 2014/15 Големите лотариски фонд управуваше со неколку програми во име на шкотската влада, на пример преку Шкотскиот фонд за земјиште и преку Фондој за заедници и семејства. Законот за национална лотарија (2006) му даде надлежност на Големите лотариски фонд да распределува и нелотариски фондови во име на други организации, како владата. И двата фонда се едни од најпознатите и најјаблирани распределувачи на средства за активности за добри каузи. Тие тие ја покажуваат посебната природа на шкотскиот систем, во кој владините орџани, кои ги одредуваат и сироведуваат политиките на работа, секогаш не се гледаат себеси како соодветни шела за доделување грантови, туку тоа им го остваруваат на поискусни, специјализирани тела за доделување грантови, како БЛФ или ХЛФ, ја дури и независниот ВАФ. Овие ејаблирани тела за доделување грантови истоа ова го сироведуваат преку финансирање непрофитни програми во согласност со насоките и целиите на поддршувачите на политиките, но вообичаено и со значителен степен на автономија кој се базира на нивно искуство и информациите кои ги собрал преку комуникација со своите корисници.

³⁴ Приходите од продажбата на лозови прво се префрлаат во Дистрибутивниот фонд на националната лотарија (НЛДФ), со кого управува Министерството за култура, медиуми и спорт на Обединетото кралство. Фондот потоа ги префрла средствата на дистрибутерите.

³⁵ <http://www.lotterygoodcauses.org.uk/distributor/big-lottery-fund>, пристапено на 15.04.2016

Најдобра практика: Соработка на шкотската влада и Фондот за волонтерска акција, Големиот лотариски фонд и Лотариското фонд за наследство

Како органи што доделуваат грантови се здобија со углед за квалитет, експертиза и транспарентност и ја заслужува довербата на јавноста, па на оваа основа се вреден партнер на владата во државното финансирање на програмите на третиот сектор кои се од јавен интерес. Ги покажуваат посебните карактеристики на шкотскиот систем, дека улогата на носителот на политиките и распределувачот на државни средства не мора да биде една. Шкотскиот систем јасно ја насочува распределбата на фондовите во насока на тела кои се поблиски до целните групи, како БЛФ, ХЛФ и ВАФ кои се главните распределувачи на државни средства кон ГО.

2.5. Тим за третиот сектор и известување на шкотската влада

Шкотската влада има таканаречен Тим за третиот сектор кој го поддржува поширокиот граѓански сектор во Шкотска и е одговорен за распределба на основните оперативни грантови на организациите и обезбедува генерални насоки, следење и политички контекст.

Сепак, во однос на содржината на програмите за грантови, секој НДПБ го известува соодветното министерство во владата за активноста во прашање. На пример, Креативна Шкотска го известува Министерството за култура, Европа и надворешни работи.

Телата кои распределуваат лотариски фондови исто така треба да ги следат насоките на владата и политиките за работа кога решаваат кои програми треба да се финансираат, кои услови мора да ги исполнителите за распределба и како да се изберат подносителите кои треба да ги добијат средствата.³⁶ Исто така мораат да ги следат финансиските упатства кои се однесуваат на финансиската доследност и ефикасност и треба да обезбедат соодветно управување и контрола од страна на телото кое ги распределува средствата од лотаријата кои му стојат на располагање.³⁷

Меѓутоа, во оваа рамка, тие носат независни конечни одлуки и за тоа кои програми ќе ги имаат и за тоа кои грантови ќе ги доделат.

2.6. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределба

Иако нема правни барања за вклучување на претставници на ГО во управните одбори и другите комитети на телата за распределба, многу од нив изјавија дека се стремат да имаат отворено, инклузивно и разновидно учество во управните одбори. На пример, комисијата за оценување на Лотарискиот фонд за наследство на Шкотска која носи одлуки за распределба на грантови во вредност од 100.000 до 2 милиони фунти е составена од локални лица ангажирани преку отворен повик.³⁸ Фондот за волонтерска акција исто така има одбор на доверители со членови од јавниот, приватниот и волонтерскиот сектор (но ниеден од нив не е директно именуван како претставник на ГО).³⁹

3. ПРОЦЕДУРИ ЗА РАСПРЕДЕЛУВАЊЕ

3.1. Преглед и законски основи

Шкотска има децентрализиран систем на државно финансирање кој на органите за финансирање им дава голема автономија. Ова значи дека процедурите и практиките за распределба на средства на

36 <http://www.lotterygoodcauses.org.uk/funding>, пристапено на 15/04/2016.

37 <https://www.gov.uk/government/publications/heritage-lottery-fund-policy-directions-for-the-national-lottery>, пристапено на 15/04/2016.

38 <https://www.hlf.org.uk/about-us/who-we-are/committees/scotland-committee>, пристапено на 15.04.2016

39 <http://www.voluntaryactionfund.org.uk/our-people/trustees/>, пристапено на 15.04.2016

ГО можат да се разликуваат значително од едно до друго тело. Нема единствен закон или политика на работа која би ги регулирала процедурите за државно финансирање. Фондовите работат со свои правила и регулативи и многу зависат од принципите на своите најдобри практики. Има и некои правила или навик како универзално прифатени принципи на работење и најдобри практики, а сите фондови ги следат истите шаблони и истите основи (на пример, детални насоки за подносителите, види подолу во 3.3.). Ова успешно се прави без детални централни насоки или правила од страна на владата, но со тоа што се остава секој јавен финансиер да се убеди дека има квалитетна услуга, која повеќе се базира на практични аспекти отколку на правни мерки.

Меѓутоа, и министерствата кои се одговорни за релевантната активност или област, а до одреден степен и нивните спонзорирани тела (на пример, НДБП), мораат да следат различни владини насоки за отчетност и ефикасно трошење на јавните средства. Иако овие документи не влијаат директно на процедурите за распределба, тие се важна основа за севкупното разбирање на тоа што значи ефективна и висококвалитетна употреба на државни средства. Преку насоки и водство на министерствата, кои имаат свои обврски да постигнат извесни цели на ефективност и транспарентност или конкретни резултати на политиките на работа, индиректно се влијае и на процедурите за распределување.

3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање на ГО

Сите јавни служби на Шкотска мораат да се усогласат со Националната рамка за успешност (НПФ) за да поддржат спроведување на целта на шкотската влада, која е: „да се насочат владата и јавните услуги кон создавање поуспешна земја со можности сета Шкотска да се развива, преку зголемен одржлив економски раст“.⁴⁰ НПФ одредува 16 национални резултати кои опишуваат што сака владата да постигне во текот на следните десет години и користи 50 национални индикатори за да се следи напредокот кон целта и националните резултати. Секој НДПЦ треба да даде изјава за напредокот во однос на овие владини очекувања и соработката со третиот сектор често се споменува во овој контекст. На пример, Креативна Шкотска во својот годишен наративен и финансиски извештај за Дистрибутивниот фонд за националната лотарија кој се усвојува секоја година, во некои делови ги споменува овие национални резултати. Индивидуалните повици за предлози можат да го сторат истото, како во случајот со примерот подолу.

Најдобра практика: Инвестирање во ГО за да се помогне во постигнување на резултатите на националната стратегија

Фондот за рана интервенција во третиот сектор имаше програма од 20 милиони фунти со која управуваше Големиот фонд (нелотариски огранок на Големиот лотариски фонд) за шкотската влада во 2013 година. Финансирањето имаше за цел да ги поддржи организациите од третиот сектор во постигнувањето национални резултати поврзани со деца и млади и семејствата и заедниците кои го поддржуваат. Врската со националните резултати на шкотската влада ја даде јавниот повик. Имаше два вида финансирање: организациска поддршка за организации активни во релевантната област и поддршка на конкретни активности (директна поддршка на младите и нивните семејства).⁴¹

3.3. Објавување на јавниот повик и процес на пријавување

Секој јавен финансиер во Шкотска објавува информации за можностите за финансирање на својата веб-страница. Презентирањето на програмите на фондовите е детално и често останува објавено и кога нема јавен повик кој во моментот е отворен за конкретната област или програма, заедно со информациите за тоа кога се отвора следната рунда на грантови. Кога јавниот повик е отворен, обично започнува со презентација на целите и контекстот на програмата за да им помогне на барателите да ја разберат целта на фондот или на конкретниот јавен повик.

Во објавите на скоро сите финансиери можат да се најдат следните елементи:

40 <http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/purpose>, пристапено на 15.04.2016

41 <http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms/outcomes>, пристапено на 15.04.2016

1. дефиниција на приоритетите и барањата на програмата;
2. баратели кои се квалификуваат;
3. расположлив буџет и можна вредност на грантовите;
4. опис на процедурата за пријавување (често различна за програмите со помала и поголема вредност);
5. прикачен формулар за пријавување (вклучително и страници за образложен финансиски план);
6. рокови, времиња за предавање (за постојаните програми) и време потребно за оценување на предлозите;
7. детални насоки за целта и приоритетите на програмата, процедура за пријавување и следење;
8. лице за контакт за понатамошни прашања (со електронска пошта, телефонски број и работно време).

Се чини дека во Шкотска има особено востановена практика за детални насоки, кои ја објаснуваат целта и намената на процесот во детали и вклучуваат инструкции чекор по чекор за тоа како да се подготви пријавата, како и информации за тоа што да се очекува за време на спроведувањето во однос на следењето и известувањето.

Најдобра практика: Упатства и други алатки за помош на барателите во Шкотска

Во скоро сите јавни повици во Шкотска, на веб-страницата со повикот се објавуваат и детални упатства кои понатаму ги објаснуваат целите, приоритетите, барањата и критериумите кои се наведени во објавувањето на грантовите. Целта е да им се помогне на барателите да ја разберат намената на повикот, неговите цели и приоритети и најважните елементи и чекори кои водат кон успешна пријава. Понекогаш ова се прави со посебни алатки, како карти, тестови за квалификување, примери на пополнети пријави итн.

Секој повик исто така содржи информации за лицето за контакт за понатамошни прашања. Во некои случаи, од барателите конкретно се бара прво да стапат во контакт со претставникот на фондот за да проверат дали се квалификувани⁴² или, во други случаи, да соработуваат со претставникот при подготовката на пријавата. Иако помошта на претставниците најчесто се нуди само како помош, оваа комуникација исто така овозможува да се подготват такви програми и проектни идеи кои успешно ќе се насочат токму кон целите на финансиерот и неговата програма. Конечната содржина на пријавата е одлука на подносителот. Помошта на претставникот на фондот во однос на пријавата не гарантира успешна пријава, бидејќи конечната одлука за грантот ја носи независно експертско тело.

Упатствата секогаш вклучуваат детални инструкции кои чекор по чекор ја објаснуваат подготовката на пријавата.

Често се издаваат одделни упатства за различни цели: воведни насоки за проектот, насоки за формуларот за пријавување, посебни насоки за буџетот и финансиските информации, насоки во однос на одделна програмска содржина⁴³ итн.

Најдобра практика: Алатки за обезбедување отвореност и пристапност на државното финансирање

Има неколку други често користени алатки кои ги користата фондовите за да ја зголемат достапноста на државното финансирање, како:

- можност да се регистрирате за да добиете ажурирани известувања по е-пошта за следните програми за грантови;

- одржување посветени служби за информации (контакти за информации);

- често има придружни работилници, електронски семинари и настани за баратели и грантисти („запознајте го финансиерот“ настани на кои организациите можат да добијат повеќе информации за програмите за грантови лице в лице);

- поддршката пред пријавувањето често е насочена кон области и организации кои добиле најмалку средства од фондот во минатото;

- поддршка на баратели со посебни потреби, насочена кон поединечни барања;

- посебни совети за новите баратели и поддршка за нив за да се подготви пријавата.⁴⁴

3.4. Процедура за пријавување во две фази

Еден вид процедура која обично се користи во случај на поголеми грантови е пријавувањето во две фази, во кое барателот прво праќа само резиме на предлогот или барањето, во кое тој дава основни информации за организацијата и проектот според инструкциите за програмата за грантови. Барателите кои поднеле успешно резиме на предлогот потоа добиваат целосен пакет за пријава. Процесот често вклучува дополнителни консултации на претставниците на фондот со ГО.

Овој вид процедура е ефикасен во однос на времето и го следи принципот на пропорционалност, бидејќи барателите не губат многу време во подготовка на детални, долги пријави за проекти кои на крајот можеби нема да одговараат на целите и барањата на финансиерите. Меѓутоа, освен ова, овој вид процедура има уште една важна предност – во процесот на подготовка на целосната пријава, која вклучува консултации со претставниците на фондот, проектот може да се измени или понатаму да се развие за да одговара на агендата на финансиерот. Финансиерите можат јасно да наведат дека предлог-проектот на барателот може да се смени во насока на консултациите, деталниот опис и планирањето и истражувањето кое ќе го спроведат во текот на фазата на подготовка, а може дури и да го ревидираат проектот за време на фазата на подготовка за да се оцени напредокот на пријавата.⁴⁵

Најдобра практика: Предности на комуникацијата на ГО со претставник на фондот за време на процесот на пријавување

Редовната комуникација меѓу финансиерот и барателот е релативно честа во Шкотска и води кон развој на проектите кој ќе одговара на политиките на финансиерот, приоритетите и кратките среднорочни и долгорочни цели на најдобар начин. Исто така на барателот му овозможува да се запознае со очекувањата на финансиерот, кој ќе биде релевантен во спроведувањето на програмата на проектот и барањата за известување.

3.5. Процес на селекција и оценување на пријавите

Процесот на евалуација е различен за секој финансиер, меѓутоа вообичаено некој вид колективно тело (комисија, одбор) ја носи конечната одлука. Тие можат да решат со помош на службеници за процена на грантовите или тимови кои ја подготвуваат почетната процена и препораките.

На пример, во случајот на Фондот за волонтерска акција, првата процена на пријавата ја прави службеникот на ВАФ кој ја оценува пријавата и дава препораки на панел на оценувачи, кој се состои од доверители на ВАФ. Улогата на панелот е да се обезбеди дека процесот на доделување грантови е транспарентен и правичен и дека препораките за финансирање ги исполнуваат резултатите на програмата. Програмскиот раководител на ВАФ ќе посредува во процените пред да се презентираат на панелот на оценување.⁴⁶

42 Види во Водич за шкотската програма за земјишен фонд, Голем лотариски фонд, март 2016.

43 Види го примерот на посебни информативни документи за фестивали и тури во Креативна Шкотска: <http://www.creativescotland.com/funding/funding-programmes/open-project-funding>, пристапено на 15.04.2016.

44 Види во Creative Scotland: The Guide to Open project funding, стр. 16; <http://www.creativescotland.com/funding/funding-programmes/open-project-funding>, пристапено на 15.04.2016.

45 Види во Грантови за наследство на Лотарискиот фонд за наследство (грантови преку 100.000 фунти), Насоки за пријавување, август 2015.

46 http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/3814/4786/1785/2015-16_Guidance_Notes_-_web_version.pdf, стр. 6,

3.6. Транспарентност на процесот на селекција

Во Шкотска се смета дека е стандардно добра практика да се понуди пристап до информациите за сите претходно избрани и јавно финансирани проекти. Сите големи фондови и НДПБ објавуваат информации за доделената поддршка на своите веб-страници. Ова го прават на различни начини, некои објавуваат месечни списоци (Креативна Шкотска), а некои имаат архиви на интернет кои се ажурираат секогаш кога се доделува нов грант (Големиот лотариски фонд, Фондот за волонтерска акција). Минималните информации кои се објавуваат се примателот на фондовите, сумата која е доделена, името и темата на проектот и корисниците. Често, исто така се објавуваат и резимеата на програмите.

Јавниот пристап до информации за јавните грантови се регулира со Законот за слобода на информациите на Шкотска, во сила од јануари 2005 година. Повикот за предлози понекогаш јасно ги предупредува барателите дека шкотската влада може да бара сите барања за грантови да бидат достапни за јавноста. Кога се поднесува пријава за грант, барателот може да го извести финансиерот ако има некои елементи кои значително би нарушиле комерцијални или некои други интереси ако се објават.⁴⁷

3.7. Отчетност

Извештаите за претходните проекти не се објавуваат секогаш во ист обем, но многу фондови имаат високи стандарди за обезбедување и информации за извештаите, како и извештаи за оценка на финансиерот за претходно спроведените програми, како во случајот со Младинската музичка иницијатива на Креативна Шкотска на Фондот за трансформација на третиот сектор во Глазгов на Фондот за волонтерска акција.⁴⁸

Најдобра практика: Постојано објавување информации за програмите за грантови - Фонд за трансформација на третиот сектор во Глазгов

Една од програмите на Фондот за волонтерска акција е Фондот за трансформација на третиот сектор во Глазгов. Иако во периодот на ова истражување програмата е затворена за пријавување, деталните насоки за известување за тековно финансираните проекти се објавуваат на веб-страницата. Се дава и краток опис на целите на програмата и тековните активности, кои се спроведуваат во моментот. Веб-страницата исто така дава разумеа за финансираните проекти 2013-2015, конечниот извештај за 2014 година, врски со периодичната евалуација на одделни случаи (Студија на случајот дијабетес, Студија на случајот шкотска опера, Студија на случајот заедница Ториглен) и дополнителни информации за процедурата на распределување, како квалификациски критериуми, принципи за финансирање и список на проекти (сите одобрени проектни планови). Освен ова, се објавуваат и извештаи за претходно спроведените програми.

Обврските за известување обично се однапред објаснети. Сите даватели на државни средства бараат финансираните проекти да дадат докази за она што го направиле со финансиската поддршка. Секогаш се даваат насоки за известување и тие можат да бидат придружени со насоки од студија на некој случај и со избор на совети. Меѓутоа, шкотските ГО забележуваат дека процесот во Шкотска би требало да се стандардизира, бидејќи групи ГО често се преплавени со подготовка на документација и детали за следењето, што може да биде многу тешко, особено ако еден проект има неколку финансиери кои сакаат неколкупати да добијат податоци за следењето во различни формати.

Најдобра практика: Евалуација на програмата Младинско-музичка иницијатива

Младинско-музичката иницијатива е основана во 2003 година и ја спроведува Креативна Шкотска. Во 2014 година, Креативна Шкотска ангажира приватна компанија, ОДС Консалтинг, да ја оцени програмата. Евалуацијата се спроведе во две фази. Првата фаза на евалуацијата беше евалуација на целата програма, т.е. на 11-те години на нејзиното работење. Втората фаза на евалуацијата вклучуваше детален фокус на програмата за време на 2014/2015. Во 2015 година, извештајот се заврши и се објави. Евалуацијата вклучи студии на случаи на дискусии со млади луѓе и практичари, истражување на преку 700 професори и 200 организации, детални интервјуа и преглед на резултатите. Клучните наоди од евалуацијата покажаа дека програмата:

- им овозможила на младите од секоја локална власт да учествуваат во 300 проекти секоја година кои се однесуваат на сите музички жанрови и наставни методи;
- вклучила околу 150.000 млади во производство на музика на училиште, а 76.000 во активности вон училиштето (2014/2015);
- создала преку 1.000 работни места и повеќе од 1.000 можности за стажирање (2014/2015);
- поддржала преку 2.200 луѓе со обука или со личен развој во однос на кариерата (2014/2015)⁴⁹

4. МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ

4.1. Авансни плаќања

Во Шкотска, авансните плаќања се правило. Најчесто, целата сума се дава однапред и на крајот на проектот се бара извештај. Само во ретки околности финансирањето се доделува по активностите, по завршување на проектот и при поднесување на конечниот извештај.

Најдобра практика: Авансните плаќања во Шкотска

Пример за тоа како се вршат плаќањата на грантовите може да се најде во Фондот за волонтерска акција. Во неговата програма за грантови за поддршка на волонтерска работа, се прави разлика меѓу поголеми и помали грантови во однос на префрлање на средствата. За грантовите над 6.500 фунти, се прави почетен трансфер на почетокот на грантот, а втората рата е по шест месеци, ако се постигне задоволителен напредок. За грантови под 6.500 фунти, целата сума се префрла на почетокот на грантот, иако организациите сепак мораат да известат за напредокот во рок од шест месеци или на крајот на проектот ако завршува пред овој период.⁵⁰

4.2. Повеќегодишни грантови

Повеќегодишните грантови се исто така вообичаени во Шкотска, бидејќи ги доделуваат извесен број шкотски фондови. Големиот лотариски фонд, на пример, финансира до пет години во некои услови (најчесто поголеми грантови), како што е случајот со Грантовите за активности водени од заедницата и Грантовите за подобрување на животот.⁵¹ Лотарискиот фонд за наследство, заради природата на активноста која ја покрива (градење, конзервација, развој итн.) може да финансира активности до 10 години, меѓутоа како во случајот на програмата Претпријатие за наследство, вредноста на грантот може да почне да опаѓа по неколку години (за програмата Претпријатие за

49 <http://www.allmediascotland.com/media-releases/109738/media-release-new-report-reveals-positive-impact-of-youth-music-initiative-for-young-people-in-the-highlands/>. Целиот извештај може да се најде на:

<http://www.creativescotland.com/funding/funding-programmes/targeted-funding/youth-music-initiative>

50 http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/1314/1899/3437/VSG_-_Application_Guidance_Notes.pdf, пристапено на 15.04.2016.

51 <https://www.biglotteryfund.org.uk/global-content/programmes/scotland/grants-for-community-led-activity> and <https://www.biglotteryfund.org.uk/global-content/programmes/scotland/grants-for-improving-lives>

пристапено на 15.04.2016.

47 http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/2814/5553/1337/VAWG_Application_Guidance_Notes.pdf, пристапено на 15.04.2016.

48 <http://www.creativescotland.com/what-we-do/latest-news/archive/2015/10/report-reveals-positive-impact-of-youth-music-initiative>, пристапено на 21.04.2016.

наследство, во првите шест години финансирањето може да биде до 100%, а потоа процентот паѓа за 20% од вкупната проектна вредност секоја година).

4.3. Оперативни грантови

Во Шкотска грантовите можат да бидат грантови за финансирање конкретни проекти и активности и грантови кои се наменети за организациска поддршка за развој на ГО, кои покажуваат потенцијал и визија за својот развој. Фондот за рана интервенција во третиот сектор беше пример за грантови кои беа во голем дел насочени кон поддршка на организацискиот развој. Фондацијата Шкотска исто така ги спроведува инвестициските програми Почеток и раст на издржлива Шкотска и Да направиме претпријатијата да успеат, кои нудат инвестиции во организации на заедницата и социјални претпријатија за да можат да започнат со работа, да се развиваат и да се шират (инвестициите се една третина грантови и две третини заеми, или минимум 50% заем за втората програма).

Генерално, има балансирана комбинација на тесно насочени проектни грантови кои одговараат на тековните општествени потреби за активностите и услугите на ГО и грантови за организациска поддршка, кои гарантираат финансиска одржливост и долгорочен развој на ГО.

VI. СРБИЈА

1. ПРЕГЛЕД НА ДРЖАВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ НА ГО ВО СРБИЈА

Според податоците од Годишниот консолидиран извештај за буџетските расходи на Канцеларијата за соработка со граѓанското општество на Република Србија, во 2012 година околу 70 милиони евра се доделени на ГО на сите нивоа на власт во Република Србија. Кога ќе се спореди со расположливите податоци за вкупниот приход на српските ГО, ова би било околу 27% од вкупниот приход на ГО (т.е. споредено со податоците за приходите на ГО од Српската агенција за регистрација на бизниси (СБРА) во која ГО имаат обврска да ги праќаат своите годишни извештаи).⁵²

Улогата на државното финансирање на активностите на ГО може да се покаже со едно истражување спроведено меѓу српските ГО во 2014 година, кое покажа дека иако ГО во Србија имаат приходи од различни извори, државното финансирање е чест извор - државното финансирање на локално ниво (од локалните власти и од регионалната администрација) било најчест извор на приход за околу 55% од ГО, додека државното финансирање на државно ниво било третиот најчест извор, доделен на 35% од ГО од страна на министерства и други државни органи. Фондовите на ЕУ како извор се споменуваат од 23% од ГО во Србија.⁵³

Табела 5: Преглед на државното финансирање на ГО во Србија

	2012	2013	2014
Број на регистрирани ГО	N/A	23.394	26.129
Вкупен приход на ГО (ЕУР)	N/A	254.713.543	N/A
Приход на ГО од државно финансирање	са. 70 мил. €	N/A	N/A
Приход на ГО од државно финансирање само на национално ниво (ЕУР)	47.381.970,04	50.467.073,54	62.598.485,19
Приход на ГО од државно финансирање под буџетска ставка 481	ска. 60 мил. €	N/A	N/A
Вкупен државен буџет (милијарди ЕУР)	29,18	31,55	31,81
БДП (милијарди ЕУР)	36,2	40,4	39,2
Удел на вкупниот приход на ГО во БДП	N/A	0,74 %	N/A

Курс : 1 ЕУР= 122,85 РСД

⁵² Ова е груба процена бидејќи податоците за приходите од јавните фондови собрани за 2012 година се споредени со податоците на СБРА за вкупниот приход на ГО за 2013 година.

⁵³ Civil society organizations in Serbia, стр. 18. TACSO, Ipsos and SIPU, Swedish institute for public administration: http://www.tacso.org/doc/ipsos_report_rs.pdf, пристапено на 20.04.2016.

2. ИЗВОРИ ЗА ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ НА ГО И ГЛАВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛУВАЊЕ

2.1. Распределба од државниот буџет

Посебна одлика на српскиот систем во однос на другите анализирани земји е распределбата на поголемиот дел од државните фондови преку посебно одредена буџетска ставка или економска класификација за грантовите за ГО – буџетската ставка 481 (БС 481 – Грантови за непрофитни организации). Во 2012 година, 84,49% од сите државни средства за ГО се дистрибуирани под БС 481. Меѓутоа, и покрај тоа што е најзначајниот ресурс за државно финансирање, буџетската ставка не е диверзифицирана, бидејќи под оваа класификација се финансираат и многу други организации освен ГО (вклучително цркви и верски заедници и јавни институции), кои веќе имаат свои ставки дефинирани во буџетот. Затоа, вообичаено не е лесно прецизно да се одреди колку пари всушност се распределени на ГО. Фактот дека ова е пречка за собирање податоци за финансирање на ГО е подвлечен и од експерти на граѓанските организации и од Канцеларијата за соработка со граѓанското општество во нејзините годишни извештаи.⁵⁴

Други буџетски ставки под кои можат да се финансираат ГО се буџетската ставка за финансирање услуги за социјална заштита (БС 472), која изнесува 11,8% од сите средства распределени на ГО во 2012 година. Другите буџетски класификации ги вклучуваат 451 - Субвенции за јавни нефинансиски корпорации, 423 – Договорни услуги, 424 – Специјализирани услуги, 462 – Грантови за меѓународни организации, кои заедно претставуваат 1,72% од сите фондови распределени во 2012 година.⁵⁵

2.2. Распределба од приходите од лотаријата

Според Законот за игрите на среќа, 40% од фондовите кои се собираат од игрите на среќа и се уплаќаат во буџетот на Република Србија се „користат за финансирање на српскиот Црвен крст и други социјални организации и здруженија на граѓани вклучени во програми наменети за заштита и подобрување на генералната позиција на организациите, спортовите и локалната самоуправа“.⁵⁶

2.3. Механизми за распределба

истемот на распределба на државните средства на ГО е дисперзиран, со преку 20 различни тела кои распределуваат средства само под буџетската ставка 481 (на пример, во 2012 година, вкупно 22 тела известиле дека распределиле средства на ГО под БС 481). Овие тела се министерства или други јавни органи кои работат во министерствата или понезависно (како Канцеларијата за одржлив развој на неразвиените региони, Канцеларијата за човекови и малцински права итн.). Сумата на средствата варира многу од едно до друго министерство, иако телата остануваат исти, а финансирањето релативно предвидливо. Воведени се скромни средства за кофинансирање проекти финансирани од ЕУ од страна на Канцеларијата за соработка со ГО.

2.4. Учеството и улогата на ГО во процесот на распределба

Нема правило кое ја дефинира обврската на владата да се консултира и да ги вклучи ГО во процедурите за финансирање. Меѓутоа, во некои институции претставниците на ГО се вклучени во комисиите за избор и за оценка. Вклучувањето на претставниците на ГО зависи од одлуките на владините институции кои го спроведуваат јавниот повик.

54 http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/2012-Annual-Work-Report-of-the-Office-for-Cooperation-with-Civil-Society.pdf, p. 5, access15/04/202.

55 Monitoring matrix on enabling environment for civil society development - Serbia Country Report, Balkan Civil Society Development network (BCSDN), 2014.

56 Games of Chance Act, Art 5.

Најдобра практика: Распределба на средства во областа на младите

Областа млади претставува пример за тековна соработка меѓу министерството и третиот сектор во областа на распределбата на фондовите. Тендерите на министерството за младински организации ги спроведува надворешен партнер на министерството, младинската организација Млада Србија, која доби на тендер да ги управува грантовите. Организацијата има комисија за грантови со претставници на министерството и меѓународни организации. Комисијата избира корисници на грантовите врз основа на оценка од страна на барем два експерти. Млада Србија исто така спроведува и следење на проектите и го известува министерството за резултатите.⁵⁷

Улогата на ГО исто така е нагласена во главниот стратешки документ за областа млади, имено во Националната стратегија за млади за периодот од 2015 до 2025, како и во Законот за млади, кој, меѓу другото, ги регулира различните аспекти на фондовите за ГО во областа млади.

ГО исто така беа вклучени во процесот на создавање на новата Национална стратегија за млади, во процесот на создавање на нацрт-стратегијата за создавање овозможувачка околина за развој на граѓанското општество во Република Србија за периодот 2016-2020 г.

3. ПРОЦЕДУРИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА

3.1. Преглед и законски основи

Бројни закони и регулативи го регулираат финансирањето на ГО. Законот за здруженија и Законот за фондови и фондации се основните законски основи, додека пошироката регулаторна рамка се состои од скоро 30 други закони, кои регулираат различни области, од кои најважни се Законот за спорт, Законот за млади, Законот за Црвениот крст, Законот за социјална заштита, Законот за културен имот, Законот за цркви и верски заедници итн.

Одредбите на Законот за здруженија кои одредуваат финансирање активности на здруженијата кои се од јавен интерес подетално се уредуваат со Регулативата за средствата за присвојување и одделување на дел од финансиите за програмите од јавен интерес која ја спроведуваат здруженијата. Оваа регулатива ги регулира критериумите за процедурите за пријавување, степенот, методот, процесот на распределба, како и методот и процедурата за надоместување фондови и значителна компонента е рангирањето на пристигнатите пријави. Таа ја утврдува обврската за известување, динамиката на известување и санкциите за несоодветно користење на фондовите.

Финансиската поддршка е регулирана со Регулативата која се однесува само на програмата/ проектите, но јасна регулатива за институционалната поддршка на организациите с уште недостасува.

Врз основа на барањето на преку 100 организации во соработка со Канцеларијата за соработка со граѓанското општество, владата усвои амандмани на Регулативата во октомври 2013 година и административната процедура е поедноставена, па одредени документи кои претходно ги обезбедуваа здруженијата сега се добиваат од релевантните институции и јавните органи (главно документи кои можат да се добијат од јавни регистри).⁵⁸

Необврзувачките документи кои директно или индиректно се однесуваат на распределба на државни средства се Насоките за вклучување на граѓанското општество во процесот на усвојување регулативи⁵⁹, издадени од владата и Водичот за транспарентно финансирање на ГО од буџетот на

57 Strengthening Civil Society in Serbia, OSCE Mission to Serbia, Final report of the research project »Sustainability of Civil Society Organizations in Serbia« by the OSCE Mission to Serbia, June 2010, стр. 37

58 Serbia Country Report BCSDN, стр. 22.

59 http://www.gov2gov.info/uploads/library/1449487064_smernice-eng.pdf, пристапено на 20.04.2016.

локалната самоуправа⁶⁰ на Канцеларијата за соработка со граѓанското општество (подготвен во соработка со ТАКСО Србија).

Граѓанските организации упатија критики во врска со процесот за распределба на државни средства, и покрај фактот што правната рамка постои, изјавувајќи само пред неколку години дека повеќето трансфери на државни средства на ГО не се базираат на критериуми за успешност, туку постојано ги добиваат истите ГО без некоја претходна процена и дека организациите кои еднаш ќе влезат во буџетот, остануваат да се финансираат, иако некои од нив се неактивни.⁶¹ Според Српскиот извештај за матрицата за следење на овозможувачката околина за развој на граѓанското општество за 2014 година, сè уште се забележува големо непочитување на процедурите во државното финансирање. На пример, иако Регулативата вели дека фондовите за проекти/програми се даваат преку јавни повици кои ги објавува надлежно владино тело, извештајот утврдува дека во 2012 година, повеќето јавни финансиери сепак дозволиле поддршка и надвор од јавните повици, со распределби кои се направиле со одлука на координаторот на програмите/проектите. Финансирањето, вака распределено, изнесувало 3,61 милијарди динари (39,22% од дозволените средства под 481). Меѓу процедурите спроведени за распределба на средствата, јавните повици се на трето место со 1,73 милијарди динари, или 18,8% од вкупните фондови за оваа буџетска ставка.⁶²

3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање

Улогата на ГО често се препознава во националните стратешки и други документи, особено во најновите стратешки документи, како Националната стратегија за млади за периодот од 2015 до 2025 година. Одредбите кои влијаат на функционирањето на ГО во областа млади се усвоени во законот, т.е. во Законот за млади. Приоритетите се одразени и во јавниот повик. Граѓанското општество генерално се гледа како еднакво кај давателите на социјалните услуги (другите се институции од јавниот сектор и приватниот сектор), па нивните активности се земаат предвид кога се подготвуваат стратегии, врз чија основа подоцна се подготвуваат јавни повици.

3.3. Објавувањето јавни повици и процесот на пријавување

Регулативата наведува дека конкурсот за државно финансирање мора да се објави и да се огласи на официјалната веб-страница на надлежното тело и на единствениот владин портал е-Управа. Таа ги дефинира следните елементи на огласот за јавен повик како обврзни:

- тема или област од јавен интерес, која се поддржува;
- кои баратели се квалификуваат;
- рок за пријавување;
- сума на фондови која е резервирана;
- времетраење на програмата;
- барања и критериуми за оценка или насоки од регулативата за надлежниот орган кој ги дефинира барањата и критериумите.

60 http://www.gov2gov.info/uploads/library/1448029729_vodic-za-transparentno-finansiranje-ocd-iz-budzeta.pdf, пристапено на 20.04.2016.

61 Зајакнување на граѓанското општество во Србија, стр. 38

62 Извештај на БЦСДН за Србија, стр. 2.

3.4. Дефинирање на приоритетите и целите на јавниот повик

Членот 3 на Регулативата кажува дека органот на јавната администрација кој работи во областа од јавен интерес која се следи, поддржува програми на здруженија кои се од јавен интерес во согласност со одредбите на Регулативата и актите на надлежно тело усвоени во согласност со законот и Регулативата.

3.5. Рокови за пријавување

Регулативата вели дека рокот за пријавување не може да биде пократок од 15 дена од објавувањето на повикот. Меѓутоа, ова правило не се почитува целосно во пракса. За време на 2012 година имаше 381 повик и други процедури за финансирање здруженија и други граѓански организации. Податоците укажуваат дека барателите во скоро половината од случаите (49%) имале рок од осум до петнаесет дена за да ги поднесат документите за повикот, додека во 31,3% од случаите рокот бил 15-30 дена. Меѓутоа, видлив е напредок бидејќи има само 3,5% од отворените повици со рок од помалку од 8 дена.⁶³

3.6. Оценување на пријавите

Правилата на процесот на евалуација на поднесените барања се дефинираат во отворениот повик и насоките за барателите, кои вообичаено се прикачени на јавниот повик. Меѓутоа, некои минимални стандарди за процедурата за избор веќе се опфаќаат со Регулативата, како:

- Правото на учесниците да ги проучат сите поднесени пријави и придружни документи, ова право се дава три дена по објавата на оценката и рангирањето на пријавите;
- Обврсна улога на тендерска комисија;
- Тендерската комисија објавува список на оценетите програми и нивно рангирање во рок од 60 дена по рокот за пријавување;
- списокот мора да се објави на официјалната веб-страница на министерството и на единствениот веб портал е-Управа;
- Правото на барателите да се жалат во рок од 5 дена по објавувањето на списокот;
- Конечната одлука ја носи надлежен орган во рок од 30 дена по објавувањето на списокот;
- Објавување на конечната одлука на веб-страницата на органот и на владиниот портал.

Според Извештајот на БЦСДН за Србија, во 2012 година скоро половина од случаите на сите нивоа на власт (47,9%) основана е комисија за избор и следење на проектите.⁶⁴

3.7. Објавување на критериумите за оценување

Регулативата одредува дека отворените повици треба да имаат критериуми за оценување. Во пракса, во повеќето случаи, генералните критериуми се даваат однапред, а во некои случаи се објавува и прецизна табела за бодирање. Според податоците собрани во 2014 година, во 76,59% на сите јавни повици, во повикот се вклучуваат писмени критериуми за оценување на пријавите и распределба на средствата.⁶⁵

63 Ibid.

64 Извештај за Србија, стр. 22

65 Ibid.

3.8. Образложен одговор

Во генералната Регулатива нема обврска дека барателите мораат да добијат образложен одговор за одобрување или одбивање на проектот. Во повеќето случаи, по барање на барателот, се дава образложен одговор.

3.9. Објавување на резултатите од јавниот повик

Одлуката дефинира обврска да се објави ранг-листата на добиени пријави и конечните одлуки за одобрените проекти, која ја следи министерството (донаторот), да се обезбеди лесен пристап на јавноста до основните информации за резултатите на јавните повици.

3.10. Отчетност: следење и евалуација на финансираните проекти и програми

Регулативата и другото законодавство ја дефинира обврската за следење на јавно финансираните проекти по пат на наративни и финансиски извештаи и ги регулира можностите за контролни посети. Основниот начин на спроведување на следењето е разгледување на поднесените финансиски и наративни извештаи, додека директна супервизија на активностите за време на спроведувањето, вклучително и анкети на корисниците на проектот, е исклучок, а не правило.⁶⁶

Членот 10 на Регулативата кажува дека известувањето се прави квартално, освен во ситуации кога програмата е покуса од шест месеци.

Канцеларијата за соработка со граѓанското општество го подготвува Годишниот консолидиран извештај за трошењето на средствата кои се даваат на здруженијата и другите граѓански организации од буџетот на Република Србија како поддршка на програмски активности. Извештајот дава информации за процедурата за распределба на средствата, транспарентноста на процесот на распределба и известување, како и за резултатите на следењето и оценувањето на поддржаните програми и проекти.

Според извештајот на БЦСДН од 2014 година, практиките за оценување не се доволно разработени, бидејќи некој вид оценување се спроведува само во 16% од случаите на државно ниво во 2012 година, што укажува дека државното финансирање на граѓанските организации сè уште се третира како трошок наместо како инвестиција во општествениот капитал.⁶⁷

4. МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ

4.1. Повеќегодишни грантови

Повеќегодишното финансирање е опција за јавните тендери во Србија. Околу 7% од проектите во Србија се спроведуваат на повеќегодишна основа, додека 93% од јавните повици во моментот се спроведуваат во рок од една година.⁶⁸

4.2. Оперативни грантови

Организациската поддршка на ГО е исто така можна во Србија, но не се регулира до ист степен како проектите и програмите. Бидејќи Одлуката конкретно е насочена кон проекти и програми, правната рамка за ова е до некаде нејасна.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

4.3. Кофинансирање проекти финансирани од ЕУ (и други меѓународни донатори)

Според српската канцеларија за НВО, во два одделни случаи, проекти кофинансирани од ЕУ добиле дополнителни средства од српската влада, а кофинансирани се и неколку други проекти на ЕУ од областа на поплавите и превенцијата. Можат да се најдат и други примери на тема меѓународно поддржани проекти.

Најдобра практика: Министерство за култура и информации на Република Србија

Секторот за меѓународна соработка, европска интеграција и проекти во Министерството за култура на Република Србија води разработен систем за поддршка на проекти на ГО, кои веќе добиле поддршка од различни меѓународни донатори. Сумата на кофинансирањето е до 30% за партнери на проекти (предложената структура на финансиската поддршка е 60% од вредноста на проектот на странскиот донатор, 30% од министерството и 10% друго кофинансирање) и до 40% за главниот корисник/барател (структура меѓународен донатор до 60%, министерство до 40%).

VII. ХРВАТСКА

1. ПРЕГЛЕД НА ДРЖАВНОТО ФИНАНСИРАЊЕ НА ГО ВО ХРВАТСКА

Во текот на последната деценија, државното финансирање стана постојан извор на приходи за ГО во Хрватска. Законската и институционалната рамка за финансирање на ГО е една од најразвиените и најдетални во регионот, заедно со други процеси на успешна и повеќеслојна соработка на ГО со јавниот сектор. Во оваа законска и политичка рамка, државното финансирање на ГО во Хрватска постепено расте во текот на последнава деценија. Секоја година, на ГО се распределуваат во просек 200 милиони евра државни средства и на национално и на локално ниво, што претставува околу 34% од вкупните приходи на ГО. Бројот на ГО постојано расте, во текот на ова истражување, во Хрватска се регистрирани околу 53.000 ГО. И покрај тоа што нуди стабилна основа за државно финансирање на ГО, правната рамка претпре некои дополнителни измени во последниве 5 години, кои генерално се примени позитивно од страна на граѓанското општество и експертите за граѓанско општество.

Најголемиот дел на државните фондови се распределуваат на локално ниво: општините, градот Загреб, други градови и области – околу 60% од државните фондови, додека 40 проценти се распределени на национално ниво.

Табела 6: Преглед на државното финансирање на ГО во Хрватска

	2012	2013	2014
а. Број на регистрирани ГО	47.987	50806	52.450
б. Вкупен приход на ГО	N/A	631 милиони €	660,2 милиони €
в. Приход на ГО од државно финансирање	206,3 милиони €	215,3 милиони €	223,2 милиони €
г. Процент на државно финансирање во вкупниот приход на ГО	N/A	34%	33,7%
д. Приход на ГО од државното финансирање на национално ниво*	68.899.791,64 €	75.600.168,54 €	87.371.369 €
ѓ. БДП (милијарди ЕУР)	44,2	44,1	43,9
е. Удел на приходот на ГО во БДП	N/A	1,4%	1,5%

^{69 70} Курс: 1 ЕУР = 7,47 ХРК

2. ИЗВОРИ ЗА ЈАВНО ФИНАНСИРАЊЕ И МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛУВАЊЕ

Има неколку извори за државно финансирање на ГО, имено тоа се јавниот буџет, фондови од приходи од игрите на среќа, посебно одредени даноци и фондови, како од компензацијата за заштита на животната средина, радиодифузната такса и нефинансиски средства. Најголемиот единечен приход во последните години се приходите од игрите на среќа, кои претставуваат 18% 19% и 21,2% во 2012, 2013 и 2014 година (52 – 54% од фондовите распределени на национално ниво). Втор најголем извор на финансирање е државниот буџет со 16-17 % од сето државно финансирање

(околу 45 % од фондовите на национално ниво).⁷¹

Министерствата, владините служби и разни други органи на јавната администрација како јавни фондации, фондови, агенции и други распределуваат средства за ГО преку неколку механизми: јавни повици за предлози (тендери), јавни повици за изразување интерес за соработка, фондови за јавни услуги (на пример, за реализација на јавните потреби дефинирани со закон) и распределби вон јавни повици, т.е. директно со одлука на раководителот на органот на јавна администрација. Во 2014 година, вкупно 34 органи распределиле средства на ГО на национално ниво. Најголемата сума за фондови е распределена преку јавни тендери, т.е. 335 милиони куни (44 милиони евра) или 51%. Во втората фаза имало распределби за реализација на јавните потреби (јавни услуги) дефинирани со закон (22,4 милиони евра или 25,6%), со јавни повици за изразување интерес за соработка (7,9 милиони евра или 9%). Најмалиот удел – 0,87% од сите државни средства, се распределени директно со одлука на раководителот на органот на јавната администрација.⁷²

Најголемата сума на финансирање ја распределило Министерството за наука, образование и спорт (24 милиони евра или 28% во 2014 година), па Министерството за социјална политика и млади (23,83%), Министерството за култура (14,58%), Националната фондација за развој на граѓанското општество, која нуди институционална поддршка (6,40%) и Советот за национални малцинства (5,17%).

Владината канцеларија за соработка со НВО има важна улога во подготвката, координацијата и следењето на сите процедури и практики на државно финансирање на ГО. Канцеларијата советува разни институции кои распределуваат средства на ГО од јавни извори во однос на најдобрите практики и соодветното спроведување на законите и регулативите, кои ја регулираат распределбата на јавните финансии за ГО. Исто така, собира информации за доделени јавни финансии на ГО, вклучително и детални информации за процедурите кои ги спроведуваат разни државни органи и за секоја фискална година објавува извештаи за спроведувањето на процедурите за распределба на државни средства на на ГО во Хрватска.

2.1. Учесството и улогата на ГО во процесот на распределување

Во Хрватска учеството на ГО може да биде во сите фази на циклусот на државно финансирање.⁷³Регулативата за критериумите, стандардите и процедурите за финансирање и склучување договори за програми и проекти од јавен интерес спроведени од здруженија експлицитно ја дефинира можноста за учество на претставници на ГО во комисиите за оценка (за повеќе детали, види подолу, сегмент 3.3.), но не дефинира прецизно стандард за вклучување претставници на ГО во другите фази на процесот. И порај ова, најсилните практики за учество се во фазата на програмирање. Ова се должи на активноста на Канцеларијата за соработка со НВО, која ја промовира употребата на генералните стандарди за јавно учество во процесот на донесување одлуки, како што се дефинира со Кодексот за практики на консултирање со заинтересираната јавност за процедурите за усвојување закони, други регулативи и акти во процесот на подготовка на јавни повици за финансирање на ГО.

⁷¹ Ibid., стр. 9.

⁷² Годишен извештај за финансиските средства доделени на проекти и програми на граѓански организации во 2014 година (Izvešće o financiranju projekata i programa organizacijacivilnog društva iz javnih izvora u 2014. godini), Government of the Republic of Croatia, Office for cooperation with NGOs, стр. 19.

⁷³ Monitoring matrix: Country Report, стр. 46

⁶⁹ Udruge u Republici Hrvatskoj; Office for associations, Government of the Republic of Croatia, January 2016, p. 8.

⁷⁰ Ibid., p. 9

Најдобра практика: Употреба на Кодексот за практики на консултации со заинтересираната јавност за прашања на јавното финансирање на ГО

Според Прирачникот за спроведување на Регулативата⁷⁴, генералните стандарди за јавно учество во подготовката на политиките исто така можат да се применат на процесот на распределба, како што се дефинира во Кодексот за практики на консултации со заинтересираната јавност во процедурите за усвојување закони, други регулативи и акти. Прирачникот вели дека подготвителниот процес (анализата на јавните потреби и решенија, одредувањето на приоритетите за финансирање) треба да ги вклучи сите релевантни засегнати страни, вклучително претставници на ГО. Кодексот исто така ги одредува можностите за вклучување на јавноста (граѓаните и други заинтересирани засегнати страни, како синдикатите).

Канцеларијата за соработка со НВО на Владата на Република Хрватска игра витална улога во обезбедувањето постојана соработка меѓу Владата и ГО и, како две примарни области за работа, го надгледува следењето на правилата за јавно учество и следењето на стандардите и насоките во државното финансирање на ГО.

3. ПРАВИЛА НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВА (ЈАВНИ ПОВИЦИ ЗА ПРЕДЛОЗИ)

3.1. Преглед и законски основи

Законската рамка за државно финансирање на ГО помина низ некои значителни промени во последниве години, што е резултат на деветгодишен процес насочен кон подобрување на транспарентноста и ефикасноста на процедурите за финансирање. Прво, новиот Закон за здруженија влезе во сила во 2014 година и меѓу другите цели, се стреми да подготви основа и предуслови за ефикасно финансирање на програмите и проектите од јавен интерес кои ги спроведуваат здруженијата.⁷⁵ Последователно, во 2015 година е усвоена Регулативата за критериумите, стандардите и процедурите за финансирање и склучување договори со проекти од генерален интерес кои ги спроведуваат здруженија на местото на претходниот необврзувачки Кодекс за добри практики, стандарди критериуми за обезбедување финансиска помош за програмите и проектите на здруженијата. Регулативата содржи детални одредби за сите суштински чекори и елементи на процедурите за државно финансирање на програмите на здруженијата:

- дефиниција за приоритетите за финансирање;
- подготовка на документацијата за јавниот повик;
- избор на програми и проекти;
- потпишување договори;
- следење и евалуација на програмите, вклучително употреба на информативни системи за следење и евалуација.

Се вклучи дополнителна одредба за координација на органите на јавната администрација, која распределува јавни фондови, како и обуки за користење на Регулативата на Канцеларијата.

Врз основа на Регулативата, се усвои Прирачникот за спроведување на Регулативата за критериумите, стандардите и процедурите за финансирање и склучување договори со проекти од

⁷⁴ Прирачник за спроведување на Регулативата за критериумите, стандардите и процедурите за финансирање и склучување договори за програми и проекти од јавен интерес спроведени од страна на здруженијата, подготвен и објавен од Канцеларијата за соработка со НВО во мај 2015.

⁷⁵ Закон за здруженија, член 2.

генерален интерес кои ги спроведуваат здруженија. Прирачникот е подготвен како насоки за сите јавни институции кои доделуваат финансиска и нефинансиска поддршка од јавни извори на проекти и програми од јавен интерес спроведени од здруженија, како и други граѓански организации.⁷⁶

Прирачникот им помага на давателите на државни средства со тоа што ги објаснува следниве аспекти и прашања во однос на спроведувањето на државното финансирање на ГО:

- предуслови за давателите на државни средства, т.е. потребни финансиски, организациски и човечки ресурси;
- основни стандарди за планирање на финансирањето на програмите и проектите на здруженијата, на пример:
 - o дефинирање на приоритетите врз основа на процена на потребите;
 - o подготовка на годишниот план за јавни повици (тендери);
 - o програмирање на поединечните повици за предлози;
 - o временска рамка за спроведување на јавниот повик;
 - o основни елементи на огласот за тендер;
 - o одлуки за вредноста и бројот на поддржаните проекти;
 - o спречување конфликт на интереси;
- основни стандарди за спроведување на процедурите, како:
 - o организациски капацитети;
 - o тендерска документација (формулари за пријавување, инструкции за барателите, дополнителни изјави и доказ за квалификуваност кои треба да се добијат од барателот);
 - o поддршка или помош која им се дава на барателите;
 - o правила за поднесување на пријавата;
 - o отворање и регистрација на пријавите;
 - o оформување и работа на комисијата за оценување;
 - o процес на оценување (критериуми, табели за бодирање, донесување одлука);
 - o објавување на резултатите;
 - o известување на барателите;
 - o обезбедување јавен увид во процесот на распределба;
 - o потпишување договори;
- основни стандарди за следење и евалуација на програмите:

⁷⁶ <https://udruga.gov.hr/financing-of-projects-and-programmes-of-civil-society-organizations/2964>, пристапено на 20.04.2016.

- o тековно следење на спроведувањето на програмите (финансиски и програмски извештаи, теренски посети);
 - o годишни извештаи за сите фондови кои ги доделува финансиерот;
- употреба на централен информативен систем итн.

3.2. Стратешки пристап кон државното финансирање

Регулативата ја нагласува важноста на стратешкиот пристап кон финансирањето различни одредби на ГО. На пример, членот 3 вели дека приоритетите за јавно финансирање мора да се дефинираат врз основа на стратегиите, националните програми и други стратешки документи на национално или на локално ниво. Членот 7 понатаму вели дека финансиерот ги дефинира приоритетните области врз основа на стратегии, планови или други стратешки документи на национално или на локално ниво кои ги дефинираат целите и приоритетите за прашања и проблеми поврзани со јавниот интерес и јавните потреби, за кои е надлежно телото и кои се спроведуваат во соработка со здруженијата. Во Хрватска стратешкиот пристап исто така успешно се спроведува во пракса и речиси сите јавни повици ја поврзуваат својата цел и критериумите со конкретни програмски и стратешки документи кои се однесуваат на областа која ја покрива давателот на државни средства на ГО.

3.3. Објавување на јавниот повик и процедура на пријавување

Регулативата вели дека во рок од 30 дена по усвојувањето на државниот буџет, административното тело мора да објави годишен план на јавни повици. Годишниот план мора да ги содржи следниве информации: информација за донаторот/финансиерот, наслов на јавниот повик и датум кога ќе биде објавен, сума на расположливи средства, минимална и максимална сума на финансии кои се наменети за еден проект, очекуван број на финансирани проекти и други релевантни информации.

Според Регулативата, јавните повици мораат да се објават на официјалната веб-страница на финансиерот, како и на веб-страницата на Канцеларијата. Еден од основните стандарди за планирање и финансирање е исто така дека јавниот повик треба да биде отворен за пријави барем 30 дена од објавувањето на повикот.

Анализата на јавните повици од 2014 година покажува дека најголем дел на јавните повици се објавени на официјалната веб-страница на телото (90 објави или 78,3%). 12 јавни повици дополнително се објавени во дневен весник, додека уште 9 информации се објавени во други медиуми. Меѓутоа, важно е да се забележи дека оваа практика треба дополнително да се подобри со Регулативата која влегува во сила во 2015 година.

3.4. Улогата на комисиите и експертските комисии

Регулативата дефинира два вида комисии, една за подготовка и спроведување на јавниот тендер (вклучително обработка на пријавите), а една за експертска оценка на програмите и проектите. Иако подготовката на јавниот повик и обработката на пријавите може да ја направи или одговорната организациска единка на министерството или посебни комисии, процената на проектите/програмите мора да се спроведе од страна на експертски комисии назначени од финансиерот.

Регулативата вели дека финансиерот ги именува членовите на експертската комисија врз основа на одредби од јавниот повик. Членовите можат да бидат претставници на јавната администрација, претставници на граѓанското општество и претставници на научни и експертски институции и независни експерти за области кои се опфатени со приоритетните области на конкурсот. Вработените на давателот на јавни финансии можат да имаат задачи во однос на процедурата, но не можат да бидат членови на комисијата за оценување или да влијаат врз работата на комисијата на кој било начин.

Во пракса, експертската комисија и слични тела кои работат во процедурите за распределба на државните фондови имаат разновидна структура. Во 2014 година, комисиите во 52 тела вклучувале претставници на јавната администрација, 39 јавни тендери вклучиле претставници на експертски и научни институции, а 24 вклучиле други независни експерти. Во 19 процедури независните тела вклучиле претставници на ГО.

Во 48% од случаите, раководителот на органот на јавната администрација донел конечна одлука за распределба на средствата врз основа на предлог на независно експертско тело, кое ги оценило пријавените проекти и програми. Претставничко тело ја донело конечната одлука во 36,3% од јавните повици/тендери. Во 5 тендери, конечната одлука е донесена од раководителот на административното тело независно (4,9% од сите тендери за 0,8% од сите распределени средства). Независно експертско тело исто така ги донело конечните одлуки на 5 тендери.⁷⁷

Регулативата ги дефинира деталните одредби за обезбедување непристрасност и доверливост на експертските комисии, а најважно, дава и јасна дефиниција на сите лица за кои се претпоставува дека имаат конфликт на интереси, како и користење изјава за немање конфликт на интереси кај експертите и кај административните комисии, кои ги обработуваат пристигнатите пријави.

3.5. Известување за одлуките и правото на жалба

Регулативата го дефинира рокот за известување на барателот за одлуката, кој изнесува 8 дена од денот кога е донесена конечната одлука. Рокот за конечната одлука за јавниот повик е 120 дена од рокот за поднесување на пријавите.

Регулативата исто така вели дека одлуката мора да биде образложена, т.е. мора да вклучи и информации за барањата кои не биле исполнети, или информации за резултатите на оценувањето на проектот и причини зошто проектот не е одобрен.

Во 2014 година имаше вкупно 219 жалби, од кои 46 се усвоени. Повеќето жалби, 157, се однесуваа на непочитување на формланите барања.

3.6. Објавување на резултатите, употреба на централен систем за следење и информации

Во практика, резултатите од јавните повици и тендери редовно се објавуваат на веб-страницата на давателот на државни средства. Регулативата дефинира обврска резултатите да се објавуваат на ист начин како што бил објавен јавниот повик. Во 2014 година, информациите за резултатите на конкурсите беа дополнително објавени во медиумите во 34,3% од случаите.

Други средства за обезбедување транспарентност на процедурите за распределба на државните фондови се:

- можност за последователен увид во оценувањето (табелите со бодирање) на пријавите;
- систематско следење преку централен информативен систем за следење и информации за јавните повици и годишни извештаи на Канцеларијата за соработка со НВО.

Годишните извештаи за финансиските средства доделени на проектите и програмите на граѓанските организации (годишни извештаи) подготвени од Канцеларијата од 2006 година наваму содржат детални информации за распределбата на фондовите на ГО, вклучително и сумата, како и видот на процедура по која се распределени средствата. Се оценува придржувањето кон правилата за транспарентност на процедурите, како и учеството на претставници на ГО во процедурите и други важни аспекти на државното финансирање.

77 Годишен извештај за 2014 година, стр. 19

Централниот информативен систем дефиниран во Регулативата се наоѓа на веб-страницата на Канцеларијата за соработка со НВО. Базата на податоци дава информации за корисниците на државни средства, спроведувачите на програми и проекти, времетраењето, статусот, сумата која се доделила и корисниците на финансираните активности и програми, следењето и оценката, постигнатите резултати, неправилностите во процедурите и други важни информации за распределбата на државните фондови.

3.7. Отчетност

3.7.1. Известување и наменско трошење

Регулативата ги дефинира деталните правила за известување и следење на трошењето на државните фондови. Сите јавни финансиери мора да бараат ГО да доставуваат конечни финансиски и програмски извештаи заедно со докази и сите неопходни анекси за да ја потврдат наменската и ефективна употреба на јавните средства. Според годишните извештаи на Канцеларијата, ова се прави редовно. Освен проверката на извештаите, можни се и теренски посети на здруженијата од страна на претставници на финансиерите за време на спроведувањето на проектите. Годишниот извештај од 2014 година вели дека во скоро половина од јавните повици имало вакви посети. Околу 50% од јавните повици бараат периодични финансиски и програмски известувања.⁷⁸

3.7.2. Следење и евалуација на програмите

Најдобра практика: Следење и евалуација во Хрватска

Членот 34 на Регулативата вели дека телата кои распределуваат државни средства го следат спроведувањето на финансираните програми или проекти, што може, ако е неопходно, да вклучи и помош на компетентни надворешни експерти за конкретни области. Врз основа на резултатите на следењето и евалуацијата на поединечните проекти, финансиерот потоа ги оценува резултатите и влијанието на целиот јавен повик. Регулативата понатаму вели дека резултатите на следењето и евалуацијата на финансираните програми, проекти и јавни повици се користат за планирање на идните јавни повици и подготовката на релевантните програми, стратегии и јавни политики на работа.

Според годишниот извештај за 2014 година, речиси сите тела на јавната администрација кои распределуваат фондови на ГО ги презентираат резултатите на своите проекти и програми на различни презентации на својата работа, за време на јавни настани и во друга комуникација со јавноста. Извештајот за 2014 година исто така вели дека повеќето тела ги користат информациите кои се добиваат во процесот на следење и евалуација при подготовката на нови програми, политики на работа и стратешки документи.

4. МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ

4.1. Оперативни грантови

Најчестиот вид активности и услуги на ГО кои се финансираат со јавни средства се основните активности или услуги кои се спроведуваат преку програмите или проектите во одредена област. Меѓутоа, институционалната поддршка е вториот најчест вид финансирање. Во 2014 година, 75 организации се финансираа преку јавни повици насочени кон подобрување на капацитетите на граѓанското општество, со вкупна сума од 137.530.581,95 куни (18,4 милиони евра или 10,7 % од сите распределени средства).⁷⁹ Чист вид институционална поддршка дава Националната фондација за

развој на граѓанското општество, која обезбеди околу 1,60 милиони евра во 2014 година, а малку повеќе во 2015 година (1,64 милиони евра).

4.2. Авансни плаќања

Најдобра практика: Авансни плаќања во Хрватска

Според Регулативата, финансиерот мора да следи еден од петте различни модели на плаќање, од кои четири вклучуваат авансни плаќања. На пример, првиот модел, наменет за проекти со вредност од 50.000 до 100.000 куни (околу 6.700 до 13.400 евра) и со времетраење до 1 година, дефинира авансно плаќање на сума 30-80% во рок од 30 дена од потпишувањето на договорот. Вториот модел е за повеќегодишни програми и проекти и дефинира авансни плаќања во сума од 80% од вредноста на проектот за секоја година, додека четвртиот модел, наменет за помали проекти (околу 6.700 евра или помалку) одредува авансни плаќања во вредност од 100%.

Нема прецизни информации за користењето на авансните плаќања во пракса пред и по усвојувањето на Регулативата, бидејќи годишните извештаи на Канцеларијата за здруженија досега не ги вклучувале овие податоци.

4.3. Повеќегодишно финансирање

Повеќегодишното финансирање е можно и се наведува во неколку одредби на Регулативата. Меѓутоа, во 2014 година преку 96% од финансираните проекти се финансирани за една година или помалку, а само 3,17% биле проекти кои траеле преку една година. Во периодот на подготовка на ова истражување немаше информации за тоа дали и како се сменила оваа пракса.

4.4. Кофинансирање проекти финансирани од ЕУ

Во последниве години, ГО во Хрватска искористиле скоро 100% од фондовите на ЕУ за граѓанскиот сектор, со кои финансирале програми во областа на информациите, образованието, заштитата на животната средина, социјалното претприемаштво, борбата против корупцијата и различни услуги во други области.

Во Хрватска има релативно висока свест дека спроведувањето на проектите на ЕУ наменети за ГО можат да бидат загрозени со прашања поврзани со обезбедувањето на неопходното кофинансирање. Имајќи на ум дека структурните фондови по приемот на Хрватска во ЕУ и зголемувањето на фондовите кои му стојат на располагање на граѓанскиот сектор, хрватската влада ја разбра важноста на тоа да обезбеди континуитет на инвестициите во зајакнувањето на капацитетите на граѓанските организации за ефективно спроведување на проектите на ЕУ. Последователно на ова, Канцеларијата за соработка објави повици за кофинансирање проекти на граѓанските организации договорени во рамките на Европската Унија во април 2011 година и до денеска го поддржала кофинансирањето на обврзни придонеси на околу 450 ГО кои се корисници на проекти на ЕУ. Меѓутоа, иако ЕУ и националните фондови најчесто успешно обезбедуваат поголем дел од неопходните средства за финансираните проекти, понекогаш еден дел од фондовите за спроведување одделни проекти сепак треба да го обезбедат корисниците.

⁷⁸ Годишен извештај за 2014 година, стр. 78.

⁷⁹ Ibid., стр. 79.

VIII. ПРЕПОРАКИ

Врз основа на наодите на анализата, дадени се препораки за нов систем на државно финансирање на програмите на ГО, тие се наведени и накусо објаснети во ова поглавје. Препораките се поврзани и формираат еден кохерентен систем, модел за јавно финансирање на програмите на ГО, за кого сметаме дека е најефикасен, врз основа на научените лекции од наодите на анализата и врз основа на тековниот контекст во Македонија.

Препораките се поделени во две групи. Првата дава општи препораки за системот на финансирање, објаснувајќи го предложениот модел и препорачувајќи користење одделни инструменти и механизми за финансирање на програмите на ГО. Вториот дел препораки се однесува на процедуралните правила, т.е. се препорачуваат конкретни одредби или регулативи за да се постигнат најефикасните практики во процедурите на државното финансирање.

ПРЕПОРАКИ ЗА СИСТЕМОТ НА ФИНАНСИРАЊЕ

Препорака 1. Македонија треба да формира децентрализиран модел на државно финансирање на ГО.

Првата одлука која треба да се донесе во врска со системот на државно финансирање на програмите на ГО е кој треба да ги распределува државните фондови. За да се постигне оптимална ефикасност во државното финансирање на програмите на ГО, треба да се формира нов модел кој би внел максимална експертиза во процесот на државното финансирање. Бидејќи секое министерство најдобро ја знае областа која ја покрива, се препорачува државното финансирање на ГО во одредена област да го спроведува самото министерство или орган кој е дел од тоа министерство. Ова нуди солидна основа за ефикасно финансирање на програмите на ГО, кое е ориентирано кон политиките на работа, ако Владата или министерствата решат ГО да имаат поголема улога во спроведувањето на јавните политики.

Препорака 2. Новиот модел, исто така, треба да вклучи и комплементарни извори независни од буџетот, како таканаречениот механизам на проценки и средства од лотаријата или илтрирање на среќа.

Освен финансирањето на програмите и на проектите од државниот буџет, кое е централно во финансирањето на програмите на ГО, треба да се воведат и други комплементарни извори на финансирање за програмите на ГО за да придонесат кон диверзификација и стабилност на финансирањето на ГО. Бидејќи овие извори не се од министерствата, тие даваат подобра опција за институционална поддршка на ГО и можат да се искористат за финансирање области кои не се покриени од ниедно министерство или за финансирање активности каде што има природна спротивставеност меѓу Владата и ГО, што значи дека финансирањето од страна на Владата носи поголем ризик или прашања во врска со неутралноста или легитимноста (на пример, застапување).

Препорака 3. Државното финансирање на проектите и програмите на ГО, треба да се надополни со ресурси за институционална поддршка.

Во повеќето земји, организациската (институционална, оперативна) поддршка се надополнува на финансирањето проекти и програми на ГО, кое инаку преовладува. Овие комплементарни ресурси се неопходни за покривање на трошоците, кои не се целосно покриени со проектни грантови и така придонесуваат за стабилноста, квалитетот и за развојот на програмите на ГО. Генерално, препорачуваме балансирана комбинација на насочени проектни грантови, кои одговараат на постоечките потреби на граѓаните за активности и услуги од страна на ГО, и грантови за организациска поддршка, кои придонесуваат за финансиската стабилност и долгорочниот развој на ГО.

Препорака 4. Треба да се промовира повеќегодишно финансирање за воспановениите програми на ГО кои се однесуваат на тековни и истовремени потреби на граѓаните.

Повеќегодишното финансирање е неопходно кога не е можно да се постигнат целите на програмите на ГО во една финансиска година, на пример, поради комплексноста на проблемот на природната временска рамка во спроведувањето на проектот на ГО. Во другите случаи, повеќегодишното финансирање можеби не е неопходно, но е поефективно и поекономично, на пример, кога потребата за програми на ГО продолжува (на пример, тековни социјални програми, активности за младите, лица со посебни потреби, спортски активности итн.), што значи се бараат слични активности на ГО од година во година. Во овие случаи, повеќегодишното финансирање ги намалува административните трошоци на годишните јавни повици и за државните финансиери и за ГО, а, исто така, придонесува кон поголем квалитет на програмите со обезбедување стабилност која им е потребна на ГО за поефикасно финансиско планирање.

Препорака 5. За одредени програми, барем дел од зградите треба да се илаќа однапред.

Авансното плаќање е една од најважните алатки за стабилно и ефикасно финансирање на програмите на ГО. Бидејќи ГО не работат за профит, немаат можности за значителни парични резерви, што значи дека често имаат проблеми со ликвидноста ако надоместувањето на трошоците им е на располагање само по завршување на проектот или на програмата, а не однапред. Затоа, секој нов модел на државно финансирање на програмите на ГО, кој е насочен кон зајакнување на капацитетите на ГО за тие да можат да играат важна улога во спроведувањето на јавните политики, треба да користи авансни плаќања како основен механизам за обезбедување навремено и квалитетно спроведување на програмите.

Препорака 6. Кофинансирањето со доброволна работа треба да се признае како еден вид соопштено финансирање на ГО.

Поради различни причини, државните финансиери понекогаш бараат финансираните ГО да обезбедат дел свои финансии, освен уделот во проектот кој го покрива државниот финансиер. Бидејќи ресурсите на ГО се ограничени, ова може да биде проблем за ГО, кои инаку можат да спроведат квалитетна програма според барањата на јавниот проект, но имаат проблем да соберат дополнителни фондови во бараниот удел во вредноста на проектот (на пример, 20%). Како решение, финансиерите треба да им дозволат на ГО да ја користат доброволната работа како кофинансирање во натура. Ова е логично, бидејќи многу ГО гористат доброволен труд, кој инаку би се платил, па така штедат фондови и ја зголемуваат вредноста на проектот.

Препорака 7. Телата кои распределуваат зградите за финансирање на програмите на ГО, треба да вклучат и претставници на ГО во одлучувањето, спроведувањето и во евалуацијата на државното финансирање на програмите на ГО. Треба да се усвојат јасни правила за елиминација на конфликтите на интереси за да се сиречи несакано влијание на институционалните претставници на зградите врз резултатите на процесот на распределба.

Комбинираните примери од различни земји покажуваат дека ГО и нивните претставници можат да имаат улога скоро во сите фази на циклусот на државно финансирање во анализираниите земји, подготовка на јавниот повик, спроведување и евалуација. ГО можат да се вклучат во **процесот на подготовка или програмирање на јавниот повик** преку јавни консултации во однос на јавните повици (Хрватска, Словенија и Естонија) или со **директно вклучување на претставници на ГО како членови на надзорни тела или програмски комитети** на државниот орган, одговорен за распределба. ГО треба, исто така, да бидат вклучени во процесот на подготовка на стратегиите и документите за политиките на работа, во кои се одредени политиките кои влијаат на приоритетните области за државно финансирање во програмите на ГО.

Кога ГО се вклучуваат како партнери во спроведувањето на процесот на државно финансирање, многу е важно да има мерки за спречување конфликт на интереси кај претставниците на ГО. Треба да се усвојат мерки за спречување конфликт на интереси, како изјава за немање конфликт на интереси од страна на сите членови на комисијата кои ги разгледуваат пријавите и правилата за самоисклучување на членовите на комисијата, кога се забележува конфликт на интереси во текот на процесот.

Македонија треба да вклучи насоки за учество на ГО во процесот на државно финансирање во својот Кодекс за добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации, а правилата за спречување конфликт на интереси треба да се дел од обврзните регулативи за процедурите.

Прејорак 8. Зголемување на државното финансирање на ГО за да им се овозможи активно да учествуваат во спроведувањето на јавните политики.

Државните фондови се незаменлив ресурс за финансирање на програмите на ГО во анализираниот земји, како и во поширокиот европски и глобален контекст. ГО заради својата непрофитна природа, не можат да зависат од одржување на своите програми кои се од општествена корист само со пазарна активност (обезбедување услуги), додека другите типични ресурси, како донациите и членарините, исто така, се многу ограничени и несигурни за да обезбедат стабилност, па дури и преживување на нивните основни програми кои се од општествена корист. Ако целта на една земја е да го развие граѓанскиот сектор до точка од која може да има поголема улога во спроведувањето на јавните политики, потребни се поголеми распределби на државните средства.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПРОЦЕДУРАЛНИ ПРАВИЛА

Прејорак 9. Јавните повици треба да се регулираат со едни обврзувачки централни процедури, кои се применливи на процедурите за државно финансирање на ГО во сите области.

Анализата нагласи многу предности на единствени унифицирани правила за процедурите и покажа дека дури и во традиционално дисперзиран систем, сè повеќе се приклучуваат кон стандардизација. Единствените процедурални правила се поекономични (се усвојува една регулатива наспроти повеќе), водат кон подобро разбирање на процедурите и од страна на финансиерите и од страна на барателите, ја зголемуваат способноста за ефективно воведени реформи, го олеснуваат собирањето споредливи податоци за државното финансирање на ГО од различни фондови итн. Еден необврзувачки документ обично се спроведува со помалку успех од централен обврзувачки документ и не води кон унифицирани процедури со сите свои предности, па заради тоа се препорачува регулативата за процедурите да биде обврзувачка. Унифицираните правила за процедурите за јавни повици мораат да не се мешаат во автономијата на финансиерот кога се работи за суштински елементи на јавниот повик (приоритети, критериуми, експерти назначени во комисиите за избор итн.).

Прејорак 10. Државното финансирање на програмите на ГО, финансирани преку јавни повици, мора да се базира на јасно дефинирани критериуми и други документи поврзани со политиките на работата.

Државното финансирање на програмите на ГО преку јавни повици е еден начин за спроведување јавни политики. Ова произлегува од основните принципи на јавното трошење, според кои државните фондови можат да се трошат само на постигнување цели од јавен интерес. Бидејќи овие јавни цели се дефинираат во стратегиите и другите документи за политиките на работа (на пример, во областа на здравството, социјалната заштита, културата, заштитата на животната средина), овие документи мораат да се земат предвид во текот на подготовката, спроведувањето и оценувањето на јавните повици. Базирањето на државното финансирање врз документи за политиките на работа е, исто така, важна заштита против арбитражна распределба на државни средства. Корисно е експлицитно да се прифатат стратегиите како референтна точка за време на спроведувањето на јавните повици, главно за да му се даде контекст на јавниот повик за подобро разбирање на поставените приоритети и цели во еден јавен повик, како и јасно одредување на легитимноста на јавниот повик и целите кои ги има. За да се промовира стратешки пристап до државните фондови, Македонија треба да воведат генерално правило или насока која експлицитно ја дефинира обврската на јавните финансиери да распределуваат фондови во согласност со јавните интереси, како што се дефинирани во националните стратегии и други документи.

Прејорак 11. Универзалните процедурални правила ја дефинираат минималната содржина на јавниот повик, која треба да вклучи: јавна основа за јавниот повик (процедури и документи за политики на работата), дефиниција на приоритетите и целите на јавниот повик, вклучително расположливи средства, зголемина на грантовите и бројот на финансирани проекти, барањелите кои се квалификуваат/услови за пријавување, критериумите за избор, вклучително и табелата за бодување, информации за точниот начин на поднесување на пријавата, роковите за пријавување, крајниот рок до кој барањелите ќе добијат информации за резултатите од јавниот повик и комисијата меандерска документација, т.е. сите формулари и документи кои се неопходни за барањелот да поднесе комисијата пријава.

Правилата за содржината на еден јавен повик се елемент во регулативите за секоја процедура, бидејќи се клучни за обезбедување достапност и транспарентност на процесот и не зависат од областа или од активноста која се финансира. Бидејќи препорачаниот модел за Македонија се универзалните регулативи за процедурите, има логика што сите овие елементи се вклучени во една одредба за минималната содржина на објавениот јавен повик.

Прејорак 12. Универзалните регулативи за процедурите треба да назначат дека оценувањето на пријавите секогаш до спроведува стручна комисија за избор, која се состои од најмалку тројца членови, кои се експерти во релеванната област.

Точниот систем за оценување на барањата за финансирање се разликува од една до друга земја, но и од еден до друг финансиер. Има различни начини да се организира процесот на селекција, но она што им е заедничко на повеќето финансиери е употребата на колективни тела (комисии, панели) за спроведување на оценувањето на барањата. Иако комисиите сè уште не се универзална практика, преовладуваат и се сметаат за добра практика, па најчесто се регулирани во обврзувачка регулатива (Србија, Словенија и Хрватска).

Членовите на комисиите за избор можат да бидат државни службеници, ако го имаат сето неопходно експертско знаење според приоритетите на јавниот повик. Во спротивен случај, можат да бидат именувани надворешни експерти кои доаѓаат од граѓанското општество или од други научни или експертски институции.

Основното правило дека оценувањето на барањата треба да се спроведе од страна на колективно тело на експерти, треба да биде дел од универзалните регулативи за процедурите. Меѓутоа, деталните правила за составувањето на експертската комисија, треба да бидат одлука на компетентно државно тело или на регулативи кои се однесуваат на секторот.

Прејорак 13. Универзалните регулативи за процедурите треба да вклучат и обврска за давање образложен одговор на барањето, во кој се објаснува како е оценет предлогот врз основа на секој од критериумите и зошто.

Образложените одлуки, кои даваат јасни причини зошто одреден проект бил или не бил избран за финансирање, се најважната мерка за транспарентност во процедурите за јавните повици. Дури и ако финансиерот ги спровел сите можни мерки за обезбедување транспарентност и ефикасност во процедурите, ако причините за одлуките за поединечните предлози не се објаснети, транспарентноста неизбежно ќе се смета за ниска и незадоволителна. Затоа, се препорачува македонските регулативи на процедурите да ја дефинираат обврската на финансиерот да ги даде причините зошто бил или не бил избран еден барател и причините за доделената сума на средства. Образложената одлука значи дека се даваат конкретни информации за сите елементи на оценувањето на предлогот. Причините кои се даваат можат накучо да се објаснат, но треба да се однесуваат одделно на секој критериум на изборот.

Прејорак 14. Универзалните регулативи за процедурите треба да дефинираат обврска за објавување на резултатите од јавниот повик на веб-страницата на финансиерот.

За да се зголеми транспарентноста на процесот на финансирање, следниве информации треба трајно да се објават на интернет: името на проектот и организацијата, сумата на доделени средства,

бројот на освоени бодови и другите слични релевантни информации, кои покажуваат кој добил средства, колку добил и за каков проект или каква намена се работи. Објавувањето подетални извештаи за процесот на избор сè уште не е широко прифатена практика, но станува сè почеста.

Прејорак 15. Универзалните регулативи за процедурите треба да дефинираат обврска на државните финансиери за оценување на резултатите и влијанието на финансираните програми преку јавен повик, имено за да се воспостави дали процесот на финансирање бил ефективен, т.е. дали се остварени поставените цели на државното финансирање. Наодите треба да се користат за планирање на идните јавни повици и за подготвка на нови програми, стратегии и јавни политики.

Повеќето државни финансиери имаат многу правила за финансиските аспекти на следењето на програмите, т.е. правила за известување и наменска употреба на фондовите. Меѓутоа, процесот на евалуација се посветува на тоа да се утврди дали финансирањето ги постигнало своите цели и дали навистина се постигнало посакуваното влијание врз општеството. За да се поттикнат државните финансиери да спроведат процес на евалуација, препорачуваме Македонија да воведат основна обврска финансиерите да ги оценуваат резултатите и влијанието на целиот јавен повик. Ова може да се направи со одредба во универзалните регулативи на процедурите, која ќе назначи дека финансиерите ги оценуваат резултатите и влијанието на јавниот повик и ги користат резултатите за планирање на идните јавни повици и за подготовка на релевантни програми, стратегии и јавни политики.

IX. Извори

Библиографија:

Годишен извештај за финансиските средства доделени на проектите и програмите на граѓанските организации во 2014 година (Izvešće o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva iz javnih izvora u 2014. godini), Влада на Република Хрватска, Канцеларија за соработка со НВО.

Bullain, N.: Learning points from the National Civil Fund in Hungary, European Center for Not-for-Profit Law, first published in Newsletter by NENO (Infoleht nr. 3-4, 2007), стр. 1.

Концепт за Националната фондација за граѓанско општество, Талин, 2007.

Forbici, G. in Divjak, T: Public calls for non-governmental organisations (Leader for planning, implementation and evaluation of national public calls). CNVOS, Ljubljana, 2015.

Hadzi-Miceva, K.: Legal and Institutional Mechanisms for Government-NGO Cooperation in Hungary, Estonia and Croatia. The International Journal of Not-for-Profit Law Volume 10, Issue 4, August 2008.

Hadzi-Miceva K., and Suplisson, F.: Overview of State Funding Schemes for Civil Society Organizations, ECNL and COW I/A (2007), стр. 21.

Kákai, L: Focus on NGOs, Nonprofit organizations in Europe and Hungary, 2015; University of Pécs, Department of Political Studies. Pécs, 2015.

Прирачник за спроведување на Регулацијата за критериумите, стандардите и процедурите за финансирање и склучување договори за програми и проекти од јавен интерес спроведени од здруженија, подготвени и објавени од Канцеларијата за соработка со НВО во мај 2015.

Матрица за следење на овозможувачката околина за развој на граѓанското општество – Извештај за Србија, Балканска мрежа за развој на граѓанското општество (БЦСДН), 2014.

National funds to support civil society organizations: Appendices, Appendix J, Evaluating Institutional Strategy. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), 2002

Public funding for civil society organisations: Good practices in the European Union and Western Balkans, European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), January 2011, p. 11.

Strengthening Civil Society in Serbia, OSCE Mission to Serbia, Final report of the research project »Sustainability of Civil Society Organizations in Serbia« by the OSCE Mission to Serbia, 2010.

Phoenix, K.: National and International Mechanisms of Funding Civil Society. International Practices on Confidence-Building Measures between the State and Civil Society. Kiev, 2011.

Udruge u Republici Hrvatskoj: Office for associations, Government of the Republic of Croatia, January 2016.

Извори на интернет:

Civil society organizations in Serbia. TACSO, Ipsos and SIPU, Swedish institute for public administration: http://www.tacso.org/doc/ipsos_report_rs.pdf

Грантови од Лотарискиот фонд за наследство (грантови преку 100.000 фунти). Насоки за пријавување, август 2015. https://www.hlf.org.uk/file/10125/download?token=o-PPUKSk3sK0WYj9mjtat_YOMLfeCtKJqdkKLMwIYCw

Водич за шкотската програма за земјиште, Голем лотариски фонд, март 2016, <https://www.biglotteryfund.org.uk/-/media/Files/Programme%20Documents/Scottish%20Land%20Fund/2016/Scottish%20Land%20Fund%20guidance%20notes%202016.pdf>

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013105/consolide>

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112013012/consolide>

<http://www.kysk.ee/the-supervisory-board>

<http://www.kysk.ee/the-expert-group>

Член 220/2 од Правилата за процедурите за спроведување на буџетот на Република Словенија

Регулатива: Услови и процедури за обезбедување развојна и хуманитарна помош <http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/Conditions%20and%20procedure%20for%20the%20provision%20of%20development%20assistance%20and%20humanitarian%20aid%20.pdf>

Програмски насоки, Фонд за волонтерска акција, http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/1314/1899/3437/VSG_-_Application_Guidance_Notes.pdfhttp://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/3814/4786/1785/2015-16_Guidance_Notes_-_web_version.pdf

<http://www.lotterygoodcauses.org.uk/distributor/big-lottery-fund>

<http://www.lotterygoodcauses.org.uk/funding>

<https://www.gov.uk/government/publications/heritage-lottery-fund-policy-directions-for-the-national-lottery>

<https://www.hlf.org.uk/about-us/who-we-are/committees/scotland-committee>

<http://www.voluntaryactionfund.org.uk/our-people/trustees/>

<http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/purpose>

<http://www.creativescotland.com/funding/funding-programmes/open-project-funding>

Креативна Шкотска: Водич кон отворено финансирање проекти:<http://www.creativescotland.com/funding/funding-programmes/open-project-funding>

<http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms/outcomes>

http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/3814/4786/1785/2015-16_Guidance_Notes_-_web_version.pdf

http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/2814/5553/1337/VAWG_Application_Guidance_Notes.pdf

<http://www.creativescotland.com/what-we-do/latest-news/archive/2015/10/report-reveals-positive-impact-of-youth-music-initiative>

<http://www.allmediascotland.com/media-releases/109738/media-release-new-report-reveals-positive-impact-of-youth-music-initiative-for-young-people-in-the-highlands/>

<http://www.creativescotland.com/funding/funding-programmes/targeted-funding/youth-music-initiative>

http://www.voluntaryactionfund.org.uk/files/1314/1899/3437/VSG_-_Application_Guidance_Notes.pdf<https://www.biglotteryfund.org.uk/global-content/programmes/scotland/grants-for-community-led-activity>

<https://www.biglotteryfund.org.uk/global-content/programmes/scotland/grants-for-improving-lives>

http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/2012-Annual-Work-Report-of-the-Office-for-Cooperation-with-Civil-Society.pdf,

http://www.gov2gov.info/uploads/library/1449487064_smernice-eng.pdf

http://www.gov2gov.info/uploads/library/1448029729_vodic-za-transparentno-finansiranje-ocd-iz-budzeta.pdf

<https://udruge.gov.hr/financing-of-projects-and-programmes-of-civil-society-organizations/2964>

<https://udruge.gov.hr/financing-of-projects-and-programmes-of-civil-society-organizations/2964>

Водич за програмата за шкотското фонд за земјиште, Голем лотариски фонд, <https://www.biglotteryfund.org.uk/-/media/Files/Programme%20Documents/Scottish%20Land%20Fund/2016/Scottish%20Land%20Fund%20guidance%20notes%202016.pdf>

Естонска влада – портал за финансии; <https://www.eesti.ee/eng/start>