Република Северна Македонија
Влада на Република Северна Македонија

Анализа

на финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од буџетот на Република Северна Македонија (од 2017 год. до првата половина на 2019 год.) со компаративна анализа на моделите за државно финансирање од другите земји и предлог-модел на Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество и кофинансирање на ЕУ-проектите во РСМ

Издавач: Генерален секретаријат на Владата на Република Северна Македонија

За издавачот: Драги Рашковски, Генерален секретар на Владата на Република Северна Македонија

Автори:

м-р Тања Хафнер Адеми

м-р Виктор Митевски

м-р Виктор Стојкоски

м-р Горан Мојаноски

Уредници:

Фани Каранфилова-Пановска, Совет на Владата на Република Северна Македонија за соработка со и развој на граѓанскиот сектор;

Сузана Никодијевиќ, Генерален секретаријат на Владата на Република Северна Македонија;

Данче Даниловска-Бајдевска, Фондација Отворено општество – Македонија,

Адријана Лавчиска, Фондација Отворено општество – Македонија, и

Сунчица Костовска-Петровска, Фондација Отворено општество - Македонија

Лектура: Абакус

Поддржано од:

FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

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

354.073.52:061.2(497.7)"2017/19"(047.31)

АНАЛИЗА на финансиската поддршка за здруженијата и фондациите од буџетот на Република Северна Македонија (од 2017 до првата половина на 2019 година) со компаративна анализа на моделите за државно финансирање од другите земји и предлог-модел на Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество и за кофинансирање на ЕУ-проектите во РСМ / [автори Тања Хафнер Адеми ... и др.]. - Скопје : Влада на Република Северна Македонија, 2020. - 103 стр. : табели ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Други автори: Виктор Митевски, Виктор Стојкоски, Горан Мојаноски Содржи и: Прилог

ISBN 978-608-65386-6-8

1. Хафнер Адеми, Тања [автор] 2. Митевски, Виктор [автор]
3. Стојкоски, Виктор [автор] 4. Мојаноски, Горан [автор]
а) Граѓански организации -- Државно финансирање -- Македонија -- 2017-2019 -- Истражувања

COBISS.MK-ID 52458501

Оваа анализа е производ на воспоставената соработка меѓу Генералниот секретаријат на Владата на Република Северна Македонија, Одделението за соработка со невладините организации на Генералниот секретаријат на Владата и Советот на Владата 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) и планот за спроведување на мерката 6: „Воспоставување транспарентен и доверлив модел за државно финансирање, со воспоставување единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање на ЕУ-проекти“.

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 2017 год. до првата половина на 2019 год.) со компаративна анализа на моделите за државно финансирање од другите земји и предлог-модел на Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество и кофинансирање на ЕУ-проектите во Република Северна Македонија“

СОДРЖИНА

Листа на кратенки	6
Извршно резиме	8
1. Вовед	14
1.1. Позадина, пристап и цели	15
1.2. Пристап и методологија	20
1.2.1. Основен пристап	20
1.2.2. Методологија	24
1.2.3. Методолошки ограничувања	26
2. Наоди	28
2.1. Финансиска поддршка за здруженијата и фондациите од буџетот во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година	29
2.1.1. Правна рамка и финансиски извори	29
2.1.2. Висина на средства, трендови и доделени средства за одделни години и постапки за доделување	33
2.1.3. Доделени средства од буџетот за 2017 година (според извештаите од органите на државната управа)	42
2.1.4. Доделени средства од буџетот за 2017 година (според Трезорот)	44
2.1.5. Доделени средства од буџетот за 2018 година (според извештаите од органите на државната управа)	47
2.1.6. Доделени средства од буџетот за 2018 година (според Трезорот)	49
2.1.7. Доделени средства од буџетот за првата половина на 2019 година (според извештаите од органите на државната управа)	52
2.1.8. Доделени средства од буџетот за првата половина на 2019 година (според Трезорот)	54
2.1.9. Средства доделени од ЕЛС (од извештаите доставени од ЕЛС до МЛС)	57

2.1.10. Средства доделени од ЕЛС (од извештаите за извршување на буџетите на ЕЛС)	61
2.2. Распределба, критериуми и структура на доделените финансиски средства	63
2.2.1. Видови поддршка	66
2.2.2. Постапка, начин на објавување на повиците, критериуми и приоритети	71
2.2.3. Начин на известување, мониторинг и евалуација	77
3. Наоди од компаративната анализа на моделите за државно финансирање од другите земји	78
3.1. Правна рамка и финансиски извори	79
3.1.1. Висина на средствата, трендови и доделени средства	80
3.1.2. Организациска поставеност на органите на државната управа	82
3.1.3. Видови поддршка	83
3.1.4. Постапка, начин на објавување на повиците, критериуми и приоритети	84
3.1.5. Начин на известување, мониторинг и евалуација	88
4. Заклучоци и препораки	90
4.1. Заклучоци	91
4.2. Препораки	96
4.2.1. Генерални препораки	96
4.2.2. Специфични препораки	98
4.2.2.1. Институционална поддршка	98
4.2.2.2. Кофинансирање	100

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

АМС	Агенција за млади и спорт
БДП	Бруто-домашен производ
ГО	Граѓански организации
ГС	Генерален секретаријат на Владата на РСМ
ДЕУ	Делегација на Европската Унија
ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска Унија
ЗЗФ	Закон за здруженија и фондации
ЗФС	Здруженија, фондации и сојузи
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МЕ	Министерство за економија

МЗ	Министерство за здравство
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МК	Министерство за култура
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МОН	Министерство за образование и наука
МП	Министерство за правда
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
МФ	Министерство за финансии
РСМ	Република Северна Македонија
СРД	Секретаријат за Рамковен договор
ФИТР	Фонд за иновации и технолошки развој
ЦРРСМ	Централен регистар на Република Северна Македонија
ЦИЕ	Централно-источна Европа

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

ПОЗАДИНА

Во западноевропските држави, пристапот на граѓанските организации (ГО) до државното финансирање е поврзан со концептот на јавното добро (public good) и со правото на здружување на секој поединец со другите граѓани со цел да остварат некое заедничко право, идеја или активност(и) што не ги задоволува јавниот или приватниот сектор. Денешните добри практики во европски контекст се водат од дефинирањето на улогата на ГО во развојот на општеството, во насока на остварување на јавното добро, сè со цел тие да бидат финансиски одржливи и да дејствуваат автономно и независно од другите, пред сè од политичките и приватните влијанија и интереси. Во трите последователни стратешки документи на полето на соработката и развојот на граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија (РСМ), доуредувањето и подобрувањето на државното финансирање на ГО е предвидено како една од приоритетните мерки. Сепак, сè уште отсуствува целосна реформа на системот и на процедурите, особено во насока на развивање на моделот и рамката што би биле засновани на дефинирање на јавното добро и потребите на ГО врз база на јасната визија за придонесот на ГО во општеството, односно нивниот придонес во социо-економскиот развој на РСМ.

Оваа анализа се осврнува и на целокупната постоечка нормативна рамка, пред сè на практиката на државното финансирање на ГО. Воведувањето и подобрувањето на специфичниот вид поддршка треба да бидат усогласени и да бидат додадена вредност на постоечката рамка. Второ, постојните анализи укажуваат на тоа дека пристапот на ГО до државното финансирање во РСМ не е во согласност со нивните потреби, трендови и со европските практики и реформски напори за транспарентни, одговорни и отчетни јавни институции, па оттаму бара целосна реформа.

Оваа анализа се состои од 4 глави: (1) Позадина, методологија и нивни ограничувања; (2) Наоди од истражувањето; (3) Наоди од компаративната анализа на државното финансирање во другите земји, и (4) Заклучоци и препораки. Анализата се заснова на податоците доставени од органите на државната управа, кои постапуваат по одлука на Владата на РСМ донесена на 130-тата седница, одржана на 16.4.2019 година. Од 19 задолжени институции, податочни сетови доставија 10 институции кои се предмет на анализа во овој извештај. Исто така, оваа анализа за првпат овозможува увид во финансирањето на ГО во 40 општини, за кои информираше Министерството за локална самоуправа (МЛС). Дополнително, за да се добие поширока слика се анализираа и трансферите до ГО преку Трезорот на Министерството за финансии (МФ). Анализата на подато-

ците се фокусира на анализа на примарните податоци, централниот буџет и прегледот на претходните анализи на државното финансирање на здруженијата и фондациите (ЗФ), спроведени од страна на органите на државната управа, пред сѐ од Генералниот секретаријат на Владата и од експертите. Согласно доставените извештаи, анализата го опфаќа периодот од 2017 година до првата половина на 2019 година. Во делот на претставувањето на моделите од другите земји, анализата се базира на претходните студии (секундарни извори) и извештаи, како и на податоците од интернет-страниците и директните контакти со одделни институции од тие земји, кои се дел од моделот за државното финансирање на ГО.

НАОДИ И ЗАКЛУЧОЦИ

При доделувањето средства на организациите во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година, во поголемиот број случаи како правна основа се користат специфичните законски основи кои се директно поврзани со делокругот на работа на органите на државната управа што ги доделуваат средствата. Постои незадолжителен *Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите*, кој дава рамка за процедурите за доделување на средствата. Некои органи на државната управа (на пример, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), Министерството за труд и социјална политика (МТСП) и Агенцијата за млади и спорт (АМС)) имаат воспоставено интерни правилници со кои ја регулираат процедурата за доделување средства.

Постои посебна буџетска ставка 463 - Трансфери до невладините организации, во рамките на која органите на државната управа (како буџетски корисници) треба да го планираат финансирањето на ГО. Сепак, буџетските корисници предвидуваат средства (понекогаш значително големи) за оваа намена и преку други ставки (464, 472, 425 итн.). Во анализираниот период е зголемена висината на средствата кон ГО. Но, споредено со претходните периоди откако се следи државното финансирање на ГО во РСМ, трендот е стабилен. Еден од клучните наоди е дека органите на државната управа во своите извештаи нецелосно известуваат за висината на финансирањето и оттука следува потребата за реформирање на системот на планирање, буџетирање и известување што ќе овозможи целосен увид во државното финансирање на ГО во РСМ. Истовремено, освен здруженијата и фондациите, согласно дефиницијата од Законот за здруженија и фондации, **со државното финансирање на ГО се опфатени и други организациски облици,** како Црвениот крст, спортските клубови и федерации, коморите итн., кои водат до забуна во однос на вистинскиот опсег и целта државното финансирање да се насочи кон остварување на јавното (а не на приватното) добро.

Досега, најмногу средства од централниот буџет беа доделени во 2018 година, речиси **419 милиони, според одделните извештаи на органите на државната управа кои доставиле извештај, односно речиси 840 милиони денари според увидот во Трезорот на Министерството за финансии на РСМ, кој ги опфаќа сите органи на државната управа. Според извештаите добиени од одредени органи на државната управа, за 2019 година се планирани околу 517 милиони денари само на контото 463, а според буџетот за 2019 година (објавен од Министерството за финансии) на контото 463 за сите органи на државната управа се предвидени 726 милиони денари.** Со оваа анализа за првпат се добива увид во финансирањето на ГО од страна на општините за 2017 и 2018 година. **Според одделни извештаи поднесени од 40-те општини, од општи-**

ните во 2017 година беа доделени 107 милиони денари, односно речиси 356 милиони денари, според увидот во извештаите за извршување на буџетите на сите ЕЛС, објавени од страна на Министерството за финансии, а во 2018 година 113 милиони денари од 40-те општини, односно 355,5 милиони денари според извештаите за извршување на буџетите на ЕЛС, средства кои претставуваат 1,17% од вкупните буџети на општините, што е значително поголем износ од процентот што се одвојува од централниот буџет (во просек, 0,35%). Со удел од 0,8% во БДП, ГО од РСМ се над просекот во регионот, но според уделот на државното финансирање во вкупните годишни приходи на ГО, кој изнесува 6,8% (според извештаите на органите на државната управа), односно 15% (според извештаите од Трезорот), државата учествува со двојно помал удел од просекот во голем дел од земјите од ЕУ (околу 30%).

Најголем дел од средствата се доделени преку јавен повик. Сепак, јавниот повик се толкува многу широко, па одредени органи на државната управа ги вклучуваат и средствата што се даваат врз основа на одлука на Владата и согласно Законот за игрите на среќа и за забавните игри или пак средствата наменети за спортските организации од страна на Агенцијата за млади и спорт (АМС). Доколку ги исклучиме овие средства, процентот на доделени средства со јавен повик ќе падне на 52% од доделените средства кон ГО.

Во периодот од 2017 година до првата половина на 2019 година, според одделни извештаи на органите на државната управа кои доставиле извештај, корисници на доделените средства биле 1.660 организации, од кои голем дел се повторуваат во барем две од анализираните години, односно 685 поединечни организации според увидот во Трезорот. Финансиската поддршка се состои од проектен вид поддршка од краткорочна природа (помалку од 12 месеци) за конкретни активности на ГО. Средствата пак што се доделуваат според Законот за игрите на среќа и за забавните игри вклучуваат елементи кои се типични за **програмската или за институционалната поддршка**. Во практиката, истата поддршка вклучува и елементи на повеќегодишно финансирање, бидејќи со години се финансираат исти организации, со иста висина на средства и, генерално, за слични активности. Таков вид поддршка е достапен само за организации во одредени области, односно за т.н. инвалидски и спортски организации/федерации, како и за здруженијата за борба против семејното насилство и програмските активности на Црвениот крст. Значителен дел од овие средства што се доделуваат според Законот за игрите на среќа и за забавните игри се одлеваат за повеќегодишно финансирање, односно **во 2017 година за повеќегодишно финансирање се доделени 54%, а во 2018 година 39%.** Иако, од аспект на формата, таквата поддршка наликува на институционална поддршка, од **аспект на содржината** отсуствуваат некои од клучните елементи, како што е повеќегодишното утврдување на целите и приоритетите и нивното финансирање, придонесот на таквата поддршка за развојот на организациите итн.

Според статистичката анализа е утврдено дека просечната вредност на доделени средства по организација од 2017 до 2019 година се намалува од 218.002 денари на 180.432 денари. Има примери на финансиска поддршка кои претставуваат кофинансирање на проекти на организациите, на пример од страна на Министерството за економија (МЕ) и Министерството за култура (МК). На 30-те најголеми приматели на средства во текот на секоја година им се доделени барем 2/3 од средствата со кои се финансираат ГО преку централниот буџет. Во просек, 83% од организациите добиваат средства од државниот буџет во вредност помеѓу 0 и 1 милион денари, а другите добиваат речиси 2/3 од вкупните средства предвидени во централниот буџет.

Во делот на процедурите за доделување, органите на државната управа ги сметаат консултациите за стратегиските и програмски документи како консултации за приоритет на повиците. Ретки се случаите на стратегиско вклучување на здруженијата и фондациите. Доколку се анализира висината на поединечно доделените грантови, може да се заклучи дека има голема разлика во висината на финансиската поддршка меѓу органите на државната управа. Известувањето се испраќа директно до апликантите, а резултатите најчесто се објавуваат на интернет-страницата на органите на државната управа, во „Службен весник“ или во дневните весници. Објавите на страницата на органите на државната управа некогаш тешко се наоѓаат, а тогаш кога ги има, најчесто станува збор за основни информации. Скромни се и информациите за обрасците за известување, но некои органи на државната управа (на пример, Агенцијата за млади и спорт) информираат за елементите што треба да ги вклучува извештајот. Мониторингот или евалуацијата на проектите се реткост или се вршат институционално, со увид во проектните извештаи и нивното преточување во извештај до Владата за реализацијата на одредена програма или јавен повик. Теренските посети на проектите се ретки и истите ги извршуваат само МТСП и Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР).

Оттаму, во насока на целокупна и сеопфатна реформа, како предуслов за ефикасно функционирање на институционалната поддршка и за кофинансирање на ЕУ-проектите, се дадени следниве генерални препораки: (1) Да се зголеми уделот на државното финансирање од централниот буџет, со цел да се достигне удел од 30% (или околу 2 милијарди денари) во вкупните приходи на ГО до 2024 година (нов тригодишен стратешки период). Како извор за тоа треба да послужи Законот за игрите на среќа и за забавните игри, секторските закони, како и идните извори за воведување нови даноци или акцизи (на пример, за одгледување канабис); (2) *Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите* да се трансформира во хоризонтален и задолжителен подзаконски акт (Одлука или Уредба), со доуредување на елементите кои се покажале како слабост; (3) Да се предвиди 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.

За спроведување **ефикасна институционална поддршка** е потребно: (1) Постоечката програмска поддршка во рамките на Законот за игрите на среќа и за забавните игри, преку МТСП (инвалидски организации) и АМС (спортски здруженија/федерации), да се трансформира во целосна институционална поддршка (отворен и јавен повик, повеќегодишно финансирање врз основа на потребите на организациите, артикулирани во стратегиски планови итн.) и да се прошири опфатот со вклучување на финансирање на организациите регистрирани според ЗЗФ; (2) Воспоставување **независен орган – Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество (Фонд),** кој ќе биде задолжен за планирање и управување со **средствата наменети за развој на ГО регистрирани според ЗЗФ**, пред сè преку институционална поддршка, со административна, управувачка, финансиска и програмска независност. Неопходно е Фондот да има независен одбор (со мешан состав) од претставници на институциите, ГО и експерти. Фондот треба да соработува со Советот за соработка и развој на граѓанскиот сектор во планирањето и дизајнирањето на институционалната поддршка и разгледувањето на извештаите за нејзиното спроведување. Фондот треба да има можност да биде вклучен во структурата за идно управување со средствата на ЕУ, со цел од истите да црпи и управува со фондови наменети за развој на граѓанското

општество (на пример, Европски социјален фонд, структурни фондови), како и да има можност да му бидат доверени средства наменети за развој на ГО од страна на други актери.

За ефикасна поддршка на ГО во насока на **кофинансирање на нивните ЕУ-проекти**: (1) со Одлука на Владата, на сите органи на државната управа/буџетски корисници да им се наложи во своите програми и повици за поддршка на проектите на ГО да ја вметнат можноста средствата да се користат за кофинансирање на ЕУ-проекти; (2) Неопходно е Фондот во сопствениот буџет да има посебна програма за кофинансирање на проектите на ГО финансирани од ЕУ. ГО треба да имаат можност во секое време да се обратат до Фондот за користење на средства за кофинансирање. Можно е кофинансирањето да биде во целосен износ баран од донаторот или пак да станува збор за делумен износ.

1 ВОВЕД

1.1. ПОЗАДИНА, ПРИСТАП И ЦЕЛИ

Во модерните држави пристапот на граѓанските организации (ГО) до државното финансирање е поврзан со концептот на **јавното добро** (public good)[1] и со правото на здружување на секој поединец со други граѓани, со цел да остварат заедничко право, идеја или активност(и) што не ги задоволил јавниот или пак приватниот сектор (право на здружување). Денешните добри практики (во европски контекст) во финансирањето на граѓанското општество се водат од дефинирањето на улогата на граѓанските организации[2] во развојот на општеството, во насока на остварување на јавното добро, сè со цел тие да бидат финансиски одржливи и да дејствуваат автономно и независно од другите, пред сè од политичките и од приватните влијанија и интереси.

Според класификацијата на Меѓународниот центар за непрофитно право (International Center for Not-for-Profit Law)[3], **моделите на државното финансирање** зависат од правната и од културната традиција (особено, правната рамка и политичкиот систем), економската и политичката ситуација итн. (види Табела 1)

Табела 1: *Класификација на моделите на државното финансирање на ГО во Европа*

Извор: ЕЦНЛ, 2010

1 Јавното добро е дефинирано како „стока или услуга што е обезбедена без профит и за сите членови на општеството, од страна на институциите или од приватно лице или организација“.

2 Во Република Северна Македонија, според Законот за здруженија и фондации (2010), како граѓански организации се дефинирани здруженијата, фондациите и сојузите.

3 http://ecnl.org/dindocuments/337_ECNL%20Public%20financing%20of%20NGOs%20MD%202010.pdf

Во Република Северна Македонија (РСМ), Владата досега има усвоено три последователни стратегии на планот на соработката со и развојот на граѓанскиот сектор[4]. Во сите нив, една од приоритетните мерки е доуредувањето и подобрувањето на државното финансирање на ГО. Во смисла на реализација на заложбите од стратегиите, во 2007 година беше усвоен *Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите*[5], а во 2009 година *Одлуката за критериумите и постапката за распределба на средствата за финансирање на програмските активности на здруженијата на граѓани и фондациите од буџетот на Република Македонија*[6]. Тие имаа за цел да го доуредат процесот на доделување средства од буџетот за проекти и програми на ГО. Сепак, сè уште отсуствува целосна реформа на системот и на процедурите, особено во насока на **целосен модел и рамка која би била основа за дефинирање на јавното добро и на потребите на ГО и за јасна визија за придонесот на ГО во општеството, односно за неговиот социо-економски развој.**

Во *Стратегија за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор 2018–2020 година* унапредувањето на државното финансирање на ГО е предвидено во **Приоритетната област 1: Нормативна, институционална и финансиска рамка за развој на граѓанското општество; Цел: Унапредување на системот за државно финансирање на ГО**. Оттука, Стратегијата и Акцискиот план предвидуваат повеќе мерки: Мерка 5, Мерка 6 и Мерка 7[7] (види Табела 2).

Табела 2: *Мерки предвидени во Стратегијата (2018-2020) и во Акцискиот план за унапредување на системот на државното финансирање на ГО*

МЕРКА 5:	**Анализа и измени во Законот за игрите на среќа и за забавните игри од аспект на европските практики и домашните потреби**
МЕРКА 6:	**Воспоставување транспарентен и доверлив модел за државно финансирање, со воспоставување единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање на ЕУ-проектите**
6.1	Спроведување анализа на потребите за воспоставување транспарентен и доверлив модел за државно финансирање, со воспоставување единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање ЕУ-проекти, со компаративна анализа од другите земји
6.2	Спроведување анализа за обемот на моделот за државно финансирање, со формирање единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање ЕУ-проекти
6.3	Усвојување законска регулатива за воспоставување транспарентен и доверлив модел за државно финансирање, со формирање единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање ЕУ-проекти на граѓанскиот сектор

4 Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2007-2011), Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2012-2017), Стратегија на Владата на Република Македонија за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор 2018 – 2020 година со Акциски план за спроведување на Стратегијата на Владата на Република Македонија за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор 2018 – 2020 година.

5 Објавен во „Службен весник на РМ" бр.130 од 26.10.2007 год.

6 https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/odluka_kriteriumi2009.pdf

7 https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=node/143

6.4	Воспоставен е транспарентен и доверлив модел за државно финансирање и формиран е единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање ЕУ-проекти
6.5	Формирање меѓуресорска комисија за координација на јавното финансирање на проектите и програмите на граѓанските организации, во согласност со усвоената законска регулатива за воспоставување транспарентен и доверлив модел за државно финансирање со формирање единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање ЕУ-проекти
6.6	Воспоставување систем за годишна анализа на потребите (секторска анализа) и годишно планирање на повиците за доставување предлози од граѓанските организации кои ќе се финансираат од државниот буџет, во согласност со усвоената законска регулатива за воспоставување транспарентен и доверлив модел за државно финансирање, со формирање единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање ЕУ-проекти

МЕРКА 7: Донесување правно обврзувачки подзаконски акт за распределба на средства на граѓанските организации од јавни извори и унапредување на координацијата, како и транспарентноста и отчетноста во користењето на средствата, во согласност со усвоената законска регулатива за воспоставување транспарентен и доверлив модел на државно финансирање, со формирање единствен фонд за поддршка и развој на граѓанските организации и за кофинансирање ЕУ-проекти

Стратегијата е фокусирана на подобрување на двата специфични вида поддршка, односно на **институционалната поддршка** и **на кофинансирањето на ЕУ-проектите** спроведени од страна на ГО. Постојат две причини поради кои оваа анализа се осврнува на целокупната постоечка нормативна рамка и, пред сѐ, на практиката на државното финансирање на ГО. Прво, воведувањето и подобрувањето на специфичниот вид поддршка треба да биде унифицирано за сите органи на државната управа[8] и треба да има додадена вредност на постоечката рамка. Второ, постојните анализи укажуваат на тоа дека пристапот на ГО до државното финансирање не е во согласност со нивните потреби, со трендовите, европските практики и со реформските напори за транспарентни, одговорни и отчетни јавни институции. Оттука, потребна е **целосна реформа** на системот на државното финансирање и обезбедување поддршка што ќе ги следи потребите на ГО и најдобрите европски практики.

Во декември 2013 година, преку „*Насоките за поддршка на ЕУ за граѓанското општество во земјите од процесот на проширување, 2014-2020*“ (*Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Countries, 2014-2020)*[9], Европската комисија (ЕК) артикулираше барање до земјите-пристапнички, вклучувајќи ја тука и РСМ, во поглед на условите што мора да се воспостават со цел да се достигне „овозможувачка, стимулативна и партиципативна демократија“[10]. Очекувањата и стандардите во врска со државното финансирање на ГО се дефинирани во **Цел**

8 Во оваа анализа, со терминот „органи на државната управа“ се опфатени: Генералниот секретаријат на Владата (Одделение за соработка со НВО), министерствата во РСМ (освен Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците), Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР), Агенцијата за млади и спорт и Секретаријатот за Рамковен договор (СРД).

9 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf и https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016_eu_guideliness_support_civil_society_mk.pdf

10 Тука, стр. 3.

2 (**Овозможувачка финансиска околина што ја поддржува одржливоста на ГО)**. Поконкретно, *Насоките* (види Табела 3) ги дефинираат **принципите** и **елементите** на моделот што вклучува:

- Финансиски правила и правила за известување (2.1.);
- Транспарентност, одговорност и фер-пристап за сите (2.4.).

Иако во *Насоките* изостанува наметнување конкретни решенија/модели, тие тежината на исполнувањето ја ставаат врз потребите на корисниците – ГО и нивното задоволство од нив, како мерка за успешност. Оттаму, се наметнува потребата за барање заемно прифатливи решенија меѓу Владата/органите на државната управа и ГО во создавањето и реформирањето на моделот на државното финансирање на ГО во земјите-пристапнички, вклучувајќи ја и РСМ, во насока на водење успешен процес на преговори со ЕУ и пристапување во Унијата.

Табела 3: *Насоки за ЕУ-поддршка на граѓанското општество во земјите кои се во процес на проширување, 2014-2020: Цел 2 (Овозможувачка финансиска околина што ја поддржува одржливоста на ГО)*

Цели	Резултати	Индикатор	Начини на верификација
Овозможувачко опкружување			
2.Овозможувачка финансиска средина што ја поддржува одржливоста на ГО	2.1. Финансиски правила за ГО што лесно се исполнуваат и се пропорционални со нивниот обрт и со некомерцијалните активности	2.1.а Перцепцијата на ГО за тоа колку се лесни и делотворни финансиските правила и барањата за известување (расчленето според видот/ големината на ГО) 2.1.б Оцена на квалитетот на финансиските правила (со фокус на вградените механизми што ги менуваат финансиските правила и обврски при менувањето на обртот и на некомерцијалните активности). 2.1.в Пропорцијата/соодносот меѓу даноците и финансиските обврски во вкупниот достапен буџет (наведено според спроведените активности и направените трошоци)	2.1.а Преку анкета 2.1.б Преку независно оценување 2.1.в Истражување (за законската регулатива и за билансите на состојбата на ГО)

2.4 Обезбедена е владина поддршка за ГО - на транспарентен,одговорен, фер и антидискриминаторски начин	2.4.а Перцепцијата на ГО за доделувањето на средствата во поглед на транспарентноста, правичноста и недискриминацијата 2.4.б Соодносот меѓу бараниот/исплатениот износ и одобрениот износ на годишно ниво преку државното финансирање на ГО (ова ја докажува достапноста на финансиските средства) 2.4.в Квалитетот на рамката за државно финансирање на граѓанското општество (со фокус врз документот за процедурата)	2.4.а Истражување 2.4.б Годишните извештаи што ги објавуваат надлежните министерства кои даваат финансиска поддршка на ГО. 2.4.в Преку независнооценување

Во 2012 година ГО во земјите-пристапнички за членство во ЕУ, преку развој на *Мониторинг-матрица за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество*[11], ги дефинираа своите очекувања и стандарди за опкружувањето што им е потребно, со цел да се развијат и да дадат свој придонес во социо-економскиот развој. Истите се во согласност и ги дополнуваат *Насоките* на ЕК. Целосниот приказ на Мониторинг-матрицата може да се види во Прилог 1.

Оваа анализа се состои од четири глави. **Глава 1** ги обработува правната рамка и податочните сетови кои се предмет на оваа анализа. **Глава 2** се состои од наодите од анализата на податоците поврзани со државното финансирање на ГО во РСМ во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година, при што се анализираат сите елементи на постоечкиот 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), чиишто практики можат да бидат од корист за подобрување и реформирање на постојниот систем и пристап кон државното финансисање на ГО во РСМ. Конечно, 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 2018 - 2020*.

11 http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/08/BCSDN_Monitoring_Matrix.pdf

1.2. ПРИСТАП И МЕТОДОЛОГИЈА

1.2.1. ОСНОВЕН ПРИСТАП

Во оваа анализа се користат неколку **клучни концепти и термини**, чиешто јасно дефинирање и разбирање е клучно за анализата. Ова е анализа за финансирањето на организациските облици кои се дефинирани и опфатени во Законот за здруженија и фондации (ЗЗФ). Бидејќи од анализата произлегува дека државното финансирање зафаќа и други субјекти и организациски облици (комори, задруги, единици на локалната самоуправа (ЕЛС)), терминот **организации** често се користи во оваа анализа со цел да се опфатат сите овие облици кои се финансираат, во смисла на државното финансирање на ГО. Конечно, во анализата се користи и поширок и меѓународно прифатен термин **граѓанска организација (ГО),** што се користи во делови на анализата кои опфаќаат теоретски опис или пак добри практики од другите земји. Под **државно финансирање** во оваа анализа се подразбира финансирање од централниот буџет на РСМ, пред сè преку буџетски линии и буџетски (под)ставки, кои во текот на анализата се идентификувани како конта кои од страна на органите на државната управа се користат за трансфер на средства, односно за финансиска поддршка на ГО. Истовремено, државното финансирање на ГО опфаќа и финансирање од општинските буџети.

Секој модел на **државно финансирање** на ГО[12] се состои од неколку клучни елементи: форми на поддршка, финансиски механизам, извор на финансирање, оправданост, принципи за поддршка, процедури/правила и практики на имплементација. Со цел системски да го обработиме начинот на државно финансирање, овој документ обезбедува анализа на системот во РСМ врз основа на дадените елементи.

Моделот на државното финансирање на ГО во РСМ е заснован на **правна рамка** која дава параметри за **правото** и за **основните процедури** за планирање, дизајнирање, спроведување и набљудување, оценување на државното финансирање на ГО[13], како и **тематските области** за финансирање. Како главни основи за финансиските извори се јавуваат Законот за буџетот и Законот за игрите на среќа и за забавните игри. **Институциите** кои иницираат процедури за

12 Bullain, Nilda (2010): European models and practices in public financing of NGOs, ECNL.

13 ЗЗФ, Кодекс, Одлука за критериумите и постапката итн.

планирање, како и за спроведување на државното финансирање се: органите на државната управа (пред сè, 10-те институции опфатени со оваа анализа): Генералниот секретаријат на Владата (Одделението за соработка со НВО), Министерството за одбрана (МО), Министерството за економија (МЕ), Министерството за здравство (МЗ), Министерството за труд и социјална политика (МТСП), Министерството за култура (МК), Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), Агенцијата за млади и спорт (АМС), Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР) и други, како и општините.

Институциите ги распределуваат средствата во **отворени** или **во затворени постапки** врз база на основни (на пример, незадолжителен Кодекс) и специфични процедури кои ги имаат донесено со подзаконски акти, со цел да се утврдат конкретни постапки за доделување средства. Органите на државната управа распределуваат средства со јавен повик или оглас, а често и со директен договор. За државно финансирање се користи централниот буџет, пред сè посебната **буџетска ставка 463 - Трансфери до невладините организации**. Сепак, анализите покажуваат дека органите на државната управа, како буџетски корисници, предвидуваат и прелеваат средства кон ГО и преку други ставки, како на пример: 464 - Разни трансфери; 472 - Плаќања бенефиции од Фондот за ПИОМ; 425 - Договорни услуги и др. Иако се претпоставува дека голем дел од тие средства се за специфични намени и за услуги (на пример, ПИОМ со месечни трансфери кон своите подрачни единици на име на трансфери до организациите кои се грижат за постари и хендикепирани лица), потребна е натамошна детална анализа за нивното утврдување и расчленување. Тие носат одредена **буџетска конфузија во целосното одвојување и можноста за следење на државното финансирање на ГО, што се покажало и во оваа анализа, кога во одделни извештаи на органите на државната управа нецелосно се известува за висината на средствата и на поединечните исплати, наспроти трансферите што се утврдени со контролен увид во Трезорот.**

Црпејќи од законските прописи во одредени тематски области, државното финансирање се насочува кон различни области на дејствување на ГО, меѓу кои најзастапени **се социјалната заштита, спортот, животната средина, здравствената заштита, културата, одбраната, заштитата на потрошувачите и претприемништвото** итн. Државното финансирање се заснова **на краткорочни, т.е. на едногодишни (до 12 месеци) циклуси** на финансирање, **проектна поддршка** (иако има и други видови поддршка, како програмска, техничка и кофинансирање) и **стабилно, но ниско ниво** на државно финансирање. Долниот дијаграм претставува шематски приказ на сегашниот модел на државно финансирање на ГО.

Табела 4: *Постоечки модел на државно финансирање на ГО во РСМ*[14]

Извори на Финансирање	Институции кои доделуваат средства	Принципи на доделување средства	Начин на распределба
Буџет на РСМ и Општински буџети	ОДУ кои предвиделе средства во Буџет	ЗЗФ, Закон за спонзорска и секторски закони	Јавен повик Директно
Средствата се распределуваат за акциска/општа поддршка и по тематски области. Висината на дел од средствата е определена со посебни закони	Општини кои предвиделе средства во Буџет	*Кодекс на добри практики и финансиска поддршка*	Видови поддршка: Проектна, програмска, техничка, кофинансирање.
		Подзаконски акти: правилници, одлуки, процедури итн.	Висина и должина на доделени средства: 15% од вкупните приходи на ГО (2018 г.) 12 месеци/ едногодишна

Анализата во овој извештај се заснова на податоците доставени од органите на државната управа, постапувајќи 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 здруженија-та 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 задолжи:

- сите министерства, ГС, СРД и АМС и ФИТР, во рок од 10 дена да доставаат податоци за финансиската поддршка на здруженијата и фондациите во 2017 и 2018 година[14];

14 Органите на државната управа беа задолжени да известат во подготвен формат, кој ги вклучуваше следниве информации: висината на средствата; начинот на доделување (јавен оглас или без јавен оглас); листата на ЗФ кои добиле финансиска поддршка; висината на средствата и за кој проект), како и податоци за: правната основа за доделување средства на здруженијата и фондациите во 2017 и 2018 година (со и без јавен оглас); спроведените консултации со граѓанските организации при утврдувањето на приоритетите за финансирање; начинот на објавување на огласите за финансиската поддршка, критериумите и постапката за избор; составот на комисиите за евалуација на предлог-проектите и учеството на претставниците на граѓански организации во нив и начинот на објавување на одлуките за распределба на средствата и начинот на спроведување на мониторингот на имплементацијата на одобрените проекти и доделената финансиска поддршка.

- во рок од 10 дена да доставаат податоци за планираната финансиска поддршка на здруженијата и фондациите во 2019 година[15];

- МЛС, до 10.5.2019 година, да достави информација за финансиската поддршка на здруженијата и фондациите од буџетите на општините, општините во Град Скопје и Градот Скопје во 2017 и 2018 година[16], како и информација за планираната финансиска поддршка за 2019 година, по теркот на оние од органите на државната управа;

- при планирањето на буџетот за 2020 година, органите на државната управа сите средства наменети за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите да ги планираат во буџетската ставка 463 - Трансфери до невладините организации;

- ГС, во соработка со Советот за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор, до 13.9.2019 година до Владата да достави анализа што ќе содржи преглед на направените трансфери до ЗФ за 2017 и 2018 година, како и за планираните трансфери за 2019 година и компаративните искуства од државите од регионот во врска со државното финансирање, и да даде предлог за воспоставување транспарентен и доверлив модел за државно финансирање, со воспоставување единствен фонд за институционален развој на граѓанските организации и за кофинансирање на ЕУ-проекти, согласно мерката 6 од Стратегијата (2018-2020).

Оттука, анализата во овој извештај е во директна функција на горниот заклучок на Владата и целосно се потпира на информациите доставени од органите на државната управа и од општините, според дадениот терк и упатство. Дополнително, направен е увид во централниот буџет, за да се провери усогласеноста на исплатите со одделни извештаи на органите на државната управа.

Од **19 задолжени институции** (15 министерства[17], ГС, СРД, ФИТР, АМС), податочни сетови предложија само десет. Четири институции (Министерството за надворешни работи, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи и СРД) известија дека во анализираниот период не доделувале средства, додека од четири (Министерството за транспорт и врски, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за образование и наука и Министерството за локална самоуправа) не е добиена повратна информација. Министерството за финансии - Секторот за централно финансирање и склучување договори сподели инфор-

15 Програмите за финансирање со утврдените приоритети и износот на предвидените средства, временската рамка за објавување јавен оглас и податоци за: правната основа за доделување средства на здруженијата и фондациите во 2019 година; планот за спроведување консултации со граѓанските организации за утврдување на приоритетите за финансирање и подготовка на текстот на јавниот оглас; план за начинот на објавување на огласите за финансиска поддршка, критериумите и постапката за избор; планот за составот на комисиите за евалуација на предлог-проектите и учеството на претставниците на граѓанските организации во нив и план за начинот на објавување на одлуките за распределба на средствата и за начинот на спроведување на мониторингот на имплементација на одобрените проекти и доделената финансиска поддршка.

16 Вкупно доделени средства по пат на јавен оглас и без јавен оглас, листа на здруженија и фондации кои добиле финансиска поддршка, висината на средства и за кој проект, како и податоци за: правната основа за доделување средства на здруженијата и фондациите (со и без јавен оглас); спроведените консултации со граѓанските организации при утврдувањето на приоритетите за финансирање; начинот на објавување на огласите за финансиска поддршка, критериумите и постапката за избор; составот на комисиите за евалуација на предлог-проектите и учеството на претставниците на граѓанските организации во нив и начинот на објавување на одлуките за распределба на средствата и начинот на спроведување на мониторингот на имплементацијата на одобрените проекти и доделената финансиска поддршка.

17 Извештајниот период се однесува на времето пред воспоставување на Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците.

мации за договорите склучени со здруженијата и фондациите во рамките на децентрализираното управување со ИПА-претпристапните фондови во 2018 година, но тие (како финансирање од страна на донатор) не се земени предвид во оваа анализа. Иако истите вклучуваат 15% кофинансирање од страна на ГО, тие се незначителен финансиски дел и претставуваат придонеси на ГО кои не се од централниот буџет. Конечно, МЛС достави информации за 40 општини врз база на специфичен заклучок на Владата, но не достави информација за тоа дали и колку средства, во рамките на државното финансирање на ГО, се распределени на централно ниво.

Органите на државната управа ги споделија информациите со **задоцнување** (во текот на мај), додека информациите од општините беа доставени во јуни 2019 година, што влијаеше на подготовката на анализата и на подготовката на овој извештај. Податочните сетови кои беа споделени, во голема мера ја запазија дадената **структура**, но често беа споделувани и во затворени **формати** (на пример, pdf или пак MS Word), па требаше рачно да бидат внесени и обработени. Податочните сетови од општините беа доставени во печатена форма, па МЛС подготви основен статистички извештај за полесна обработка и анализа и истиот е вклучен во оваа анализа.

Периодот на опфат на анализата, согласно доставените извештаи, е од 2017 до првата половина на 2019 година. Во зависност од тоа кога беа доставени, информациите за периодот на 2019 година можат да варираат, но во ниту еден случај не вклучуваат податоци за финансирање по јуни 2019 година.

1.2.2. МЕТОДОЛОГИЈА

Анализата на податоците се вршеше во следниве фази:

1. **Десктоп-анализа:**
   - Анализа на примарните податоци од одделни извештаи на органите на државната управа (министерства и органи - ФИТР, АМС, СРД) и општини доставени на ГС на Владата, врз база на заклучокот донесен на нејзината 130. седница, одржана на 16.4.2019 година;
   - (Статистичка) анализа на податоци од Трезорот на Министерството за финансии на РСМ за извршување на буџетот и статистичка анализа на извештаите за извршување на буџетите на ЕЛС кои се објавуваат на веб-страницата на Министерството за финансии (на квартална основа);
   - Преглед на претходните анализи за државното финансирање на здруженијата и фондациите, спроведени од страна на органите на државната управа (пред сè, ГС на Владата) и од експерти.

Статистичката анализа на буџетот на РСМ беше направена со користење на податоците од најновата алатка за транспарентност на Министерството за финансии open.finance.gov.mk. Базата со податоци на Трезорот поседува милиони податоци од извршените исплати од централниот буџет. Во анализата на податоците од Трезорот е применет аналитичко-синтетичкиот метод за обработка на податоците, а во синтезата на податоците се водевме според Правилникот за

класификација на расходите[18] и компаративниот метод. Синтезата на податоците се изврши со програмирање, т.е. со креирање алогоритми/кодови со спецификации за идентификување на сите исплати кон граѓанскиот сектор. Под спецификации се мисли на употреба на клучен збор во трансакциите од Трезорот во кои како примач се јавува: „Здружение“[19], „Граѓани“[20], „Здруженија на граѓани[21], „Сојуз“, „Асоцијација“, „Асоцијации“, „Кластер“, „Федерација“, „Федерации“, „Фондација“, „Фондации“, „Комора“, „Комори“, „Организација“, „Организации“ и „Еснаф“. За секоја анализирана година (2017, 2018 и 2019) се утврдени расходите од централниот буџет од конто-то 463 и неговите шестцифрени подконта. Направена е вкупна пресметка за целиот период од расходите по конто 463, другите конта различни од 463 и доделените средства од страна на сите општини. За секоја година е утврдено процентуално учество на сите расходи за граѓанскиот сектор во однос на извршувањето на буџетот на РМ.

Во делот на анализата на моделите од другите земји, анализата се базира на претходните студии (секундарни извори) и извештаи, како и на интернет-страниците и директните контакти со одделни институции од тие земји кои се дел од моделот за државно финансирање на ГО. Од земјите во кои се вршеше компаративна анализа, предвид беа земени следниве: Естонија, Шкотска, Словенија, Хрватска и Србија.

Клучен метод за прибирање податоци и нивна анализа беше **компаративниот пристап**, во смисла на елементите (излистани во делот 2.1. Наоди од финансиската поддршка за здруженијата и фондациите од буџетот во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година и Детален преглед на државното финансирање од 2017 до првата половина на 2019 година), како и во смисла на различни модели од други земји (истите се излистани во делот 2.2. Наоди од компаративната анализа на моделите за државно финансирање од другите земји) или пак постоечките стандарди и европски практики, вклучително и *Насоките за поддршка на ЕУ за граѓанското општество во земјите од процесот на проширување, 2014 - 2020*[22] и Мониторинг- матрица за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество[23].

2. **Фокус-група** со релевантни претставници на ГО, експерти од областа на првиот нацрт-извештај и добиените писмени коментари на првиот нацрт-извештај. Овој метод се користеше пред сè со цел да се соберат и да се тестираат предлози за модел на државно финансирање на ГО, односно за институционална поддршка и кофинансирање ЕУ-проекти.

3. Во фазата на финалниот извештај ќе бидат спроведени **широки консултации** со ГО, со цел истите да ги отсликаат и надополнат информациите од десктоп-анализата и од фокус-групата и да се обликуваат конечните препораки кои ќе ги отсликаат информациите што им се потребни на сите релевантни засегнати страни, пред сè ГО, како и со цел да бидат базирани на реалистично и оптимално сценарио за да можат да се спроведат во периодот на сегашната Стратегија на Владата за соработка со граѓанските организации 2018-2020 година и да бидат во согласност со Акцискиот план.

18 Правилник за класификација на расходите, достапно на https://finance.gov.mk/files/u6/Pravilnik_za_klasifikacija_na_rashodite.pdf

19 Беа земени предвид сите можни варијации на печатни грешки.

20 Ibid.

21 Ibid.

22 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

23 http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/08/BCSDN_Monitoring_Matrix.pdf

Консултациите ќе имаат за цел да ги валидираат, односно да ги потврдат наодите од десктоп-анализата и од интервјуата. Исто така, консултациите ќе придонесат за формулирање на конечните препораки и за воспоставување неформална мрежа за поддршка на реализацијата на истите.

1.2.3. МЕТОДОЛОШКИ ОГРАНИЧУВАЊА

Податоците и податочните сетови со себе носат низа ограничувања. Одделни извештаи на органите на државната управа вклучуваат податоци не само за здруженијата и фондациите, туку и за други, честопати профитни субјекти. Проблематична е и улогата на Црвениот крст, како организација основана со Закон[24], која се појавува како институција што е корисник на државни средства на ГО. Истото се однесува и на спортските здруженија и федерации. Тука не е во прашање само законската основа, туку и разбирањето на органите на државната управа и, секако, на ГО кои треба да бидат корисници на државното финансирање на ГО и за која намена. Оттаму, невозможно е јасно и недвосмислено да се определи точната сума средства што е наменета и доделена само на здруженијата и на фондациите.

Податочните сетови, односно одделните извештаи на органите на државната управа, се скромни или ограничени со информации во делот на нивното планирање, спроведување и мониторинг. Исто така, некои од податоците се двосмислени. На пример, голем дел од органите на државната управа дале информации за тоа како ја известуваат Владата за доделените средства, а само некои доставиле информации за барање за известување на корисниците на средствата, што всушност беше клучна работа што требаше да се сподели.

Имајќи ги предвид слабостите и недостатоците на извештаите доставени од страна на органите на државната управа, преминавме на прибирање податочни сетови кои содржински ќе ја дадат „големата слика“ во однос на финансирањето на ГО од државниот буџет и нема да имаат влијание од човечки фактор при нивното прибирање/прикажување. Новата база на Министерството за финансии open.finance.gov.mk го дозволува тој пристап. Оваа база ни овозможи да ги опфатиме сите трансакции направени во периодот од 1 јануари 2017 година до 30 јуни 2019 година. Дополнително, од анализата се изоставени податоците за финансирањето на политичките партии кои се дел од контото 463, а беа додадени сите други трансакции кои биле реализирани во рамките на други конта. Единствениот недостаток на овие податоци е тоа што тие се сурови и не даваат дополнителни информации за интерните постапки. Токму затоа, оваа функција се покрива со обработка на информациите кои се доставени од страна на органите на државната управа.

24 Црвениот крст е основан со посебен закон (Закон за Црвениот крст), а не по ЗЗФ.

Во однос на податоците добиени од општините (ЕЛС), напоменавме дека недостигаат речиси половина од вкупниот број општини. Оттука, преминавме на анализа на јавно достапните податоци за извршување на буџетите на ЕЛС, објавени од страна на Министерството за финансии. Од овие податочни сетови јасно се гледа распределбата на средствата од страна на ЕЛС кон ГО. Недостаток на овие податоци е тоа што тие се агрегирани и што нема можност за дополнителна анализа од аспект на структурата на примателите на финансиските средства, а податоците не содржат информација за начинот на нивното доделување и распределување.

Споредбата на податоците од РСМ и од другите земји е ограничена и е само индикативна, бидејќи тие се црпат од различни извори на податоци и се однесуваат на различни години и периоди.

2 НАОДИ

2.1. ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА ЗДРУЖЕНИЈАТА И ФОНДАЦИИТЕ ОД БУЏЕТОТ ВО ПЕРИОДОТ ОД 2017 ДО ПРВАТА ПОЛОВИНА НА 2019 ГОДИНА

2.1.1. ПРАВНА РАМКА И ФИНАНСИСКИ ИЗВОРИ

Финансиската поддршка на ГО со средства од буџетот е уредена со **Законот за здруженија и фондации** (*ЗЗФ*) *и со* **Законот за игрите на среќа и за забавните игри**. Но, постојат и **други закони** во кои е предвидена можноста за финансиска поддршка на здруженијата и фондациите, како на пример: *Законот за животната средина*, *Законот за култура*, *Законот за спорт*, *Законот за заштита на потрошувачите*, *Законот за социјална заштита*, *Законот за инвалидските организации*, *Законот за Црвениот крст*, *Законот за Сојузот на борците од Народноослободителната и антифашистичката војна во Македонија* и др. Некои од органите на државната управа црпат правна основа и од *Законот за спонзорства и донации во јавните дејности.* ЗЗФ во член 49 го уредува финансирањето на ГО со средства од буџетот, но и буџетите на општините, општините во Град Скопје и Град Скопје.

При доделувањето средства на организациите во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година, во голем број случаи како правна основа за доделување средства (со или без јавен повик) се користат **специфичните законски основи** кои се директно поврзани со делокругот на работата на органите на државната управа кои ги доделуваат средствата. На пример, *Законот за социјална заштита*, *Законот за одбрана*, *Законот за здравствена заштита*, *Законот за заштита на потрошувачите*, *Законот за култура*, *Законот за животната средина*, *Законот за спортот*, итн. Дополнително, доколку средствата се доделени директно, односно без јавен повик, тогаш законска основа е **посебно решение или пак посебна одлука** на Владата или на органот на државната управа кој доделува средства (види Табела 5).

Табела 5: *Преглед на правни основи*

Институции	Правна основа (според одделни извештаи на органите на државната управа)[26]
1. Влада – Генерален секретаријат (ГС)	Закон за здруженија и фондации Одлука за распределба на средства од буџетот наменети за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите (потпрограма 10 – Администрација, ставка 463 – Трансфери до невладините организации) Одлука за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженијата на граѓани и фондациите од буџетот на Република Македонија Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите Деловник на Владата Закон за организација и работа на органите на државната управа
2.Министерство за одбрана (МО)	Закон за одбрана
3. Министерство за економија (МЕ)	Програма за конкурентност, иновации и претприемништво за 2017, 2018 и 2019 година Закон за заштита на потрошувачите Програма за заштита на потрошувачите за периодот 2017 – 2018 година Програма за заштита на потрошувачите за периодот 2019 – 2020 година Програма за развој на туризмот за 2017, 2018 и 2019 година
4. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ)	Уредба за видот на активностите, максималниот износ по активностите, корисниците, субјектите кои учествуваат во постапката, поблиските критериуми и начинот за доделување на техничката поддршка во земјоделството и руралниот развој Програма за финансиска поддршка на руралниот развој за 2018 и 2019 година
5. Министерство за здравство (МЗ)	Закон за здравствена заштита Програма за заштита на населението од ХИВ-инфекција за 2017, 2018 и 2019 година
6. Министерство за труд и социјална политика (МТСП)	Закон за социјална заштита Закон за игрите на среќа и за забавните игри Закон за донации и за спонзорства во јавните дејности Правилник за начинот и постапката за доделување средства на здруженијата на граѓани за вршење одредени работи од областа на социјалната заштита Програма за персонална асистенција на лицата со попреченост за 2018 и 2019 година
7. Министерство за култура (МК)	Закон за култура Конкурс за проекти од национален интерес во културата 2017, 2018 и 2019 година
8. Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП)	Закон за животната средина Програма за инвестирање во животната средина 2017, 2018 и 2019 година

9. Агенција за млади и спорт (АМС)	Закон за спорт 20 - Програмата за распределба на средства од игрите на среќа и забавните игри за 2017, 2018 и 2019 година за финансирање на националните спортски федерации и проекти на Агенцијата за млади и спорт за унапредување на спортот 40 - Програмата за развој на спорт и млади за 2017, 2018 и 2019 година Законот за млади Правилник на Агенцијата за млади и спорт за определување на постапката и утврдување на критериумите за доделување средства за поддршка на проекти од областа на младите
10. Фонд за иновации и технолошки развој (ФИТР)	Нема податок

Некои од органите на државната управа го користат *Законот за организација и работа на органите на државната управа* како дополнителна основа за доделување средства или пак во случаи кога основа за доделување средства е одредена секторска програма. Такви се: Министерството за економија со Програмата за конкурентност, иновации и претприемништво, Програмата за заштита на потрошувачите и Програмата за развој на туризмот; Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство со Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој; Министерството за труд и социјална политика со Програмата за персонална асистенција на лицата со попреченост; Министерството за здравство со Програмата за заштита на населението од ХИВ-инфекција; Министерството за животна средина и просторно планирање со Програмата за инвестирање во животната средина или Агенцијата за млади и спорт со Програмата за распределба на средствата од игри на среќа и забавни игри за финансирање на националните спортски федерации и проекти итн.

Специфичните закони, како што се ЗЗФ, Законот за спонзорства и донации во јавните дејности и Законот за игрите на среќа и за забавните игри, кои се специфични закони кои целосно се занимаваат со уредување на правната рамка поврзана со (непрофитните) организации, се користени само од страна на Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за млади и спорт.

Некои органи на државната управа воспоставиле **интерни правилници или процедури** со кои ја регулираат постапката за доделување средства. На пример, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство ја регулира постапката со „*Правилник за видот и обемот на активностите кои се предмет на поддршка, условите за финансирање, дефинирање на корисниците, општите и посебните услови за доделување на поддршката, детален преглед на прифатливите трошоци и начинот и правилата за визуелен идентитет на активностите*" и со „*Уредбата за видот на активностите, максималниот износ по активности, корисниците, субјектите кои учествуваат во постапката, поблиските критериуми и начинот за доделување техничка поддршка во земјоделството и во руралниот развој, максималниот износ по активности, корисниците, субјектите кои учествуваат во постапката, поблиските критериуми и начинот за доделување на техничката поддршка во земјоделството и во руралниот развој*"; Министерството за труд и социјална политика со „*Правилникот за начинот и постапката за доделување средства на здруженијата на граѓани за вршење одредени работи од областа на социјалната заштита*"; Министерството за култура со „*Годишниот конкурс за финансирање проекти од национален интерес по одделни*

25 https://www.finance.gov.mk/files/u6/5.pdf

Ставки што се однесуваат на трансфери кон здруженијата и фондациите според Правилникот за класификација на расходите од централниот буџет на РСМ.

463	Трансфери до невладините организации
463110	Трансфери до здруженијата на граѓани и фондациите
463120	Трансфери до спортските клубови
463130	Трансфери до Македонскиот олимписки комитет
463140	Трансфери до организациите кои се грижат за постари лица и за хендикепирани деца
463150	Трансфери до месните заедници
463160	Трансфери до хуманитарните организации
463170	Трансфери до политичките партии
463190	Други трансфери до невладините организации

области и активности од културата"; Агенцијата за млади и спорт со „*Правилникот на Агенцијата за млади и спорт за определување на постапката и утврдување на критериумите за доделување средства за поддршка на проекти од областа на младите"*, итн. Подетална анализа на истите следува во Поглавјето 2.2.2. Постапка, начин на објавување на повиците, критериуми и приоритети.

Една од основните активности на Министерството за финансии (МФ) е подготовката на *Законот за буџет*[26]. Тој предвидува буџетските корисници, врз основа на претходно усвоената *Фискална стратегија* и утврдените максимални износи на одобрени средства, до МФ да достават дополнет **буџетски циркулар** во кој ќе ги искажат своите барања. Пополнувањето на буџетскиот циркулар е процес во кој, меѓу другото, ресорните министерства и другите буџетски корисници треба иницијално да ги предвидат средствата за финансирање на граѓанските организации. „*Правилникот за класификација на расходите*" *предвидува* **посебно конто - 463,** во кое треба да бидат предвидени средствата наменети за финансирање на ГО. Со правилно предвидување на овие средства се овозможува систематско и поедноставно следење на вкупните средства кои буџетските корисници ги одвојуваат за поддршка на ГО. Имајќи го предвид „*Правилникот за класификација на расходите"*[27], средствата од буџетот наменети за финансирање на активностите на ГО се предвидени во буџетската ставка **463 -Трансфери до невладините организации**. Сепак, анализата покажува дека буџетските корисници предвидуваат средства за оваа намена и преку **други ставки,** на пример: **464** -Разни трансфери; **472** - Плаќања бенефиции од Фондот за ПИОМ; **425** - Договорни услуги и други, што внесува непрегледност и ја ограничува можноста за јасно и целосно следење во нивното планирање, реализирање и известување.

26 https://www.finance.gov.mk/files/u6/5.pdf

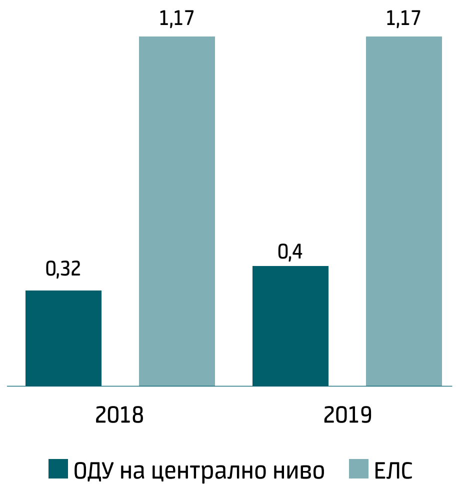
27 https://finance.gov.mk/files/u6/Pravilnik_za_klasifikacija_na_rashodite.pdf

2.1.2. ВИСИНА НА СРЕДСТВА, ТРЕНДОВИ И ДОДЕЛЕНИ СРЕДСТВА ЗА ОДДЕЛНИ ГОДИНИ И ПОСТАПКИ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ

По извршената анализа е утврдено дека податоците за доделените средства **значително се разликуваат** доколку се земат предвид одделните извештаи подготвени од страна на органите на државната управа и општините, по барање од Владата од 16.4.2019 година, и доколку се прави директен увид и анализа од Трезорот. **Според одделни извештаи на органите на државната управа** за 2017, 2018 и за првата половина на 2019 година, може да се заклучи дека има **зголемен тренд на доделување и трансфер на средства кон организациите**. Но ако се направи споредба со периодот од 2013 до 2016 година, како и со целокупниот период од 2004 година од кога се следи државното финансирање на ГО во РСМ, **најмногу средства досега се доделени во 2018 година** (418.640.521 МКД), а за 2019 година се планирани уште поголеми средства (516.688.000 МКД). Доколку се земат превид **податоците од Трезорот на Министерството за финансии**, финансирањето на ГО во 2017 година од страна на сите органи на државната управа изнесува 619.440.000 МКД, во 2018 година 839.953.000 МКД, а до 30 јуни 2019 година 267.408.000 милиони МКД. **Според буџетот за 2019 година, објавен од Министерството за финансии, во контото 463 се предвидени 726 милиони денари за сите органи на државната управа.**

Со овој извештај, за првпат се добива **увид во финансирањето на ГО од страна на општините** за 2017 и 2018 година. Сепак, тој увид е делумен, бидејќи за потребите на оваа анализа се споделени податоци само за 40 од вкупно 80 општини, при што недостигаат податоци за некои од големите општини, како што е Град Скопје, Карпош, Куманово, Велес итн. Сепак, ако се земат предвид истите, 40-те општини во 2017 г. од своите буџети на ГО им доделиле 107.322.029 МКД, а во 2018 година 112.889.294 МКД. Според директниот увид во Трезорот, во 2017 година, од страна на сите општини кои имаат предвидено средства за оваа намена се исплатени нешто помалку од 356 милиони денари. Во 2018 година се исплатени вкупно 355,5 милиони денари од страна на сите општини кои имаат предвидено средства за оваа намена. Дополнително, врз основа на анализата на сите општини кои имаат предвидено средства за оваа намена, во 2017 година од буџетите на општините финансиски биле поддржани околу 700 граѓански организации. Релативното учество на средствата определени од страна на ЕЛС во однос на нивните вкупни годишни буџети и во двете години изнесува 1,17%. **Овој процент покажува дека и во 2017 и во 2018 година општините, во релативен износ, имаат доделено трикратно повеќе финансиски средства на здруженијата и фондациите отколку органите на државната управа на централно ниво (види Табела 6)**.

Табела 6. Споредба на процентот на доделени средства кон ГО од вкупните годишни буџети на органите на државната управа и ЕЛС за 2017 и 2018 година



Средствата во рамките на децентрализираното управување со **ИПА-претпристапните фондови наменети за граѓанските организации**, управувани од МФ-секторот за централно финансирање и склучување договори, во анализираниот период од 2017 година до првата половина од 2019 година, изнесуваат 216 милиони денари. Овие средства се обезбедени од страна на Европската комисија (ЕК), како дел од претпристапната помош што РСМ ја добива во периодот на пристапување кон Унијата. Вкупните средства се програмирани заедно со Владата, а нивната намена е строго наменета за поддршка на ГО и тие не можат да бидат искористени за други цели. Во структурата на средствата, ЕУ учествува со 80%, додека државниот буџет и ГО кофинансираат по 10% од вкупните средства.

Во 2017 година се склучени 25 грант-договори со вкупна вредност од 218 милиони денари, од кои 173 милиони денари се обезбедени од ИПА-фондовите, 22,4 милиони денари средства од буџетот на државата (национално кофинансирање), а 22,6 милиони денари се сопствени средства на организациите (кофинансирање од крајните корисници). Следењето на спроведувањето на овие проекти го врши ИПА-структурата на Генералниот секретаријат на Владата[28].

Во 2018 година се склучени 6 грант-договори, со вкупна вредност од 69,5 милиони денари, од кои 62,5 милиони денари се обезбедени од ИПА-фондовите, а 7 милиони денари се сопствени средства на организациите (кофинансирање од крајните корисници). Следењето на спроведувањето на овие проекти го врши ИПА-структурата на Министерството за правда[29].

Според органите на државната управа, најмногу средства доделило Министерството за култура (124.605.852 денари во 2018 г.), а потоа следуваат Министерството за труд и социјална политика (109.018.804 денари во 2018 г.) и Агенцијата за млади и спорт (95.484.000 денари во 2018 г.). Тренд на зголемување на средствата е присутен кај сите органи на државната управа, освен кај Министерството за одбрана, Министерството за економија и Министерството за животна среди-

28 Грантова шема „Подобрување на вклученоста на граѓанското општество во реформите за интеграција во ЕУ“ EuropeAid/138660/ID/ACT/MK и грантовата шема „Подобрување на конкурентноста на земјата-корисничка на ИПА“ EuropeAid/138495/ID/ACT/MK

29 Грантова шема „Зголемување на влијанието на граѓанското општество во ефективните реформи во секторот на правдата“ EuropeAid/159467/ID/ACT/MK

на и просторно планирање. Општина со најмногу доделени средства во двете години е Општина Струмица, која во 2017 г. доделила 30.210.100 денари, додека во 2018 г. доделила 27.137.541 денари. Генерално и очекувано, општините со урбани центри и средини просечно доделуваат повеќе средства. Но, од друга страна, има и мали општини кои доделиле значителни средства на здруженијата и фондациите (на пример, Виница, Македонска Каменица, итн.). Во 2017 година, од страна на сите општини кои имале предвидено средства за оваа намена, се исплатени нешто помалку од 356 милиони денари. Од нив, најголеми даватели се Град Скопје (со доделени 42 милиона денари), Општина Карпош (со 40 милиони денари) и Општина Битола (со исплатени нешто помалку од 37 милиони денари). Од аспект на процентот од вкупниот буџет на општината, Радовиш е општина која одвоила најголем процент од својот буџет за поддршка на невладините организации, односно 4,59%. По неа следуваат Општина Карпош (со 4,15%) и општините Центар, Новаци и Битола (со3%).

Табела 7: *Збирен преглед од извештајот од 130-тата седница на Владата и одделни извештаи на органите на државната управа*

Институции	Вкупно доделени средства на друженија/ фондации во 2017 според извештаите на органите на државната управа (во денари)	Вкупно доделени средства во буџетот за 2018 година (во денари), според извештајот од 130-тата седница на Владата	Вкупно доделени средства на здруженија/ фондации во 2018 според извештаите на органите на државната управа (во денари)	Вкупно планирани средства во буџетот за 2019 година (во денари). според извештајот од 130-тата седница на Владата	Вкупно планирани средства во буџетот за 2019 година (во денари), според извештаите на органите на државната управа (мај –јуни 2019 година)
1. Влада – Генерален секретаријат	630.000	0	2.505.940	12.000.000	12.000.000
2. Министерство за одбрана	2.898.800	2.850.000	2.850.000	0	0
3. Министерство за економија	8.212.041[31]	6.515.819.000	6.515.819[32]	23.500.000	15.000.00033[33]
4. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	1.452.000	17.405.863.000	12.262.774	77.880.000	60.000.000
5. Министерство за здравство	14.600.000	47.209.400	47.209.400	46.500.000	46.500.000
6. Министерство за труд и социјална политика	82.176.679	109.018.804	109.018.804[34]	151.530.000	151.530.000
7. Министерство за култура	108.338.627[35]	132.081.636	124.605.852[36]	76.244.000	128.539.000[37]

8. Министерство за животна средина и просторно планирање	16.000.000	15.925.000	15.925.000	14.000.000	14.000.000
9. Агенција за млади и спорт[38]	86.429.656	95.484.000	95.484.000[39]	89.119.000	89.119.000[40]
10. Фонд за иновации и технолошки развој		2.262.932	2.262.932	6.000.000	6.000.000
Вкупно (МКД)	320.737.803	428.903.454	418.640.521	496.773.000	516.688.000
Вкупно удел во буџетотт (МКД)	*0,15%*	*0,21%*	*0,20%*	*Н/П*	*Н/П*
Вкупно трансфери од 463 (МКД)	*319.035.817*	/	*511.833.557*	/	*70.706.275*

30 Сектор за претприемништво и конкурентност на МСП (4.242.041 МКД), Сектор за внатрешен пазар (550.000 МКД), Сектор за индустриска и инвестициска политика Програма КИП – Област В. Поддршка и развој на кластерското здружување (1.600.000 МКД), Сектор за туризам (1.820.000 МКД).

31 Сектор за претприемништво и конкурентност на МСП.

32 Сектор за претприемништво и конкурентност на МСП (6.000.000 МКД), Сектор за индустриска и инвестициска политика Програма КИП – Област В. Поддршка и развој на кластерското здружување (7.000.000 МКД), Сектор за туризам (2.000.000 МКД).

33 19.065.804 МКД за различни проекти во рамките на социјалната заштита и 70.000.000 МКД од програмските активности на Националните инвалидски организации, здруженија за борба против семејното насилство и програмските активности на Црвениот крст на РМ, согласно Законот на игри на среќа и забавни игри.

34 Област на музика и музичко-сценска дејност (53.490.000 МКД), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (19.210.000 МКД), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (18.240.000 МКД), област на културно-уметнички манифестации - Манифестација „Нов културен бран 2017“ (8.849.152 МКД), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (3.315.000 МКД), Сектор за заштита на културното наследство (4.744.475 МКД) и 490.000 МКД без назначена конкретна намена.

35 Област на музика и музичко-сценска дејност (51.617.707 МКД), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (16.920.000 МКД), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (15.300.000 МКД), област на културно-уметнички манифестации - Манифестација „Млади Европејци 2018“ (7.505.295 МКД), област на културно-уметнички манифестации -Манифестација „Нов културен бран 2018“ (13.015.000 МКД), област на интердисциплинарни проекти (14.087.850 МКД), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (6.160.000 МКД).

36 Област на музика и музичко-сценска дејност (42.755.000 МКД), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (16.860.000 МКД), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (23.580.000 МКД), Интердисциплинарни проекти (22.955.000 МКД), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (9.361.000 МКД), Сектор за заштита на културното наследство при Министерството за култура (13.028.000 МКД).

37 Сектор за млади (0 МКД), Сектор за спорт (86.429.656 МКД).

38 Сектор за млади (2.000.000 МКД), Сектор за спорт (93.484.000 МКД).

39 Сектор за млади (4.797.000 МКД), Сектор за спорт (84.322.000 МКД).

Процентот од вкупниот буџет во 2017 г. сепак се **задржува на ниво од претходните периоди**, односно на 0,15% удел во целокупниот буџет, а во 2018 г. се забележува пораст на 0,20% удел од буџетот.

Табела 8. *Преглед на ставката 463 - Трансфери до невладините организации во периодот 2013-2016, согласно завршните сметки на буџетот на РМ*

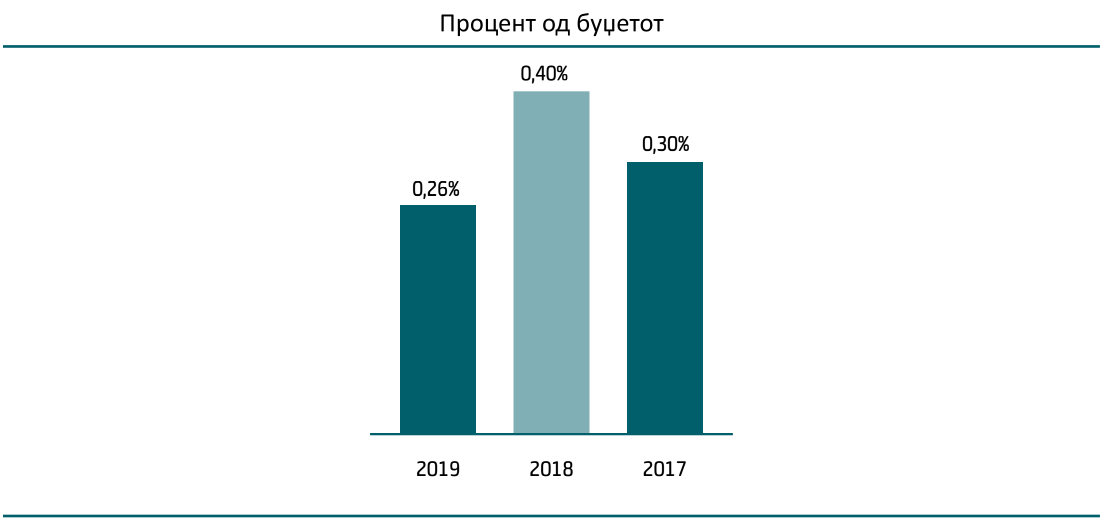
Година	Бр. на органи на државна-та управа	Вкупно расходи (МКД)	Планира-на ставка 463 (МКД)	Реализира-на ставка 463 (МКД)	Реали-зирана ставка 463 (ЕУР)	% планира-но/ реали-зирано	Удел во вкупни-от буџет
2013	11	174.818.509.114	290.036.000	270.483.036	4.398.098	93%	0,15%
2014	11	178.149.224.689	258.863.000	241.741.138	3.930.750	93%	0,15%
2015	11	209.052.305.593	339.507.000	296.015.087	4.813.253	87%	0,14%
2016	10	206.193.096.931	285.757.000	261.158.675	4.246.483	82%	0,13%

Извор: Огненовска, Симона (2017): Анализа на буџетското финансирање на граѓанските организации на централно ниво, МЦМС

За разлика од податоците добиени од органите на државната управа, податоците од трезорска-та база не навлегуваат во процедурите и во законската основа врз која се доделени средствата за финансирање на ГО. Овие податоци овозможуваат и пошироко гледање на финансирањето на ГО, не само од аспект на финансиската поддршка, туку и од аспект на вкупните средства кои, по различна основа, завршиле кај ГО и, секако, овозможуваат контролен увид во државното финансирање од нецелосните одделни извештаи на органите на државната управа.

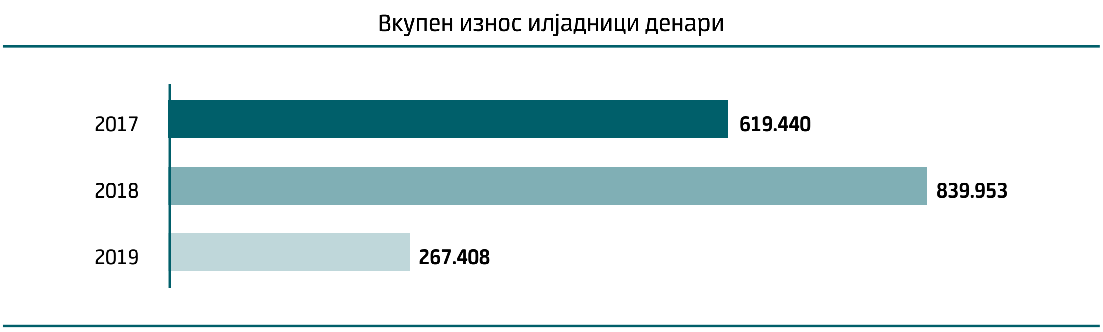
Во пресметувањето на финансиските средства наменети за финансирање на организациите се опфатени сите трансакции кои се реализирани преку Трезорот на Министерството за финансии на основното конто 463 - Трансфери до невладините организации. Имајќи предвид дека основна цел на ова истражување е да се анализираат средствата наменети за организациите, не е земен предвид подразделот 463170 „Трансфери до политичките партии“. Од направената анализа може да се утврди дека процентуалното учество од доделените средства за финансирање на ГО од централниот буџет на РСМ (Графички приказ 1), **износува 0,3% од буџетот на РСМ во 2017 година, 0,4% од буџетот за 2018 година и 0,26% од буџетот за првата половина на 2019 година,** имајќи предвид дека податоците за 2019 година се семестрални, односно ги покриваат само првите 6 месеци од годината.

Графички приказ 1: Процентуално учество на финансирањето на НВО-секторот од централниот буџет на РСМ (по години)



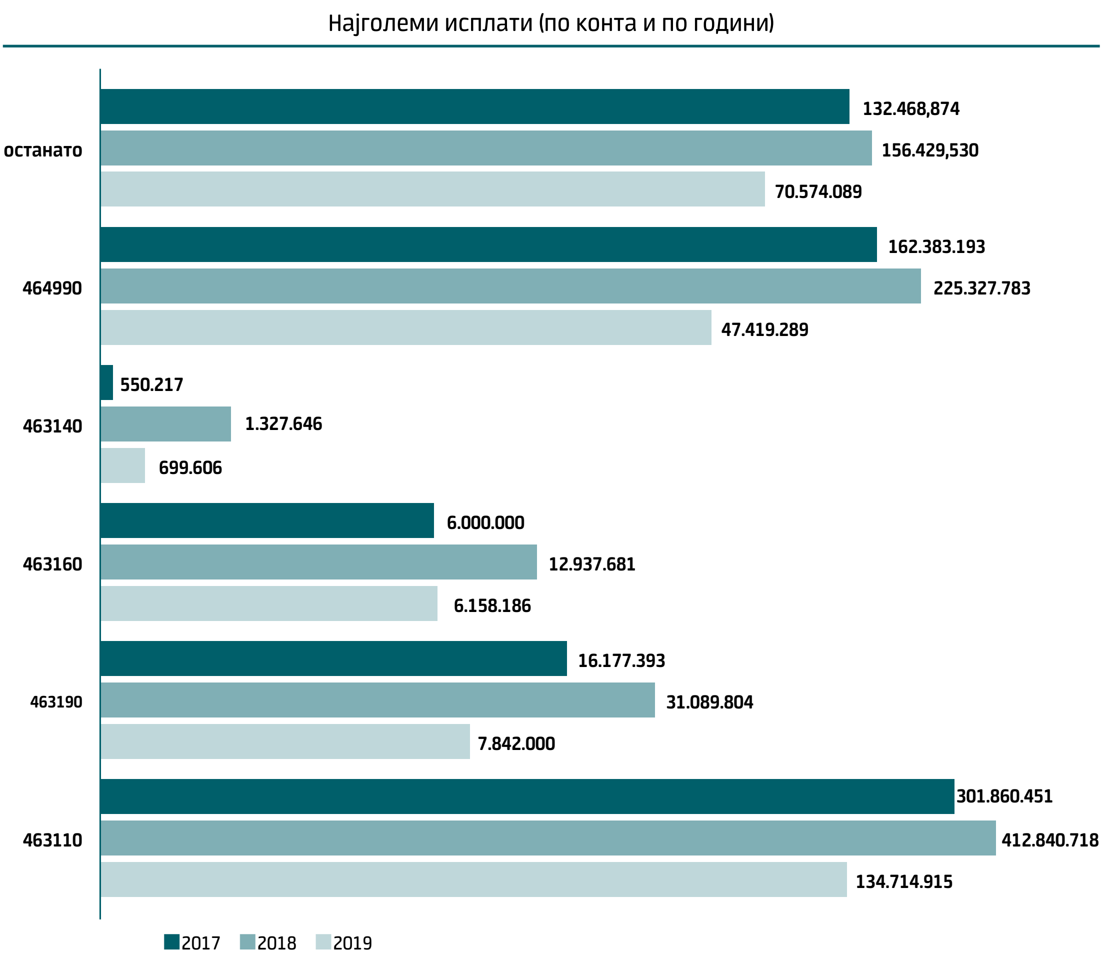
Изразено во апсолутен износ (Графички приказ 2), **финансирањето на организациите во 2017 година изнесува 619,4 милиони денари, во 2018 година 840 милиони денари, а до 30 јуни 2019 година 267,4 милиони денари.**

Графички приказ 2: Апсолутен износ на финансирање на ГО од централниот буџет на РСМ (по години)



Имајќи предвид дека анализата на финансиските средства се темели пред сè на сумирање на основните конта кои се наменети директно за ГО, значајна е и сумата на исплатени средства од конта кои се различни од основното конто 463. Најзначајни суми исплаќани кон ГО во анализираниот период се од шестцифреното конто 463110 - Трансфери до здруженијата на граѓани и фондациите. За периодот од 2017 до јуни 2019 година од ова конто кон ГО се исплатени 849,4 милиони денари. Значајна ставка се и трансакциите кои се исплаќани од контото 464 - Разни трансфери, односно од подразделот - 464990 „Други трансфери“ (Графички приказ 3).

Графички приказ 3: Најголеми исплати од централниот буџет кон здруженијата и фондациите (по конта и по години)



Средствата што им се исплаќани на организациите од конта кои не се изворно определени за таа намена, најчесто **покриваат разни услуги кои буџетските корисници ги обезбедуваат од ГО**, **но неретко се случува овие средства да се користат и за финансиска поддршка.** Доколку се анализираат сите други конта (различни од 463 и 464), ќе видиме дека (поединечно) тие се процентуално незначајни за вкупната сума финансиски средства што се влеваат во организациите. Но доколку овие конта ги гледаме заедно, ќе видиме дека, во **просек, сите покриваат 22% од вкупните годишни средства што завршуваат кај ГО**.

За анализата на финансирањето на ГО од државни извори и дискусијата во врска со одржливоста на ГО, клучно е утврдувањето на тековните потреби на ГО или состојбата со нивното финансирање, односно нивните годишни приходи и уделот на различните извори во истите. Па така, во периодот 2017 - 2018 година, уделот на државното финансирање од централниот буџет во вкупните приходи на ГО **во просек изнесува 10%,** но доколку како државно финансирање се додадат и средствата доделени од страна на општините, **тој удел во просек се зголемува на 15%, односно изнесува вкупно 975 милиони денари во 2017 година, односно 1,2 милијарди денари во 2018 година**. Споредбата е направена во табелата 9.

Табела 9: Податоци за вкупното финансирање на ГО и соодност со буџетот на РСМ и буџетите на ГО

	2017	2018
Средства од сите општини во РСМ	355.930.683	355.533.284
Средства од централен буџет	619.440.000	839.953.000
Вкупно доделени средства на ГО	**975.370.683**	**1.195.486.284**
Буџет на РСМ	196.600.000.000	210.500.000.000
Вкупни приходи на ГО (според ЦРМ)	6.983.853.748	7.478.844.157
Учество на буџетот на ГО во БДП на РСМ	1,13%	1,13%
Средства за ГО во однос на Буџетот на РСМ	0,32%	0,40%
Вкупно државно финансирање во однос на вкупни приходи на ГО (според годишни сметки на ЦРМ)	**13,97%**	**15,98%**
Финансирање од централен буџет во однос на вкупни приходи на ГО (според годишни сметки на ЦРМ)	**8,87%**	**11,23%**

Учеството на државното финансирање во однос на сите приходи на ГО и учеството на БДП што државата го додели на ГО се два индикатора за развојот на граѓанскиот сектор во секоја земја. Тие зборуваат за тоа колку државата ги вклучува ГО во давањето на услугите што им ги нуди на своите жители и колку секторот учествува во севкупниот развој на земјата. Според последната голема меѓународна компаративна студија на универзитетот „John Hopkins“ во 2013 година, уделот на државното финансирање (централно и локално) во вкупните приходи на ГО е 32,2% (во светот) и 58,0% (во земјите на ЕУ[40]), додека светскиот просек на уделот на приходите на ГО во БДП е 4,13%, а просекот на уделот на приходите на ГО во БДП во земјите на ЕУ е 3,8%. Уделот од приближно 30% е поставен како цел или како добра практика кон која се стремат моделите на државното финансирање на ГО, бидејќи тој обезбедува столб на одржливост и предвидливост во финансирањето на ГО, а од друга страна не создава општа зависност и поттикнува независност и автономност на граѓанскиот сектор, како фактор во модерно развиеното општество.

Споредбено со ситуацијата во другите земји кои се опфатени со оваа анализа, може да се заклучи дека **уделот на државното финансирање во вкупните приходи на ГО во РСМ е двојно понизок во однос на уделот што го имаат државите во вкупните приходи на ГО во анализираните земји.** Уделите на државното финансирање во земјите опфатени со оваа анализа во просек се движи **околу 33%,** односно: 34,3% во Шкотска (2013 г.), 38,2% во Словенија и 33,7% во Хрватска. Оттука, **уделот од 30% може да послужи како добра основа, односно како цел кон која треба да се стреми моделот на државното финансирање на ГО во РСМ**.

40 http://ccss.jhu.edu/state-of-global-civil-society-volunteering/

Истовремено, уделот на непрофитниот сектор во **БДП (според податоците од ЦРМ) изнесува 0,8%** од БДП на РСМ. Споредбено со земјите опфатени со ова истражување, РСМ е **некаде на средината**. Ако пак се земе предвид светскиот и европскиот просек од споменатата студија, уделот е сепак на незавидно ниво.

Табела 10: Споредба на основните финансиски показатели со оние од другите земји (општирни детали се дадени во Прилог 7)

	РСМ		**Естонија**	**Шкотска**	**Словенија**	**Хрватска**	**Србија**
	2018		2014	2014	2014	2014	2014
Број на регистрирани ГО (здруженија, фондации, сојузи)	**8.924**[42]	**8.924**[43]	31.477	19.113	25.361	52.450	26.129
Вкупни приходи на ГО (мил. МКД/ЕУР)	**7.779**[44]	**126.802**	N/A	6.500	764	660,2	N/A
Приходи на ГО од државно финансирање (централно и општини) (мил. МКД/ЕУР)	**531**[45]	**8,664**	147,3	/	291	223,2	N/A
% на државно финансирање во вкупните приходи на ГО	**6,8%**	**6,8%**	N/A	/	38,2%	33,7%	N/A
Приходи на ГО од државно финансирање на централно ниво (мил. МКД/ЕУР)	**418**	**6.8**	N/A	/	193	87	63
БДП (мил. МКД/ЕУР)	**658 053**[46]	**10,5**	19.100	178	37.303	43.900	39.200
Удел на ГО приходите во БДП	**0,8%**	**0,8%**	0,77%	3,6%	2,05%	1,5%	N/A

41 Според анализа содржана во Стратегија за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор 2018–2020 година.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Во предвид се земени податоци достапни преку одделни извештаи на органите на државната управа: 418.640.521 денари (6.823.806 ЕУР) од централниот буџет и 112.889.294 денари (1.840.086 ЕУР) од буџетите на 40-те општини.

45 http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?id=140&rbr=3104

2.1.3. ДОДЕЛЕНИ СРЕДСТВА ОД БУЏЕТОТ ЗА 2017 ГОДИНА (СПОРЕД ИЗВЕШТАИТЕ ОД ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА)

Според деталниот увид во одделните извештаи, може да се заклучи дека голем дел од средствата кои се доделени и за кои е добиено известување од страна на органите на државната управа се наменети за **организации кои се основани според други закони**, а не според ЗЗФ, па голем дел од ГО не ги сметаат за дел од граѓанското општество (на пример, Црвениот крст или спортските клубови). Тука, пред сѐ, станува збор за средства што се црпат од Законот за игрите на среќа и за забавните игри.

Бројот на организации кои добиле поддршка во 2017 година, според одделни извештаи на органите на државната управа, изнесува 583 организации, иако некои од организациите се јавуваат како приматели на поддршка повеќепати во текот на годината. Најголем дел од поддржаните организации се здруженија, фондации и сојузи, но меѓу нив има и други видови и типови организации, како што е образложено погоре, а има и профитни субјекти поддржани од страна на Министерството за економија. Врз база на доставените информации на органите на државната управа, не е можно здруженијата и фондациите да се одделат од другите организации.

Органите на државната управа известиле дека речиси 100% од средствата се **доделени преку јавен повик.** Сепак, подетален увид јасно покажува дека органите на државната управа доделувањето на средствата преку јавен повик или оглас го толкуваат многу широко. На пример, средствата што се даваат годишно врз база на одлука на Владата и согласно Законот за игрите на среќа и за забавните игри или пак средствата што им се даваат на спортските организации од страна Агенцијата за млади и спорт, органите на државната управа во своите извештаи ги сметаат како средства доделени преку јавен повик. Бидејќи секоја година тие средства им се доделуваат на однапред познати организации, истите тешко се сметаат за средства доделени преку јавен повик. Така, доколку ги исклучиме тие средства, за **52% од сите доделени средства за кои е добиено известување од страна на органите на државната управа може да се смета дека се доделени преку јавен повик.**

46 Сектор за претприемништво и конкурентност на мали и средни претпријатија (28 организации), Сектор за внатрешен пазар (1), Сектор за индустриска и инвестициска политика, Програма КИП – Област В. Поддршка и развој на кластерското здружување (10), Сектор за туризам (23).

47 18,8 мил. МКД за различни проекти во рамките на социјалната заштита и 63 мил. МКД од програмските активности на националните инвалидски организации, здруженијата за борба против семејното насилство и програмските активности на Црвениот крст на РМ, согласно Законот за игри на среќа и забавни игри.

Табела 11: Преглед на доделени средства за 2017 година, според одделни извештаи на органите на државната управа

Институции	Вкупно доделени средства на во 2017 (во денари)	Вкупно доделени средства во 2017 со јавен повик (во денари)	Вкупно доделени средства во 2017 без јавен повик (во денари)	Број на ГО кои добиле фин. поддршка	Број на организации кои добиле средства со јавен повик	Број на организации кои добиле средства без јавен повик
1. Влада – Генерален секретаријат	630.000	Н/П	Н/П	4	4	0
2. Министерство за одбрана	2.898.800	0	2.898.800	1	0	1
3. Министерство за економија	8.212.041	8.212.041	0	62[47]	62	0
4. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	1.452.000	1.452.000	0	6	6	0
5. Министерство за здравство	14.600.000	14.600.000	0	13 (вклучувајќи го и Црвен крст на РМ)	13	0
6. Министерство за труд и социјална политика	82.176.679	81.846.679[48]	330.000	21	18	3
7. Министерство за култура	108.338.627	107.848.627[49]	0	435 проекти (342 организации)[50]	281 проект (221 организација)	154 проекти (121 организација)
8. Министерство за животна средина и просторно планирање	16.000.000	16.000.000	0	41	41	0
9. Агенција за млади и спорт	86.429.656	86.429.656	0	93	93	0
Вкупно (МКД)	*320.737.803*	*316.389.003*	*3.228.800*	*583*	*458*	*125*

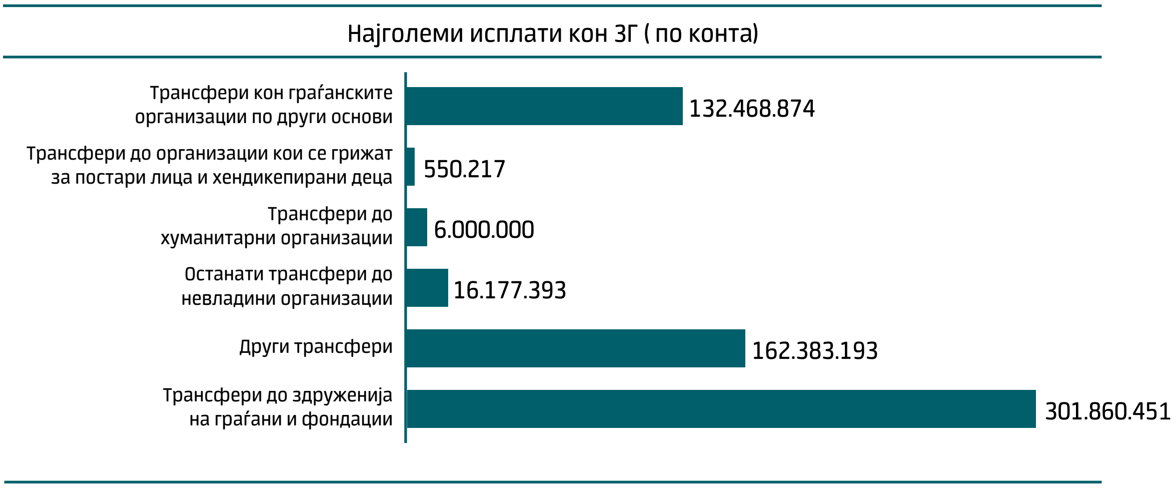
48 Област на музика и музичко-сценска дејност (53,5 мил. МКД), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (19,2 мил. МКД), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (18,2 мил МКД), област на културно-уметнички манифестации - Манифестација „Нов културен бран 2017" (8,8 мил. МКД), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (3,3 мил. МКД), Сектор за заштита на културното наследство (4,7 мил. МКД).

49 Област на музика и музичко-сценска дејност (113 проекти/79 организации), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (117 проекти/82 организации), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (39 проекти/39 организации), област на културно-уметнички манифестации - Манифестација „Нов културен бран 2017" (58), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (48 проекти/33 организации), Сектор за заштита на културното наследство (57 проекти/48 организации) и 3 организации без назначена конкретна намена.

2.1.4. ДОДЕЛЕНИ СРЕДСТВА ОД БУЏЕТОТ ЗА 2017 ГОДИНА (СПОРЕД ТРЕЗОРСКАТА БАЗА НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ФИНАНСИИ)

Очекувано е дека основното конто 463110 – Трансфери до здруженијата на граѓани и фондациите ќе биде контото преку кое се исплатени најголемиот број средства (Графички приказ 4). Таква е и ситуацијата во 2017 година. Од направената анализа, со вкрстување на податоците добиени од буџетските корисници, следува дека **најголемиот дел доделени финансиски средства по пат на јавен повик се исплатени токму преку ова конто**. Од друга страна, пак, значаен дел од институциите кои ги следат принципите на транспарентност, програмите за финансиска поддршка на ГО целосно ги исплаќаат преку контото 464990 – Други трансфери.

Графички приказ 4: *Најголеми исплати од централниот буџет кон здруженијата и фондациите (по конта) за 2017 година*

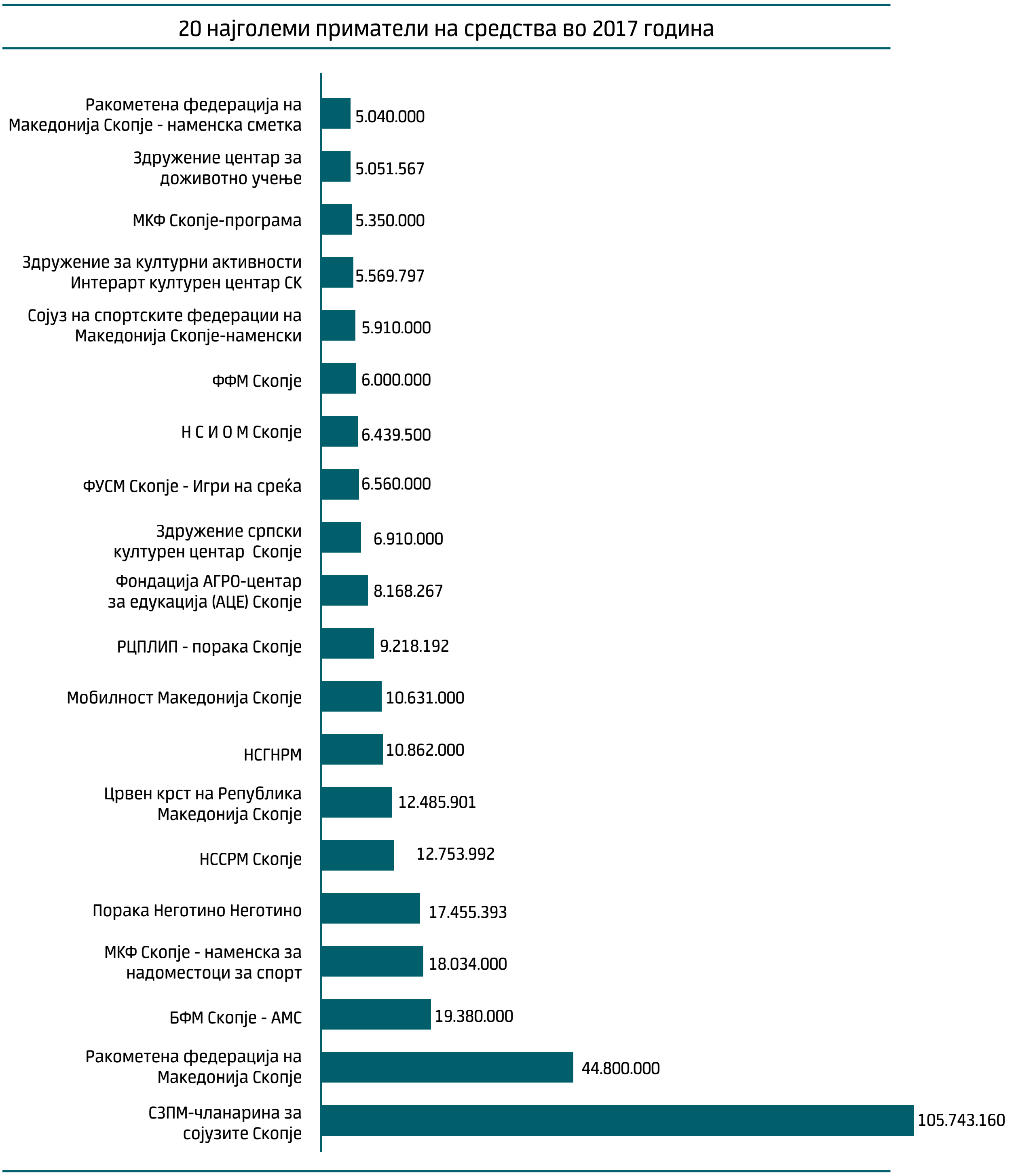


Од анализата на буџетските корисници кои им даваат финансиски средства на организациите (Графички приказ 5), јасно се гледа дека најголема финансиска поддршка дава Агенцијата за млади и спорт (211,6 милиони денари). Најголем дел од овие средства им се доделени на спортските федерации, за програмите за поддршка на спортот и спортските манифестации. Исто така, како голем давател на финансиски средства се јавува и Фондот за ПИОМ (106,3 милиони денари), пред сѐ заради месечните трансфери на Фондот кај неговите подрачни единици, на име трансфери до организациите кои се грижат за постари лица и хендикепирани деца. Во континуитет, во групата на 20-те најголеми даватели на средства се јавува Националната агенција за европски образовни програми и мобилност (вкупно 207,2 милиони денари), која преку своите програми поддржува иницијативи што се спроведувани од страна на здруженијата и фондациите.

***Графички приказ 5:** Буџетски корисници кои се даватели на најголем износ средства од централниот буџет кон здруженијата и фондациите за 2017 година*

За разлика од давателите на финансиски средства, листата на приматели на средства е многу поголема и разновидна и во неа влегуваат голем број здруженија, спортски федерации и манифестации, како и сојузи кои добиваат финансиски средства врз основа на одредени законски прописи. Во 2017 година најголем прималел на средства (Графички приказ 6) е Сојузот на здруженијата на пензионерите на РСМ, во износ од 105,7 милиони денари.

Графички приказ 6: *Најголеми приматели на средства наменети за здруженијата и фонда-циите од централниот буџет за 2017 година*



2.1.5. ДОДЕЛЕНИ СРЕДСТВА ОД БУЏЕТОТ ЗА 2018 ГОДИНА (СПОРЕД ИЗВЕШТАИТЕ ОД ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА)

Ако се земе предвид дека целокупните трансфери, по сите основи, од централниот буџет на РСМ кон здруженијата и фондациите во 2018 година достигнаа 840 милиони денари, тогаш висината на исплатите по основа од ставката 463 е 50% од целокупните трансфери кон здруженијата и фондациите во 2018 година. Споредбено со 2017 година, кога процентот беше 52%, може да се заклучи дека нивото на финансирање **останало слично и со иста буџетска структура.** Повторно, како во 2017 година, најмногу средства има доделено Министерството за култура (132 милиони денари), потоа Министерството за труд и социјална политика (109 милиони денари) и Агенцијата за млади и спорт (95,5 милиони денари).

Бројот на организации кои добиле поддршка изнесува 746, од кои 509 организации беа поддржани од страна на Министерството за култура. Најголем дел од поддржаните организации се здруженија и фондации, но меѓу нив има и други видови и типови организации, како што е Црвениот крст на РСМ, кој е основан со посебен закон, спортските здруженија и федерации, а има и профитни субјекти кои се поддржани од страна на Министерството за економија. Врз база на доставените информации на органите на државната управа, финансирањето за здруженијата и фондациите не може да се оддели од другите организации.

Најголем дел од средствата (86%) се доделени според **јавен повик**. Вкупно 43 организации имаат добиено средства без јавен повик. Доделувањето средства на јавен повик е многу широко и вклучува и средства што се даваат годишно, врз база на одлука на Владата и согласно Законот за игрите на среќа и за забавните игри или, пак, на спортските организации од страна на АМС. Доколку ги исключиме тие средства, тогаш **половина од средствата (52%) се доделени на јавен повик. Тоа е исто ниво како во 2017 година**.

Табела 12: Преглед на доделените средства за 2018 година, според одделни извештаи на органите на државната управа

Институции	Вкупно доделени Σ средства во 2018 (во денари)	Σ средства во 2018 со јавен повик (во МКД)	Σ средства во 2018 без јавен повик (во МКД)	Број на ГО	Број на ГО (со повик)	Број на ГО (без повик)
1. Влада – Генерален секретаријат	2.505.940	0	2.505.942	9	0	9
2. Министерство за одбрана	2.850.000	2.850.000	0	8	8	0
3. Министерство за економија	6.515.819	6.515.819	0	25	25	0
4. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	12.262.774	6.534.685	5.728.089	29	26	3
5. Министерство за здравство	47.209.400	46.304.153	0	15 (со Црвен крст)	15	0
6. Министерство за труд и социјална политика	109.018.804	89.065.804	19.953.000	25	16	9
7. Министерство за култура	124.605.852	117.100.557[51]	9.298.760	509	324	18
8. Министерство за животна средина и просторно планирање	15.925.000	15.925.000	0	64	64	0
9. Агенција за млади и спорт	95.484.000	95.484.000	0	58 (со Црвен крст)	58	0
10. Фонд за иновации и технолошки развој	2.262.932	0	2.262.932	4	0	4
Вкупно (МКД)	*416.640.521*	*379.780.018*	*39.748.723*	*746*	*536*	*43*

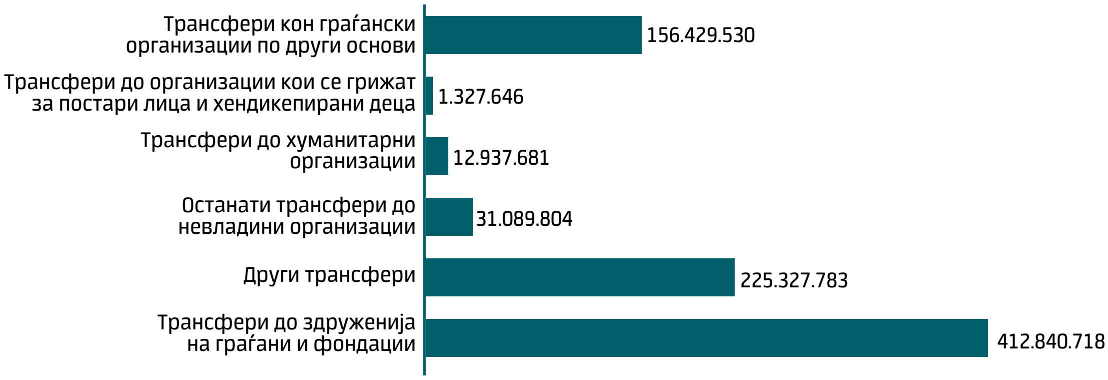
50 За областа на културно-уметнички манифестации - Манифестација „Млади Европејци 2018" (7.505.295 денари) нема информации дали средствата се доделени според јавен повик или без него

2.1.6. ДОДЕЛЕНИ СРЕДСТВА ОД БУЏЕТОТ ЗА 2018 ГОДИНА (СПОРЕД ТРЕЗОРСКАТА БАЗА НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ФИНАНСИИ)

Распределбата на средствата кон ГО и во текот на 2018 година е иста. Доминантно е основното конто 463110, преку кое се исплаќани најголемиот број трансакции наменети за финансирање на граѓанските организации, односно 412,8 милиони денари (Графички приказ 7). Важно е да се напомене дека вкупните средства доделени на граѓанските организации за 2018 година, по различни основи, достигнуваат 0,4% од буџетот на РСМ (Графички приказ 1), што е најголемо ниво на доделени средства во изминативе 3 години.

***Графички приказ 7:** Најголеми исплати од централниот буџет кон здруженијата и фондациите (по конта) за 2018 година*

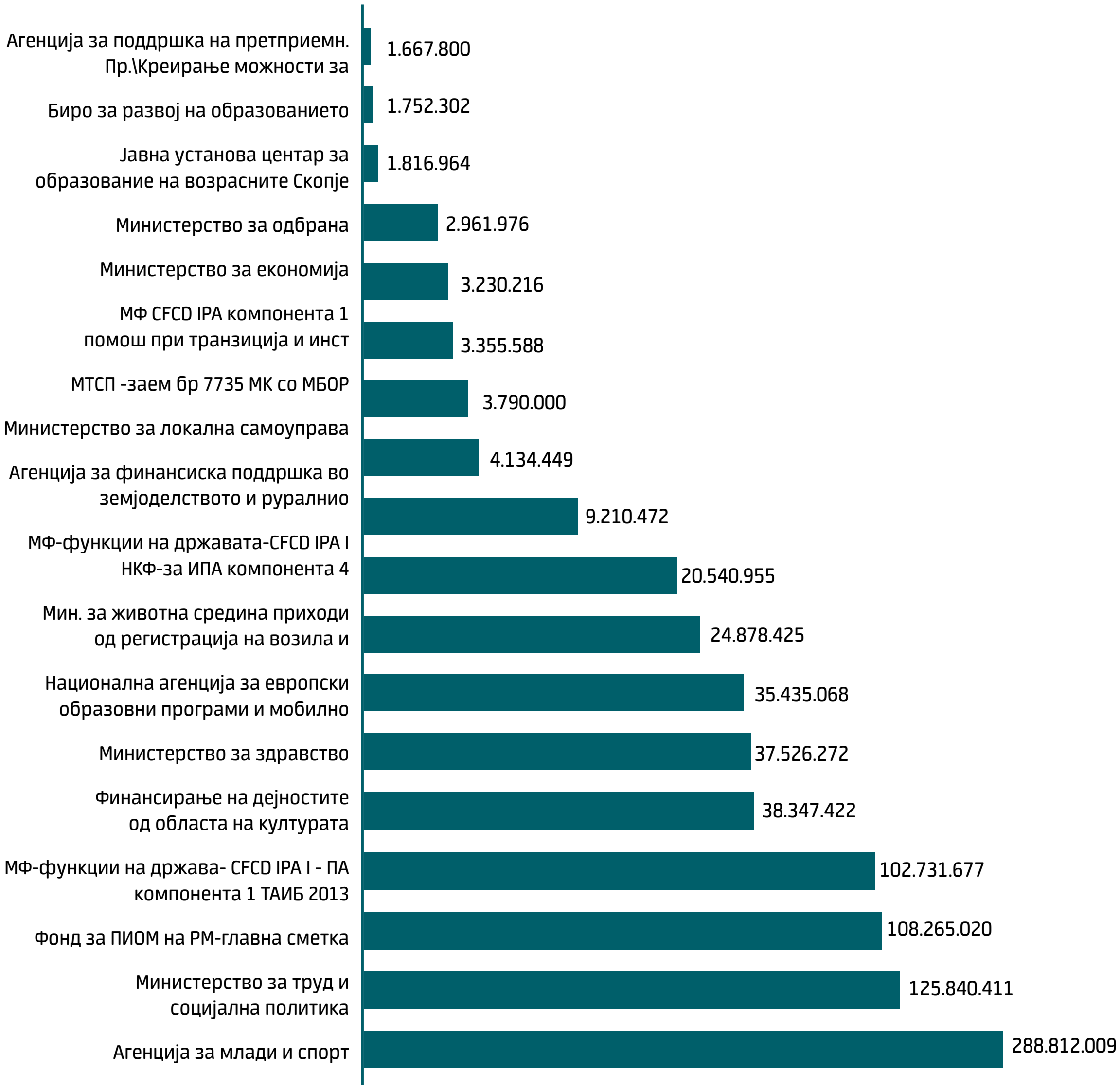
Најголемите исплати кон ЗФ (по конта)



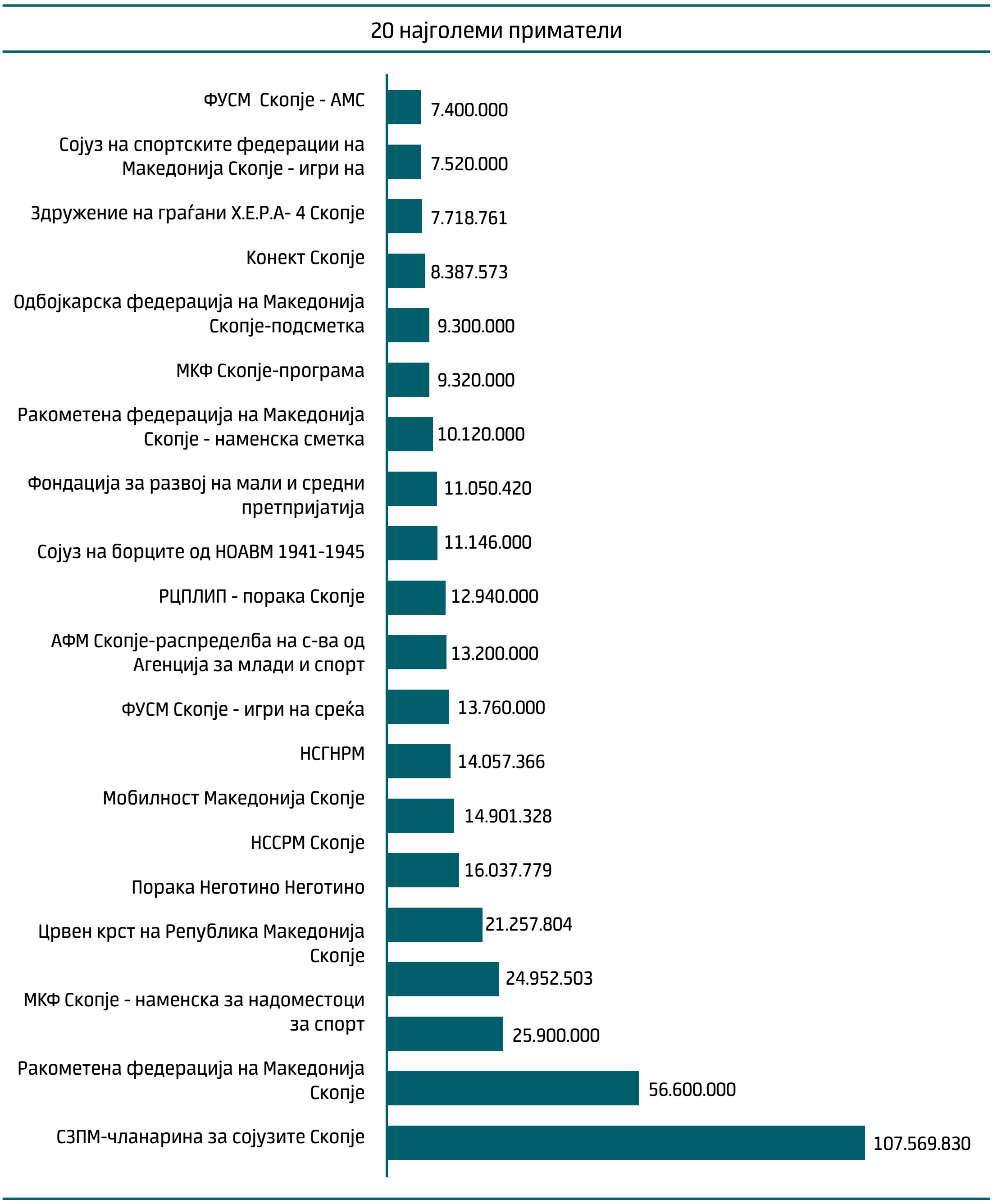
Од Графичкиот приказ 8 може да се види дека, вообичаено, најголем давател од институциите е Агенцијата за млади и спорт, но за првпат како давател на значајна сума на ГО се јавува и Министерството за труд и социјална политика (125,8 милиони денари). Повторно, еден од поголемите даватели е Секторот за централно финансирање и склучување договори (ЦФЦД) при Министерството за финансии (иако тоа се средства од ЕУ кои се прелеваат преку централниот буџет), имајќи предвид дека се работи за повеќегодишна ИПА-програма чиешто финансирање продолжува и во 2018 година.

Графички приказ 8: *Најголеми даватели на средства од централниот буџет кон здруженијата и фондациите за 2018 година*

20 најголеми даватели за 2018 година



Графички приказ 9: *Најголеми приматели на средства наменети за здруженијата и фондациите од централниот буџет за 2018 година*



Распоредот на организациите кои примаат средства од државните институции во 2018 година (Графички приказ 9) не се разликува во голема мера од оние прикажани за 2017 година. Во 2018 година повторно како најголем примател на средства се јавува Сојузот на здруженијата на пензионерите на РСМ, со износ од 107,5 милиони денари. Средствата префрлени на Сојузот се незначително зголемени во однос на 2017 година.

2.1.7. ДОДЕЛЕНИ СРЕДСТВА ОД БУЏЕТОТ ЗА ПРВАТА ПОЛОВИНА НА 2019 ГОДИНА (СПОРЕД ИЗВЕШТАИТЕ ОД ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА)

Според одделните извештаи од органите на државната управа, за првата половина на 2019 година се доделени вкупно 328,8 милиони денари, односно **64% од вкупно планираните** средства за 2019 година на основното конто 463. Бројот на организации кои добиле поддршка изнесува 498 (Табела 13), иако некои од нив повеќепати во текот на првата половина од годината се јавуваат како приматели на поддршка. Најголем дел од поддржаните организации повторно се здруженијата и фондациите, но меѓу нив има и други видови и типови организации и профитни субјекти. Врз база на доставените информации од органите на државната управа, како и за другите години, здруженијата и фондациите не можат да се одделат од другите организации.

Сите средства се доделени според јавен повик. Повторно, толкувањето на доделувањето на јавен повик е многу широко и ги вклучува и средствата што се даваат годишно, врз база на однапред позната одлука на Владата и согласно Законот за игрите на среќа и за забавните игри, или пак на спортски организации (од страна АМС). Тоа е исто ниво споредено со 2017 и 2018 година.

Табела 13: *Преглед на планираните и доделените средства за првата половина на 2019 година, според извештаите на органите на државната управа*

Институции	Σ планирани средства во буџетот, според органите на државната управа (во МКД)	Σ доделени средства на ГО, според органите на државната управа (во МКД)	Број на ГО кои добиле средства од органите на државната управа
1. Влада – Генерален секретаријат	12.000.000	Н/П	
2. Министерство за одбрана	0	0	
3. Министерство за економија	15.000.000[22]	Н/П	
4. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	60.000.000	Н/П	
5. Министерство за здравство	46.500.000	45.975.092	15
6. Министерство за труд и социјална политика	151.530.000	151.500.000	

7. Министерство за култура	128.539.000 [23]	115.511.000[24]	425 проекти (378 ГО)[25]
8. Министерство за животна средина и просторно планирање	14.000.000	14.000.000	57
9. Агенција за млади и спорт	89.119.000[26]	Н/П	
10. Фонд за иновации и технолошки развој	6.000.000	1.799.950	1
Вкупно (МКД)	***516.688.000***	***328.786.042***	***498***

51 Сектор за претприемништво и конкурентност на Мали и средни претпријатија (МСП) (6 мил.МКД), Сектор за индустриска и инвестициска политика
Програма КИП – Област В. Поддршка и развој на кластерското здружување (7 мил.МКД), Сектор за туризам (2 мил.МКД).

52 Музика и музичко-сценска дејност (43 мил.МКД), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (17 мил.МКД), ЗФ од областа на драмската дејност (23,5 мил.МКД), Интердисциплинарни проекти (23 мил.МКД), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (9 мил. МКД), Сектор за заштита на културното наследство при Министерството за култура (13 мил.МКД).

53 Област на музика и музичко-сценска дејност (42,7 мил. МКД), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (17 мил. МКД), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (23,6 мил. МКД), Интердисциплинарни проекти (23 мил. МКД), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (9,3 мил. МКД).

54 Област на музика и музичко-сценска дејност (118 проекти/97 организации), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (111 проекти/99 здруженија), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (40 проекти/38 организации), Интердисциплинарни проекти (78), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (78 проекти/66 здруженија).
Област на музика и музичко-сценска дејност (42,7 мил. МКД), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (16.860.000 МКД), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (23,6 мил. МКД), Интердисциплинарни проекти (23 мил. МКД), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (9,3 мил.МКД).

55 Сектор за млади (4,8 мил. МКД), Сектор за спорт (84,3 мил. МКД).

2.1.8. ДОДЕЛЕНИ СРЕДСТВА ОД БУЏЕТОТ ЗА ПРВАТА ПОЛОВИНА НА 2019 ГОДИНА (СПОРЕД ТРЕЗОРСКАТА БАЗА НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ФИНАНСИИ)

Според анализата на трансферите од централниот буџет во периодот од 1 јануари до 30 јуни 2019 година, најголем дел од средствата исплатени кон ЗФ се од контото 463110 – Други трансфери до невладините организации, во износ од 134,7 милиони денари (Графички приказ 10). Значаен дел од институциите за финансиска поддршка на граѓанскиот сектор, средствата целосно ги исплаќаат преку контото 464990 – Други трансфери.

Графички приказ 10: *Најголеми исплати од централниот буџет кон здруженијата и фондациите (по конта) за 2019 година*

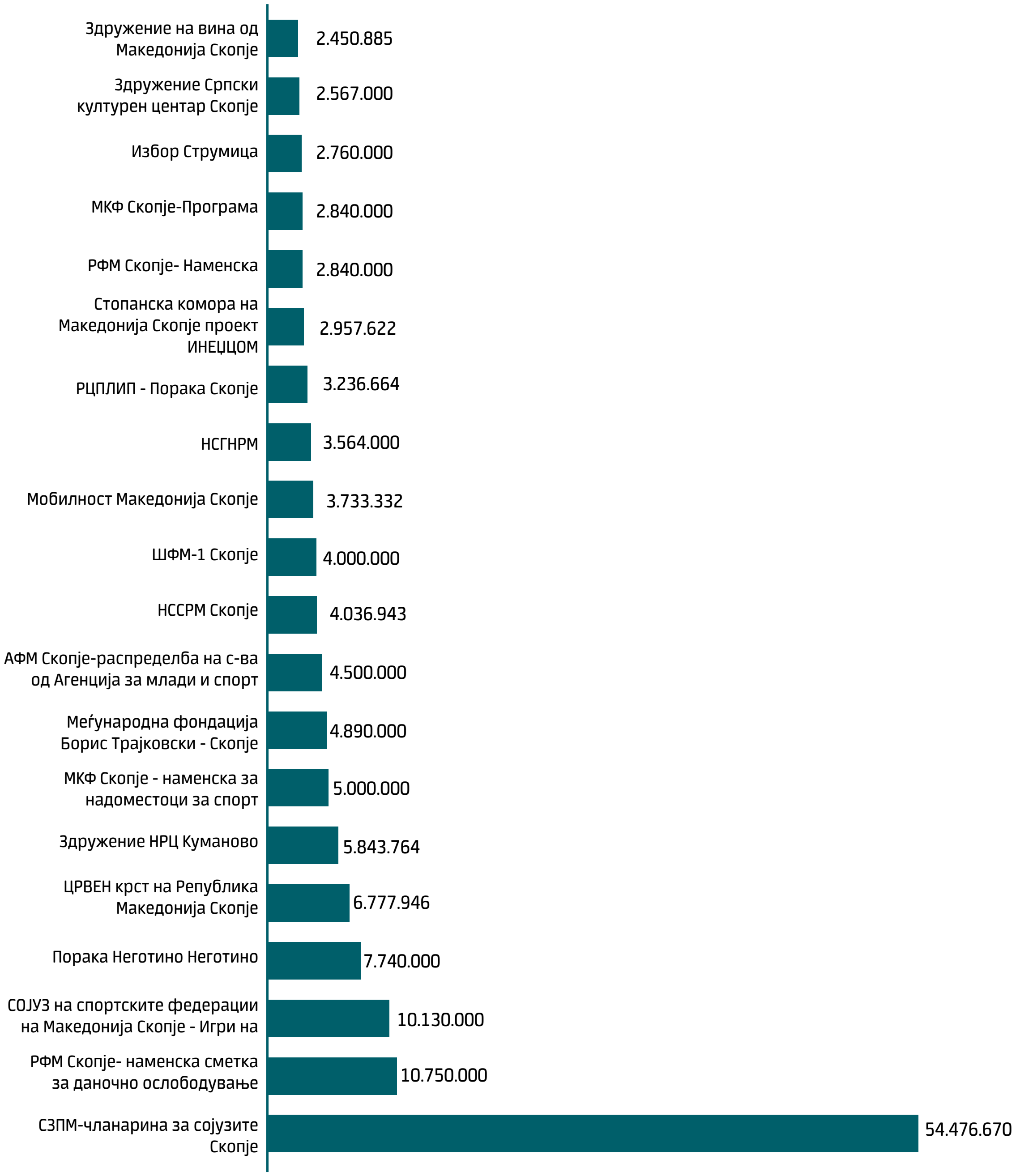
Преку анализата на најголемите буџетски корисници кои даваат финансиски средства за ГО, во опфатениот период од 2019 година јасно се гледа дека најголема финансиска поддршка дава АМС (994 милиони денари), потоа следува Фондот за ПИОМ со 54,6 милиони денари за трансфери до ГО кои се грижат за постари лица и деца со попреченост (Графички приказ 11). Во 2019 година како едни од најголемите даватели на средства кон здруженијата и фондациите се јавуваат и Министерството за култура (со 18 милиони денари) и Министерството за здравство (со 11, 5 милиони денари).

Графички приказ 11: *Најголеми даватели на средства од централниот буџет кон здруженијата и фондациите за 2019 година*

Распоредот на организациите кои примаат средства од државните институции во 2019 година повторно го предводи Сојузот на здруженијата на пензионерите на РСМ, со примен износ од 54,5 милиони денари (Графички приказ 12).

Графички приказ 12: Најголеми приматели на средства наменети за здруженијата и фондациите од централниот буџет за 2019 година

20 најголеми приматели



2.1.9. СРЕДСТВА ДОДЕЛЕНИ ОД ЕЛС (ОД ИЗВЕШТАИТЕ ДОСТАВЕНИ ОД ЕЛС ДО МЛС)

Правната основа за доделување средства на здруженијата и фондациите од страна на единиците на локалната самоуправа произлегува од Законот за здруженија и фондации (член 49). За првпат, општините на систематски начин, преку Министерството за локална самоуправа (МЛС), имаат споделено информации за планираниот буџет и за реализираните средства за потребите на здруженијата и фондациите. Сепак, од 80 општини, информации доставиле 40 општини, во кои не влегуваат Градот Скопје и општините Велес, Карпош, Аеродром, Куманово, Тетово, Гостивар итн. Оттука, оваа анализа на доставените извештаи може да се смета само за првичен увид во планирањето и доделувањето средства на здруженијата и фондациите на локално ниво и во никој случај не претставува детална и целосна анализа на истото (деталите се дадени во Табела 14). Она што може да се заклучи од доставените податоци за 40 општини, во 2017 година во 22 општини средствата биле распределени без јавен повик, во 11 општини еден дел од средствата биле распределени со јавен повик, а само во 4 општини (Центар, Валандово, Гевгелија и Кочани) средствата во целост биле доделени преку јавен повик. Во 2018 година структурата е речиси слична, само што јавен повик објавиле уште две општини (Берово и Штип). Во двете анализирани години општините Пласница, Зелениково и Шуто Оризари изјавиле дека не планирале средства од буџетот за здруженија и фондации. Со цел да се надгради овој првичен увид, односно за да се направи детален увид во состојбата, кај општините е направена дополнителна анализа на извештаите за извршување на буџетите на ЕЛС во следното поглавје.

Табела 14: Преглед на планираните и доделените средства за 2017 и 2018 година, според одделни извештаи на општините

Општина	Средства доделени во 2017 година (МКД)	Средства доделени во 2018 година (МКД)	Број на финансирани организации, манифестации и други субјекти во 2017 и 2018 година		Дополнителни информации
Берово	30.000	238.000	1	6	Во 2017 г. без јавен повик. Во 2018 г. со јавен повик - 160.000 МКД
Богданци	465.000	740.000	11	18	Во 2017 г. со јавен повик - 405.000 МКД. Во 2018 г. со јавен повик - 417.000 МКД
Битола	4.727.000	3.225.000	164	97	4.322.000 МКД со јавен повик во 2017 г. 2.840.000 МКД со јавен повик во 2018 г.
Брвеница	47.000	52.000	4	3	Без јавен повик, со решение на градоначалник.

Валандово	1.584.000	2.120.500	11	22	Со јавен повик средства се распределуваат на Сите организации кои аплицирале (буџетот се планира врз основа на барања по јавниот повик)
Василево	144.000	132.000	8	7	Без јавен повик.
Вевчани	33.000	48.000	2	3	Без јавен повик, со решение за доделување средства.
Виница	2.360.182	1.886.847	20	33	Во 2017 година - 2.172.310 МКД со јавен повик. Во 2018 година - 1.722.792 МКД со јавен повик.
Гази Баба	3.738.600	4.490.479	9	8	Во 2017 година - 648.000 МКД со јавен повик. Во 2018 година - 1.190.000 МКД со јавен повик.
Гевгелија	11.879.188	14.705.732			Со јавен повик, најмногу за спортски клубови
Ѓорче Петров	960.300	2.281.100			Без јавен повик, со одлука на Советот и Решение на градоначалникот (за здруженијата на граѓани и за спортските клубови).
Дебарца	795.000	764.000	21	21	Без јавен повик.
Делчево	408.600	309.500	На повеќе здруженија	На повеќе здруженија	Без јавен повик, по поднесено барање во 2017г. Со јавен повик во 2018г.
Демир Капија	724.485	270.000	1	4	Без јавен повик.
Дојран	335.000	342.000	4	6	Без јавен повик, со одлука на Советот.
Демир Хисар	149.000	500.000	6	8	Во 2017 година - без јавен повик. Во 2018 година - 173.000 МКД, со јавен повик.
Јегуновце	101.000	390.000	2	1	Без јавен повик. Врз основа на поднесени барања, со одлука на Советот.
Кичево	7.505.000	4.075.000	49	32	Во 2017 г. со јавен повик - 7.385.000 МКД. Во 2018 г. со јавен повик – 4.015.000 МКД.
Кочани	1.834.114	2.862.125	76	102	Со јавен повик за поддршка на програми од областа на спортот и културата.

Кратово	440.000	322.500	7	7	Без јавен повик.
Кривогаштани	66.000	93.800	3	6	Без јавен повик, со одлука на Советот.
Крушево	3.000	49.000			Без јавен повик.
Македонска Каменица	7.095.000	8.213.070	15	15	Во 2017 година, со јавен повик - 4.275.000 МКД. Во 2018 година - 4.598.070 МКД.
Македонски Брод	266.000	103.000			Без јавен повик, со одлука на Советот, по претходно поднесени барања. На 30.7.2018 година е усвоена Методологија за доделување финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и на фондациите.
Могила	470.000	554.494	3	5	Во 2017 година, без јавен повик. Во 2018 година, со јавен повик - 145.000 МКД.
Новаци	6.311.240	6.286.950	20	44	Без јавен повик.
Ново Село	130.000	628.000	7	10	Без јавен повик, со одлука на Советот.
Охрид	3.835.590	4.605.116	65	94	Во 2017 година, со јавен повик - 3.419.590 Во 2018 година, со јавен повик - 4.125.116 МКД Средствата се доделуваат без јавен повик, со одлука на Советот на Општината.
Петровец	161.000	66.000	2	1	Без јавен повик, со решение на градоначалникот, по поднесени барања.
Пехчево	946.000	15.300	1	1	Без јавен повик, со решение за исплата.
Пласница	/	/			Во буџетот нема средства за таа намена.
Прилеп	3.000.000	4.000.000			Во 2017 година, со јавен повик - 1.406.000 МКД. Во 2018 година, со јавен повик - 1.906.000 МКД.

Пробиштип	66,000	59,000	6	9	Во 2017 година, со јавен повик – 4. 000 МКД. Во 2018 година, со јавен повик - 54.000 МКД.
Сопиште	310.000	310.000	4	4	Без јавен повик, со одлука на Советот.
Старо Нагоричане					
Струга	2.472.919	4.221.970	3+3	3+3	Со јавен повик во 2017 година се доделени 80.000 МКД. Во 2018 г., 1,345,000 МКД.
Струмица	30.210.100	27.137.541			Со јавен повик, врз основа на Методологија.
Центар	2.500.000	2.500.000	15	16	Со јавен повик.
Штип	15.378.300	14.291.270	14	37	Во 2017 година, без јавен повик. Во 2018 година, со јавен повик - 889.900 МКД.
Вкупно (МКД)	*107.322.029*	*112.889.294*	*551*	*620*	

2.1.10. СРЕДСТВА ДОДЕЛЕНИ ОД ЕЛС (ОД ИЗВЕШТАИТЕ ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТИТЕ НА ЕЛС)

По извршената анализа на податоците **од извештаите за извршување на буџетите на единиците на локалната самоуправа** (ЕЛС) може да се утврди генералната распределба на средствата од општинските буџети од ставката „463 – Трансфери до невладините организации" за сите општини во РСМ. Разликата во вкупните суми доделени средства во 2017 и во 2018 година е незначителна. Релативното учество на средствата определени од страна на ЕЛС и во двете години изнесува 1,17% (деталите се дадени во Табела 9).

Во 2017 година средства за оваа намена немаат предвидено и реализирано општините Арачиново, Градско, Зелениково, Карбинци, Пласница, Ранковце, Чучер Сандево и Сарај, а во 2018 година општини кои немаат предвидено средства за поддршка на ГО се Арачиново, Ранковце, Старо Нагоричане и Чучер Сандево.

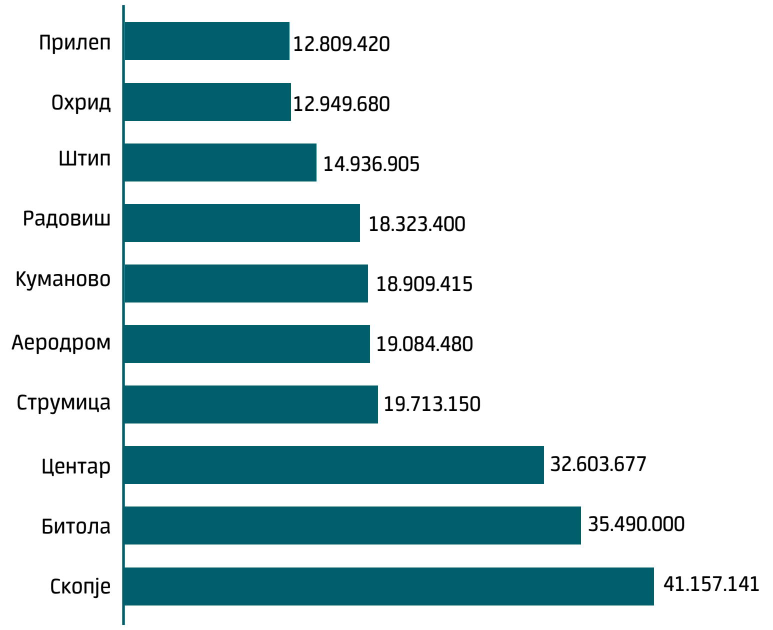
Во 2017 година, од страна на сите општини кои имале предвидено средства за оваа намена, се исплатени нешто помалку од 356 милиони денари. Од нив, најголеми даватели се Град Скопје (со доделени 42 милиона денари), Општина Карпош (со 40 милиони денари) и Општина Битола (со исплатени нешто помалку од 37 милиони денари). Од аспект на процентот од вкупниот буџет на општината, најголем процент од својот буџет за поддршка на невладините организации издвоила Општина Радовиш (4,59%). По неа следува Општина Карпош (4,15%) и општините Центар, Новаци и Битола (3%).

Графички приказ 13: Најголеми даватели од општините во РСМ за 2017 година

Во 2018 година од страна на сите општини кои имале предвидено средства за оваа намена се исплатени вкупно 355,5 милиони денари. Од нив, најголем дaвател повторно е Град Скопје (со доделени 41 милион денари), потоа следува Општина Битола (со 35,5 милиони денари) и Општина Центар (со исплатени 32,6 милиони денари). Од аспект на процентот од вкупниот буџет на општината, Радовиш е повторно општина која одвоила најголем процент од својот буџет за поддршка на граѓанските организации. Во 2018 година Општина Радовиш за поддршка на граѓанските организации одвоила 5,42% од сопствениот буџет, додека Општина Новаци одвоила 3,34%. Општините Центар и Гевгелија за оваа намена одвоиле речиси 3,2% од нивните општински буџети.

Графички приказ 14: Најголеми даватели од општините во РСМ за 2018 година

10 најголеми даватели за 2018



2.2. РАСПРЕДЕЛБА, КРИТЕРИУМИ И СТРУКТУРА НА ДОДЕЛЕНИТЕ ФИНАНСИСКИ СРЕДСТВА

Како што е објаснето во анализата на правната рамка, системот на државно финансирање на ГО функционира на **децентрализирана основа,** со што органите на државната управа (министерствата, АМС, ФИТР, другите органи) планираат и црпат средства од **буџетот** за финансирање на активностите и проектите на здруженијата и фондациите, во рамките на нивните редовни буџетски активности. Но, во некои извештаи на органите на државната управа не се дадени детални информации за процесот на нивното буџетско планирање, што се однесува на алокација за средствата за ГО.[56]

Во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година, како корисници на доделените средства (според одделните извештаи на органите на државната управа) се јавуваат вкупно 1.660 организации[57], односно 583 организации во 2017 година, 746 организации во 2018 година и дополнителни 498 организации до јуни 2019 година. Напоменуваме дека најголем број од организациите се јавуваат како приматели на средства во барем две од трите анализирани години. Дополнително, со оваа анализа се опфатени и 551 организација за 2017 година и 620 организации за 2018 година, кои биле поддржани од 40-те општински буџети за кои известило Министерството за локална самоуправа и каде што, исто така, е можно преклопување на иста организација во барем две од трите анализирани години.

56 Извор за разбирање на системот на планирање на средствата за ГО може да се најде кај Огненовска, Симона (2017): Анализа на буџетското финансирање на граѓанските организации на централно ниво, МЦМС, стр. 20-22.

57 Според извештаите доставени од органите на државната управа, во периодот од 2017 година до првата половина на 2019 година, вкупно 1.660 граѓански организации биле корисници на финансиски средства од органите на државната управа кои доставиле извештај. Сепак, треба да се напомене дека оваа бројка се однесува на вкупниот број организации кои добиле средства во текот на трите години и постои голема можност истите да се повторуваат во барем две од анализираните години или во барем два од органите на државната управа кои доставиле извештаи. Од друга страна, пак, анализата на трезорската база дозволува вкрстување на податоците помеѓу години и институции, така што оваа анализа покажува дека од 2017 до првата половина на 2019 година финансиска поддршка од страна на сите органи на државната управа добиле вкупно 685 поединечни организации.

Според одделни извештаи, најголем дел од корисниците ги добиле средствата преку јавен повик, односно во просек 91% од организациите во анализираниот период, или 79% во 2017 година, 93% во 2018 година и 100% во првата половина на 2019 година[58] (Табела 15). Сепак, како што беше објаснето претходно, голем дел од јавните повици, особено според Законот за игрите на среќа и за забавните игри, им се **доделени на однапред познати и утврдени организации.**

Има случаи кога органите на државната управа во условите за аплицирање за средствата како подобни ги сметаат и дозволуваат и учество на други субјекти, а не само на организации во смисла на дефинираните во Законот за здруженија и фондации. На пример, во повикот за развој на туризмот, Министерството за економија дозволува пријавување на „сите правни лица, владини и невладини организации од областа на туристичкото стопанство, фондациите и здруженијата на граѓани регистрирани според ЗЗФ и бизнис-центрите формирани во рамките на општините" или, пак, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, кое е отворено и за единиците на локалната самоуправа, стопанските комори и задругите. Голем дел од средствата отпаѓаат на корисници кои се однапред познати, односно дејствуваат за специфични намени, како што се т.н. инвалидски организации и спортски здруженија и федерации.

***Табела 15:** Преглед на бројот на организациите кои се корисници на доделени средства за периодот од 2017 до првата половина на 2019 година, според одделни извештаи на органите на државната управа*

Институции	**Σ 2017 г.**	**Σ 2017 г. (со повик)**	**Σ 2017 г. (без повик)**	**Σ 2018 г.**	**Σ 2018 г. (со повик)**	**Σ 2018 г. (без повик)**	**Σ 2019 г.**	**Σ 2019 г. (со повик)**
1. Влада – ГС	4	4	0	9	0	9		
2. МО	1	0	1	8	8	0		
3. МЕ	62[60]	62	0	25	25	0		
4. МЗШП	6	6	0	29	26	3		
5. МЗ	13 (со Црвен крст)	13	0	15(со ЦК)	15	0	15	15
6. МТСП	21	18	3	25	16	9		
7. МК	435 проекти (342 ГО)[61]	281 проект (221ГО)[62]	154 проекти (121 ГО)	509	324	18[63]	425 проекти (378 ГО)[64]	425 проекти (378 ГО)
8. МЖСПП	41	41	0	64	64	0	57	57

58 Поради нецелосни податоци за средствата добиени без јавен повик за 2018 година, не е можно точно да се пресмета уделот.

9. АМС	93	93	0	58 (со Црвен крст)	58	0		
10. ФИТР				4	0	4	1	1
Вкупно	*583*	*458*	*125*	*579*	*536*	*43*[65]	*498*	*498*
%	*100*	*79*	*21*	*100*	*93*	*7*	*100*	*100*

59 Област на музика и музичко-сценска дејност (113 проекти/79 организации), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (117 проекти/82 организации), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (39 проекти/39 организации), област на културно-уметнички манифестации - Манифестација „Нов културен бран 2017" (58), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (48 проекти/33 организации), Сектор за заштита на културното наследство (57 проекти/48 организации) и 3 организации без назначена конкретна намена.

60 Област на музика и музичко-сценска дејност (113 проекти/79 здруженија), област на културно-уметнички манифестации-Манифестација „Нов културен бран 2017" (58), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (49 проекти/33 организации), Сектор за заштита на културното наследство (57 проекти/48 организации) и 3 организации без назначена конкретна намена.

61 Врз база на поединечно поднесени извештаи од органите на државната управа.

62 Нема целосен податок.

63 Област на музика и музичко-сценска дејност (118 проекти/97 организации), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (111 проекти/99 здруженија), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (40 проекти/38 организации), Интердисциплинарни проекти (78), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (78 проекти/66 здруженија).
Област на музика и музичко-сценска дејност (42,7 мил. МКД), област на фолклорна и сценско-уметничка дејност (16,8 мил. МКД), здруженија/фондации од областа на драмската дејност (23,5 мил. МКД), Интердисциплинарни проекти (23 мил. МКД), Одделение за визуелни уметности, архитектура и дизајн (9,3 мил. МКД).

64 Врз база на поединечно поднесени извештаи од органите на државната управа.

65 Врз база на поединечно поднесени извештаи од органите на државната управа.

2.2.1. ВИДОВИ ПОДДРШКА

Органите на државната управа, генерално, не разграничуваат каков вид финансиска поддршка им доделуваат на организациите и најчесто користат општ термин „финансиска поддршка“. Сепак, има случаи кога видот на поддршката понатаму е термински определен како донација, техничка поддршка (МЗШВ) или, пак, во случаите на ГС, како донација според член 4 од Деловникот на Владата, кога поддршката се доделува без повик, односно директно повикувајќи се на надлежностите на претседателот на Владата. Техничката поддршка од страна на МЗШВ се состои од финансиска поддршка за изработка и публикување едукативни, информативни, научно-пропагандни и стручни материјали, публикации и списанија. Независно од користениот термин, 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).

Сепак, средствата што се доделуваат според Законот за игрите на среќа и за забавните игри вклучуваат елементи кои се типични за **програмската** или за **институционалната поддршка**. Поддршката се доделува на **годишно ниво,** за финансирање на **значителен дел или пак за целосно функционирање на организацијата,** и придонесува за спроведување на **нејзините основни активности**. Во практиката, истата поддршка вклучува и елементи на **повеќегодишно финансирање**, бидејќи со години се финансираат исти организации, во овој случај дефинирани со одлука на МТСП и на АМС, со иста висина на средства и, генерално, за слични активности. Таков вид поддршка е достапен само за организации во одредени области, односно за т.н. инвалидски и спортски организации/федерации, како и за здруженијата за борба против семејното насилство и програмските активности на Црвениот крст. Значителен дел од овие средства што се доделуваат според Законот за игрите на среќа и за забавните игри се одлеваат за повеќегодишно финансирање, односно **во 2017 година за повеќегодишно финансирање се доделени 54%, а во 2018 година 39%.** Иако, од аспект на формата, таквата поддршка наликува на институционална поддршка, содржински отсуствуваат некои од клучните елементи, на кој начин е испланирано повеќегодишното утврдување на целите и приоритетите и нивното финансирање, придонесот на таквата поддршка кон развојот на организацијата итн. Детален приказ на распределбата на средствата од страна на МТСП и АМС може да се види во Табела 16 и Табела 17.

Табела 16: Средства доделени на организациите според Законот за игри на среќа и забавни игри, со одлука на МТСП

Институција	2017 г. (МКД)	2018 г. (МКД)
Национален совет на инвалидските организации на Македонија	5.439.504	5.400.000
Национален сојуз на лицата со телесен инвалидитет на Македонија – Мобилност	10.131.000	11.176.000
Национален сојуз на глуви и наглуви на Република Македонија	10.362.000	10.650.000
Национален сојуз на слепите на Република Македонија	12.253.992	12.120.000
Национален сојуз на цивилни инвалиди од војната на Македонија	4.004.004	3.750.000
Национална федерација за спорт и рекреација на инвалидите на Македонија	2.887.500	2.950.000
Републички центар за поддршка на лицата со интелектуална попреченост – Порака	8.684.496	9.705.000
Национален сојуз на инвалидите на трудот на Република Македонија	1.237.500	1.249.000
Национално координативно тело за еднакви права на лицата со инвалидност, формирано согласно Резулуцијата 48/49 на ООН	1.000.000	
Здружение Кризен центар *Надеж*	290.000	1.100.000
Организација на жените – Скопје	500.000	1.100.000
Сојуз – Национален совет за родова рамноправност	210.000	800.000
Црвен крст на РСМ	6.000.000	10.000.000
Вкупно (МКД)	***62.999.996***	***70.000.000***
Вкупно удел во сите средства доделени на здруженијата и фондациите	*20%*	*17%*

Табела 17: Средства доделени на организациите според Законот за игрите на среќа и за забавните игри, со одлука на АМС

Институција	2017 г.			2018 г.		
	Проект: (програма 40)	Проект: (програма 20)	Вкупно (МКД)	Проект: (програма 40)	Проект: (програма 20)	Вкупно (МКД)
Фудбалска федерација		2.700.000	2.700.000		2.800.000	2.800.000
Ракометна федерација	1.950.000	3.090.000	5.040.000	5.800.000	3.820.000	9.620.000
Кошаркарска федерација	2.350.000	3.000.000	5.350.000	3.800.000	4.820.000	8.620.000
Одбојкарска федерација	2.100.000	900.000	3.000.000	1.500.000	2.200.000	3.700.000
Атлетска федерација	1.080.000		1.080.000	1.250.000	2.097.000	3.347.000
Боксерска федерација		19.380.000	19.380.000	100.000	100.000	200.000
Федерација на боречки спортови	1.250.000	650.000	1.900.000	700.000	1.822.000	2.522.000
Кајак федерација	760.000	1.140.000	1.800.000	600.000	1.672.000	2.272.000
Пливачка федерација				400.000	252.000	652.000
Скијачка федерација	1.380.000	1.000.000	2.380.000	640.000	1.772.000	2.412.000
Македонска спортска стрелачка федерација	800.000	650.000	1.450.000	900.000	1.822.000	2.722.000
Тениска федерација	150.000	1.120.000	1.270.000	440.000	1.822.000	2.262.000
Бадминтон федерација	450.000	600.000	1.050.000	150.000	1.622.000	1.772.000
Пингпонгарска федерација	560.000	550.000	1.110.000	400.000	567.000	967.000
Федерација за спорт и рекреација на инвалидите – Македонски параолимписки комитет	300.000	900.000	1.200.000	500.000	1.222.000	1.722.000
Џудо федерација	300.000	700.000	1.000.000	700.000	902.000	1.602.000.00
Велосипедска федерација	650.000	840.000	1.490.000	540.000	1.344.000	1.884.000.00
Македонска таеквондо федерација	330.000	760.000	1.060.000	410.000	1.844.000	2.254.000.00

Мечувалечка федерација	400.000	260.000	860.000	110.000	342.000	452.000.00
Веслачка федерација	140.00	250.000	390.000		300.000	300.000.00
Федерација за коњички спортови	350.00	250.000	600.000	300.000	342.000	642.000.00
Едриличарска федерација		400.000	400.000	50.000	400.000	450.000.00
Федерација за гимнастички спортови		500.000	500.000		994.000	994.000.00
Тријатлон федерација	160.00	100.000	260.000	150.000	292.000	442.000.00
Карате федерација	600.000	1.100.000	1.700.000	1.900.000	2.172.000	4.072.000.00
Македонска традиционална карате федерација	400.000	420.000	820.000	250.000	512.000.00	762.000.00
Кик-боксинг федерација	800.000	650.000	1.450.000	500.000	1.292.000.00	1.792.000.00
Автомобилистичка федерација	1.550.000	400.000	1.950.000			
Македонска спортска качувачка федерација	200.000	260.000	460.000	200.000	292.000.00	492.000.00
Алпинистичка федерација	100.000	350.000	450.000		250.000.00	250.000.00
Моторциклистичка федерација		400.000	400.000		170.000.00	170.000.00
Федерација на планинарски спортови	640.000	950.000	1.590.000	400.000	942.000.00	1.342.000.00
Риболовна федерација	200.000	300.000	500.000		242.000.00	242.000.00
Кендо – Иаидо федерација	160.000	180.000	240.000		130.000.00	130.000.00
Аикидо федерација	100.000	300.000	400.000		292.000.00	292.000.00
Боди-билдинг и фитнес федерација	150.000	200.000	350.000	200.000	242.000.00	442.000.00
Федерација за пеливанско борење	100.000	210.000	310.000	150.000	267.000.00	417.000.00
Танцова спортска федерација	50.000	150.000	200.000	100.000	392.000.00	492.000.00
Воздухопловна федерација	320.000	400.000	720.000		450.000.00	450.000.00
Македонска ориентациона федерација		150.000	150.000		292.000.00	292.000.00

Федерација на училиштен спорт	500.000	6.849.656	7.349.656	9.500.000	7.325.000.00	16.825.000.00
Сојуз на спортски федерации		5.910.000	5.910.000	300.000	3.800.000.00	4.100.000.00
Национална спортска федерација на глувите	400.000	250.000	650.000	82.000	712.000.00	794.000.00
Универзитетска спортска федерација	100.000	500.000	600.000		642.000.00	642.000.00
Национална спортска федерација на слепите	500.000	400.000	450.000		592.000.00	592.000.00
Хокеј федерација	520.000	230.000	750.000		100.000.00	100.000.00
Федерација на бразилска џиу-џица		150.000	150.000		250.000.00	250.000.00
Самбо федерација	300.000	200.000	500.000	250.000	292.000.00	542.000.00
Федерација за лизгачки спортови	100.000	30.000	130.000		292.000.00	292.000.00
Федерација на спортски ветерани				50.000	2.050.000.00	2.100.000.00
Факултет за физичко образование, спорт и здравје	1.000.0000		1.000.000	1.000.000		1.000.000
Спортски педагози		30.000	30.000			
Рекреативен спорт		30.000	30.000			
Македонска џиу-џицу федерација	440.000	250.000	690.000			
Вкупно (МКД)	*33.040.000*	*70.989.656*	*104.029.656*	*34.322.000*	*59.162.000*	*93.484.000*
Вкуно удел во сите средства доделени на здруженијата и фондациите			*32%*			*22%*

Конечно, има примери на финансиска поддршка која претставува **кофинансирање** на проекти на организациите. Таквите примери се видливи од финансиската поддршка на Министерството за економија (проекти за нефинансиска поддршка на малите и средните претпријатија (МСП) и за промоција на претприемништвото) и на Министерството за култура (проектите поддржани од програмите „Култура 2007-2013“ и „Креативна Европа – Култура на ЕУ“). Органите на државната управа во своите извештаи не споделиле информација за висината на кофинансирањето на проектите. Во Прилог 2: Средства доделени од ЕУ-фондови, кој се наоѓа на крајот на документот,

од направената анализа на јавното финансирање на граѓанските организации во период од 2017 година до првата половина на 2019 година, финансирани од Инструментот за претпристапна помош – ИПА, видливо е дека добиле 216 милиони денари. Но, МЛС не приложи детален извештај во однос на кофинансирањето на проектите поддржани од страна на ИПА (Прекугранична програма), па затоа висината и начинот на доделување на овие средства не се познати.

2.2.2. ПОСТАПКА, НАЧИН НА ОБЈАВУВАЊЕ НА ПОВИЦИТЕ, КРИТЕРИУМИ И ПРИОРИТЕТИ

Според член 4 од Кодексот, јавниот повик задолжително ги содржи следниве елементи:

- опис на програмата;
- видот на проектот;
- целите на проектот;
- целна група на проектот;
- временска рамка;
- вкупно предвидени/достапни средства;
- висина на достапните средства за поединечен проект;
- потребна документација за пријавување;
- рок за поднесување на пријавите (најмалку 30 дена);
- методологијата на вреднување;
- потребна документација;
- рок за објавување на резултатите;
- адреса на која треба да се испратат документите;
- посебни критериуми.

Според член 4 од *Кодексот на добрите практики за финансиска поддршка на здруженијата и фондациите*[66], рокот за поднесување на пријавите не треба **да биде пократок од 30 дена** од објавувањето на јавниот повик. Во добиените извештаи од органите на државната управа, информацијата за времетраењето на повикот и рокот за поднесување на пријавите ретко се споделуваат, но има примери каде што таа информација е доставена и од нив може да се заклучи дека рокот најчесто бил 30 дена од денот на објавувањето на јавниот повик. Сепак, има случаи кога повикот бил отворен подолго (на пример, повикот во рамките на Програмата за конкурентност на Министерството за економија траел 4 месеци) или пак пократко (на пример, повикот во рамките на Програмата за инвестирање во животната средина на МЖСПП траел 15 дена).

Јавноста и транспарентноста на јавните повици се обезбедува преку објавување јавни повици во барем два дневни весника (еден на македонски и еден на албански јазик), на интернет-страницата на органите на државната управа и понекогаш на други тематски веб-локации, на пример www.konkurentnost.mk.

Голем дел од органите на државната управа **однапред** ги определуваат и објавуваат **елементите и процедурите за аплицирање**. Истите ги вклучуваат следниве генерални елементи за аплицирање: проектна идеја (релевантност, цел, влијание итн.), капацитети на организацијата (биографии на вработени/ангажирани, претходно искуство итн.) и буџет. Во извештаите нема информации или примери на апликациските форми. Ретко се случува однапред да се објават јасни и детални критериуми за избор на проекти.

Само МТСП во својот извештај известува за тоа дека организациите кои сакаат да го оспорат изборот на проектите на јавен повик имаат право на жалба.

66 Објавен во „Службен весник на РМ“ бр.130 од 26.10.2007 год.

2.2.2.1. СОСТАВ НА КОМИСИИТЕ И УЧЕСТВО НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО ИСТИТЕ

Од споделените информации може да се заклучи дека комисиите кои одлучуваат за изборот на проектите на јавни повици најчесто се **составени од вработени во органите на државната управа кој доделува средства**. Вклучувањето експерти или претставници на ГО е исклучок. Пример за позитивна практика во тој поглед е Министерството за здравство, односно Националната комисија за ХИВ, која управува со средствата за таа намена. Истата вклучува мешовита комисија која управува со програмата и ги разгледува пристигнатите проекти. Во нејзин состав се претставници на Министерството, други релевантни јавни институции (Институтот за здравје, МТСП), меѓународните организации (СЗО, УНИЦЕФ, УНФПА) и 4 члена на ГО. Иако е релевантно, регулирањето на прашањето за конфликт на интереси, не е предмет на извештаите на органите на државната управа.

2.2.2.2. СПРОВЕДЕНИ КОНСУЛТАЦИИ СО ЗДРУЖЕНИЈАТА И ФОНДАЦИИТЕ ВО УТВРДУВАЊЕТО НА ПРИОРИТЕТИТЕ

Иако *Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата на граѓани и фондациите* не го регулира прашањето за вклучувањето на засегнатите страни и крајните корисници во дизајнирањето на програмите и повиците за доделување средства, добра практика е во иднина да се вклучат претставници на засегнатите страни, со цел програмите и повиците да ги отсликаат нивните реални потреби. Генерална основа претставува *Кодексот на добрите практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политиките*[67], кој овозможува вклучување во процесот на креирање на политиките, чиј неотуѓив дел е нивната примена, т.е. преку финансирање проекти и имплементација на буџетот.

Во своите извештаи, органите на државната управа често немаат информации за спроведените консултации, односно известиле дека тие се **одржуваат ретко**. Доколку ги има, тие не се однесуваат на одделни повици, туку консултациите што ги спроведуваат за консултирање на засегнатите страни ги сметаат за стратешки и програмски документи, како консултации за приоритет на повиците. Ретки се случаите на стратегиско вклучување на здруженијата и фондациите (на пример, вклучување во дизајнирањето на Програмата за превенција на ХИВ, во рамките на Министерството за здравство), така што програмските прашања имаат приоритет за финансирањето/повиците.

2.2.2.3. ВИСИНА НА СРЕДСТВАТА ЗА ПОЕДИНЕЧНИ ПРОЕКТИ

Доколку се анализира висината на поединечно доделените грантови, може да се заклучи дека има **голема разновидност во висината** на финансиската поддршка меѓу органите на државната управа. Па така, најмала сума на поединечна финансиска поддршка во анализираните години е грантот од 10.000 денари, доделен од страна на Министерството за култура на Студентското

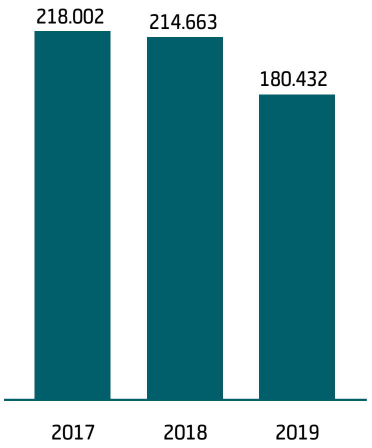
67 Објавен во „Службен весник на РМ" бр.99 од 22.7.2011 год.

археолошко здружение „*Аксиос*" за нивното меѓународно електронско студентско списание. Од друга страна, најголем поединечен грант во висина од 19,4 милиони денари е доделен на Боксерската федерација (деталите се дадени во Табела 16: Средства доделени на организациите според Законот за игрите на среќа и за забавните игри, со одлука на АМС). Во 2017 година најмалиот грант изнесуваше околу 266.000 денари, додека највисокиот 2,1 милион денари. Во 2018 година, најмалиот грант беше во висина од околу 91.000 денари, а највисокиот 2,7 милиони денари.

Од одделните извештаи на органите на државната управа може да се увиди дека **одредени организации се финансираат повеќекратно и за повеќе намени во текот на една година**. Исто така, на голем број организации им се доделени големи суми средства (на пример, повеќе милиони денари), а други се финансирани со мали суми средства (на пример, неколку десетици илјади денари). Со цел да се утврди просечната вредност на доделените средства по организација (во денари) за секоја година во анализираниот период е применета пресметка на аритметичка средина[68]. Од графичкиот приказ 15 може да се забележи дека **просечната вредност на доделените средства по организација од 2017 до 2019 година се намалува** од 218.002 денари на 180.432 денари, но напоменуваме дека просечната исплатена сума во 2019 година е врз база на податоци заклучно со 30 јуни.

***Графички приказ 15:** Просечна годишна вредност на доделените средства по организација (во денари)*

Просечно доделени средства во денари по организација во текот на една година



Иако има за цел да покаже колкав е просекот на доделените средства по организација, оваа мерка треба да се земе со резерва, бидејќи **постои енормна разлика помеѓу просекот на најголемите 30 приматели на средства и сите други организации кои биле поддржани преку државното финансирање на граѓанските организации**. На најголемите 30 приматели на средства во текот на секоја година (Графички приказ 16) им се доделени барем 2/3 од средствата со кои се финансираат граѓанските организации преку државното финансирање.

68 Аритметичката средина е пресметана откако целокупната сума доделени средства од буџетот на РСМ во тековната година е поделена со бројот на организациите кои добиле средства во тековната година. Доколку во повеќе наврати во текот на една година на организациите им е исплаќана одредена сума средства, прво се агрегираат сите суми што ги има добиено една организација, за да се утврди колку организации всушност добиле средства во текот на годината, па потоа тој број се дели со вкупната сума доделени средства.

Графички приказ 16: *Учество на најголемите 30 приматели на средства во вкупно доделените средства по години*

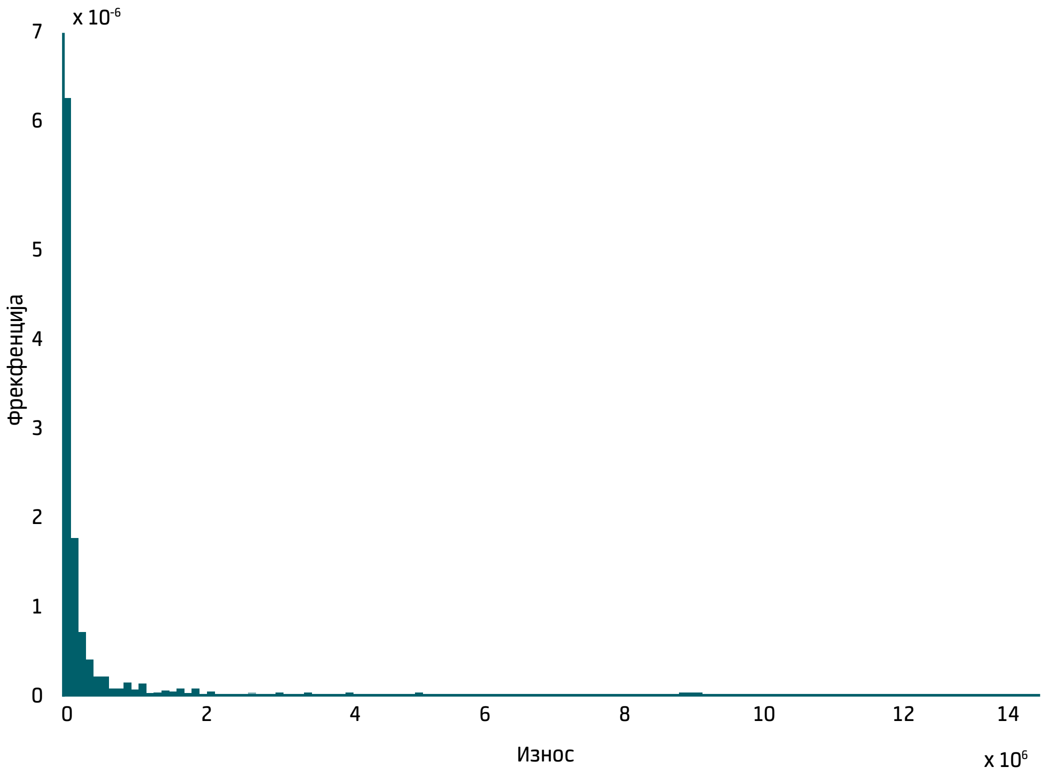
Од друга страна, 30-те организации кои примиле најмалку средства од државниот буџет во текот на една година, добиле само 0,02% од вкупно доделените средства од државниот буџет. Најголемиот број финансирани организации, според вредноста на доделените средства, добиле од 0 до 1 милион денари, односно во **просек 83% од организациите од државниот буџет добиле средства во вредност помеѓу 0 и 1 милион денари**.

Табела 18: Фреквенција на граѓанските организации според вредноста на доделените средства (во денари)

Година	Фреквенција				
	< 1.000.000 МКД	1.000.001 – 2.000.000 МКД	2.000.001 – 3.000.000 МКД	> 3.000.000 МКД	Вкупно организации во една година
2017	360	36	14	32	**442**
2018	439	43	15	46	**543**
2019	355	30	7	15	**407**
Вкупно	**1.154**	**109**	**36**	**93**	**1.392**

Од приказот во хистограмот (приказ на дистрибуција на нумеричките податоци) може да се констатира дека на најголемиот број организации кои биле финансирани од некој органите на државната управа во анализираниот период им се доделени минимални средства, во рамките на опсегот од 0 до 1 милион денари.

Табела 19: *Хистограм на граѓанските организации кои се јавно финансирани*



Ако се анализираат исплатите според контата, согласно *Класификацијата на расходите од буџетот* на РСМ, може да се утврди дека за секоја година поединечно повеќе од 2/3, **односно 68% од средствата што им се доделуваат на организациите, се од следниве две конта: 463110 - Трансфери до здруженијата на граѓани и 464990 - Други трансфери**. Доколку ги анализираме само контата 463, може да се констатира дека во 2017 година 29% од средствата доделени на организациите се исплатени по контата 463, а до првата половина на 2019 година преку контото 463 се исплатени 56% од средствата.

Табела 20: *Учеството на доделените средства од поединечни конта, во вкупно доделените средства за секоја година*

Конто	2017	2018	2019
464990	0,39%	0,42	0,17%
463110	0,28%	0,26	0,51%
463140	0	0,01	0,003%
463160	0,01%	0,02	0,02%
463190	0	0,01	0,03%
Други конта	0,32%	0,29	0,27%

Органите на државната управа кои имаат најголеми варијации[69] во однос на висината на доделените средства кон различни организации се: Фондот на ПИОМ на РСМ, Националната агенција за европски образовни програми и мобилност, АМС и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.

Табела 21: *Стандардната девијација (во денари) за вредноста на доделените средства кон граѓанските организации од страна на еден орган на државната управа – давател на средства*

Орган на државна управа/година	2017	2018	2019
Фонд за ПИОМ на РСМ - главна сметка	2.927.320	3.004.685	3.390.187
Национална агенција за европски образовни програми и мобилност	1.927.214	1.546.082	915.635
Агенција за млади и спорт	1.181.941	702.633	513.377
Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој	891.996	771.545	891.996

Конечно, во оваа анализа се примени статистички метод кој се нарекува анализа на варијанса (АНОВА)[70], со цел да се испита дали постојат значителни разлики во просечните вредности на доделените средства по организација од страна на органите на државната управа кои се даватели на средства. Од добиените резултати може да се констатира **дека помеѓу давателите на средства од органите на државната управа кон ГО не постои статистички значителна разлика во просечно доделените средства по организација.**

Ако резултатите од АНОВА-анализата се надоврзат на резултатите од хистограмот може да заклучиме дека **државата, генерално, доделува големи суми средства на една или на неколку организации, а доделените износи на сите други организации се минимални**, со што пресметката на просечно доделените суми дава искривена слика за просекот средства што се доделуваат на една организација во текот на една година.

69 Во рамките на статистичката анализа се пресметува стандардната девијација на секој давател на средства, со цел да се утврди колкаво е отстапувањето од средната вредност на средствата доделени на граѓанскиот сектор кај еден орган на државната управа кој е давател на средства. Колку е поголема стандардната девијација, толку е поголема разликата во вредноста на доделените средства на граѓанските организации од страна на еден орган на државната управа кој е давател на средства.

70 Во современите деловни примени на статистичките анализи, постојат бројни ситуации кои бараат споредби на разликите во варијабилитетот на две основни маси врз основа на случајно избрани примероци, односно значајноста на разликите меѓу варијансите на независно избраните примероци. Истовремено, за да ја испитаме еднаквоста на аритметичките средини на повеќе маси, го користиме статистичкиот метод што се нарекува анализа на варијанса (во литературата познат како ANOVA).

2.2.3. НАЧИН НА ИЗВЕСТУВАЊЕ, МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

НАЧИН НА ИЗВЕСТУВАЊЕ

Кодексот на добрите практики за финансиска поддршка на здруженијата и фондациите, во член 7, го уредува јавното објавување на проектите на интернет-страниците на органите на државната управа. Исто така, Кодексот го уредува и рок во кој истите треба да бидат објавени. Според член 6, во рок од 30 дена од истекот на рокот за поднесување на пријавите по објавениот повик, органот на државната управа ги распределува средствата до здруженијата и фондациите. Органите на државната управа, во рок од 10 дена од денот на изборот направен од страна на Комисијата по објавениот повик, писмено ги известуваат сите здруженија и фондации кои поднеле пријава за резултатите од јавниот повик. Известувањето се испраќа директно до апликантите, а резултатите најчесто се објавуваат и на интернет-страниците на органите на државната управа. Некои органи на државната управа испраќаат известување и во „Службен весник на РМ" или во дневните весници. Објавите понекогаш тешко можат да се најдат на страниците на органите на државната управа , а тогаш кога ги има, тие вклучуваат само основни информации за името на здружението или фондацијата, сумата на доделените средства (на пример, Министерството за култура) итн.

Овој *Кодекс* не ги уредува начините, а органите на државната управа не дале информации за тоа како ги **известуваат неуспешните апликанти**. Единствено Министерството за здравство известило дека јавно ги објавува договорите за проектите, но тоа не можеше да се утврди на интернет-страницата на Министерството.

Кодексот не уредува **можност за жалба**, но МТСП е единствениот орган на државната управа што известил дека го уважува таквото право и дава можност на организацијата да се жали до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, во рок од осум дена од приемот на решението.

Мониторингот или евалуацијата на проектите се реткост или се вршат институционално, со увид во проектните извештаи и нивно преточување во извештај до Владата за реализација на одредена програма или јавен повик. Теренските посети на проектите се ретки и ги извршуваат само МТСП и ФИТР.

3 НАОДИ ОД КОМПАРАТИВНАТА АНАЛИЗА НА МОДЕЛИТЕ ЗА ДРЖАВНО ФИНАНСИРАЊЕ ОД ДРУГИТЕ ЗЕМЈИ

Ова поглавје се состои од анализа на основните елементи на државното финансирање во земјите, кои имаат воспоставени механизми и пристапи кон финансирањето на граѓанските организации кои можат да послужат како добар пример или како инспирација за подобрување на состојбите во РСМ. За споредба, изборот на земји (Естонија, Шкотска, Словенија, Хрватска и Србија) е направен врз база на достапните извори и информации. Анализата ги опфаќа оние аспекти и елементи кои се од интерес за компаративната споредба со практиката и извештаите на органите на државната управа на РСМ за периодот од 2017 до првата половина на 2019 година и е целосно заснована на десктоп-анализата на постоечките документи и студии.

3.1. ПРАВНА РАМКА И ФИНАНСИСКИ ИЗВОРИ

Во другите земји, правната рамка за државното финансирање се заснова на **Законот за буџет**, но често и на **законите со кои се регулираат специфичните буџетски приходи**, како што е Законот за игрите на среќа и за забавните игри, и на специфичните даноци (алкохол, тутун, загадување, итн.). Исто така, основата за доделување се црпи од Законот за буџет или од **секторските закони во областите** каде што се финансираат активностите и проектите на граѓанските организации. Конечно, процедурите за дизајнирање, спроведување и известување често се дополнети со специфични подзаконски акти (правилници или насоки) кои **претставуваат системски процедури (задолжителни или не)** што ги следат органите на државната управа во државното финансирање на граѓанските организации.

Во **Естонија** е воспоставен комплементарен систем што се заснова, пред сè, на *Актот за коцкарски данок*[71] (вклучително и лотарија) и на *Актот за акцизи за алкохол, тутун, гориво и електрична енергија*[72]. Во смисла на процедурите за доделување средства, постојат одделни секторски правилници или правила воспоставени од одреден орган на државната управа. Во 2012 година беа донесени необврзувачки *Насоки за финансирање на граѓанските организации од државниот буџет*.

Во **Шкотска,** доделувањето на средствата се потпира на буџетот и на *Националниот акт за лотарија од 2016 година*, кој пак претставува основа за широк спектар средства доделени на организациите по различни основи.

71 https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013105/consolide

72 https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112013012/consolide

Во **Словенија**, пристапот е сличен како системот во РСМ. Како основа за финансирање се користат генералните акти (на пример, Законот за јавното финансирање), но и специфичните секторски закони. Во делот на уредувањето на процедурите за доделување пристапот е сличен, односно постои специфична секторска регулатива (на пример, во секторот култура, спорт, воени ветерани). Сепак, за секторите каде што нема дефинирани специфични правила, органите на државната управа се водат од *Правилата за процедурата за имплементација на буџетот*[73].

Во **Хрватска,** средствата се црпат пред сè од *Законот за игрите на среќа и забавни игри*[74], но и од специфичните даноци, на пример данокот за животна средина, радиодифузната такса итн. Секако, генерална основа за доделувањето средства е и *Законот за буџетот,* со тоа што процедурата за доделување е дефинирана во *Уредбата за критериумите, стандардите и процедурите за финансирање и склучување договори за проекти од општ интерес што ги спроведуваат здруженијата,* која е донесена во 2015 година, со што ќе се надомести необврзувачкиот Кодекс. За полесна имплементација е донесен и Прирачник, како упатство за претставниците на јавните институции кои доделуваат средства на организациите.

Во **Србија** е определена посебна буџетска линија 481 - Субвенции/грантови за непрофитните организации, преку која се финансираат организациите, иако во практиката тоа вклучува поширок спектар организации (на пример, религиски или јавни институции). Исто така, основа за давањето средства на организациите е и *Актот за игрите на среќа*. Во делот на процедурите правна основа даваат средствата собрани преку *Законот за здруженијата,* како и *Законот за завештанијата* (endowement) *и фондациите* и околу 30 други закони за специфични сектори. Сепак, *Уредбата за начините за поттикнување или недостигот на дел од средствата за програмите од јавен интерес што ги спроведуваат здруженијата, ги* определува елементите за доделување поддршка за програмите и проектите на граѓанските организации.

3.1.1. ВИСИНА НА СРЕДСТВАТА, ТРЕНДОВИ И ДОДЕЛЕНИ СРЕДСТВА

Иако висината на средствата доделени преку државното финансирање на ГО во земјите земени како предмет на оваа анализа е значително поголема, и бројот на организациите кои дејствуваат и црпат средства од државата во истите земји е многу поголем. Оттаму, споредбата е можна во две насоки. Прво, може да се споредува уделот на државното финансирање во вкупните приходи на ГО. Врз база на расположливите податоци (од 2014 г.), **уделот е над 30%, односно во Шкотска околу 35%, во Словенија околу 39% и во Хрватска околу 34%.** Второ, во споредба со уделот на приходите на ГО во бруто-домашниот производ (БДП), **уделот се движи од 0,74% (Србија, 2013 г.) до 3,6% (Шкотска, 2013 и 2014 г.).** Конечно, генералните трендови за годините за кои беа достапни податоци (2012-2014) покажуваат **дека трендовите на финансирање се стабилни**, со мали осцилации во одделни години, со тоа што во Шкотска и во Хрватска има тренд на зголемување, а во Словенија тренд на намалување на државното финансирање.

73 http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7654

74 https://www.zakon.hr/z/315/Zakon-o-igrama-na-sre%C4%87u

Табела 22: Споредба на основните финансиски параметри во другите земји

	РСМ		Естонија			Шкотска			Словенија			Хрватска			Србија		
	2018		2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2103	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Број на регистрирани ГО (здруженија, фондации, сојузи)	**8.924**	**8.924**	31.562	30.247	31.477	18.278	18.494	19.113	23.891	24.502	25.361	47.987	50.806	52.450	N/A	N/A	26.129
Вкупни приходи на ГО (мил. МКД/ЕУР)	**7.779**	**126.802**	N/A	N/A	N/A	5.800	6.200	6.500	749	743	764	N/A	631	660,2	N/A	255	N/A
Приходи на ГО од државно финансирање (централно и општини) (мил. МКД/ЕУР)	**531**	**8,664**	N/A	N/A	147,3	2,110	21,600	/	298	288	291	206,3	215,4	223,2	N/A	N/A	N/A
% -на државно финансирање во вкупните приходи на ГО	**6,8%**	**6,8%**	N/A	N/A	N/A	35.8%	34,3%	/	3,8%	38,7%	38.2%	N/A	34%	33.7%	N/A	N/A	N/A
Приходи на ГО од државно финансирање на централно ниво (мил. МКД/ЕУР)	**418**	**6.8**	N/A	N/A	N/A	1.030	1.070	/	199	193	193	69	76	87	47	51	63
БДП (мил. МКД/ЕУР)	**658 053**	**10,5**	18.100	19.000	19.100	164	170	178	35.988	35.908	37.303	44.200	44.100	43.900	36.200	40.400	39.200
Удел на ГО приходите во БДП	**0,8 %**	**0,8%**	N/A	N/A	0,77 %	3,5 %	3,6 %	3,6 %	2,08%	2,07%	2,05%	N/A	1,4%	1,5%	N/A	0,74%	N/A

Извор: Форбици, Горан, Костанјевец, Моника (2016): Comparative Analysis of Systems of Public Funding of CSOs, МЦМС и други извори

3.1.2. ОРГАНИЗАЦИСКА ПОСТАВЕНОСТ НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

Во сите земји кои се земени предвид во оваа анализа, системот за финансирање е поставен **децентрализирано,** со што органите на државната управа (министерствата, агенциите и другите органи) распределуваат средства во својата област на дејствување. Сепак, во некои од земјите е воспоставен **посебен орган или (независна) институција** на која ѝ е доверена улогата да управува со еден специфичен фонд државни средства, во **насока на поддршка на ГО и нивниот развој** (на пример, Естонија и Хрватска) и финансирање на активностите во одделни области од интерес за ГО (на пример, Шкотска).

Во **Естонија**, доделувањето средства се врши на **децентрализиран начин**, преку министерствата и агенциите, сите во својата област на дејствување. Сепак, во Естонија е воспоставена *Национална фондација за граѓанско општество*. Фондацијата е воспоставена во 2008 година. Целта беше да се обезбедат средства за организациите надвор од програмските и проектните средства, преку министерствата кои комплементарно би помогнале во одржливоста на организациите и на граѓанското општество. Финансирањето на фондацијата достига околу 2,48 милиони евра годишно.[80]

Шкотскиот систем е, исто така, пример на **децентрализиран систем** на доделување средства. Во системот се вклучени 12 јавни тела (Non-departmental Public Bodies), од кои две доделуваат најмногу средства. Creative Scotland доделува средства во областа на културата и креативните индустрии, а Sportscotland е национална агенција за спорт која дистрибуира средства од лотарија. Има и дополнителни тела кои дистрибуираат средства од лотарија, како што се Big Lottery Fund, Heritage Lottery Fund и Voluntary Action Fund.

Во **Словенија**, системот е **децентрализиран** преку министерствата, нивните одделенија или други јавни тела.

Во **Хрватска** постои **децентрализиран модел** на доделување средства, кој вклучува разни министерства или јавни тела. Во 2003 година е воспоставена Националната фондација за граѓанско општество (Заклада), која главно дистрибуира средства од лотарија и е единствена од тој вид во регионот на Југоисточна Европа. Најголем дел од средствата се доделуваат на локално ниво, дури 60% од вкупните средства.

Во **Србија**, системот е **децентрализиран**, така што повеќе од 20 јавни тела дистрибуираат средства од буџетската ставка 481. Иако многу мал дел, системот се користи за кофинансирање на ЕУ-проекти имплементирани од страна на организации, преку Канцеларијата за соработка со ГО.

75 Според анализа содржана во Стратегија за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор 2018–2020 година.

76 Ibid.

77 Ibid.

78 Предвид се земени податоци достапни преку одделни извештаи на органите на државната управа: 418.640.521 МКД (6.823.806 ЕУР) од централниот буџет и 112.889.294 МКД (1.840.086 ЕУР) од буџетите на 40-те општини.

79 http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?id=140&rbr=3104

80 Форбици, Горан, Костанјевец, Моника (2016): Comparative Analysis of Systems of Public Funding of CSOs, МЦМС, стр. 31

3.1.3. ВИДОВИ ПОДДРШКА

Во сите опфатени земји, освен проектна поддршка, постои и правна можност за доделување специфичен вид поддршка – **институционална поддршка** и **кофинансирање на проекти,** кои се клучни за потребите и за развојот на ГО. Практиката покажува дека институционалната поддршка се спроведува преку **посебни тела или независни институции,** кои го дизајнираат, спроведуваат и набљудуваат таквиот вид поддршка насочена кон развој на ГО во специфични области. Таква е практиката во Естонија, Шкотска, Словенија и во Хрватска. Исто така, кофинансирањето на проектите на ГО, пред сѐ со цел да помогнат во обезбедувањето дополнително финансирање за реализација на проектите (најчесто во 10-20% од целокупната вредност) е практика во земјите каде што ГО црпат средства од странските донатори, пред сѐ од **Европската Унија**, на пример Хрватска и Србија.

Во **Естонија**, оперативните грантови се практика на Националната фондација за граѓанско општество и на некои министерства (министерствата за надворешни работи, внатрешни работи, образование, наука и животна средина). Честопати тие се базираат на долгогодишни договори и на традицијата на соработка.

Во **Шкотска**, оперативните грантови се користат за поддршка на организацискиот развој, на пример The Third Sector Early Intervention Fund, и за поддршка на инвестициските проекти во организациите и во социјалните претпријатија во малите заедници (Resilient Scotland's Start & Grow and Making Enterprise Happen investment programmes). На тој начин, постои баланс меѓу таргетираните проекти/акциските грантови и грантовите за оперативна поддршка на организациите.

Во **Словенија**, оперативните грантови се реткост, со исклучок на финансирањето на организациите кои се занимаваат со хуманитарна дејност или со поддршка на луѓето со попреченост (хендикеп) преку Foundation for disabled people's organizations and humanitarian organizations in the Republic of Slovenia (FIHO). Оперативниот грант ги покрива оперативните (overhead) трошоци, но често е условен со функционирањето на програмата што се финансира. Сепак, дел од другите програми дозволуваат дел од средствата да се наменат за развој на организацијата или за набавка на опрема, што е типична и честопати клучна додадена вредност на оперативните грантови.

Како пример за кофинансирање се наведува **признавањето на волонтерската работа** од страна на организациите. Тоа се реализира преку *Актот за волонтирање* и механизам кој налага задолжително признавање на волонтерската работа како кофинансирање проекти финансирани од страна на органите на државната управа. Сепак, честопати волонтерската работа се признава како кофинансирање на други организации. Со специјален правилник и регистар се дефинира вредноста на волонтерската работа: 13 евра за организациска работа, 10 евра за содржинска/експертска работа и 6 евра за друг вид волонтерска работа.

Во **Хрватска**, институционалната поддршка е вториот најчест тип поддршка на организациите. Во 2014 година, 75 организации беа финансирани преку повик за развој на нивните капацитети, со вкупно 137.530.581,95 ХРК (18,4 милиони евра или 10,7% од сите алоцирани средства).[81] Класичен облик на институционална поддршка доделува Националната фондација за развој на граѓанското општество (Заклада), која во 2014 година додели 1,6 милиони евра, а во 2015 година 1,64 милиони евра.

81 Форбици, Горан, Костанјевец, Моника (2016): Comparative Analysis of Systems of Public Funding of CSOs, МЦМС, стр. 59-60.

Канцеларијата за соработка со граѓанските организации воспостави механизам преку кој од април 2011 година ГО можат, со исполнување на одредени услови, да добијат поддршка во висина на потребното кофинансирање за ЕУ-проектите. Во периодот до 2016 година, на тој начин беше обезбедена поддршка за задолжително кофинансирање на проектите на 450 организации. Тој начин на поддршка продолжи со зачленување на Република Хрватска во ЕУ и со користење на структурните фондови за поддршка на задолжителното кофинансирање на граѓанските организации при имплементацијата на ЕУ-проектите.

Во **Србија** постои законска можност за доделување оперативна поддршка, но таа не е доуредена. Канцеларијата за соработка со ГО во неколку наврати обезбеди дел од задолжителното кофинансирање на ЕУ-проектите имплементирани од страна на организациите. Министерството за култура има механизам преку кој ги кофинансира проектите од странските донатори, со цел да им олесни на организациите во обезбедувањето на задолжителното кофинансирање. Типичен пример е кога Министерството кофинансира 30% од учеството, а самата организација треба да кофинансира само 10% од учеството (вкупно 40% барано учество на проектот).

3.1.4. ПОСТАПКА, НАЧИН НА ОБЈАВУВАЊЕ НА ПОВИЦИТЕ, КРИТЕРИУМИ И ПРИОРИТЕТИ

Иако во голем дел од земјите институциите **немаат правна обврска** за спроведување консултации со ГО во врска со дизајнирањето на програмите и повиците, сепак тоа е често во практиката. Правна обврска постои само во Естонија.

3.1.4.1. КОНСУЛТАЦИИ ЗА ПРИОРИТЕТИТЕ

Во **Естонија**, постои правна обврска за јавните институции да вклучат организации во процедурата за доделување јавни средства. Таа обврска е наметната *во Прирачникот за финансирање од државниот буџет*. Во делот на планирањето, тие се обврзани да се вклучат во дизајнирањето на моделот за финансирање, како и во подготовката на јавните повици.

Во **Шкотска** нема законска обврска, но во практиката Heritage Lottery Fund Scotland и Voluntary Action Fund имаат органи кои одлучуваат за дистрибуција на нивните фондови што се состојат од разновидни претставници (на пример, приватниот и јавниот сектор, волонтерите или граѓаните), иако тие не се директно избрани од страна на граѓанските организации.

Во **Словенија**, исто така, нема законска обврска, но во практиката неколку институции (на пример, Канцеларијата за невладините организации во Министерството за јавна администрација) спроведуваат консултации пред објавувањето на секој повик.

Во **Хрватска,** вклученоста не е обврзувачка, но како правна основа се користи *Кодексот на добрите практики за консултирање со заинтересираната јавност во процедурите за донесување на законот и другите подзаконски акти*, кој во практиката се однесува и на консултирање и вклучување на организациите во планирањето на дистрибуцијата на јавните средства.

Во **Србија** нема правна обврска, а вклученоста зависи од интересот и од подготвеноста на одделна институција.

3.1.4.2 ОБЈАВУВАЊЕ ПОВИК/ОГЛАС, ЕЛЕМЕНТИ ОПФАТЕНИ ВО ПОВИКОТ (ФОРМА, КРИТЕРИУМИ, РОКОВИ ИТН.)

Јавноста, транспарентноста и еднаквиот пристап на апликантите и процедурата за доделување средства е уредена со **подзаконски акти**, често во секој од органите на државната управа што **поединечно** доделува средства. Сепак, во сите **провејуваат основни елементи и процедури** кои се почитуваат во практиката.

Во **Естонија** има неколку правилници и правила за процедурите што се применуваат, но во практиката се следат следниве минимални стандарди за објавување повици: објавување на критериумите за селекција, лесно достапни апликациски документи, јасно назначен рок, достапна информација за целокупниот буџет и за индивидуалниот грант.

Во **Шкотска**, институциите на своите интернет-страници континуирано објавуваат информации за своите програми. Кога е отворен повик, тој обично се состои од следниве елементи: информации за приоритетите, подобноста, вкупниот буџет и висината на индивидуалниот грант, апликациската процедура, апликациската документација и роковите. Во практиката, институциите објавуваат и детали, т.н. *чекор-по-чекор* објаснувања за аплицирање. Честопати е дозволено двофазно аплицирање, со првично поднесување кратка проектна идеја, односно концепт. Во некои случаи има промена на концептот, согласно развојот на идејата во целосна апликација.

Во **Словенија**, *Правилникот за процедурата за извршување на буџетот* налага повиците да бидат објавени во Службен весник, додека правилата во одредени области бараат повиците да се објават на интернет-страницата на органот кој го спроведува повикот и во другите медиуми. Правилникот, исто така, ги одредува минималните елементи што треба да ги содржи повикот: правна основа, предмет на повикот, критериуми за подобност, критериуми за селекција, вкупен буџет и рок и процедура за поднесување. Исто така, определена е содржината на апликациските документи: информација за предметот на финансирање, висината на грантот, начинот на одредување на висината, пример на договор, критериуми за селекција, придружни документи, орган кој одлучува и процес на жалба. Пред објавување на повикот, експертската комисија ги разгледува документите, со цел да се утврди дека истиот може да резултира со успешни апликации. Иако не е задолжителна, во практиката се објавува и евалуациска рамка.

Во **Хрватска** има систематски пристап кон објавувањето на годишните планови за јавните повици и тие се објавуваат во рок од 30 дена од усвојувањето на буџетот. Годишниот нацрт-план вклучува: име на институцијата, име на повикот, кога ќе биде објавен, буџетот, висината на грантот, бројот на проектите итн., а повиците мора да се објават на интернет-страницата на институцијата и на Канцеларијата. Повикот треба да биде отворен барем 30 дена. На пример, во 2014 година околу 78% од повиците се објавени според процедурата. Подготовката на повикот ја води или институција или посебна комисија воспоставена за таа цел.

Во **Србија**, повиците се објавуваат на интернет-страницата на институцијата и на унифицираниот портал *е-Управа*. За објавување повик се задолжителни следниве елементи: предметот или темата, подобните ентитети, рокот, буџетот, времетраењето и критериумите за селекција. Рокот за доставување на проектите не може да биде пократок од 15 дена, но истиот не се почитува секогаш во практиката.

3.1.4.3. ОДЛУЧУВАЊЕ (СОСТАВ И ВИД НА КОМИСИИТЕ И ВКЛУЧЕНОСТ НА ГО ВО ИСТИТЕ)

Сите земји имаат различен пристап кон одлучувањето. Најчесто се формираат **посебни стручни/експертски комисии** кои ги разгледуваат и одлучуваат за пристигнатите проекти. Притоа, постои специфична практика за регулирање на конфликтот на интереси.

Во **Естонија**, Правилникот налага комисија да спроведе независна евалуација на пристигнатите пријави.

Во **Шкотска**, секоја институција има свој пристап, но во сите институции се формира тело или комисија која одлучува за пријавите. Исто така, често се користат оценувачи (assessors), кои подготвуваат ранг-листа и на тој начин ја олеснуваат работата на комисијата, односно телото кое одлучува. Дозволен е пристапот до сите финансирани проекти, а институциите имаат свој начин на објавување на податоците за секој финансиран проект.

Во **Словенија**, експертска комисија назначува одговорно лице од институцијата која има објавено јавен повик. Комисијата се состои од барем 3 члена и има задача да ги отвори пристигнатите проекти, да ги оцени и да предложи преферентна листа за финансирање. Постојат правила кои ја дефинираат забраната за конфликт на интереси. Комисијата подготвува записник.

Во Хрватска, за пристигнатите проекти одлучува експертска комисија составена од членови на институции, организации, академски и независни експерти. Вработените во институцијата не можат да бидат членови на комисијата за одлучување. *Уредбата за критериумите, стандардите и процедурите за финансирање и договарање на програмите и проектите од јавен интерес спроведувани од здруженијата* претставува правна основа за учество на организациите во комисиите за оценување.

3.1.4.4. ОБЈАВУВАЊЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ (ВКЛУЧИТЕЛНО И ИЗВЕСТУВАЊЕ НА ОДБИЕНИТЕ)

Во некои земји постои правна обврска за **јавно објавување на резултатите** од доделувањето на средствата и тоа е воспоставено како добра практика. Има примери каде што институциите сами ги објавуваат **договорите за финансирање** (Естонија). Има примери кога известувањето до апликантите е **двостепено** (прво нотификација), со цел на организациите да им се овозможи право на жалба. Информациите за **известување на одбиените** и **содржината на одговорите**, со цел организациите да можат да ги подобрат своите проекти и идеи, не се достапни во анализите.

Во **Естонија** нема правна обврска, но постои добра практика на сите пријавени да им се достави содржаен одговор во врска со нивната апликација. Резултатите од оценувањето се објавени на интернет-страницата на институцијата, додека некои од институциите ги објавуваат и договорите и извештаите.

Во **Словенија,** правилата налагаат одлуката за избор на апликациите да се објави во рок од два месеца од почетокот на оценувањето. За повиците во сферата на културата, апликантите прво добиваат известување (нотификација) за нацрт-одлуката на која имаат прво на жалба и

истата може да резултира со промена на одлуката. Одлуката за селекција на поддржаните проекти мора да биде поткрепена со информација за неуспешните проекти. Повиците вклучуваат информација и рокови за право на жалба, иако таквото право секако постои и секој апликант може да поведе постапка пред Административниот суд. Резултатите се објавуваат јавно.

Во **Хрватска,** рокот за донесување на одлуката е 120 дена од поднесувањето на апликацијата, додека рокот за известување на апликантите е 8 дена од денот на донесувањето на одлуката. Известувањето треба да биде поткрепено со податоци за исполнувањето/неисполнувањето на условите од повикот. Во 2014 година имаше 219 приговори, од кои 49 беа позитивно решени (прифатени).

Во **Србија**, законската обврска налага објавување на ранг-листата на поднесените проекти и одлуката за доделените проекти.

3.1.4.5. УСЛОВИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ (ОСОБЕНО ПРЕДФИНАНСИРАЊЕ) И СКЛУЧУВАЊЕ ДОГОВОРИ

Бидејќи ГО имаат ограничени средства или воопшто не поседуваат сопствени средства, начинот и висината на предфинансирањето на проектите е еден од клучните елементи за нивната способност тековно и без поголеми проблеми да ги реализираат своите активности. **Во секоја земја постои можност за предфинансирање на проектите.** Истата варира од 100-процентно покривање од почетокот на спроведувањето на проектите (Естонија и Шкотска), додека во другите висината на предфинансирањето е ограничена (Словенија и Хрватска).

Во **Естонија** нема ограничувања во правната рамка за предфинансирањето, или 100-процентно покривање на трошоците, па така предфинансирањето е честа практика. Кај оперативните грантови, предфинансирањето е 100-процентно, иако има случаи на доцнење, додека кај проектите грантови предфинансирањето е во висина до 90% од почетокот на спроведувањето на проектот.

Во **Шкотска** постои практика на предфинансирање, а предфинансирањето на малите проекти е во висина до 100%.

Во **Словенија,** буџетските правила дозволуваат предфинансирање во максимална висина од 30% од целокупната вредност на проектот. Предфинансирањето може да биде повеќекратно, со тоа што организацијата поднесува извештај за потрошените пари и побарува ново предфинансирање, повторно во максимална висина од 30%. Во одредени услови е дозволено признавање на волонтерската работа како кофинансирање.

Во **Хрватска** има пет модели на финансирање, од кои четири вклучуваат предфинансирање, што се движи во висина од 30% до 80% од висината на грантот (кај повеќегодишните грантови 80% од проценетата вредност на годишно ниво).

3.1.5. НАЧИН НА ИЗВЕСТУВАЊЕ, МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

Институциите најчесто налагаат формати за известување, со што поголем фокус се става на финансиското известување. Сепак, потребна е натамошна стандардизација и пропорционалност во известувачките барања кон ГО. Во некои земји (Хрватска и Србија[82]) институциите подготвуваат посебен збирен извештај за преглед и отчетност на сите државни средства доделени на ГО во одредена година.

Во **Естонија** секоја институција го одредува форматот на финансиското и наративното известување, а повеќе внимание се посветува на финансиското известување. Честопати, институциите на своите страници објавуваат извештаи, вложувајќи напор и заложба сами да ги објавуваат извештаите за проектите кои се јавно финансирани. Постои практика за мониторинг, во насока на проверка на реализацијата на целите и приоритетите на програмите.

Во **Шкотска,** институциите објавуваат извештаи за спроведените проекти, но не со исто ниво на детали, т.е. недостига стандардизација на истите. Различните рокови и формати за известување се предизвик за организациите. Некои од управувачките тела спроведуваат посебни програмски евалуации, со цел да се утврдат нивните достигнувања и влијанија.

Во **Словенија**, известувањето е задолжително, со што се почитува принципот на пропорционалност. За мали проекти е потребно да се поднесе само завршен извештај. Нема задолжителни или детални правила за мониторинг, но некои институции спроведуваат евалуации на програмите/повиците (на пример, Министерството за јавна администрација) или објавуваат годишни извештаи за сите спроведени или поддржани проекти (на пример, Институтот за социјална заштита). Нема насоки за евалуација или мониторинг, но неколку министерства спроведуваат исти, со цел да се утврдат ефикасноста и ефективноста на финансираните проекти.

Во **Хрватска**, *Уредбата* (член 34) ги дефинира правилата за известување и мониторинг. Во практиката, голем дел од институциите вршат и теренски посети (повеќе од половина проекти во 2014 г.).

Во **Србија**, *Уредбата* налага квартално известување, освен во случаите на проекти кои траат помалку од 6 месеци. Канцеларијата за соработка со ГО објавуваше годишни сумарни извештаи за сите проекти и активности финансирани од страна на буџетот. Последниот збирен извештај што е објавен е за 2015 година.[83]

82 Заклучно со 2016 г.

83 https://www.civilnodrustvo.gov.rs/подстицајно-окружење/транспарентно-финансирање/збирни-извештај.120.html

4 ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

4.1. ЗАКЛУЧОЦИ

Финансиската поддршка на ГО со средства од буџетот е уредена во Законот за здруженијата и фондациите (член 49) и во Законот за игрите на среќа и за забавните игри. Но постојат и други закони во кои е предвидена можноста за финансиска поддршка на здруженијата и фондациите. ЗЗФ во член 49 го уредува финансирањето на ГО со средства од буџетот, но и со средства од буџетите на општините, општините во Град Скопје и Град Скопје. При доделувањето на средствата на организациите во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година, во голем број случаи како правна основа за доделување на средствата се користат и специфични законски основи, директно поврзани со делокругот на работата на органите на државната управа што ги доделуваат средствата. Некои органи на државната управа (МЗВШ, МТСП и АМС) имаат воспоставено интерни правилници со кои се регулира процедурата на доделување на средствата.

Во рамките на буџетските активности, Правилникот за класификација на расходите предвидува посебно конто, односно буџетска ставка 463 - Трансфери до невладините организации, според која органите на државната управа, како буџетски корисници, треба да го планираат финансирањето на ГО. Сепак, анализите покажуваат дека буџетските корисници за оваа намена предвидуваат средства (понекогаш и значителни) и преку други ставки, како на пример: 464 - Разни трансфери, 472 - Плаќања бенефиции од Фондот за ПИОМ, 425 - Договорни услуги и др.

Еден од клучните наоди е дека органите на државната управа во своите извештаи не даваат детално известување за висината на финансирањето, па оттука следува потребата за реформирање на системот на планирање, буџетирање и известување, што ќе овозможи целосен увид во државното финансирање на ГО во РСМ. Истовремено, освен здруженијата и фондациите, согласно дефиницијата од Законот за здруженија и фондации, **со државното финансирање на ГО се опфатени и други организациски облици,** како Црвениот крст, спортски клубови и федерации, комори и др., што оневозможува да се добие точна претстава за вистинскиот опсег на државното финансирање и тоа да се насочи кон остварување на јавно (а не на приватно) добро.

Според одделни извештаи за 2017, 2018 и за првата половина на 2019 година, зголемен е трендот на доделување и трансфер на средства кон организациите. Но, споредбено со претходните периоди од кога се следи државното финансирање на ГО во РСМ, трендот е стабилен. Досега, најмногу средства се доделени во 2018 година (418.640.521 денари), а за 2019 година се планирани уште поголеми средства, односно 516.688.000 денари. Со овој извештај, за првпат се добива

увид во финансирањето на ГО од страна на општините во 2017 и 2018 г. Ако се земат предвид податоците, во 40-те општини во 2017 година беа доделени 107.322.029 денари, а во 2018 година 112.889.294 денари, средства од буџетите за ГО. Додека со уделот во БДП, ГО од РСМ (со удел од 0,8%) се движат некаде на средината, во споредба со другите земји, во однос на уделот на државното финансирање во приходите на ГО, ГО во РСМ се далеку зад другите земји, со удел од 6,8%. Сепак, треба да се земе предвид и тоа дека од извештаите од органите на државната управа се добива само ограничена слика за состојбите.

Со дополнителна анализа на трансакциите кои се реализирани преку Трезорот на МФ до организациите (по основното конто 463 - Трансфери до невладините организации, како и според клучните зборови асоцирани со ЗФ), се добива поширок увид во државното финансирање на ГО. Така, може да се утврди дека државното финансирање на ГО изнесува 0,3% од буџетот на РСМ во 2017 година, 0,4% од буџетот за 2018 година и 0,26% од буџетот за првата половина на 2019 година или, во апсолутен износ, финансирањето на организациите изнесува 619.440.000 денари во 2017 година, 839.953.000 денари во 2018 година и 267.408.000 милиони денари до 30 јуни 2019 година. Дополнително, увидот во траснферите ја дополнува сликата за финансирањето на локално ниво: во 2017 година се исплатени нешто помалку од 356 милиони денари, а во 2018 година 355,5 милиони денари од страна на сите општини кои предвиделе средства за оваа намена**, средства кои претставуваат 1,17% од вкупните буџети на општините, што претставува значително поголем износ од процентот што се одвојува од централниот буџет (во просек, 0,35%).** Со удел од 0,8% во БДП, ГО од РСМ се над просекот во регионот, но според уделот на државното финансирање во вкупните годишни приходи на ГО, кој изнесува 6,8% (според извештаите од органите на државната управа), односно 15% (според извештаите од Трезорот), државата учествува со двојно помал удел од просекот во голем дел од ЕУ-земјите (околу 30%). Од општините, најголем давател е Град Скопје, со доделени 42 милиона денари за 2017 година, односно 41 милион денари за 2018 година. Од аспект на процентот од вкупниот буџет на општината, Радовиш е општина која одвоила најголем процент од својот буџет за поддршка на невладините организации, односно 4,59% за 2017 година или 5,42% за 2018 година.

По органите на државната управа, најмногу средства доделило Министерството за култура, а потоа следуваат Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за млади и спорт. Тренд на зголемување на средствата е присутен кај сите органи на државната управа, освен кај Министерството за одбрана, Министерството за економија и Министерството за животна средина и просторно планирање. Најголем дел од средствата се доделени според јавен повик. Доделувањето средства преку јавен повик или оглас, органите на државната управа го толкуваат многу широко, вклучувајќи ги и средствата што се даваат годишно, врз база на одлука на Владата и согласно Законот за игрите на среќа и за забавните игри или пак спортски организации од страна АМС. Доколку ги исклучиме тие средства, за околу 50% од доделените средства за кои известуваат органите на државната управа може да се смета дека се доделени преку јавен повик.

Системот на државно финансирање на ГО функционира на децентрализирана основа, со што органите на државната управа планираат и црпат средства од буџетската ставка 463, за финансирање на активностите и проектите на здруженијата и фондациите, во рамките на нивните редовни буџетски активности. Но, одделни извештаи на органите на државната управа не вклучуваат детални информации за процесот на нивното буџетско планирање, што се однесува на алокацијата на средства за ГО.

Во периодот од 2017 година до првата половина на 2019 година, корисници на доделените средства беа 1.660 организации (според одделни извештаи на органите на државната управа), а голем дел од нив се повторуваат во барем две од анализираните години, односно 685 поединечни организации според увид во Трезорот. Има случаи кога органите на државната управа, во услови на аплицирање за средства во подобни услови, дозволуваат и учество на други субјекти, а не само на организации во смисла дефинирана во ЗЗФ. Голем дел од средствата отпаѓаат на корисници кои се однапред познати, односно дејствуваат за специфични намени, како што се т.н. инвалидски организации и спортските здруженија и федерации.

Финансиската поддршка е поддршка од проектен вид од краткорочна природа (помалку од 12 месеци) наменета за конкретни активности на организациите. Сепак, средствата што се доделуваат според Законот за игрите на среќа и за забавните игри вклучуваат и елементи кои се типични за програмската или за институционалната поддршка. Значителен дел од средствата од буџетот се одлеваат за ваков вид поддршка, односно 54% од сите средства доделени во 2017 или 39% од сите средства доделени во 2018 г. Иако, во смисла на формата, таквата поддршка повеќе наликува на институционална поддршка, содржински отсуствуваат некои од клучните елементи, како што е повеќегодишното утврдување на целите и приоритетите и нивното финансирање, придонесот на таквата поддршка за развојот на организацијата итн. Има примери на финансиска поддршка кои претставуваат кофинансирање на проекти на организациите, на пример од страна на Министерството за економија (проекти за нефинансиска поддршка на МСП и за промоција на претприемништвото) и на Министерството за култура (проектите поддржани од програмите Култура 2007-2013 и Креативна Европа – Култура на ЕУ).

Во одделни извештаи на органите на државната управа е утврдено дека некои организации се финансираат повеќекратно и за повеќе намени во текот на една иста година. Исто така, има голем број организации на кои им се доделени големи суми (на пример, повеќе милиони денари), како и организации финансирани со мали суми (на пример, неколку десетици илјади денари). Според статистичката анализа е утврдено дека просечната вредност на доделените средства по организација од 2017 до 2019 година се намалува од 218.002 МКД на 180.432 МКД. На 30-те најголеми приматели на средства во текот на секоја година им се доделени барем 2/3 од средствата со кои се финансираат ГО преку државното финансирање. Во просек, 83% од организациите добиваат средства од државниот буџет, во вредност помеѓу 0 и 1.000.000 МКД.

Рокот за поднесување на пријавите, кој не треба биде пократок од 30 дена, генерално се почитува, но има и случаи кога повикот беше отворен подолго или пак пократко. Јавноста и транспарентноста на јавните повици се обезбедува преку објавување јавен оглас во барем два дневни весника (еден национален на македонски јазик и еден на албански јазик), на интернет-страницата на органите на државната управа, а понекогаш и на другите тематски веб-локации. Голем дел од органите на државната управа определуваат и објавуваат однапред предвидени и објавени критериуми и процедури. Извештаите немаат информации или примери за апликациски форми. Критериумите за избор на проекти ретко се објавуваат однапред. Само Министерството за труд и социјална политика, во својот извештај, известило дека организациите кои сакаат да го оспорат изборот на проектите на јавен повик имаат право на жалба. Комисиите кои одлучуваат за изборот на проектите на јавни повици најчесто се составени од вработени во органот на државната управа кој доделува средства. Вклучувањето експерти или претставници на ГО е исклучок. Иако релевантно, регулирањето на прашањето за конфликт на интереси, особено поради учеството на претставници на ЗФ во комисијата која одлучува, а во исто време нивната

организација аплицира за средства за кои таа одлучува, не е предмет на извештаите на органите на државната управа.

Органите на државната управа сметаат дека консултациите за стратегиските и програмските документи се приоритетни за повиците. Ретки се случаите на стратешко вклучување на здруженијата и фондациите. Доколку се анализира висината на поединечно доделените грантови, може да се заклучи дека има голема разновидност во висината на финансиската поддршка меѓу органите на државната управа. Известувањето се испраќа директно до апликантите, а резултатите најчесто се објавени на интернет-страницата на органите на државната управа, во Службен весник или во дневните весници. Објавите на страниците на органите на државната управа понекогаш тешко се наоѓаат, а тогаш кога ги има, тие вклучуваат само основни информации. Скромни се информациите за обрасците за известување, но некои органи на државната управа информираат за елементите што треба да ги вклучува еден извештај, на пример АМС. Мониторингот или евалуацијата на проектите се реткост или се вршат институционално, со увид во проектните извештаи и нивно преточување во извештај до Владата за реализација на одредена програма или јавен повик. Теренските посети на проектите се ретки и истите ги извршуваат само МТСП и ФИТР.

Во другите земји, правната рамка за државното финансирање е во согласност со Законот за буџетот, често согласно законите кои ги регулираат специфичните буџетски приходи, како што се игрите на среќа и специфичните даноци (пороци, животна средина итн.). Процедурите за дизајнирање, спроведување и известување често се доречени во специфични подзаконски акти (правилници или насоки) кои претставуваат системски процедури (задолжителни или не) кои ги следат органите на државната управа при доделувањето на државното финансирање на ГО. Системот за финансирање во сите земји е поставен децентрализирано, со што органите на државната управа распределуваат средства во својата област на дејствување. Сепак, во некои од земјите е воспоставен посебен орган или (независна) институција на која ѝ е доверена улогата да управува со специфичен фонд државни средства, со цел да се обезбеди дополнителна поддршка во насока на поддршка на ГО и нивниот развој (на пример, Естонија и Хрватска) и финансирање на активностите во посебни области од интерес на ГО (на пример, Шкотска).

Во сите земји опфатени во компаративната анализа, покрај проектна поддршка постои и правна можност за доделување специфичен вид поддршка (институционална поддршка и кофинансирање на проекти), кои се клучни за потребите и за развојот на ГО. Практиката во истите покажува дека **институционалната поддршка** се спроведува преку посебни тела или независни институции кои дизајнираат, спроведуваат и набљудуваат таков вид поддршка што е насочена кон развој на ГО во специфични области. Таква е практиката во Естонија, Шкотска, Словенија и во Хрватска. Исто така, **кофинансирањето** на проектите на ГО, пред сè со цел да помогнат во обезбедувањето дополнителни финансии за реализација на проект (најчесто 10-20% од целокупната вредност) е практика во земјите каде што ГО црпат средства од странски донатори, пред сè ЕУ-средства (на пример, Хрватска и Србија).

Иако во голем дел од земјите институциите немаат правна обврска за спроведување консултации со ГО за дизајнирање на програмите и повиците, сепак таа практика е мошне честа. Правна обврска постои само во Естонија. Јавноста, транспарентноста и еднаквиот пристап на апликантите и процедурата за доделување средства се уредени со подзаконски акти, често во секој орган на државната управа што доделува средства. Сепак, во сите нив провејуваат основни елементи и процедури кои се почитуваат во практиката. Има различни пристапи, но во сите

земји се формираат посебни стручни/експертски комисии кои ги разгледуваат и одлучуваат за пристигнатите проекти. Постои практика за регулирање на конфликтот на интереси. Во некои земји има правна обврска за јавно објавување на резултатите од доделените средства, а ако таа не постои, објавувањето се смета за добра практика. Има примери за институции кои ги објавуваат и самите договори за финансирање (на пример, Естонија), како и примери кога известувањето е двостепено (прво нотификација), со цел на организациите да им се овозможи право на жалба. Во анализите не се достапни информации за известувањето на одбиените и за содржината на одговорите, со цел организациите да можат да ги подобрат своите проекти и идеи.

Бидејќи ГО имаат ограничени или воопшто не поседуваат сопствени средства, начинот и висината на предфинансирањето на проектите е еден од клучните елементи за нивната способност тековно и без поголеми проблеми да ги реализираат своите активности. Во сите земји постои можност за предфинансирање на проекти. Истата варира од 100-процентно покривање од почетокот на спроведувањето на проектите (на пример, во Естонија и во Шкотска), додека во другите висината е ограничена (на пример, во Словенија и во Хрватска).

Институциите најчесто налагаат формати за известување, со што поголем фокус се става на финансиското известување. Сепак, потребна е натамошна стандардизација и пропорционалност во известувачките барања кон ГО. Во некои земји (на пример, во Хрватска и во Србија) институциите подготвуваат посебен збирен извештај за преглед и отчетност на сите државни средства доделени на ГО во одредена година.

4.2. ПРЕПОРАКИ

4.2.1. ГЕНЕРАЛНИ ПРЕПОРАКИ

Сегашниот систем на државно финансирање во РСМ во голема мера се заснова на правна регулатива и практика што е создадена пред неколку децении, не ги отсликува тековните потреби на граѓанското општество и не ги следи позитивните практики и трендови во ЕУ и во развиените земји. Промените што се направени се пред сè во насока на подобрување на процедурите за доделување средства, во смисла да поставување јасни насоки за стандардизација, отчетност и јавност на истите. Оттаму, во насока на **целокупна** и **сеопфатна реформа** на државното финансирање на ГО, која е **предуслов за ефикасно функционирање на институционалната поддршка** и **кофинансирање на ЕУ-проектите**, ги даваме следниве генерални препораки:

1. **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** (нов тригодишен стратешки период). Со цел да се достигне оваа сума и да се обезбедат одржливи извори за финансирање, потребна е интервенција во законската регулатива која во моментов го регулира државното финансирање. Проектирањето на висината на средствата треба 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 висината на средствата што ќе се издвојуваат во следните три години (нов стратегиски период), засновано на просекот на годишните приходи на ГО во претходните три години.

   Како извор за зголемувањето може да послужат Законот за игрите на среќа и за забавните игри, секторските закони, како и идните извори од воведување нови даноци или акцизи. Истовремено, потребна е потемелна анализа на можностите за обезбедување дополнителни финансиски средства од специфичните области, кои би биле наменети за конкретни цели и услуги обезбедени од страна на граѓанскиот сектор. Ваквите измени би придонеле за изнаоѓање систематско решение во насока на обезбедување специфични услуги од страна на ГО за потребите на ресорните министерства. Дополнително, овие измени ќе овозможат поголем опфат на ГО кои се специјализирани во одредени области. Добар пример за ваков тип области се: социјалната заштита, еко-здруженијата и здруженијата за заштита на жи-

вотната средина, земјоделските здруженија, како и здруженијата на лица со ретки болести. Аналогно на тоа, постои можност за измени и дополнувања на законите во доменот на Министерството за труд и социјална заштита (кои ја уредуваат социјалната, детската заштита и грижата за стари лица) законите во доменот на Министерството за животна средина и просторно планирање (во делот на заштитата на животната средина), законите во доменот на Министерството за здравство (о делот на здравствената заштита и, во последно време, регулативата која го регулира медицинското производство на канабис), како и на законите во доменот на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (во делот на земјоделството и руралниот развој).

2 *Кодексот на добри практики за финансиска поддршка,* кој ја уредува процедурата на планирање, доделување и известување за државното финансирање на ГО, е еден од најзначајните документи што треба да биде изменет и дополнет со елементи кои во моментов не ги содржи, а се од клучно значење за функционирањето на системот. Најпрво, потребна е трансформација на Кодексот во **хоризонтален** и **задолжителен подзаконски акт** (Одлука или Уредба) за сите органи на државната управа.

Во процесот на измени и дополнувања на Кодексот потребно е активно вклучување на сите засегнати страни, особено на претставниците на ГО, како и претставници на органите на државната управа кои се задолжени за спроведување на активностите поврзани со планирањето и спроведувањето на програмите за поддршка на граѓанскиот сектор. Измените и дополнувањата, пред сè, ќе треба да се фокусираат 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 итн.;

3 Транспарентноста и отчетноста во планирањето и обезбедувањето на средствата предвидени за финансирање на ГО е еден од клучните аспекти на кој треба да се работи во наредниот период. Во неколку наврати посочивме дека не постои унифициран начин на планирање на средствата предвидени за ГО, а со тоа и следењето на овие средства е многу тешко. Токму затоа, постојат два начина на кои може да се унапреди овој систем:

а) Во моментов, буџетските корисници најчесто ги планираат средствата наменети за финансирање на ГО под буџетското конто 463 – Трансфери до невладините организации. Сепак, во многу наврати, буџетските корисници ги ставаат овие трансфери и под други конта, па следењето на овие средства е многу потешко. Оттука, потребно е да се воведат механизми со кои ќе се **осигура дека планирањето на овие средства ќе оди исклучиво на контото 463**, а само во исклучителни и специфични случаи тоа ќе се врши преку други конта. Дополнително, неопходно е допрецизирање на потставките на контото 463, со цел приспособување и дополнување на трансферите кои во моментов изостануваат во евиденцијата.

б) Воведувањето **механизми за унифицирано планирање** на средствата во буџетот е алатка за едногодишно планирање на ресурсите. Со цел да се обезбеди **повеќегодишно планирање,** потребно е Владата (во рамките на буџетскиот процес) да определи повеќегодишна буџетска програма која ќе ги обедини сите буџетски расходи што се јавуваат кај различните буџетски корисници. Оваа програма пред сè треба да биде врзана со новата тригодишна стратегија за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор. Со вака поставената повеќегодишна програма ќе се обезбеди одржлив извор за финансирање и побрз развој на граѓанскиот сектор.

4.2.2. СПЕЦИФИЧНИ ПРЕПОРАКИ

Врз база на или паралелно со спроведувањето на горенаведените генерални препораки во делот на подобрувањето на институционалната поддршка и кофинансирањето на проектите на ГО, треба да се спроведат и низа специфични мерки.

4.2.2.1. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДДРШКА

1. Финансирање на програмската поддршка, која (формално) наликува на институционална поддршка за ГО, постои во рамките на постојниот Закон за игрите на среќа и за забавните игри. Опфатот на одреден вид организации (спортски и инвалидски) мора **да се прошири, со што ќе опфати финансирање и развој на ГО регистрирани според ЗЗФ**.

   Законот за игрите на среќа и за забавните игри[84] е еден од најголемите извори за финансирање на ГО пропишани со закон. Во сегашните одредби е предвидено дека 50% од вкупниот приход од игрите на среќа и забавните игри утврден во претходната календарска година, но не помалку од 60 милиони денари и не повеќе од 120 милиони денари, се наменети за финансирање на националните инвалидски организации[85], нивните здруженија и нивната асоцијација на здруженија за борба против семејното насилство и за Црвениот крст. **Досегашната практика покажува дека овие средства најчесто не ја надминуваат долната законски утврдена граница од 60 милиони денари. Сегашното ограничување на одреден тип организации, наспроти можноста да се финансираат и активности на организации регистрирани според ЗЗФ, при што би се реализирала зголемена сума што ја дозволува Законот, може да се спроведе во две сценарија**:

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.

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).

---

84 Член 16, став 2 од Законот за игри на среќа и забавни игри предвидува 50% од вкупните приходи утврдени во претходната календарска година да биде наменет за организациите. Иако е наметнато ограничување во апсолутен износ, тој е помал или стагнира наспроти законски утврдената цел од 50%.

85 Термин кој се користи во Законот.

Другите делови од Законот **остануваат исти** и финансирањето на спортските и инвалидски организации продолжува како и досега.

2. Да се воспостави **независен орган – Фонд за поддршка и развој на граѓанското општество (Фонд),** кој ќе биде задолжен за планирање и управување со **средствата наменети за развој на ГО регистрирани според ЗЗФ**, 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. Нов закон е потребен пред сè затоа што позитивните законски прописи во моментов даваат ограничувачки можности за формирање независно тело кое нема да биде буџетски корисник, делумно ќе се финансира од државниот буџет, а ќе има административна и управувачка независност и истовремено ќе може да врши самостојна дејност од која во иднина би генерирало дополнителни приходи.

   Потребата од управувачката независност се јавува од фактот што Фондот во своите рамки треба да има континуитет и механизми со кои ќе се избегнува какво било политичко или друго парцијално влијание. Фондот треба да биде управуван од независен Управен одбор со мешан состав (претставници на институциите, ГО и експерти), номинирани во постапка спроведена во соработка со Советот за соработка со и за развој на граѓанскиот сектор. Формално- правно, Фондот ќе му одговара на Собранието на РСМ, како негов основач, со доставување годишни ревизорски извештаи и извештаи на Надзорниот одбор.

   За воспоставување ефикасна институција која правилно ќе раководи со средствата наменети за поддршка и развој на граѓанскиот сектор, потребно е таа да биде административно независна и да има можност да ги привлече најквалитетните кадри кои имаат искуство во спроведувањето, раководењето и финансирањето на проектите во граѓанскиот сектор. Ваквата независност може да се обезбеди само доколку институцијата има можност да систематизира работни места по пазарни принципи, односно да се води по Законот за работните односи, а не по Законот за административните службеници.

   Фондот треба да соработува со Советот за соработка и развој на граѓанскиот сектор во планирањето и **дизајнирањето** на институционалната поддршка и **разгледувањето на извештаите** за неговото спроведување.

   Неопходно е воведување законска основа со која ќе се осигураат изворите за финансирање од државниот буџет и ќе се осигура управувањето на институционалната поддршка за ГО од страна на Фондот. Законот треба да ги уреди можностите Фондот да има самофинансирачки активности.

   Фондот треба да биде вклучен во структурата за **идното управување со ЕУ-средствата,** со цел да црпи од истите и да управува со фондовите наменети за развој на граѓанското општество (на пример, Европски социјален фонд, структурни фондови). Дополнително, може да се предвиди можност на Фондот да му бидат доверени за управување и средствата наменети за развој на ГО обезбедени од други извори.

4.2.2.2. КОФИНАНСИРАЊЕ

1. Врз база на позитивните практики на Министерството за економија, а пред сè на Министерството за култура и Министерството за локална самоуправа, кои имаат искуство со кофинансирање на ЕУ-проекти на ГО, **со одлука на Владата** на сите органи на државната управа/буџетски корисници **да им се наложи** во своите **програми и повици** за поддршка на проектите на ГО да овозможат користење на средствата кои се доделуваат да се користат за кофинансирање на ЕУ-проекти;

2. **Фондот треба да има посебна програма во сопствениот буџет** со која ќе се поддржуваат организациите кои имаат добиено ЕУ-проекти. Оваа поддршка треба да биде континуирана и во согласност со програмските цели на претпристапната помош, а во иднина и со структурните фондови на Унијата. ГО треба да имаат можност во секое време да се обратат до Фондот за користење на средства за кофинансирање;

3. Фондот треба 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.** Потребно е да се нагласи дека кофинансирањето може да биде побарано или - во целосен износ или пак во делумен износ - да биде доделено од Фондот.

Табела 23: *Предложени измени на моделот на државното финансирање на ГО во РСМ*

Извори на Финансирање	Институции кои доделуваат средства	Принципи на доделување средства	Начин на распределба
Средства од: игри на среќа, акцизи, давачки итн.	**Фонд за развој и поддршка на граѓанското општество**	ЗЗФ, Закон за спонзорска и секторски закони	Јавен повик Директно
Буџет на РСМ и Општински буџети	ОДУ кои предвиделе средства во Буџет	*Кодекс на добри практики и финансиска поддршка* **Задолжителен акт**	Видови поддршка: Проектна, Програмска, **Институционална,** Техничка, Кофинансирање **(вклучувајќи и ЕУ- проекти)**
Средствата се распределуваат за акциска/општа поддршка и по тематски области. Висината на дел од средствата е определена со посебни закони	Општини кои предвиделе средства во Буџет	Подзаконски акти: правилници, одлуки, процедури итн.	Висина и должина на доделени средства: - **30 % од Σ приходи на ГО (до 2024г.)** - Едногодишна/ **повеќегодишно (до 3г.)**

ПРИЛОГ 1: МОНИТОРИНГ-МАТРИЦА ЗА ОВОЗМОЖУВАЧКА ОКОЛИ ЗА РАЗВОЈ НА ГРАЃАНСКОТО ОПШТЕСТВО: (ПОД)ОБЛАСТ: ПОДДРШКА ОД ДРЖАВАТА ЗА ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ НА ГО

Област 2. Рамка за финансиска одржливост на граѓанските организации

Подобласт 2.2. Поддршка од државата

Принцип: Државната поддршка за ГО е доделена и искористена на транспарентен и на отчетен начин

Стандард	Показател
1. Јавното финансирање е достапно за институционален развој на ГО, проектна поддршка и кофинансирање на ЕУ и на други грантови	**Законодавство** 1. Постои закон или национална политика (документ) што ја регулира државната поддршка за институционален развој на ГО, проектна поддршка и кофинансирање проекти финансирани од ЕУ; 2. Постои механизам, на национално ниво, за распределба на јавните средства за ГО; 3. Јавните средства за ГО се јасно планирани во државниот буџет; 4. Постојат јасни процедури за вклученост на ГО во сите фази на циклусот на јавно финансирање.
	Во практиката 1. Достапното јавно финансирање одговара на потребите на граѓанскиот сектор; 2. Постојат владини тела со јасен мандат за дистрибуција и/ или за следење на распределбата на државното финансирање; 3. Финансирањето е предвидливо, нема драстични намалувања од една во друга година и лесно може да се идентификува големината на буџетот за ГО; 4. Вклученоста на ГО во циклусот на јавно финансирање е транспарентна и значајна.
2. Јавното финансирање е дистрибуирано на пропишаниот и транспарентен начин	**Законодавство** 1. Процедурата за дистрибуција на јавните средства е транспарентна и законски обврзувачка; 2. Критериумите за избор се јасни и претходно објавени; 3. Постојат јасни процедури за решавање на прашањата на конфликт на интереси во процесот на донесување одлуки.
	Во практиката 1. Информациите за процедурите за финансирање и финансираните проекти се јавно достапни; 2. Државните тела ги следат процедурите и ги спроведуваат на хармонизиран начин; 3. Апликациите не се премногу оптоварувачки за ГО; 4. Одлуките за тендери се сметаат за фер и ситуациите во кои има конфликт на интереси се претходно објавени.

3. Постои јасен систем на отчетност, следење и оценка на јавното финансирање	**Законодавство** 1. Процедурите за дистрибуција на јавните пари предвидуваат јасни мерки за отчетност, следење и оценка; 2. Постојат пропишани санкции за ГО кои ќе ги злоупотребат парите и кои се пропорционални на повредата на процедурата. **Во** практиката 1. Следењето е континуирано и во согласност со претходно идентификуваните и објективни индикатори; 2. Редовната оценка на ефектот/ влијанието на јавните пари е направена од страна на државните тела и е јавно достапна.
4. Државата овозможува нефинансиска поддршка	**Законодавство** 1. Законодавството овозможува државните органи да алоцираат за нефинансиска поддршка, како што е државната сопственост, издавањето простор без финансиски надомест (временски ограничено), бесплатни обуки, консултации и други ресурси за ГО; 2. Нефинансиската поддршка е обезбедена под јасно пропишани правила, засновани на објективни критериуми и не привилегира ниедна група. **Во** практиката 1. ГО користат нефинансиска поддршка; 2. ГО се третирани како еднакви или како привилегирани во споредба со другите фактори кога државата обезбедува нефинасиски ресурси; 3. Не постојат случаи во кои државните органи обезбедуваат нефинансиска поддршка само на ГО кои не ја критикуваат нивната работа или пак случаи на одземање на поддршката од критички ГО или друг вид дискриминирање засновано на лојалност, политичка наклонетост или други незаконски услови.

ПРИЛОГ 2: СРЕДСТВА ДОДЕЛЕНИ ОД ЕУ-ФОНДОВИ

Секторот за централно финансирање и склучување договори (ЦФЦД) при Министерството за финансии, во услови на децентрализирано спроведување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) или индиректно управување, во периодот од 2011 до 2018 година има доделено средства во вкупна вредност од 828,5 милиони денари, од кои 674 милиони денари од Инструментот за претпристапна помош (ИПА-средства), 83,5 милиони денари средства од буџетот на државата (национално кофинансирање), а 71 милион денари се сопствени средства на организациите (кофинансирање од крајните корисници). Во наведениот период се склучени 102 грант-договори.

Анализата на јавното финансирање на граѓанските организации во период од 2017 година до првата половина на 2019 година покажа дека организациите финансирани од Инструментот за претпристапна помош – ИПА добиле 216 милиони денари (во табелата во прилог).

ИПА-средства во периодот од 2017 до првата половина на 2019 година

2017	Сума (МКД)
МФ ЦФЦД ИПА/НФК ИПА КОМПОНЕНТА 1	8.764.464
МФ-ФУНКЦИИ НА ДРЖАВАТА-ЦФЦД ИПА И НКФ-ЗА ИПА КОМПОНЕНТА 4	77.442.624
Вкупно	86.207.091

2018	Сума (МКД)
МФ ЦФЦД ИПА/НФК ИПА КОМПОНЕНТА 1	3.355.588
МФ-ФУНКЦИИ НА ДРЖАВАТА-ЦФЦД ИПА И НКФ-ЗА ИПА КОМПОНЕНТА 4	20.540.955
МФ-ФУНКЦИИ НА ДРЖАВА-ЦФЦД ИПА-ИПА КОМПОНЕНТА 1 2013	102.731.677
Вкупно	126.628.220

2019	Сума (МКД)
МФ-ФУНКЦИИ НА ДРЖАВА-ЦФЦД ИПА-ИПА КОМПОНЕНТА 1 ТАИБ 2013	3.075.010
Вкупно	3.075.010

Поддржано од:

FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА