

УДК 351.72:336.1:32.019.5

Л. Усаченко

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

**Проаналізовано досвід деяких зарубіжних країн щодо державного фінансування неурядових організацій (далі – НУО).**

**Ключові слова:** неурядові організації, органи державної влади, державні закупівлі, державні субсидії та гранти, державне замовлення.

У сфері взаємовідносин органів державної влади (далі – ОДВ) із НУО важлива роль належить усвідомленню проблеми державного фінансування громадських організацій. Саме тому метою статті є аналіз зарубіжного досвіду фінансової підтримки НУО.

У сучасних умовах взаємодії ОДВ і НУО надзвичайно актуальною стає проблема соціального замовлення. Необхідно зазначити, що термін “соціальне замовлення” став вельми популярним у країнах СНД та Центральної й Західної Європи, тому доцільно включити в огляд практику “соціального замовлення” у тих країнах, де воно існує. У Республіці Казахстан воно визначається як державні закупівлі від НУО, здійснені шляхом конкурсного відбору товарів і послуг у соціальній сфері. У законодавствах деяких країн термін “соціальне замовлення” належить до механізмів, що поєднують у собі як здійснення державних закупівель, так і надання державних субсидій.

Огляд законодавства деяких держав Центральної Європи охоплює основні питання правового регулювання державного фінансування НУО в Угорщині, Хорватії та Болгарії.

Державне фінансування НУО шляхом надання субсидій та грантів із центрального або місцевого бюджетів є звичною для всього регіону практикою, представляючи собою важливе джерело доходів НУО. Наприклад, у Румунії державне фінансування через субсидії й гранти становить 45% ресурсів некомерційного сектора. В Угорщині, Словаччині і Польщі державне фінансування забезпечує менше третини доходів третього сектора. Асоціації Болгарії одержали в 1997 р. майже 23% свого доходу з державних джерел. В Угорщині фінансування з державного сектора в 1999 р. становило 27% доходу НУО. Отже, оскільки державне фінансування є невід’ємною складовою відносин між державою і НУО, а також ключовим джерелом доходу НУО, важливо усвідомити, за допомогою яких механізмів держава передає НУО ці ресурси.

Держава й місцеві органи державної влади (далі – МОДВ) надають фінансування для діяльності НУО за допомогою різних механізмів та установ. В аналізованих країнах існують типові форми доступного для НУО державного фінансування, а також джерела такого фінансування. Практично в усіх розглянутих країнах існує декілька загальних форм державного фінансування НУО, які, проте, регулюються по-різному. Далі в огляді ми розглянемо ці загальні форми, однак потрібно зважити на те, що сам цей огляд не є вичерпним.

Як і в державах СНД, у всіх державах Центральної Європи можна виділити такі форми державного фінансування НУО, як: субсидії, гранти та державні закупівлі.

Оскільки загальний механізм державних закупівель більшою мірою пристосований до комерційних організацій, при участі в конкурсах на державні закупівлі НУО Центральної Європи зіштовхуються із перешкодами, подібними до тих, що їх доводиться долати НУО у країнах СНД. Водночас механізми субсидування в країнах Центральної Європи більш різноманітні й ефективні, а ніж у СНД, тож у поданому нижче огляді основну увагу буде приділено саме їм.

Норми із визначення претендентів на отримання державного фінансування можуть бути різними, залежно від форми, в якій воно надається, та від його джерел. Кожний вид фінансування може регулюватися спеціальними нормами, і кожне міністерство або МОДВ може мати власні процедури подання заявок та відбору переможців. Вимоги, що висуваються до тих, хто може бути підходящим претендентом, є відмінними також у кожному державному джерелі фінансування, до того ж часто вони не надто широко оприлюднюються. Таким чином, у цьому огляді зафіксовано тільки основні розходження у вимогах до прийнятних претендентів на отримання різних форм фінансування.

Очевидно, що значення державного фінансування як джерела доходу НУО в Центральній та Східній Європі зростає і воно є важливим елементом відносин між НУО та державою. Усі розглянуті країни демонструють значний прогрес у створенні основної правової бази, що регулює державне фінансування діяльності НУО.

Так, у Хорватії Закон “Про суспільно корисні послуги” (OG 36/95, 70/79 і 128/99) встановлює на місцевому рівні механізм державного замовлення на поставку певних суспільних послуг, наприклад на утримання громадських територій. Місцевий орган державного управління може пропонувати братися за виконання “суспільно-корисних послуг”, фінансованих зі свого бюджету, фізичним і юридичним особам на основі письмової угоди. Як правило, в таких проектах беруть участь як фізичні, так і юридичні особи, хоча місцевий представницький орган самотужки визначає правила публічного змагання й проведення публічних конкурсів, а відтак може передбачити участь у них тільки НУО.

На сьогодні у Хорватії всі державні кошти з національного бюджету, спрямовані на підтримку НУО у формі субсидій і грантів, розподіляються через Бюро співробітництва з НУО, якщо не застосовується спеціальне положення, наприклад про розподіл фінансів між організаціями ветеранів війни або загонами добровільних пожежників. Таке фінансування охоплює низку програм у сфері захисту довкілля, комп’ютеризації, культури, молоді, охорони здоров’я, суспільного добробуту, волонтерства, допомоги людям похилого віку, прав людини та розвитку місцевого самоврядування [1].

У 2000 р. бюро профінансувало 351 програму на суму приблизно 20565740,86 хорватських кун (приблизно 2,67 млн євро), зокрема 10 програм, спрямованих на комп’ютеризацію, 22 освітніх програми, 25 культурних програм, 112 програм у сфері соціального добробуту та гуманітарних питань, 46 – у галузі охорони здоров’я, 7 – захисту молоді, родини і дітей, 16 – охорони навколишнього середовища та 49 – захисту прав людини й підтримку розвитку громадянського суспільства [2].

4 січня 2001 р. було ухвалено Програму співробітництва між урядом Республіки Хорватія і некомерційним сектором, яка заклала фундамент для усталення партнерства й співпраці між некомерційним і державним секторами, окресливши й основи державного фінансування урядом та місцевими адміністраціями програм НУО. Програма також передбачає передання НУО окремих повноважень у соціальній сфері із виділенням їм належного бюджетного фінансування, спільну розробку

конкурсних механізмів для забезпечення всім НУО рівного доступу до державного фінансування.

Держава також бере на себе зобов'язання разом із НУО розробити й прийняти закони, які створять належну нормативну базу для регулювання процесу державного фінансування НУО, зокрема й визначення суспільно-корисного статусу організацій, які можуть розраховувати на таку підтримку, а також для забезпечення участі громадськості у відборі програм і проектів, на які поширюється таке фінансування. Відповідно до цієї програми всі проекти, що підлягають фінансуванню, розподіляються на три групи: фінансування тривалої (кількарічної) діяльності із задоволення суспільних потреб, фінансування щорічних (короткотермінових) програм НУО і надання невеликих фінансових субсидій на підтримку громадських ініціатив у сфері пошуку шляхів вирішення та усунення суспільно важливих проблем. Програмою заплановано децентралізувати протягом 2001 – 2002 рр. процес розподілу субсидій та забезпечити максимальну конкуренцію між програмами і проектами НУО, для виконання яких необхідна підтримка зі сторони.

Міністерства вповноважені розподіляти субсидії між організаціями, які беруть участь у діяльності, що належить до компетенції відповідних міністерств. Так само, як і багато інших держав, Хорватія має обмежені бюджетні ресурси для надання субсидій. Тому хорватська держава залучає додаткові кошти шляхом розіграшу національних лотерей, доходи від яких щорічно розподіляються на чотири частини: кошти на гуманітарну допомогу (33,3%), субсидії на спортивну діяльність (33,3%), субсидії на технічний розвиток (8,4%) і на маркетингове просування ігор (25%). Більшість сум, виділених на гуманітарну допомогу, спорт і технічний розвиток, надаються НУО, які працюють у цих сферах. Наприклад, розподіл субсидій між об'єднаннями ветеранів війни здійснює Міністерство військових ветеранів, тоді як субсидії спортивним організаціям надаються Міністерством спорту тощо. Згідно з визначенням парламенту, існують субсидії тільки для груп “особливого інтересу Республіки Хорватія”, які розподіляються на конкурсній основі.

Органи місцевого самоврядування самостійно визначають, які види діяльності субсидіювати, а також і те, кому саме давати гранти (Закон “Про місцеве управління” (ОО 29/00)). Більшість НУО працюють на місцевому рівні, тож нерідко їх функціонування залежить від того, чи одержать вони кошти з бюджету місцевого органу управління (обласного, міського чи муніципального). Розподіл цих коштів відбувається на конкурсних засадах, як правило, між організаціями “особливого інтересу Республіки Хорватія”.

В Угорщині, відповідно до Закону “Про державний бюджет”, щорічно затверджується сума коштів, що направляються громадським чи благодійним організаціям у формі субсидій.

В парламенті Угорщини існує Комісія з НУО, що приймає заявки від НУО та видає парламенту рекомендації щодо того, яким категоріям НУО необхідно виділяти субсидії їхніх витрат. Парламент, проголосувавши за ці рекомендації, надає субсидії цим категоріям. У 2000 р. розмір фінансування важливих для суспільства організацій, включаючи фонди, громадські фонди, суспільно-корисні асоціації та організації соціальної сфери, становив 25186 тис. угорських форинтів (приблизно 97393 євро). Із цієї суми 1306 тис. угорських форинтів (приблизно 5050 євро) було виділено суспільно-корисним асоціаціям.

Організації, які одержують парламентські субсидії, повинні бути об'єднаннями або середнього розміру, або ж національного рівня [3]. Часто обрані НУО є

організаціями “виключно суспільно-корисними”. Закон “Про суспільно-корисні організації” визначає їх як об’єднання, які “виконують громадські обов’язки на підставі чинного закону або відповідно до положень інших нормативних актів та здійснюють повноваження, які повинні виконуватися державною установою або місцевими органами державного управління і делегування яких передбачено законом”. Організації, що одержують субсидії, повинні подавати в парламент детальний річний звіт про свою діяльність та про використання державних коштів для одержання фінансування на наступний рік. Комісія відповідає також за аналіз цих звітів [4].

Окрім парламентської комісії, розподілом субсидій займаються й окремі міністерства, зважаючи на свої бюджети і програмні цілі. Окремі НУО можуть бути чітко враховані в бюджеті міністерств. Наприклад, Міністерство закордонних справ Угорщини має статтю в своєму бюджеті для Всесвітньої федерації угорців. НУО та інші суспільно-корисні організації (такі як релігійні організації), які створюють й утримують соціальні, медичні та освітні установи, мають право на “нормативну” підтримку – вони одержують ту ж суму коштів, що й державні установи. Із цими організаціями міністерства укладають угоди. Розмір “квоти на одну установу” визначається в щорічному Законі про державний бюджет. Одержувачі нормативної підтримки повинні представляти звіт про використання фондів до 31 січня наступного року. Регулюються й угоди з місцевими державними органами, відповідно до яких НУО зобов’язуються керувати установами освіти, одержуючи взамін “нормативну” підтримку у формі субсидій. Відповідно до Соціального Закону (Social Act III, 1993 р.), місцеві державні органи можуть передавати НУО права на провадження окремих видів діяльності та делегувати повноваження на підставі угод, надаючи НУО відповідне фінансування у формі “нормативної підтримки”.

Окрім національного державного бюджету, в Угорщині діє два позабюджетних державних фонди: Фонд ринку праці та Центральний фонд атомарного фінансування, які мають повноваження надавати фінансування різним НУО в сферах своєї діяльності. Також існують декілька заснованих за участі держави громадських фондів, які після заснування працюють самостійно. Відповідно до своїх статутів, фонди розподіляють кошти між НУО та іншими об’єднаннями, маючи на меті забезпечення постійного виконання ними громадських обов’язків. Фонди, що працюють у тих сферах, де держава має зобов’язання надавати послуги, слугують інструментами підтримки співробітництва між державою і НУО, спроможними забезпечувати виконання зобов’язань держави.

Угорський Закон “Про місцеве самоврядування” відверто заохочує місцеві органи влади сприяти розвитку громадянського суспільства, передбачаючи, наприклад, фінансові стимули та багато форм не фінансової підтримки для НУО.

Цікавий механізм непрямих субсидій передбачає Закон СХХVI від 1996 р. “Про використання певної частини податку на особисті доходи на цілі” (додаток 14), визначені платником податків. Відповідно до цього закону, приватним особам надається право визначати шляхом заяви використання частини (1 % від суми сплачуваного податку) їх податків, що сплачуються за конкретний податковий рік. Відповідно до чинного закону, приватні особи можуть “пожертвувати” 1 % свого прибуткового податку громадському сектору і ще 1 % – будь-якій церкві. Кожна із двох сум повинна становити не менш 100 угорських форинтів. Всі “пожертвування” платників податків акумулюються й перераховуються зазначеним одержувачам. Закон також визначає, які типи організації можуть отримувати ці кошти.

Болгарський закон “Про державне замовлення” 1999 р. не дозволяє НУО брати участь у конкурсі на державні закупівлі [5].

У Болгарії Закон “Про державний бюджет” установлює субсидії для деяких спеціально перерахованих у ньому НУО, таких як Червоний Хрест та Асоціація інвалідів. Однак ця форма підтримки обмежена винятково названими організаціями, а відтак постає питання з приводу справедливості відбору організацій, які мають отримувати субсидії. У 2000 р. було виділено субсидій на суму 1812550 болгарських левів (приблизно 1 млн євро), які було розподілено між 19 НУО на основі незрозумілих розрахунків. Майже всі виділені субсидії призначались організаціям, що діють у сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення. Адаже законодавство не передбачає конкурсного механізму розподілу субсидій.

У новому болгарському Законі “Про неприбуткові організації” встановлено критерії для суспільно-корисних й указано, що держава може надавати фінансову та іншу підтримку організаціям, які відповідають цим критеріям. Однак цей закон набув чинності порівняно недавно (1 січня 2001 р.), тож іще жодне його положення, що дозволяє надавати фінансову підтримку, не було застосовано. Фінансування поки що надається переважно за допомогою традиційно використовуваного механізму – субсидії вибраним НУО.

Фінансування через міністерства найчастіше надається у формі грантів за програмами, фінансованими конкретним міністерством, і рішення про таке фінансування приймається окремо у кожному випадку; за цього застосування конкурсного механізму залишається необов'язковим.

Міністерства та інші державні установи можуть виділяти гранти також і після проходження конкурсу на можливість досягнення конкретних програмних цілей. Такі програми передусім пов'язані зі вступом країни до ЄС, як, наприклад, програма PHARE. Джерела фінансування включають не лише державні кошти, але й іноземне фінансування через державні органи.

Закон “Про місцевий бюджет” Болгарії не регламентує детально процес субсидування НУО; за наявності коштів і за умови затвердження міською радою субсидії можуть включатися в бюджет певного муніципалітету під рубрикою “Інші витрати, не заборонені законом”. На практиці фінансування з місцевих бюджетів є дуже обмеженим через недостатність коштів у бюджетах.

Болгарія спробувала створити спеціальний позабюджетний державний фонд, заснувавши Фонд соціальної допомоги. Цей фонд складається з обмежених державних субсидій, прибутку від плати за ліцензування, передбачене для організацій, що подають заявки на одержання підтримки від фонду, та з пожертвувань від державних і приватних донорів. Планувалося, що кошти із цього фонду підуть на підтримку тих НУО, які надають соціальні послуги. Однак на ділі державна підтримка виявилася мізерною, а прибутки від сплати за ліцензії – дуже малими через проблеми в системі ліцензування. Тому фонд не здобув особливої популярності як джерело фінансування НУО. Як відомо, відповідно до Закону “Про соціальну допомогу” 1998 р. наданням соціальних послуг може займатися будь-яка фізична або юридична особа. А ліцензійний внесок мають сплачувати тільки ті організації, які подали заявки на отримання підтримки від Фонду соціальної допомоги. За ті півтора року, протягом яких діє ця процедура ліцензування, тільки 30 організацій оплатили ліцензійний внесок на суму 10 болгарських левів (5 євро).

Проведений аналіз дозволив зробити такі висновки: що удосконалення соціального партнерства у форматі “ОДВ – НУО” обов'язково має передбачати

адаптацію органами влади зарубіжного досвіду державного фінансування громадських організацій. До того ж, таке фінансування не має розглядатися на кшталт філантропії чи меценатства. Це має бути стратегічна діяльність держави з метою активізації громадянського суспільства крізь призму активізації НУО.

### **Література**

1. Захист прав людини й підтримка розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.uzuvrh.hr/eng/fin.htm>.

2. Там само.

3. Іштван С. Взаємини між державним і некомерційним секторами в Угорщині [Текст] / С. Іштван, 2000. — Р. 1, 2.

4. Там само. 2000. — Р. 1, 2.

5. Попереднє дослідження правового регулювання питань державного фінансування діяльності НУО в Болгарії, Хорватії, Угорщині, Румунії й Словаччині [Текст] : матер. конф. для державних службовців, неурядових організацій, юристів у сфері НУО (27 – 28 квітня 2001 р.) / Державне партнерство. — Опатія : [б. в.], 2001. — 245 с.

**L. Usachenko**

### **FOREIGN EXPERIENCE OF STATE FINANCING OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS**

**In the article experience of some foreign countries concerning state financing of non-governmental organizations is analysed.**

**Key words: non-governmental organizations, public authorities, state purchases, state subsidies and grants, state order.**