



Влада на Република Северна Македонија

Совет за соработка со и развој на граѓанскиот сектор

ЗАПИСНИК

од спроведениот консултативен процес со здруженијата и фондациите од страна на Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор по текстот на Анализата на финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од Буџетот на Република Северна Македонија (од 2017г. до првата половина на 2019г.) со компаративна анализа на моделите за државно финансирање од другите земји и предлог-модел на Фонд за институционална поддршка на граѓанските организации и ко-финансирање на ЕУ проектите во РСМ

Скопје, март 2020 година

Врз основа на воспоставена соработка меѓу Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија, Одделението за соработка со невладините организации на Генералниот секретаријат на Владата и Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор со Фондацијата Отворено општество – Македонија, во насока на исполнување на стратегиската цел „Унапредување на системот на државно финансирање на граѓанските организации“, утврдена во Стратегијата на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор (2018-2020), Фондацијата Отворено општество - Македонија обезбеди финансиска и експертска поддршка за подготовка на Анализа на финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од Буџетот на Република Северна Македонија (од 2017г. до првата половина на 2019г.) со компаративна анализа на моделите за државно финансирање од другите земји и предлог-модел на Фонд за институционална поддршка на граѓанските организации и ко-финансирање на ЕУ проектите во РСМ.

Анализата се состои од четири глави. Глава 1 ги обработува правната рамка и податочните сетови кои се предмет на анализата. Глава 2 се состои од наодите од анализата на податоците поврзани со државното финансирање на граѓанските организации (ГО) во РСМ во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година, при што се анализираат сите елементи на постојниот систем, во смисла на: висината на средствата во периодот и во одделни години, видот на поддршката, висината на поединечните грантови, како и процесот на нивното планирање, спроведување и набљудување. Глава 3 прави компаративна анализа на државното финансирање во пет земји (Естонија, Шкотска, Словенија, Хрватска и Србија), чиешто практики можат да бидат од корист за подобрување и реформирање на постојниот систем и пристап кон државното финансирање на ГО во РСМ. Во Глава 4 се дадени заклучоци и генерални и специфични препораки во насока на подобрување и, воопшто, на воспоставување институционална поддршка и можност за кофинансирање на ЕУ-проектите спроведени од страна на ГО, како две од клучните мерки во Стратегијата на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор (2018-2020).

Анализата се заснова на податоците доставени од органите на државната управа, кои постапуваат по одлука на Владата на РСМ донесена на 130-тата седница. Исто така, Анализата за првпат овозможува увид во финансирањето на ГО од 40 општини, за кои информираше Министерството за локална самоуправа. Дополнително, за да се добие поширок приказ се анализираа и трансферите до ГО преку Трезорот на Министерството за финансии. Анализата на податоците се фокусира на анализа на примарните податоци, централниот буџет и прегледот на претходните анализи на државното финансирање на здруженијата и фондациите, спроведени од страна на органите на државна управа, пред сè, Генералниот секретаријат на Владата и од експерти. Периодот на опфат на анализата, согласно доставените извештаи, е од 2017 година до првата половина на 2019 година.

Врз основа на спроведениот консултативен процес со здруженијата и фондациите од страна на Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор (Советот) по текстот на Анализата на финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од Буџетот на Република Северна Македонија (од 2017г. до првата половина на 2019г.) со компаративна анализа на моделите за државно финансирање од другите земји и предлог-модел на Фонд за институционална поддршка на граѓанските организации и ко-финансирање на ЕУ проектите во РСМ (Анализата), членовите на Советот го подготвија овој

ЗАПИСНИК

Советот во периодот од 17 декември 2019г. до 10 јануари 2020г. преку Одделението за соработка со невладини организации на Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија (Одделението) отвори консултативен процес со здруженијата и фондациите за да им овозможи навремено и темелно запознавање со текстот на Анализата и да прибере коментари и сугестии за подобрување на заклучоците, како и на генералните и специфичните препораки. Здруженијата и фондациите беа поканети, најдоцна до 10 јануари 2020г., писмено да достават коментари и предлози до Одделението. Информација за консултативниот процес беше објавена на веб страницата на Одделението, и истата преку е-меил до повеќе од 3.000 контакти од базата на корисници (здруженија и фондации) беше споделена од страна на Граѓанскиот ресурсен центар.

До Одделението пристигнаа коментари и предлози од шест (6) здруженија и тоа од: *Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените ЕСЕ – Скопје; Црвен крст на Република Северна Македонија; Македонски центар за меѓународна соработка, Ресурсен центар на родители на деца со посебни потреби; Екозвон – Скопје и Здружение за хумано-општествен развој „Проект среќа“*. Пристигнатите коментари и предлози беа поединечно разгледани од членовите на Советот, по што е подготвен овој запис со осврт за нивната вклученост во Анализата.

Советот го разгледа предлогот на *Црвениот крст на РСМ* кој се однесува на „...спецификите на Црвениот крст, тој да биде издвоен од останатите граѓански организации, особено од оние формирани согласно Законот за здруженија и фондации“ и констатира дека дадената препорака е од заеднички интерес. Во нацрт текстот на Анализата (стр.78-80) потенцирано е барање за дополнување на постојното законско решение за игрите на среќа и забавните игри, односно постојниот текст кој го издвојува финансирањето на националните инвалидски организации, нивните здруженија и нивната асоцијација на здруженија за борба против семејното насилство и за Црвениот крст, да се дополни со поединечна норма која ќе ги опфати здруженијата и фондациите

регистрирани согласно Законот за здруженија и фондации. Оттаму, Советот смета дека препораката е прифатлива и инкорпорирана во нацрт текстот на Анализата.

Советот го разгледа предлогот на *Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените ЕСЕ – Скопје* кој се однесува на „правење разлика помеѓу различните видови здруженија, како што се спортски сојузи и асоцијации и ГО итн., и констатира дека во анализата на податоците доставени од органите на државната управа издвоени се средствата за други типови на здружувања, и во самите заклучоците/препораките наведено е: „Со целосна преработка на Законот за игрите на среќа и за забавните игри да се усогласи опфатот на организациите, темите, висината на финансирањето итн., согласно потребите на ГО, со што една од темите која би конфигурирала е развојот на ГО како основен извор за институционална поддршка на ГО регистрирани по ЗЗФ. Финансирањето на другите видови теми (вклучително и спортските и инвалидските организации), иако реформирано, би продолжило преку ресорните институции, односно преку МТСП и АМС.“ Во однос на сугестијата да се направи „анализа за тоа дали издвоените, а потоа и доделените средства се во согласност со стратешките приоритети на давателите“, констатирано е во нацрт текстот на Анализата дека Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите, е рамка во која за доделување на средствата е утврдена обврската за поврзување со приоритетите на давателите, но со оглед дека има елементи од значење за системот кој не го содржи, дадена е препорака за трансформација на Кодексот во хоризонтален и задолжителен подзаконски акт (Одлука или Уредба) за сите органи на државната управа. Препораката се однесува при измените и дополнувањата, посебно фокусот да биде ставен на одредбите што се покажале како слабост: планирањето на средствата (задолжителни консултации за приоритетите), одлучувањето (независни комисии, регулирање на конфликтот на интереси, вклучување експерти и претставници на ГО), објавувањето на резултатите и правото на жалба, мониторинг и евалуација.

Советот го разгледа предлогот на *Здружение за хумано-општествен развој „Проект среќа“* и се заблагодарува за поддршката искажана за воспоставување Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество. Во однос на сугестијата дадена за „рокот за пријава на проекти да биде подолг од 15 дена, односно периодот од 30 до 45 дена е доволен за пријава“, во нацрт текстот на Анализата на страница 74 во заклучоците утврдено е дека „Рокот за поднесување на пријавите¹, кој не треба биде пократок од 30 дена, генерално се почитува, но има и случаи кога повикот бил отворен подолго или пак пократко.“ Советот ја зима препораката предвид, која потребно е да биде истакната и во

¹ Рокот за поднесување на пријавите е уреден во Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите во членот 4 и не може да биде помал од 30 дена од објавување на јавниот повик.

консултациите за трансформација на Кодексот во хоризонтален и задолжителен подзаконски акт.

Советот го разгледа предлогот на *Ресурсен центар на родители на деца со посебни потреби* и посочува дека за дадениот предлог „ко-финансирањето на проектите на ЕУ и др. да биде условено (однапред утврдено) во висина од 30-35%...“ не е во согласност со ратификуваната „Рамковна спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош на Европските заедници за Република Македонија во рамки на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА), и „Договорот за имплементација помеѓу Националниот фонд (НФ) и Секторот за централно финансирање и склучување договори“. Во однос на наведеното „При планирање на буџетот за 2020, органите на управата сите средства наменети за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите да ги планираат во буџетската ставка 463“, Советот посочува дека тој наод е анализиран во Анализата како дел од Информацијата за финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од буџетот на Република Северна Македонија во 2018 година и планираните средства за 2019 година, подготвена од страна на Генералниот секретаријат, Одделението за соработка со НВО, и според истата ги задолжиле органите на управата за тековната 2020г. Но, во Анализата дадена е препорака која цели кон реформа на системот и се однесува на „... предвидување механизам со кој буџетските корисници унифицирано ќе ги планираат и извршуваат средствата предвидени за поддршка на ГО во рамките на буџетска ставка 463 и да се донесе повеќегодишна владина програма со која ќе се определат средства за постепено зголемување на средствата за поддршка на ГО. Истовремено, јасно да се разграничи финансирањето на ГО регистрирани по ЗЗФ и другите организациски облици.“ Во однос на сугестијата дадена за Табелата 9 од Анализата, посочуваме дека показателот за остварените приходи од страна на ГО е во однос на нивното учество во БДП, според податоците на Централниот регистар на РСМ. Во однос на препораката за „...финансиските поддршки кои се во надлежност на Владата треба да бидат прецизно дефинирани и разграничени...“, во Анализата во поглавјето „Правна рамка и финансиски извори“ потенцирано е дека еден од законите од кои се црпат правни основи за финансиска поддршка на ГО со средства од буџетот е уредена со Законот за спонзорства и донации во јавните дејности. Во однос на укажувањето за Табела 20, која се однесува на доделените средства од поединечни конта во вкупно доделените средства за секоја година, во Анализата во насока на целокупна и сеопфатна реформа на државното финансирање на ГО, дадена е препораката при процесот на трансформација на Кодексот во хоризонтален и задолжителен подзаконски акт фокусот да биде ставен на слабостите: на планирањето на средствата, одлучувањето, објавувањето на резултатите, мониторингот и евалуацијата. Дополнително, во насока на препораката за „...присутна

можност за жалба и во втор степен (Управен суд)“, исто така посочуваме дека во Анализата во делот на препораките наведено е дека при трансформација на Кодексот во хоризонтален и задолжителен подзаконски треба да се предвиди и осмисли правото на жалба. Во однос на последните две препораки кои се однесуваат на изворите на финансирање и формирањето на Фондот за поддршка и развој на граѓанското општество, Советот се заблагодарува за поддршката искажана за воспоставување Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество, и посочува дека во препораките се осврнува на важноста на неговата административна, управувачка, финансиска и програмска независност.

Советот го разгледа предлогот на *Екозвон–Скопје* и ја разбира потребата од институционална поддршка која е неопходна за функционирање на здруженијата и фондациите, па оттаму посочува во препораките на Анализата да се воспостави Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество, кој ќе биде задолжен за планирање и управување со средствата наменети за развој на ГО регистрирани според ЗЗФ, пред сè преку институционална поддршка

Советот го разгледа предлогот на *Македонски центар за меѓународна соработка* и се заблагодарува за споделената поддршка на препораките кои се однесуваат на предлог моделот за државното финансирање. Воедно, Советот го зема предвид укажувањето дека стеснето било времето за широки консултации со граѓанскиот сектор за предлог моделот и најавува дополнителни консултации, за кои распоред за одржување ќе биде подготвен дополнително во зависност од изборните дејствија кои претстојат во предвремените парламентарни избори. Во однос на „висина на средства за финансирање на граѓанските организации ... не е јасно дали износот опфаќа и средства кои ги обезбедуваат ЕЛС“ ја издвојуваме препораката во Анализата во која јасно е наведено „зголемување на уделот на државното финансирање од централниот буџет и од буџетите на ЕЛС, со цел да се достигне удел од 30 % (околу 2 милијарди денари) во вкупните приходи на ГО до 2024“.

Во однос на забелешката дека „не е видливо дали се разгледани вкупните приходи од игри на среќа и забавни игри кои се генерираат на годишно ниво“, укажуваме дека Анализата се заснова на податоците доставени од органите на државната управа, кои постапуваа по Одлуката на Владата на РСМ, која на својата 130 седница (одржана на 16.4.2019 г.) во точка 17 ја разгледа „Информацијата за финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од буџетот на Република Северна Македонија во 2018 година и планираните средства за 2019 година“, подготвена од страна на Генералниот секретаријат, Одделението за соработка со НВО. Во однос на дадената дилема за „дистрибуцијата на приходи од игри на среќа и забавни игри преку Фондот“, ја посочуваме препораката која се однесува на „воспоставување независен орган – Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество, кој ќе биде задолжен за

планирање и управување со средствата наменети за развој на ГО регистрирани според Законот за здруженија и фондации, пред сè преку институционална поддршка, со административна, управувачка, финансиска и програмска независност. Многу е важно да се нагласи дека формирањето на овој орган треба да се направи со посебен закон кој ќе го уреди статусот и составот, надлежностите, раководењето, управувањето, финансирањето и надзорот на Фондот.“ Дадената препорака е во корелација со активностите 6.3 и 6.4 од мерката 6 на тековната Стратегија на Владата на Република Северна Македонија за соработка со и развој на граѓанскиот сектор 2018 – 2020 година, во кои е предвидено дека ќе се „усвои законска регулатива за воспоставување транспарентен и доверлив модел за државно финансирање со формирање единствен Фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање на ЕУ проекти на граѓанскиот сектор“ и „формиран е единствен Фонд“.

Во однос на сугестијата „...значајна е измена на Одлуката за распределба на приходите од игрите на среќа и забавни игри само како рамка за поддршка на областите, а не и однапред дефинирани износи за поддршка за поединечни организации“, постои согласност по ова прашање кое е наведено во Анализата на тој начин што предвидени се две опции во насока на реформирање на опфатот и тоа: *опција А*: Со целосна преработка на Законот за игрите на среќа и за забавните игри да се усогласи опфатот на организациите, темите, висината на финансирањето итн., согласно потребите на ГО, со што една од темите која би конфигурирала е развојот на ГО како основен извор за институционална поддршка на ГО регистрирани по ЗЗФ. Финансирањето на другите видови теми (вклучително и спортските и инвалидските организации), иако реформирано, би продолжило преку ресорните институции, односно преку МТСП и АМС. И *опција Б*: Да се интервенира во членот 16 од Законот за игрите на среќа и за забавните игри каде што: 1) се додава развој на ГО регистрирани по ЗЗФ, како основа за дополнително финансирање (проширување на опфатот); 2) износот на средствата се определува на најмногу 50 % од вкупниот приход од игрите на среќа и забавните игри утврден во претходната календарска година, но не помалку од 120 милиони денари; и 3) распределбата на средствата за финансирање на институционалната поддршка на организациите основани врз основа на ЗЗФ ја врши Фонд основан со посебен закон, кој ја извршува функцијата за поддршка, унапредување и развој на граѓанскиот сектор). Другите делови од Законот остануваат исти и финансирањето на спортските и инвалидски организации продолжува како и досега.

Во однос на предлогот за измени на *Кодексот на добри практики за финансиска поддршка*, и негова трансформација во хоризонтален и задолжителен подзаконски акт (Одлука или Уредба) за сите органи на државната управа, Советот ќе продолжи преку остварената соработка помеѓу Фондацијата Отворено општество – Македонија и ГС/Одделение за соработка со НВО, како и со сите заинтересирани засегнати страни во имплементација на оваа препорака, со цел целосна реформа на системот за државното финансирање на граѓанскиот сектор.

Во однос на „планирање на поддршката и типови грантови“ постои согласност за исклучива дистрибуција преку контото 463, што е заложба на Владата преку Генералниот секретаријат, Одделение за соработка со НВО, даден во форма на препорака број 5 во „Информацијата за финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од буџетот на Република Северна Македонија во 2018 година и планираните средства за 2019 година“, преку која за тековната година задолжени се сите органи на државната управа при планирањето на Буџетот за 2020 год. сите средства наменети за финансирање на програмски активности на здруженијата и фондациите да ги планираат во буџетската ставка 463. Истото е во насока и на препораките на Анализата.

Во однос на препораките за „висината и видовите грантови“ и во Анализата е констатирано дека „...финансиската поддршка се состои од проектен вид поддршка од краткорочна природа (помалку од 12 месеци) за конкретни активности на организациите, врз база на определени цели и приоритети од страна на органите на државната управа во нивните програми и самиот јавен повик или, пак, врз база на потребите на организацијата, доколку средствата се доделени директно (без јавен повик)“, а што отвора простор при реформата на системот и консултациите со граѓанските организации да се утврди висината и видовите грантови во идното планирање.

Прифатено е укажувањето за разликата помеѓу употребата на терминот Фонд во насловот на Анализата и препораките, односно направено е усогласување на терминот, кој претрпе корекции по одржаните консултации и фокус група со здруженијата и фондациите и гласи „Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество“. Во однос на укажувањата за управувачката структура, во Анализата даден е предлог за воспоставување на Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество, а чиешто институционално поставување и управување ќе се постави дополнително со законска рамка и акти за управување, при што ќе бидат земен предвид и укажувањата и искуствата од други држави.

Во однос на укажувањето за ко-финансирање во Анализата дадени се три препораки во оваа насока и тоа: (1) да постои можност органите на управата во своите програми и повици за поддршка на проектите на граѓански организации да овозможат користење на средствата кои се доделуваат да се користат за кофинансирање на ЕУ-проекти; (2) Фондот да има посебна програма во сопствениот буџет со која ќе се поддржуваат организациите кои имаат добиено ЕУ-проекти. (3) Фондот да определи конкретни критериуми за подобност, во смисла на подобни теми и минимум капацитет што треба да го поседуваат организациите кои ќе бидат подобни да аплицираат за ко-финансирање. При тоа секако дека ќе биде земен предвид аспектот да не се создаваат неактивни организации.

На крај, во насока на обезбедување на изворите на приходи за финансирање на граѓанските организации, гледано како посебна целина во Анализата, како извор за зголемувањето потенцирано е дека може да послужат Законот за игрите на среќа и за забавните игри, секторските закони, како и идните извори од воведување нови даноци или акцизи.

Претседателка на Советот за соработка со
и развој на граѓанскиот сектор
Фани Каранфилова-Пановска