



Македонски центар за меѓународна соработка

ул. Никола Парапунов бр. 41а • П.Ф. 55 • 1060 Скопје • Република Македонија
Тел. 02/3065 381 • Факс 02/3065298 • Е-пошта: mcms@mcms.mk

До Генерален секретаријат на Владата на Република Северна Македонија, и
Фондација Отворено општество Македонија

Предмет: Мислење и предлози во врска со доставените препораки за предлог-модел на фонд за институционална поддршка на граѓанските организации и ко-финансирање на ЕУ-проекти

Почитувани,

Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) Ви се заблагодарува за можноста за доставување на писмени коментари за утврдените препораки во „Анализата на финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од Буџетот на Република Северна Македонија (од 2017 г до прва половина на 2019 г.) со компаративна анализа на моделите за државно финансирање од други земји; и предлог-модел на Фонд за институционална поддршка на граѓанските организации и ко-финансирање на ЕУ проекти во РСМ“.

Оценуваме дека во значајна мера препораките за предлог моделот се во линија на досегашните предлози и анализи на МЦМС, со кои се залага во соработка и широк придонес со граѓанските организации за реформа на системот за државно финансирање на граѓанските организации. Сепак, би сакале да укажеме на потребата од до осмислување и прецизирање на дел од препораките за предлог модел кои сметаме дека доколку не се јасно дефинирани, и избрзани би можеле да бидат проблематични.

Пред се, би сакале да ја поздравиме отвореноста на Владата, да ги обезбеди потребните податоци за целите на анализата. Имајќи предвид дека МЦМС работи на ова прашање од 2006 г., обезбедувањето на прецизни и квалитетни податоци досега беше отежнато. Значајно е да се истакне дека податоците кои се опфатени во оваа анализа која се однесува на периодот 2017 г. до прва половина на 2019 г., за прв пат се обезбедени во соработка со ОДУ и ваквата практика треба да се прошири, но и да се почитува обврската на јавно објавување на сите податоци (одлуки за доделени средства на кои ГО, за кои цели и индивидуален износ, потоа програми, повици, финансиски извештаи итн) од страна на ОДУ за сите заинтересирани чинители.

Сепак и покрај ваквата отвореност и соработка на Владата за обезбедување на податоци, подготовката на овој предлог модел за државно финансирање на ГО беше пролонгиран меѓу другото и како резултат на потребата од повеќе време за обработка, особено на разликите во податоците обезбедени од ОДУ и од Трезор.

Со цел оправданост на пролонгирањето на подготовката на предлог моделот, и притоа стеснување на времето за водење широки консултации со граѓанскиот сектор и конечно усвојување на истиот од страна на Владата, ќе беше покорисно доколку беа дадени во анализата детални насоки за причините за разлики и предлози за нивно надминување.

Имајќи ја предвид потребата од брза реакција и понуда на квалитетни решенија, особено бидејќи за два месеци се очекува техничка влада која ќе биде со ограничени надлежности за решавање на вакви суштински прашања, во продолжение следат конкретните коментари и предлози од страна на МЦМС. Сметаме дека нема потреба од посебно коментирање на наодите за состојбата со финансирањето на граѓанските организации во 2017 и 2018, бидејќи во суштина станува збор за незначителна разлика на висината на износи споредено со податоците кои и МЦМС ги имаше идентификувано за периодот до 2016г. Имено, суштината на потребите не е променета. Идентификуваните потреби на граѓанските организации на кои работевме во периодот пред 2017г., остануваат исти во целост, и оттука нашиот фокус е исклучиво на коментирање и подобрување на предложените решенија, односно дадените препораки.

Заложбите на МЦМС за реформа на системот на државно финансирање за граѓански организации

Предлог основи за модел за финансирање на граѓански организации:

Главни цели на новиот модел за поддршка би биле:

- зголемување на висината на средства наменети за финансирање на ГО;
- обезбедување институционална поддршка;
- обезбедување кофинансирање на активностите кои се поддржани од други донатори;
- напуштање на праксата на едногодишно и неизвесно финансирање, и градење свесност и пракса за повеќе годишни организациска и проктна поддршка;
- зголемена висина на индивидуалните грантови;
- унапредување на транспарентноста, ефективноста и отчетноста на постапката на дистрибуирање на средствата;
- зголемена отчетност и транспарентност на граѓанските организации за потрошените средства доделени од страна на државата, но и општо во нивното работење;
- развојување на поддршката за здруженијата и фондациите од другите категории непрофитни организации, т.е. облици на граѓанско здружување (фокус на буџетската линија 463 и поткатегории);
- обезбедување соодветна географска распределба на поддршката од државата за ГО.

Извор: Нурединоска, Е., Огненовска, С. (2018) Препораки за модел за реформирање на државното финансирање за граѓанските организации на централно ниво. МЦМС

Клучни коментари по однос на предлог моделот

Пред се најзначајно е што во препораките не е јасно образложено дали предлогот се однесува само за Фонд за институционален развој и ко-финансирање, или за целосна реформа на системот за државно финансирање на граѓанските организации. Имено, на клучната предложена институција Фондот му се даваат надлежности кои согласно Стратегијата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор е надвор од основниот мандат на Фонд за институционален развој и ко-финансирање. Станува збор за можност за управување и со други фондови надвор од основните на државата, а тоа се фондовите на донаторите и средствата на ЕЛС. Потоа, има нејаснотии во предлогот за приходи за фондот, а тоа преку нејасно предложените измени на член 16 во Законот за игри на среќа и забавни игри.

Сметаме дека има потреба од јасно разграничување на овие предлози. Ако се предлага само Фонд за институционална поддршка и ко-финансирање тогаш да се направи напор за детално и прецизно решение исклучиво само за Фондот, без навлегување во други хибридни решенија на моделот на финансирање на граѓанските организации од страна на државата. А доколку се предлага реформа на целиот систем на државното финансирање, за што впрочем МЦМС се залага, тогаш има потреба од поцелосно осмислување и давање простор за прецизирање на сите сегменти. Тековниот предлог само доведува до забуна, и парцијално решение, и особено се проблематични предложените надлежности кои притоа не се консултирани со клучните засегнати страни како на пример донатори.

Предлог моделот адресира и други клучни прашања како: зголемен износ на средства кои државата ќе ги одвојува за граѓанските организации, институционална поддршка, ко-финансирање и сл.. Но, предлог моделот не дава осврт на целите и очекуваните резултати кои би се постигнале, потоа на областите за поддршка, подобни активности, ефектот врз организациите, и дали граѓанските организации ќе бидат дел од процесот за донесување одлуки. Сите овие прашања задолжително треба да бидат дел од документите кои ќе бидат основата на реформа на системот на државно финансирање како закони, подзаконски акти и сл.

Во продолжение следат конкретни предлози за подобрување на одредени решенија кои се дел од препораките на предлог моделот:

1. Висина на средствата за финансирање на граѓанските организации

Предлогот за зголемување на достапните средства од буџетот на државата за граѓанските организации е во линија на предлогот на МЦМС, кој се заснова на третина од вкупните годишни приходи за организациите, кои согласно податоците од ЦРМ за 2018г., изнесуваат 101.802.440 евра. Од друга страна во препораките не е јасно дали износот се однесува на вкупните приходи односно дали опфаќа и средства кои ги обезбедуваат ЕЛС и средства кои би се обезбедувале од други извори. Иако е наведено дека зголемувањето ќе се однесува и на буџетите на ЕЛС, не е јасно во каква корелација се буџетите на ЕЛС со Фондот.

Дополнително, наведено е и постепено зголемување во тригодишен период. Сепак, ако сметаме од 2020г. (или пак оптимистично 2019г.) до 2024г. има повеќе од три години.

Предлог за подобрување на решението:

Потребно е јасно дефинирање дека се залагаме за учество на државата во поддршка и развој на граѓанските организации (финансирање на организациите) во висина од најмалку една третина од вкупните годишни приходи на граѓанските организации. Ова е во согласност со најдобрите меѓународни практики за развој и поддршка на граѓанското општество кои подразбираат обезбедување приходи од: една третина од донации (вклучително и приходи од филантропија), една третина од остварување економски активности и една третина од страна на државата.

Проектирањето на висината на средствата потребно е да се дефинира или во Законот за здруженија и фондации, или во годишните планови на Владата (при подготовка на буџетот). Потребно е однапред да се подготви план за висина на издвојување на средства за три следни години, а засновано на просекот на годишни приходи во граѓанскиот сектор во претходните три години. Аплицирано на податоците од претходните три години, просечниот буџет за следните три години би изнесува, околу 30.000.000 евра годишно.

2. Законска рамка

2.а Закон за игри на среќа и забавни игри

МЦМС веќе долги години наназад се залага и предлага измени на Законот за игри на среќа и забавни игри. Сепак во разгледаниот предлог моделот, во препораките за измени на Законот за игри на среќа и забавни игри не се прави јасно разграничување на потребата од измени на одредбите за проширување на опфатот на организации кои би се поддржувале врз основа на овој закон и зголемување на приходите кои би биле наменети за поддршка на граѓанските организации.

Дополнително не е јасно дали се земени предвид спортските федерации и клубови кои исто така се дел од актуелниот член 16 (бидејќи не се споменати во предлог измените). Во еден од предлозите поставен е праг, да не се доделуваат помалку од 120 милиони денари. Ова би можело да е проблематично, и ОДУ повторно да се повикуваат на овој праг, односно постојано да се предлага овој износ, а не горната граница од 50%.

Во анализата не е видно дали се разгледани вкупните приходи од игри на среќа и забавни игри кои се генерираат на годишно ниво. Според последната анализа на МЦМС со податоците добиени од пристап до

информации од јавен карактер, во 2016г. биле генерирани вкупно 1.764.948.408 МКД, а само 6% од вкупните приходи¹ биле доделени согласно Законот. Оттука, не е јасно дали износот од 180 милиони денари е горната граница, која по овие пресметки, повторно нема да достигне до 50%.

Исто така, со предлог измените, не е јасно, дали предлог моделот застапува МТСП и АМС да продолжат да доделуваат средства согласно Законот за игри на среќа и забавни игри, или пак се очекува тие средства да ги доделува Фондот, или сите заедно, вклучително и други ОДУ.

Во делот на законски измени освен предлогот за измена на Законот за игри на среќа и забавни игри нема предлог решенија за другите закони или подзаконски акти, а пред се не се предвидени евентуални потребни измени на Законот за здруженија и фондации.

Предлог за подобрување на решението:

Предлагаме измена која би се однесувала само на опфатот на граѓански организации кои би биле поддржани со приходи од игри на среќа и забавни игри. Додека за измените на овој закон од аспект на обезбедување приходи општо за целосно финансирање на граѓанските организации од страна на државата, ќе биде даден предлог подолу во овој допис во точката број 6.

Овој предлог е само коментар на препораките во анализата, но во никој случај не значи дека дистрибуцијата на приходи од игри на среќа и забавни игри треба да биде реализирана единствено од страна на Фондот. Ставот 3 од предложениот член 16 потврдува дека распределбата ќе ја прави Фондот, што повторно укажува на нејасно дефинирање дали Фондот ќе поддржува само грантови за институционална поддршка или и за различни типови грантови и поддршка.

Поради ваквото мешање во препораките уште на почетокот на овој допис потенциравме дека мора јасно да постои разграничување што е целта на предлогот, односно дали реформа на целиот систем за државно финансирање или воспоставување на Фонд за институционален развој и ко-финансирање. Имајќи ги предвид нашите претходни анализи и искуства, во овој допис сепак даваме наш придонес на сите творени прашања во анализата, без оглед што не е доволно јасна целта.

Во Македонија од особено значење е да се прошири сегашниот пристап на ограничен број на области, а воедно и на организации, поддржани од приходи од игри на среќа и забавни игри споредено со практиките во Европа, како и потребите на целиот граѓански сектор. Тесниот фокус на три области: поддршка на лица со инвалидитет (и тоа ограничени на националните инвалидски организации), заштита на лица жртви на семејното насилство и спортот, остава на страна голем број организации, области, а со тоа и потреби на заедницата за кои овие средства не се достапни.

Цели и области на поддршка со приходи од игри на среќа и забавни игри

Компаративните искуства укажуваат дека целта на поддршката од игри на среќа и забавни игри треба да води кон зголемени и редовни извори на финансирање на граѓанските организации, кои воедно ќе ја поттикнат транспарентноста и отчетноста на изборот на поддржани активности, и на нивото спроведување и корист за заедницата. Целите понатаму јасно се утврдуваат со дефинирање на областите на поддршка. Државата треба да приоритизира области, но воедно и да не исклучува без соодветни аргументи. Целта на финансирањето од приходи на игри на среќа и забавни игри треба да биде задоволување на општествените потреби во различни области како што се: социјалната заштита, образованието, спортот, доброто владеење, културата, здравството и сл. За ова потребна е законска измена, односно измени и дополнувања на Законот за игри на среќа и забавни игри. При измената опфатот на областите треба да биде широко консултиран со граѓанските организации и соодветно аргументирана поддршка. Законското решение треба да е доволно широко за да овозможи поголема опфатеност, а приоритетите за соодветните години треба да се направат со стратешките планови на соодветните министерства и со повторно широки консултации од страна на граѓанските организации. Ова секако не треба да води во неизвесност при поддршка, туку долгорочно планирање и следење на потребите кои ги истакнуваат граѓанските организации.

Во измената на регулативата особено значајна е измена на Одлуката за распределба на приходите од игри на среќа и забавни игри. Истата треба да ја определува само рамката за поддршка на областите, а не и однапред дефинирани износи за поддршка за поединечни организации.

Корисници од приходи од игри на среќа и забавни игри

Досегашното решение за поддршка на инвалидски организации, организации за заштита на жртви од семејно насилство и спортот треба да останат поддржани од овие приходи, вклучително и со зголемен износ за овие области. Меѓутоа, проширените области наведени погоре подразбира и зголемен број на организации кои би биле корисници на приходите од игри на среќа и забавни игри, односно да се обезбеди можност за сите граѓански организации за фер натпревар при доделувањето на приходите од игри на среќа и забавни игри.

Во однос на поддршката на инвалидските организации потребна реформа во опфатеноста, односно измена на Одлуката, како и Законот кои укажуваат дека поддршката треба да ја имаат само националните сојузи,

¹ Огненовска, С. (2017) Анализа на буџетското финансирање на граѓанските организации на централно ниво. МЦМС

а се исклучуваат голем број други организации кои исто така остваруваат значителна поддршка на лицата со инвалидитет, влијаат на креирање на политиките, даваат услуги.

Постапка за распределба на приходите од игри на среќа и забавни игри

Постапката потребно е во целост да е усогласена со целиот систем на реформи на јавното финансирање. Потребно е да се напушти сегашниот начин на фаворизирање на одредена група организации и да се почитуваат одредбите од Кодексот за добри практики за финансирање на здруженија и фондации од Буџетот на Република Македонија.

Кодексот, предвидува повеќе чекори на финансирање, кои во случајот на дистрибуција на приходите од игри на среќа и забавни игри, би значело:

- Планирање на приоритети и носење годишни програми од страна на релевантните органи на државната управа, пред се МТСП;
- Усвојување на формати за аплицирање кои ќе се унифицирани за сите заинтересирани организации;
- Објавување јавен повик (достапен и во медиуми) кој ќе обезбеди доволно време за подготовка на предлог проекти. Повикот треба јасно да содржи: висина на вкупно расположливи средства, висина на поединечни грантови, приоритети за поддршка, можност за поднесување заеднички апликации, времетраење на поддршката, видот на поддршка и сл.;
- Склучување договори со јасно дефинирани права и обврски, меѓу кои и обврска за известување, за мониторирање и следење на спроведените активности.

Дистрибуцијата на овие приходи соодветно да се спроведува од повеќе органи на државната управа кои ќе имаат надлежност во областите кои со закон ќе се утврдени како приоритетни.

Со цел да не се наруши досегашното функционирање и одржливост на организациите кои се поддржуваат пред се преку МТСП, потребно е да се обезбеди преоден период од три години во кој истите загарантирано ќе бидат корисници на овие средства, но воедно ќе треба да ги почитуваат процедурите дефинирани во Кодексот и јавниот повик. Односно и досегашните корисници потребно е да имаат обврска да се пријавуваат на повикот, да ги исполнуваат сите критериуми, да поднесат предлог проекти и програми. За нив ќе биде обезбеден процент од вкупните средства за последователни три години. Сегашните корисници на овие средства потребно е да имаат изедначена позиција со останатите корисници и функционираат по принципот на компетентност, репрезентативност, легитимитет и кредибилитет.

2.б Кодекс на добри практики

Во однос на предлогот за измени на Кодексот на добри практики за финансиска поддршка повикуваме без одложување да продолжи отпочнатата постапка за негова трансформација во обврзувачки акт (Одлука) од декември 2014г. Потребно е Кодексот покрај основните одредби за проектна поддршка на здруженијата и фондацииите, да опфати и одредби кои ќе се однесуваат на институционалната и подолгорочна програмска поддршка. Исто така ги поддржуваме сите потребни зајакнувања на постоечките одредби во насока на воспоставување правна сигурност при доделените грантови, транспарентноста, отчетноста, решавање на судирот на интереси, составите на комисиите и сл.

2.в. Планирање на поддршката и типови грантови

Планирањето на дистрибуцијата на средствата во препораките е соодветно опфатена. Потребно е исклучива дистрибуција преку ставката 463, што ќе овозможи соодветно планирање и следење на доделените средства.

Дополнително неопходно е развојување на поддршката за здруженијата и фондацииите од другите категории непрофитни организации, т.е. облици на граѓанско здружување (фокус на буџетската линија 463 од државниот буџет и поткатегории). Пред сè измена на Правилникот за класификација на расходите со цел утврдување потставка од ставката 463 „Трансфери до невладини организации“, од која би се вршело финансирање на сите организации кои се регистрирани според ЗЗФ.

3. Висина и видови грантови

Дефинирањето на типот на грантови кои би се поддржале од страна на државата не е доволно разработена. Во препораките е спомнат само минималниот праг на висина на средствата кој би изнесувал 300.000 денари. Овој предлог би било соодветно да се намали, со цел да се поддржат и помали граѓански организации. Имено, согласно податоци од ЦРМ 64% од организациите имаат годишен буџет понизок од 2.500 евра. Минималниот понуден праг од 300.000 денари или 5.000 евра ќе ги стави малите организации во понеповолна позиција при аплицирање на повиците наспроти останатите организации, бидејќи тие не би имале соодветни капацитети за менаџирање на грант кој е двојно повисок од годишниот буџет на организацијата.

Предлог за подобрување на решението:

Потребно е да се напушти доминантна практика на алоцирање на финансиска поддршка на што е можно поголем број на проекти со незначителен износ на средства без критериуми. Критериумите за определување на поединечните грантови мора да бидат објективни и недискриминаторски и јасно објавени во закони и/или регулатива која е јавно објавена и пристапна.

- Потребна е класификација по **висина на едногодишните грантови** на големи, средни и мали грантови.
 - Големите грантови во висина од максимум од 4.000.000 денари (за заеднички акции на две или повеќе организации кои ќе значат промовирање на партнерство и соработка);
 - Средните грантови во висина од 2.000.000 денари (за конкретни акции на поединечни организации);
 - Малите грантови во висина од 100.000 до 900.000 денари (за локални иницијативи и организации кои се со помал капацитет на работа, но адресираат битни прашања во одредени локални заедници);
- **Висината на грантовите да соодветствува на типот на грантот.** Горенаведената класификација се однесува на проектна поддршка. Доколку станува збор за институционална поддршка која ќе значи можност за спроведување на годишни програми на организациите потребно е доделување на голем грант.
- Се препорачува **повеќе годишна поддршка на организациите**, односно грантови кои ќе траат повеќе од една година, со однапред дефинирани програмски цели и постигнување на соодветни влијанија и решенија во одредени области.

4. Фонд за институционална поддршка и кофинансирање или Фонд за развој и поддршка на граѓанското општество?

Клучната нејаснотија во предлог моделот е токму воспоставувањето на Фонд. Насловот на анализата гласи Фонд за институционална поддршка и ко-финансирање, додека во препораките се дефинира како Фонд за развој и поддршка на граѓанското општество. Сметаме дека има разлика во суштината и целите доколку станува збор за фонд како парична маса за институционална поддршка и ко-финансирање наспроти посебен правен ентитет како Фонд за развој и поддршка на граѓанското општество. Оттука и пристапот во дефинирањето треба да се разликува, иако перспективно во иднина, вториот (Фондот како правен субјект) може да го апсорбира фондот во вид на парична маса наменета за институционална поддршка и ко-финансирање.

Од друга страна не сме согласни со дел од препораките дадени во анализата кои исклучиво се однесуваат на Фонд за развој како правен субјект. Имено, Фондот за развој и поддршка на граѓанското општество кој е предложен во препораките потребно е да биде подобро осмислен и во контекст на промена на целиот систем на државното финансирање за граѓанските организации. Креирањето посебен фонд може да ја отвори дебатата за централизирано и децентрализирано финансирање, а со тоа и “префрлање” на одговорностите и правата на едно тело, што не смее да се случи. Ваквата загриженост доаѓа од претходни организирани дискусии со граѓанските организации и државните институции и различни разбирања за моделот. Затоа, сметаме дека периодот од два месеци е исклучително краток за да може да се постигне предлог модел разбран и прифатлив од мнозинството граѓански организации и ОДУ, и кој ќе донесе соодветни решенија и за изворот на приходи и за соодветните и јасни критериуми и постапка, како и јасна програма и насоки за поддршка на развојот на граѓанското општество.

Во однос на конкретните предлози нашата загриженост е во следнава насока:

1. Се дефинира воспоставување на Управен одбор во мешовит состав, што е во ред, но улогата на Советот во тој процес е крајно проблематична. Додавањето на извршна функција на тело кое има исклучително советодавна улога е неприфатливо, и надвор од мандатот определен во Одлуката за формирање Совет.
2. Не е дефинирана, или не е доволно јасно нагласена функцијата Извршен директор и неговиот избор, позиција која е исклучително битна. Имено, од искуствата на земји како Хрватска, извршниот директор има особено значајна улога. Во Хрватска, индивидуалните напори на директорот се еден од клучните предуслови за формирање и успешно функционирање на вакво тело (Национална фондација во Хрватска за развој на граѓанското општество во 2003), како и соработката со директорот на Канцеларијата, а воедно несоодветното дефинирање на неговиот избор и неговата отчетност може да доведе до монополизирање на позицијата и злоупотреба, што впрочем последните неколку години и се случува во Хрватска.
3. Во еден дел од текстот се спомнува и Надзорен одбор, што повторно не е јасно дали станува збор за Управниот одбор или се планира и друго управувачко и надзорно тело. Сметаме дека комплицирана структура и воспоставување тела без посебни надлежности не се потребни, може да доведат до опструкции во работењето. Надзорот на работата на УО и извршниот директор секако ќе биде во надлежност на Собранието, а воедно и сите други надлежни органи како ДЗР или ДКСК би имале можност да ги детектираат евентуалните неправилности во работата.

4. Предлог моделот ја истакнува потребата од финансиска независност на Фондот. Иако не е јасно истакнато како би се обезбедила финансиска независност од државата, кога основните очекувани приходи се од државата. Претпоставка е дека независноста би се определила со јасно дефиниран процент на обезбедени приходи од игри на среќа и забавни игри. Меѓутоа она што особено загрижува е дека во делот кој образложува финансиска независност, измешани се изворите на средства и управувањето со средствата, па оттука спомнати се ЕУ фондови. МЦМС не го поддржува ова решение, бидејќи мешањето на државните средства во фонд основан од државата со средства од донаторите односно од ЕУ а во период кога не сме членка на ЕУ само ќе ги компромитира намерите и особено ќе биде во колизија со надлежноста фондот да доделува средства за ко-финансирање на ЕУ проекти, од институција која во исто време раководи ЕУ фондови.

Решенијата од другите земји во оваа смисла се многу јасни. Во Хрватска освен Фондацијата, и Канцеларијата за соработка со ГО доделува средства од ЕУ фондови, поточно го спроведува ко-финансирањето, а фондација од своја страна раководи со Европскиот социјален фонд по пристапувањето на Хрватска во ЕУ, што е многу логично бидејќи јасно станува збор за средства кои може да се сметаат како државни откако ќе се стане членка на ЕУ.

Додека на пример во Романија, Националната фондација е формирана токму како противтежа на државната поддршка и истата е финансирана исклучиво од странски донации.

Фондацијата за развој на граѓанското општество во Романија

Фондацијата за развој на граѓанското општество е основана по иницијатива на Европската комисија (ЕК) со цел администрирање на тогашните претпристапните фондови (програма ФАРЕ) за граѓанското општество во Романија. Главната идеја позади формирањето на оваа Фондација е дека финансирањето на граѓанското општество треба да биде независно, а не под координација и мешање од Владата. За да се осигура независноста во функционирањето на Фондацијата, ЕК не и дозволи на Владата да назначува членови во Одборот на Фондацијата, а што беше првично побарано од Владата. Според Меморандум за соработка помеѓу ЕК и романската влада во врска со претпристапната помош ФАРЕ, за периодот од 1994 до 2007 г., Фондацијата е воспоставена во рамките на овој Меморандум со директно склучен договор за управување со ФАРЕ средства за развој на граѓанското општество и обезбедување на техничка помош за реализација на програмата. Карен Фог, амбасадорката на ЕК во Романија која го поддржа формирањето на Фондацијата во 1994 г. е член на Одборот на Фондацијата од 2015 г. Основач на фондацијата е професорот Дан Манолели, граѓански и еколошки активист, професор на Универзитетот во Букурешт. Првиот директор на Фондацијата беше Анкута Вамесу, која го напушти одделението за граѓанско општество при Делегацијата на Европската комисија во Букурешт за да ја предводи Фондацијата.

Иако Фондацијата започна со администрација на фондовите од програмата на ФАРЕ за граѓанското општество, по нејзиното формирање и други донатори одлучија токму Фондацијата да биде одговорна за администрирање на нивните средства како: Светска банка, УСАИД, Фондација Чарлс Стјуарт Мот и Добротворната организација "Know-how".

Исто така, во предлогот се вели дека *Фондот ќе изгради капацитет за управување со странските средства и ќе отвори можност за нејзино потенцијално учество во идните структури за планирање и управување со структурните и кохезиските фондови на ЕУ*. Тука се поставува прашањето, како е замислена улогата на ЦФЦД, односно дали ќе е паралелна структура или ЦФЦД во целост ќе биде исклучен од доделување средства за граѓански организации.

5. Потоа, Фондот е предвидено и да управува со средства обезбедени од ЕЛС. Меѓутоа, ова треба да се разгледува со претпазливост, особено заради потребата од поддршка на локални и мали организации на грас рут ниво, во соработка со локалните власти (наспроти централизирано доделување на средства). На пример во Хрватска има регионални фондации кои се поддржуваат да обезбедуваат поддршка на локални организации, а воедно и во програмата на Националната фондација има посебна програма за поддршка на помалите организации. Ова е во ред се додека се има јасна визија во која насока треба да се развива граѓанскиот сектор, па оттука поддршка на помали локални организации е повеќе од корисна, но не како замена за поддршката која ја даваат ЕЛС туку како надополнување.
6. Во предлогот за Фонд за развој и поддршка на граѓанскиот сектор недостасува информација начинот на работа и воспоставување приоритети, како и за методите на поддршка на организациите. Фонд за развој потребно е да создава услови и за инфраструктурна поддршка на граѓанското општество, да овозможува континуирано јакнење на капацитетите преку испорака на обуки и просторна и стручна поддршка (ресурсни центри, бесплатна правна помош, и сл.)

Предлог за подобрување на решението:

МЦМС како што е истакнато неколку пати погоре се залага за целосна реформа на системот за државно финансирање и од аспект на дефинирање на приходите за поддршка и од аспект на управување со средствата за поддршка. Во оваа реформа исклучително битно ќе биде и унифицирањето на јасна и транспарентна постапка, дефинирани критериуми (општи и специфични), потоа дефинирање на сите мерки на отчетност и транспарентност во спроведувањето од двете страни (и ОДУ и граѓански организации), како и дефинирање на видовите и типовите на поддршка. Но ако се има предвид итноста на носењето на одлука и потребата од усвојување на предлог заклучно со 31 декември 2019 или со дефинирањето на Буџетот за 2020 година, предлагаме одвивање на процесот во два чекори:

1. Дефинирање на Фонд за институционална поддршка и ко-финансирање (до 31 декември 2019г.), согласно Стратегијата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор;
2. Воспоставување на Фонд за развој и поддршка на граѓанското општество (до 30 јуни 2021 година), како посебно правно лице.

Фондот за институционална поддршка и ко-финансирање би бил дефиниран по урнекот на Словенечкиот Фонд за невладини организации и би се состоел во точно дефиниран паричен износ во висина од минимум 120.000.000 денари до 300.000.000 денари на годишно ниво во зависност од дефинираните приходи. Првата година од неговото спроведување (2020) би бил прифатен најмалиот износ со цел да се тестира моделот и да се остави доволно време за развивање на постапката и критериумите за поддршка.

Основот за воспоставување на фондот би бил Законот за здруженија и фондации, во кој би се додал член кој би утврдил:

- Воспоставување на Буџетски Фонд за институционален развој и ко-финансирање на граѓанските организации како посебна (наменска) буџетска потставка на неопределен период.

- Би се дефинирала основа за измени на Правилникот за класификација на расходи за буџетската ставка 463, во која како потставка ќе се додаде “Трансфери до здруженија и фондации за институционална поддршка и ко-финансирање”.
- Би се дефинирале изворите на финансирање на овој фонд и нивната висина, а тоа се од приходи од игри на среќа и забавни игри и процент од персонален данок на доход.
- Телото кое ќе управува со овој Фонд би било Одделението за соработка со невладините организации, кое ќе има тесна соработка со Комисија за избор сочинета од претставници од министерствата, граѓански организации и експерти, и ослободена од секаков конфликт на интереси кој треба јасно со постапката и критериумите да биде дефиниран во Кодексот на добри практики за финансирање на здруженија и фондации, односно Одлуката за финансирање на здруженија и фондации.
- Посебни мерки за јакнење на капацитети на Одделението во оваа насока да бидат дополнително определени.
- Советот за Соработка со и развој на граѓанскиот сектор би бил вклучен во надзор на работата на Одделението и би ги анализирал и дискутирал постигнатите ефекти од институционалната поддршка, како и би давал насоки за идно подобрување на процесот.
- Повиците за институционална поддршка би биле отворени на почеток на секоја календарска година (првото тримесечје), а должината на поддршката би била од најмалку три годишна.
- Висината на индивидуалните грантови би била најмногу 3.000.000 денари на годишно ниво.
- Повикот за кофинансирање би бил постојано отворен, а секоја организација без исклучок која има потреба од кофинансирање би аплицирала и би го добила побараниот износ, по склучен договор (доставен како доказ) со донаторот.

Ваквото брзо решение до крајот на 2019 година, покрај консултациите за согласност на моделот, би барало законски измени во три акти: дополнување на Законот за здруженија и фондации, трансформација на Кодексот за добри практики за финансиска поддршка на здруженија и фондации во правно обврзувачки акт (Одлука) со неопходните дополнувања, и измена на Правилникот за класификација на расходите.

Доколку се пристапи кон воспоставување на Фонд за развој и поддршка на граѓанско општество сметаме дека процесот бара многу подолго време на усогласување и на измена и дополнување на постоечки акти, како и на носење нови. Во оваа смисла, нашите предлози по препораките дадени во анализата се следни:

1. Согласно сме со мешовит УО, но постапката за негов избор мора да се води во постоечки институции кои имаат извршна моќ. Предлог е тоа да биде Генералниот секретаријат-Одделението за соработка со невладините организации како тело кое спроведува и други процеси на избор (пр. Избор на членови на Советот за соработка). Процесот би бил набљудуван од претставници од граѓанските организации (пр. членови на Советот за соработка од редот на граѓанските организации). Пред верификување на мандатот на членовите на Советот потребно е да има извештај за изборот кој ќе биде даден на увид на сите вклучени во процесот, вклучително и сите заинтересирани страни како што се граѓанските организации. Потребно е во процесот на избор на членови на УО да се овозможи жалбена постапка. Со цел поголема мотивираност, членовите на УО да имаат право на определен надомест за нивната работа.
2. Да се дефинира јасно изборот на директор на Фондот, дека истиот го прави УО со јавен повик, со транспарентна постапка и многу јасни критериуми засновани на способност за раководење и познавање на граѓанскиот сектор. Притоа да се имаат предвид регионалните искуства, а со тоа да се избегне на пример моделот од Хрватска кој поддржува одредени манипулации и односи меѓу УО и директорот. Клучната слабост во Хрватска е не постоењето на јавен повик за избор на директор на фондацијата, односно директно негово именување од страна на УО. Од друга страна, позитивен е моделот во Романија кој треба да се има предвид, каде што на извршно ниво, Фондацијата ја водат извршен директор назначен од Одборот и одбор за управување составен од 5 лица (раководители на единици). За позицијата извршен директор во Фондацијата, секогаш има внатрешен и надворешен натпревар.

Одборот одржува лице во лице интервјуа со трите најдобро рангирани кандидати и по интервјуто со гласање го именуваат новиот извршен директор.

3. Структурата на Фондот да биде сочинета од УО, извршен директор и извршна канцеларија. Да се избегнуваат дополнителни управни тела како што некаде во препораките се наведува Надзорен одбор. Надзорот на работата на УО, директорот и целокупно фондацијата да ја води ДЗР на годишно ниво. Секој друг орган со надлежност да води контрола на работата на институциите исто така да има слобода во увидот на работа на Фондот. Пред се се мисли на ДКСК и УЈП. Исто така Советот за соработка да има можност во било кое време да побара информација за работата на Фондот, да побара и повика институции за контрола доколку смета дека има злоупотреби и да дава препораки за подобрување на работата на Фондот.
4. Приходите со кои ќе располага Фондот да бидат примарно од државата. Да се направи јасна дистинкција на приходи со кои ќе се финансира Фондот и на раководење на фондови. Приходите може да бидат од различни извори: примарно од државата од приходи од игри на среќа и забавни игри и од воспоставување во функција на генерирање приходи од % од персоналниот данок на доход. Притоа да се разгледаат повеќе модели како што се Словенија, Романија и сл. Исто така може да се обезбедат приходи од други донатори за функционирање на Фондот и за јакнење на капацитетите на вработените, но не и за ре-грантирање за граѓански организации. Оваа препорака би важела до моментот кога Република Северна Македонија стане членка на Европската Унија, а со тоа ќе има можност за раководење со средствата од Европскиот социјален фонд. Потребата за не мешање на домашните извори на поддршка со донаторските средства е исклучително битна со цел да се задржи неутралноста на секторот, и да им се овозможи на организациите кои од било кој оправдана причина имаат сопствена политика да не користат средства од државата.
Улогата на ЦФЦД да биде земена предвид при дефинирањето на надлежностите на Фондот.
5. Фондот за развој и поддршка на граѓанското општество потребно е да води сметка за развојот на организациите на сите нивоа, вклучително и на локално ниво. Меѓутоа, во никој случај не треба да се преклопува со поддршката која ја даваат ЕЛС, а уште помалку да ја преземе во целост. Фондот може во својата програма да предвиди развој на локалните организации, да предвиди институционална поддршка за помалите организации, да предвиди нивна соработка и вмрежување, но се ова како само еден сегмент од поддршката на локалните организации. Фондовите со кои располагаат ЕЛС треба да останат и натаму достапни и особено да се зголемуваат бидејќи соработката на организациите со институциите треба да продолжи на сите нивоа.
Фондот мора да има свој статут и програма за работа. Програмата за работа со дефинирани приоритети потребно е да биде широко консултирана со граѓанските организации. Програмата за развој и поддршка треба да ги дефинира и типовите грантови и темите и нивната висина.

Во текот на 2016 год., фондацијата во Хрватска ги објави следните повици за предлози/тендери:

- За финансиска поддршка – Институционална поддршка за стабилизација и/или развојна асоцијација;
- За поддршка со грантови според децентрализираниот модел прва граѓанска акција - „Наш придонес за заедницата“;
- За доделување награди – Волонтерски развој за деца и млади.

Покрај финансиската поддршка преку повици за финансиска поддршка и повици за соработка, фондацијата спроведе разни форми на развојна соработка коишто придонесуваат за навремен одговор на потребите за развој на граѓанското општество

- Еднократна поддршка за развојни иницијативи;
- Тематски фонд „Демократизација и граѓанско општество 2.0“;
- Иновативни модели на поддршка во полето на филантропија и фондации.

Дополнително и многу важно е работата на Фондот да не се сведува само на грантовска поддршка туку да се дефинира пошироко поимот “развој” а со тоа да се предвидат активности за континуирано јакнење на капацитетите на организациите, е да им се обезбеди инфраструктурна поддршка пред се преку ресурсни центри и поддршка во бесплатна правна помош за прашања кои се битни за секојдневното функционирање на организациите.

5. Спроведување на кофинансирањето

Предлог-моделот во делот на кофинансирањето е нејасен. Имено, се споменува дека сите институции ќе добијат налог (со Одлука на Влада) да овозможат користење на средствата кои се доделуваат да се користат за ко-финансирање на ЕУ-проекти. Меѓутоа не е јасно, доколку сите институции доделуваат средства (по теми), како ќе се направи разликата со темите и минимум капацитет кој е споменат од тие што ги доделува Фондот. Дополнително, што е со средствата од другите донатори кои го поддржуваат граѓанското општество, дали може да се пристапи и до кофинансирање за нив.

Ако ја земеме предвид Хрватска, со фондот за кофинансирање на проекти финансирани од ЕУ за граѓанските организации управува Канцеларијата за соработка со здруженија. Ова е дел од потребата да се намали централизираноста на средствата во една институција. Додека, националната фондација пак, управува со Фондот за кофинансирање на евро-медитеранските проекти (подржан од Фондацијата Ана Линд).

Понатаму, споменато е кофинансирање да биде побарано во целосен или делумен износ, што е повторно збунувачки. Кои би биле организациите кои би се одлучиле за делумен износ, или во недостиг на средства од буџетот, и каде би бил предизвикот, дали на пример во несоодветно програмирање на средствата за кофинансирање.

Предлог за подобрување на решението:

Еден од предизвиците на организациите во пристапување и спроведување на проекти на ЕУ е кофинансирањето. Како што е наведено во препораките, и МЦМС е согласен државата да обезбеди континуитет на инвестицијата во зајакнување на капацитетот на граѓанското општество, како и можност за апсорбирање на што е можно повеќе странски средства кои придонесуваат кон социокономскиот развој. Кофинансирањето треба да се гледа од перспектива на придонес во задницата, а не од аспект на создавање неактивни организации кои исклучиво се потпираат на донаторска поддршка без обид за сопствено само надградување. Улогата на доделување и администрирање средства за кофинансирање во Македонија доколку се одбере моделот за формирање Фонд за развој и поддршка на граѓанското општество, треба да ја преземе Одделението за соработка со невладините организации кое делува во рамките на Генералниот секретаријат на Владата. Пристапот би бил постојано отворен повик и достапни средства за сите организации кои побарале поддршка за кофинансирање. Постапката за аплицирање и известување би се одвивала согласно Кодексот односно Одлуката за финансиска поддршка на граѓанските организации. Со цел соодветна координација, предлогот е кофинансирањето кое до сега се спроведува од другите ОДУ да биде префрлено на едно место, односно во Одделението.

6. Обезбедување приходи за финансирање на ГО од страна на државата

Прашањето за обезбедување на изворите на приходи за финансирање на граѓанските организации потребно е да се разгледа како посебна целина. Во препораките, клучниот извор на приходи се приходите од игри на среќа и забавни игри, со што се согласуваме. Но исто така сметаме дека предлогот мора да биде појасно дефиниран, и иако примарно финансирање би било од приходи од игри на среќа и забавни игри, потребно е да се разгледаат и другите можности. Имено, во повеќето земји од регионот и пошироко еден од моделите е обезбедување приходи од персоналниот данок на доход. Во повеќе земји најден е начин, даночните обврзници да може самите да определат процент од сопствениот данок кој би го насочиле како директна поддршка на некоја организација, или државата доброволно да дефинира процент од персоналниот данок на доход да го насочи кон посебен фонд кој потоа ќе биде основа за распределување на средствата за поддршка на граѓански организации и други непрофитни субјекти.

Дека приходите од игри на среќа и забавни игри треба да се клучниот извор на приходи за поддршка на граѓанските организации говори и анализата подготвена од Европскиот центар за непрофитно право (ЕЦНП) според која во повеќето земји од Европската Унија приходите од лотаријата доаѓаат од лотариите со кои управува државата и постои обврската истите да се применат за одредена намена. Така, Европскиот парламент во својата резолуција од 2009 год. за коцкање на интернет заклучи дека профитот од организацијата за игри на среќа треба да продолжи да се „користи за добробит на општеството, што вклучува постојано финансирање за образование, здравство, професионален и аматерски спорт и култура“.²

Иако во Македонија има пракса на користење на овие средства за добротворни цели, сепак низа недостатоци се дефинирани низ годините, а при предлагање на решенија за промени најчесто како пример се следи моделот од Хрватска. Согласно Законот, во Хрватска редовно се одвојуваат 50% од приходите за поддршка на општествено корисни дејности од кои, една третина е за поддршка на спортот, 20% за поддршка на инвалидски организации, 18% за социјални и хуманитарни работи, а останатите се распределени во помали проценти за други намени, меѓу кои и скоро 7% за придонес во развојот на граѓанското општество. И всушност тоа се средствата кои државата ги одвојува за финансирање на националната фондација.

Во рамката подолу следува приказ на дистрибуција на 50% од приходите од лотарии согласно законската регулатива во Хрватска.

Владиниот Декрет за дистрибуција за 2016 год. во Хрватска го пропишува следниот процент за различни програми и проекти во рамките на областите за поддршка:

- 32,95% за промоција на развојот на спортот;
- 4,52% за придонес во борбата против злоупотреба на дрога и сите други форми на зависност;
- 17,81% за вклученост во социјални и хуманитарни активности;
- **19,31% за потребите на луѓе со инвалидитет;**
- 4,01% за техничка култура;
- 12,41% за културата;
- 2,11% за неформално образование и програми за деца и млади луѓе;
- **6,88% за придонес за развојот на граѓанското општество.**³

Оттука, решението кое е предложено во препораките на овој предлог модел, упатува на користење на сите 50% од страна на Фондот за развој на граѓанско општество, а притоа не се води доволно сметка за досегашните корисници на овие приходи. Не е јасно дали спортските здруженија и организациите кои се занимаваат со социјална заштита и хуманитарни активности би биле корисници на овие средства. Употребениот термин «останатите здруженија» треба да се напушти и да се дефинира прецизно дека пред се корисници ќе се

²Резолуцијата на Европскиот парламент од 10 март 2009 год. за интегритетот на коцкањето на интернет (2008/2215(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0097+o+DOC+XML+Vo//EN>

³НФЦСД добива фондови само од овј процент.

организациите регистрирани согласно Законот за здруженија и фондации, а потоа да се направи поделба по сектори, и на крај да се дефинира износ кој ќе биде определен за фондацијата.

На предложениот став 3 од членот 16 сметаме дека соодветното место му е во Законот за здруженија и фондации, а не во Законот за игри на среќа и забавни игри. Предложеното зголемување на 180.000.000 денари е само 20% од вкупните приходи и затоа потребно е попрецизно обезбедување на податоци за приходите кои се остваруваат согласно законот за игри на среќа и забавни игри.

Предлог за подобрување на решението:

Државното финансирање за граѓанските организации неопходно е да се обезбедува од стабилен извор/и на финансирање. Главно станува збор за буџетските средства, вклучително и од приходи од игри на среќа. Износот постепено да се зголемува секоја година. Потребно е да се воспостави механизам за раст на износот или барем за одржување на износот за да се обезбеди континуиран развој на инвестицијата.

Приходите од игрите на среќа и забавните игри и дефинирањето на јасно решение во Законот е клучот на сигурност и стабилност на обезбедување на неопходните фондови, особено што и приходите од игри на среќа се стабилни или во пораст низ годините. Особено е битно да се дефинира дека нема да постојат никакви ограничувања и прагови, ниту на минималните ниту на максималните износи и дека сегашните 6% колку што изнесуваат 60.000.000 денари кои се доделуваат, ќе се зголемат на 50%. Тоа е износот кој државата ќе го додели за општествено корисни цели, вклучително и за развој на граѓанското општество. Апсолутниот износ во бројки зависи од годишните приходи од оваа намена, но проектирано врз основа на изминатите неколку години тоа би изнесувало околу 8 милиони евра годишно.

Во Законот за игри на среќа и забавни игри да се дефинираат јасно процентите за распределба на приходите по областите на поддршка, по урнекот на Хрватска (даден во рамката погоре), вклучително и процент со кој ќе раководи Фондот, но како општа формулација која гласи “ за развој на граѓанско општество”, а во Законот за здруженија и фондации да се дополни со член кој ќе создаде основ за Фонд. Дополнително да бидат подготвени и усвоени посебен Закон за основање на фонд, негов статут и програма да поддршка на приоритети и негова работа.

Останатите приходи ќе бидат управувани од соодветните органи на државната управа.

Исто така сметаме дека има потреба од измени на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности и Законот за личен доход со цел прецизирање на одредбите за определување на процент од персоналниот данок на доход за добротворни цели и за финансирање на граѓански организации. Приходите кои би се обезбедиле по овој основ, би биле надополнување на приходите од игри на среќа и забавни игри, и би биле користени примарно од страна на Фондот за програмските цели, и од Одделението за соработка со невладините организации за ко-финансирањето на ЕУ проектите.

Во прилог на овој допис следи табеларен преглед на неколку клучни прашања поврзани со државното финансирање во Словенија, Хрватска и Романија.

ЕНр, СОг/ЕНр
Бр.11-216/1-2019
Скопје, 8/11/2019

Емина Нурединоска
Раководител на Одделението за граѓанско општество и демократизација, Македонски центар за меѓународна соработка

