Документ за јавни политики:

Симона Огненовска

Директното буџетско финансирање за граѓанските организации: основен преглед

2016

Проектот е финансиран од Европската Унија
Инструмент за претпристапна помош (ИПА)
Инструмент за граѓанско општество (СЦФ)

МЦМС
МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА

Документ за јавни политики: Директно буџетско финансирање за граѓанските организации: основен преглед.

—

Издавач:
Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

За издавачот:
Александар Кржаловски, прв извршен директор
Гонце Јаковлеска, извршен директор

Авторка:
Симона Огненовска

Лектура:
Даниел Медароски

Дизајн:
Игор Делов

—

Наслов на проектот: „Аквис (Acquis) на Балканското граѓанско општество – јакнење на потенцијалот и капацитетите на ГО за застапување и лобирање". Проектот е спроведуван од Балканската мрежа за развој на граѓанското општество (БЦСДН) и членките на БЦСДН, во партнерство со Европскиот центар за непрофитно право (ЕЦНЛ) и Европската мрежа на национални граѓански организации (ЕННА).

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

354.073.52:061.2(497.7)(047)

ОГНЕНОВСКА, Симона
Директното буџетско финансирање за граѓанските организации : основен преглед / Симона Огненовска. - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2016. - 50 стр. : табели ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 44-48

ISBN 978-608-4681-77-9

а) Граѓански организации - Државно финансирање - Македонија - Извештаи

COBISS.MK-ID 102172170

Контакт

Адреса: ул. „Никола Парапунов" бр. 41А, п. фах 55, 1060 Скопје
телефон: +389/2/3065-381; факс: +389/2/3065-298
е-пошта: mcms@mcms.mk;
веб-страница: www.mcms.mk
Scribd: http://www.scribd.com/mcms.mk
Slideshare: http://www.slideshare.net/mcms.mk
Twitter: http://twitter.com/mcms.mk
Facebook: http://www.facebook.com/mcms.mk

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

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

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

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.mk.

Публикацијата е изготвена со финансиска поддршка на Европската Унија. Содржината на оваа публикацијата е единствено одговорност на Македонскиот центар за меѓународна соработка и на никаков начин не ги одразуваат гледиштата на Европската Унија

Документ за јавни политики:

Симона Огненовска

Директното буџетско финансирање за граѓанските организации: основен преглед

МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА
МЦМС

Проектот е финансиран од Европската Унија

Инструмент за претпристапна помош (ИПА)

Инструмент за граѓанско општество (СЦФ)

2016

Содржина

7 Вовед

9 Методологија

11 Важноста на финансиската поддршка за граѓанските организации од страна на државата

13 Правна рамка

15 Македонскиот модел за државно финансирање на граѓанските организации

17 Распределба на директните буџетски средства од страна на Владата и органите на државната управа до граѓанските организации

27 Анализа на достапните податоци по органи на државната управа

29 Преглед на податоците од органите на државната управа кои доставиле одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер или јавно објавиле податоци

34 Преглед на податоците од органите на државната управа кои доставиле делумен одговор на барањата за пристап до информации од јавен карактер

37 Преглед на податоците од органите на државната управа кои не доставиле одговор на барањето за пристап на информации од јавен карактер

39 Заклучоци

42 Препораки

44 Библиографија

Листа на кратенки

АМС	Агенција за млади и спорт
ГО	Граѓанска организација
ГС	Генерален секретаријат на Влада на Република Македонија
ЕУ	Европската Унија
ЗЗФ	Закон за здруженија и фондации
МЕ	Министерство за економија
МЗ	Министерство за здравство
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
МЦМС	Македонски центар за меѓународна соработка
НВО	Невладина организација
ОДУ	Орган на државната управа
РМ	Република Македонија
СЕП	Секретаријат за европски прашања
ССРД	Секретаријат за спроведување на рамковниот договор

Вовед

Финансирањето е еден од клучните елементи на владиниот пристап на поддршка во насока на зајакнување на партнерството со ГО и поддршка за нивниот развој. Тоа е интегрален дел од напорите за осмислување, објаснување и организирање на односите помеѓу државата и граѓанскиот сектор[1]. Државното финансирање е значителен извор на одржливост на граѓанските организации (ГО) во европските земји, која одржливост е предуслов за обезбедување демократски и економски просперитет.

Документот за јавни политики „Директно буџетско финансирање за граѓанските организации: основен преглед" има за цел да даде придонес кон подобрување на расположливоста на податоците и преглед на практиките на директно буџетско финансирање на граѓанските организации во Македонија.

Документот е продолжување на досегашните напори на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) да придонесе кон одржливоста на граѓанските организации како клучен елемент во градењето на вкоренето и динамично граѓанско општество, кое активно влијае на јавните политики. МЦМС е една од неколкуте организации кои го промовираат и следат прашањето на државното финансирање за граѓанските организации во последните 20 години.

Во Македонија, финансирањето на ГО преку директна буџетска поддршка постои, меѓутоа за да дојдеме до одговорот зошто не претставува значителен извор на одржливост и зошто е потребно негово реформирање, пред сè потребно е да ги согледаме нивото на отвореност и расположливост на податоците, политиките за поддршка и спроведување на процесот на директно буџетско финансирање на

1 Нурединоска, Е., Хаџи-Мицева, К. (2010) Финансирање на граѓанските организации од страна на државата. [Интернет] Скопје, МЦМС. Адреса: http://goo.gl/iOgYkD [Посетена на: 31.5.2016]

граѓанските организации преку клучните органи на државната управа во практика.

Европската Унија (ЕУ) во извештаите за напредокот на Македонија редовно го потенцира значењето на државното финансирање за одржливост на граѓанските организации и почнувајќи од 2008 г. па до денес, се истакнува доминантната зависност на граѓанските организации од странски донации и препораката дека неопходно е реформирање на постоечкиот систем на државно финансирање за граѓанските организации[2].

Заклучоците од документот за јавни политики се надеваме дека ќе помогнат за дополнување на досегашните материјали на темата и идентификување на проблемите. Се надеваме и дека ќе го зголемат интересот на граѓанските организации за вклучување во нашите идни активности за подобрување на системот на државно финансирање за граѓанските организации. Документот ќе послужи и за потсетување на органите на државната управа за заложбите за обезбедување одржливост на секторот и потребата од транспарентност и подобрување на отвореноста на податоците.

2 Европска комисија (2015) Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2015 [Интернет] Брисел, ЕК. Адреса: http://goo.gl/57ATK2 [Посетена на: 20.6.2016]

Методологија

Во рамки на документот за јавни политики се анализира директното буџетско финансирање за граѓанските организации, единствено преку ставката 463-Трансфери до невладини организации[3], преку која секоја година се предвидуваат и распределуваат средства од буџетот до граѓанските организации. Оваа анализа не ги опфаќа другите видови поддршка коишто се обезбедуваат од државата за граѓанските организации, како што се: средства наменети за ГО на локално ниво, децентрализирани ЕУ средства (управувани од пр. ЦФЦД), даночните олеснувања, поттикнувањето на филантропијата и волонтерството и сл.

Периодот на анализа се разликува согласно расположливоста на податоци. Податоците од Завршната сметка на буџетот на Република Македонија се анализирани за периодот 2004-2014 г., додека добиените одговори од пристапот до информации од јавен карактер го опфаќаат периодот 2008-2014. Дополнително, органите на државната управа како распределувачи на средства до организациите се менуваат на годишно ниво.

Предмет на анализа се организациите регистрирани согласно Законот за здруженија и фондации (ЗЗФ) и директната буџетска поддршка за нив на централно ниво (Влада и другите органи на државната управа - министерства, агенции и сл.).

Податоците главно се добиени од Завршната сметка на буџетот на Република Македонија за анализираните години, и тоа за распределбата на средства од ставката 463-Трансфери до невладини организации. За подетален увид во практиките на органите на др-

3 Фокусот на анализата е на буџетската ставка 463-Трансфери до невладини организации, меѓутоа не е направена дополнителна анализа на буџетот, дали постојат и други ставки од кои се финансираат граѓанските организации.

жавната управа беа употребени и други извори на прибирање податоци, бидејќи од Завршната сметка на буџетот на РМ, расположлив е само вкупниот износ на ставката 463, додека не може да се види од кои потставки понатаму е распределено и кои се корисниците на средствата. Имено ова е особено важно, ако се земе предвид дека класификацијата на расходи има конфузна дефиниција за невладини организации и освен здруженија и фондации и синдикати, опфаќа политички партии и др. форми на здружување.

Прво, согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, беа подготвени и доставени барања до соодветни органи на државната управа кои според завршните сметки на буџетот на РМ во периодот од 2008 г. до 2014г. распределувале средства преку ставката 463-Трансфери до невладини организации. Испратени беа вкупно 14 барања за пристап до информации од јавен карактер до: Агенцијата за млади и спорт, Дирекцијата за заштита и спасување, Комисијата за односи со верските заедници и религиозните групи, Министерството за финансии, Министерството за култура, Министерството за одбрана, Министерството за образование и наука, Министерството за правда, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство, Министерството за животна средина и просторно планирање, Фондот за пензиското и инвалидското осигурување, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за спроведување на Охридскиот договор. Соодветно за секоја година каде одредена институција се појавува како распределувач на средства, побаравме податоци за примателите, опис и износ на средствата. Добивме целосен одговор на 7 барања, на 4 барања некомплетен одговор, додека 3 органи на државната управа не доставија одговор на барањата[4].

Последно, користена беше и анализа на законодавството и различни документи на органите на државната управа, домашни извештаи и истражувања од граѓанските организации, меѓународни организации и органи на државната управа, меѓународни извештаи и истражувања кои се однесуваат на Македонија.

4 Подетално се образложени во следниот дел од документот.

Важноста на финансиската поддршка за граѓанските организации од страна на државата

Граѓанското општество е клучен елемент во промовирањето на човековите права, демократијата и владеење на правото, оттука државите треба да создаваат и одржуваат безбедна и овозможувачка околина во која граѓанските организации работат непречено[5]. Важен дел од овозможувачката околина претставува финансиската одржливост на граѓанските организации.

Од 2006 г. ЕУ во секој од годишните извештаи за напредокот на Македонија го истакнува значењето и потребата од реформирање на системот за финансиска поддршка на ГО од страна на државата. Секоја година во делот кој се однесува на напредокот на граѓанското општество, нагласено е дека развојот на граѓанското општество е ограничен како резултат на недостигот на средства и силната зависност од странски извори на финансирање. Од 2010 г. се истакнува потребата системот за алокација на средства до ГО да биде подобрен и стандардизиран и системите за оценка и избор треба да бидат целосно транспарентни. Последниот извештај[6] го оценува системот како неефективен и неефикасен поради недостигот од подобрувања. Со цел зајакнување на својата порака, ЕУ во 2014 г. ги претстави „Насоките за поддршка на граѓанското општество 2014-2020" кои во посебен дел ја третираат овозможувачката финансиска околина за ГО. Преку овие насоки, ЕУ јасно ја изрази намерата и по-

5 United Nations (2013) United Nations, Human Rights Council, Resolution A/HRC/24/L.24 [Internet] UN. Адреса: https://goo.gl/33jshb [Посетена на: 31.5.2016]

6 Европска комисија (2015) Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2015 [Интернет] Брисел, ЕК. Адреса: http://goo.gl/57ATK2 [Посетена на: 31.5.2016]

требата од подобрување на прашањето на државното финансирање за ГО[7].

Меѓународните донатори[8] кои го поддржуваат развојот на граѓанското општество во Македонија сметаат дека диверзификацијата на средствата за финансирање, примарно преку зголемен пристап до државни средства, е решението за финансиска стабилност на граѓанското општество. Донаторите главно сметаат дека одржливоста на ГО треба да биде идеално обезбедена преку воспоставување вистинско партнерство меѓу владата и граѓанското општество.

Важноста на државното финансирање за ГО во Македонија ја потврдува и анализата на искористеноста на поддршката од ЕУ за граѓанското општество во земјите од Западен Балкан за периодот 2007-2013 година[9], според кој од трите пилот-земји за кои е направена споредбата, најмала е поддршката за граѓанските организации во Македонија. Државното финансирање по глава на жител во Македонија изнесува 0,59 евра, што е најмало споредено со Црна Гора (3,34 евра) и Србија (1,98 евра), дополнително споредбата со износот на финансирање по глава на жител од ИПА ЦСФ и ЕИДХР (0,56 евра) покажува дека државното финансирање е исто толку значаен извор на финансирање колку и ЕУ.

Домашните стратешки документи ја потврдуваат значајната улога на државното финансирање за одржливоста на граѓанското општество. Во рамките на двата стратешки документи на Владата за развој на граѓанското општество, беа предвидени активности за обезбедување одржливост на граѓанските организации, со посебен фокус на директната поддршка од државата.

7 Генерален директорат за проширување на ЕУ (2014) Насоки за поддршка на граѓанското општество 2014-2020 на Европска Унија: http://goo.gl/e92HwY [Посетена на: 20.6.2016]

8 Ostojic, M., Fagan, A. (2014) Donor strategies and practices for supporting civil society in the Western Balkans [Internet] Skopje, BCSDN Адреса: http://goo.gl/N6oUfd [Посетена на: 31.5.2016]

9 БЦСДН (2015) ЕУ-фондови за развој на граѓанското општество во Западен Балкан 2007-2014 [Интернет] Скопје, БЦСДН. Адреса: http://goo.gl/a1PluR [Посетена на: 31.5.2016]

Правна рамка

Практиките на распределба на средствата наменети за граѓанските организации од страна на државата произлегуваат од постоечката правна рамка. Во Македонија, буџетското финансирање на граѓа-нските организации својот основ го има во Законот за извршување на буџетот на РМ[10], Законот за здруженија и фондации[11], Одлуката за критериумите и постапката за распределба на финансиските средства за здруженијата и фондации од буџетот на РМ[12], како и во закони и подзаконски акти на соодветните министерства и другите органи на државната управа соодветно за областите кои ги регулираат тие закони[13]. Клучни документи се усвоени во 2007 г., и тоа Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации и војануари 2009 г.[14] кога за прв пат Владата ја усвои Програмата за финансирање програмски активности на здруженија и фондации[15] и секоја година се носи нова програма. Еден месец подоцна, во 2009 г., се донесе и новата Одлука за критериумите и постапката за распределба на средствата за финансирање

10 Закон за извршување на буџетот на РМ за 2015 („Службен весник на Република Македонија" бр. 155/14). Секоја година се носи нов закон.

11 Закон за здруженија и фондации („Службен весник на Република Македонија" бр. 59/10 и 135/11)

12 Одлука за критериумите и постапката за распределба на средствата за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од буџетот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр. 23/09)

13 Нурединоска, Е., Хаџи-Мицева, К. (2010) Финансирање на граѓанските организации од страна на државата. [Интернет] Скопје, МЦМС. Адреса: http://goo.gl/iOgYkD [Посетена на: 31.5.2016]

14 Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации („Службен весник на Република Македонија" бр. 130/07)

15 Програма за финансирање програмски активности на здруженија и фондации („Службен весник на Република Македонија" бр. 4/13)

на програмските активности на здруженија и фондации од буџетот на РМ, која исто така се повторува секоја година.

Во првата стратегија 2007-2011, во шестата цел „Подобрување на рамката за директно финансирање од државата" биле предвидени четири мерки, од кои две се однесуваат на подобрување на финансирањето од државата за граѓанските организации. Значително постигнување е подготвениот Кодекс на добри практики за финансирање на здруженија и фондации од страна на државата, кој иако содржи транспарентни критериуми, мерки и процедури за финансирање, истиот не е задолжителен акт за органите на државната управа.

Во рамките на втората Стратегија за соработка на владата со граѓанскиот сектор 2012-2017[16] која беше усвоена во јуни 2012, важноста на државното финансирање е нагласена. Во рамките на првата приоритетна област „Развиен и одржлив граѓански сектор", е препознаена потребата граѓанските организации да користат домашни извори на финансирање, преку две цели, и тоа: Придонес кон развојот на ГО преку директна финансиска поддршка и Унапредување на процесот на доделување средства и одговорно користење на средствата од страна на ГО. Од предвидени вкупно шест мерки за постигнување на овие цели[17], освен првичниот чекор за подготовка на Одлуката за распределба на средствата на крајот на 2014 г. од страна на Одделението за соработка со невладините организации, ниту една од предвидените активности во рамките на овие мерки не бележи напредок.

16 Влада на Република Македонија (2012) Стратегија за соработка на Владата со граѓанското општество (2012-2017) [Интернет] Скопје, Влада на Република Македонија. Адреса: <http://goo.gl/vv3xNg> [Посетена на: 1/2/2016]

17 Огненовска, С. (2015) Документ за јавни политики: Извештај за спроведувањето на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор за периодот јуни 2012 - декември 2014 [Интернет] Скопје, МЦМС. Адреса: http://goo.gl/2uYUhp [Посетена на: 31.5.2016]

Македонскиот модел за државно финансирање на граѓанските организации

Карактеристиките на моделот за државно финансирање на граѓанските организации во Македонија го позиционираат какомедитерански или источноевропскимодел[18], каде односот меѓу државата и ГО сè уштее во развој. Моделот се карактеризира со ниско ниво на државно финансирање, или занемарување на граѓанските организации или создавање зависни односи, традиции или непотизам или пак политички интереси при финансирање и вклучување на ГО во обезбедувањето услуги. Државното финансирање за граѓанските организации според овој модел обезбедува помалку од 20% од вкупниот приход на секторот. Незначителниот удел на државните средства во буџетите на организациите за 2014 г. е потврден и со истражување на МЦМС[19] според кое кај 11% од организациите се јавуваат државните средства како извор на финансирање со над 10% од нивниот годишен буџет.

Распределбата на буџетските средства во Македонија е децентрализирана. Средствата од буџетската ставка 463-Трансфери до невладини организации се распределуваат преку **11 различни органи на државната управа во просек на годишно ниво и може да се разликуваат од година во година. Владата и секој орган на државната управа кој распределува средства согласно член 49 од ЗЗФ**[20] имаат

18 Bullain, N., Hadzi-Miceva, K. (2010) Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe. ECNL

19 Огненовска, С. (2016) Извештај за овозможувачката околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2015. [Интернет] Скопје, МЦМС. Адреса:http://goo.gl/YC7mMt[Посетена на: 14/6/2016]

20 Закон за здруженија и фондации („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/10 и

обврска да донесуваат годишни планови и програми за распределба на средствата.Согласно Кодексот[21], овие документи е потребно да бидат објавени на соодветните веб-страници, што како обврска не е почитувано од страна на органите на државната управа. Ова го доведува во прашање стратешкиот пристап на органите на државната управа кои распределуваат средства и нивната свесност за потребата од подготовка и објавување на својата програма, како и потребата од консултирање на засегнатите страни при одредување на приоритетите за финансиска поддршка на ГО. Во поглед на отчетноста, член 49 од ЗЗФ предвидува и дека органите на државната управа на својата веб-страница ги објавуваат организациите кои ги добиле средствата, како и целите за кои ги добиле тие средства, што е ретко доследно спроведено во практика.

135/11)

21 Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации („Службен весник на Република Македонија" бр. 130/07)

Распределба на директните буџетски средства од страна на Владата и органите на државната управа до граѓанските организации

Документот се осврнува единствено на директното буџетско финансирање преку ставката 463-Трансфери до невладини организации, кое својот основ го наоѓа во Законот за извршување на буџетот на Република Македонија (кој се носи на годишно ниво). Поради конфузното толкување на невладините организации во рамките на буџетската ставка 463, неопходно е да се направи преглед во практиките на распределување на овие средства и јасно согледување на поддршката за организациите уредени со ЗЗФ, т.е. кој орган на државната управа, на кого ги распределува средствата и во колкав износ. Оваа анализа не ја разгледува и оценува ефективноста на користењето на буџетските средства.

Имено, според класификацијата на расходи, потставките се[22]:

4631 Трансфери до невладини организации;

463110 Трансфери до здруженија на граѓани и фондации;

463120 Трансфери до спортски клубови;

463130 Трансфери до македонскиот олимписки комитет;

463140 Трансфери до организации кои се грижат за постари лица и хендикепирани деца;

22 Правилник за класификација на расходите („Службен весник на Република Македонија" бр. 64/05; 4/08; 103/08)

463150 Трансфери до месни заедници;

463160 Трансфери до хуманитарни организации;

463170 Трансфери до политички партии;

463190 Други трансфери до невладини организации.

Јавноста и граѓанските организации имаат увид само во вкупниот износ на ставката 463-Трансфери до невладини организации што создава конфузија дека сите средства на годишно ниво се доделуваат до организации. Сепак потставките упатуваат на издвојување на дел од средствата до поширокото граѓанско општество (политички партии, месни заедници, спортски клубови итн.), додека износите планирани и реализирани по подставки не се достапни, освен со упатување на барање за пристап до информации од јавен карактер.

Должина на програми за финансирање

Директното буџетско финансирање за граѓанските организации е едногодишно. Ова е значителен недостаток на системот за државно финансирање бидејќи предизвикува неизвесност во работата на организациите и трошење ресурси за прибирање средства, наместо фокусирање на организациско јакнење. Дополнително, некои од проектите за да ги постигнат дадените резултати потребна им е долгорочна поддршка, а не еднократна.

Повеќегодишна и институционална поддршка имаат само 7-8 здруженија или сојузи кои со одлука[23] од Владата добиваат средствата од приходи на игрите на среќа и забавните игри кои изнесуваат 66.000.000 МКД (1.070.000 ЕУР). Поддршката е на годишно ниво и со предвидлив износ, кој е понизок од законски пропишаниот (50

23 Одлука за распоредување на приходите од игрите на среќа и од забавните игри во 2015 година за финансирање на програмските активности на националните инвалидски организации, нивните здруженија и нивната асоцијација, на здруженија за борба против семејното насилство и за Црвениот крст на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија", бр. 196/14). Според Одлуката, организациите ги распределуваат средствата со своите организации членки, што ја исклучува можноста организации кои работат на одредено поле да ги користат тие средства.

% од вкупните приходи од игрите на среќа и забавните игри), но не помалку од 60 милиони денари и не повеќе од 120 милиони денари[24].

Тип на поддршка

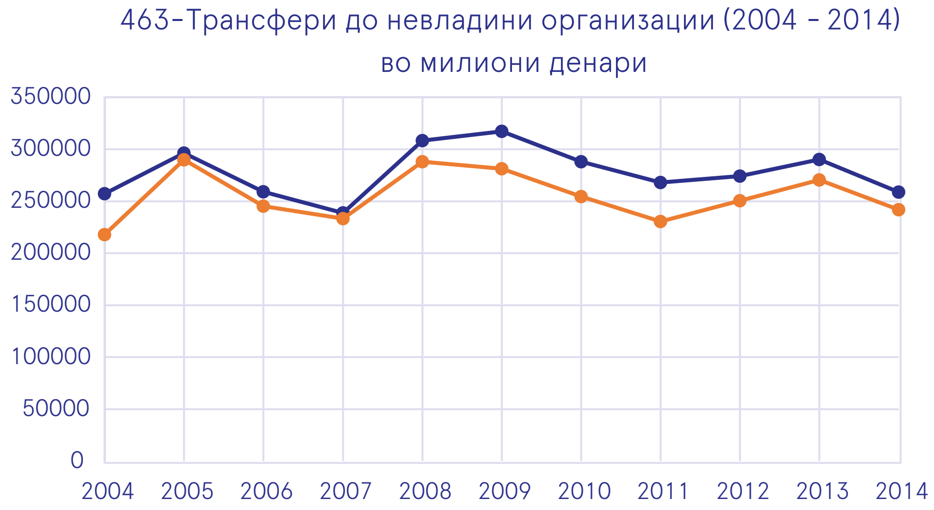
Поддршката преку ставката 463 за граѓанските организации е најчесто проектна. Проектната поддршка е врзана за конкретни активности и не придонесува кон зајакнување на организациските капацитети на ГО. Како во случајот на периодот на поддршка, за мал број организации кои се добитници на средствата од приходите од игрите на среќа и забавните игри, достапна е институционална поддршка наменета за организациски потреби, а не за конкретна активност.

Висина на средствата

За периодот од 2004 до 2014 г. просечната висина на распределените средства од ставката 463-Трансфери до невладини организации, изнесува приближно 250.000.000 МКД (4.065.000 ЕУР) на годишно ниво. Согласно ова, висината на државните средства наменети за граѓански организации, како и органите на државната управа задолжени за нивна дистрибуција може да се предвидат од една во друга година. Според завршната сметка на буџетите за периодот од 2004 до 2014 г., органите на државната управа во најголема мера (60%) имаат висока реализација на буџетска ставка 463, каде 90% од планираните средства биле реализирани.

Сепак, ако земеме предвид дека вкупниот буџет на Република Македонија има тренд на раст во анализираниот период, ставката 463-Трансфери до невладини организации не го следи растот правопропорционално.

24 Член 16, Закон за игрите на среќа и за забавните игри („Службен весник на Република Македонија" бр. 24/11, 51/11, 148/11, 74/12, 171/12, 27/14, 139/14, 61/15, 154/15 и 23/16).



Графикон 1. Планирани и реализирани средства во периодот 2004-2014 г.

Просечниот удел на ставката 463 од буџетот за анализираниот период се движи од 0,14% до 0,39%. Реализацијата на буџетски средства преку ставката 463 како процент од вкупниот реализиран буџет, забележува тренд на намалување и почнувајќи од 0,30% во 2004 г. наменети од вкупниот буџет за ставка 463, во 2014 г. има преполовување на 0,15%.

Год.	Број на ОДУ	Вкупен реализиран	П463 (МКД)	Р463 (МКД)	Р463 (ЕУР)	П/Р	Удел во вкупниот буџет
2004	**7**	**71545197725**	**257236000**	**218003153**	**3544766**	**85%**	**0,30%**
2005	9	74598389291	296366064	289960005	4714796	98%	**0,39%**
2006	10	124367328053	259046000	245268387	3988103	95%	**0,20%**
2007	9	137900849316	238687000	233391966	3794991	98%	**0,17%**
2008	11	147294603534	308336000	288127477	4684999	93%	**0,20%**
2009	12	147050257031	317199500	281212056	4572553	89%	**0,19%**
2010	12	150273975070	288034000	254336027	4135545	88%	**0,17%**
2011	13	156851453025	267920000	230621024	3749935	86%	**0,15%**
2012	11	161243269689	274025000	250552139	4074018	91%	**0,16%**
2013	11	174818509114	290036000	270483036	4398098	93%	**0,15%**
2014	11	178149224689	258863000	241741138	3930750	93%	**0,14%**

Табела 1. Преглед на ставката 463-Трансфери до невладини организации 2004-2014, согласно Завршните сметки на буџетот на РМ

Висината на средства распределени од ставката 463 во Македонија во однос на земјите од регионот согласно расположливите

податоци[25] **е значително пониска наспроти** Босна и Херцеговина (51.100.000 ЕУР - 2012), Хрватска(197.000.000 ЕУР - 2014) и Србија (71.100.000 ЕУР - 2012 г.), додека е приближно ист износот со Црна Гора (4.600.000 ЕУР - 2013).

Просечниот број на органи на државната управа кои распределувале средства низ периодот на анализа е 11. Најчесто истите органи на државната управа се повторуваат во анализираниот период, освен Секретаријатот за европски прашања (3 години), Министерството за правда (4 години) и Министерството за образование и наука (3 години).

Орган на државна управа	Вкупно број на години	П463	Р463	П/Р
Министерство за финансии	8	959000000	873942644	**91%**
Агенција за млади и спорт	11	811284000	799266004	**99%**
Министерство за правда	4	300477000	285674071	**95%**
Министерство за труд и социјална политика	11	304696750	272099960	**89%**
Министерство за култура	11	191732000	178865280	**93%**
Влада на република македонија	8	100502314	96684042	**96%**
Министерство за животна средина и просторно планирање	7	131000000	82968465	**63%**
Министерство за здравство	10	73231500	67940330	**93%**
Секретаријат за спроведување на рамковниот договор	5	53000000	52687500	**99%**
Министерство за одбрана	11	38000000	37748800	**99%**
Дирекција за заштита и спасување	10	33140000	15807733	**48%**
Министерство за образование и наука	3	15500000	12890887	**83%**
Комисија за односи со верските заедници и религиозните групи	7	13046000	12492800	**96%**
Фонд на пензиското и инвалидското осигурување на македонија	7	27710000	12410947	**45%**
Секретаријат за европски прашања	3	3429000	2216945	**65%**

Табела 2. Органи на државната управа со највисок износ на реализација преку ставка 463-Трансфери до невладини организации

25 Panov, L., Hartay, E., Rosenzweigová, I., Divjak, T. (2014) Monitoring matrix on enabling environment for civil society development: regional report for 2013. [Internet] Skopje, BCSDN and ECNL. Адреса: http://goo.gl/4KEpEL [Посетена на: 1.2.2016]; Rosenzweigová, I., Márkus, E. (2015) Monitoring matrix on enabling environment for civil society development: regional report for 2014. [Internet] Skopje, BCSDN and ECNL. Адреса: http://goo.gl/ SZi6ah [Посетена на: 1.2.2016]

Податоци за граѓанските организации добитници на директни буџетски средства

Според достапните податоците во оваа анализа добиени со пристап до информации од јавен карактер, за периодот од 2008 до 2014 година, од директното буџетско финансирање добиле средства вкупно 893 различни граѓански организации (од кои 402 се спортски федерации, здруженија и клубови). Понатаму има 284 случаи кога организација во иста година од истата институција (АМС) добивале средства од различни програми (13% или 284 случаи од вкупно 2118 доделени грантови од сите години од сите ОДУ). Исто така постојат 39 случаи кога организации добивале средства од различни органи. Односно од повеќе од еден орган на државна управа во истата година[26].

	Највисок износ на поединечен грант	**Износ во МКД**	**ОДУ**	**Највисок вкупен износ за периодот од 2008 до 2014 г. по организација**	**Износ во МКД**	**ОДУ**
1	Национален совет на инвалидски организации на Македонија	51000000	МТСП	Сојуз на спортските федерации на Македонија	70105784	АМС
2	Сојуз на спортските федерации на Македонија	14674300	АМС	Национален совет на инвалидски организации на Македонија	62890008	МТСП
3	Здружение на граѓани - Порака Неготино	13729228	МТСП	Црвен Крст на Република Македонија	44140330	МТСП
4	Национален сојуз на слепи на Македонија	12668329	МТСП	Здружение на граѓани - Порака Неготино	44035832	АМС
5	Здружение на граѓани - Порака Неготино	11960000	МТСП	Ракометна федерација на Македонија	39145660	АМС
6	Сојуз на спортските федерации на Македонија	11607200	МТСП	Пливачка федерација на Македонија	24764624	АМС
7	Здружение на граѓани - Порака Неготино	10991969	АМС	Национален сојуз на слепи на Македонија	23189992	МТСП
8	Национален сојуз на лица со телесен инвалидитет на Македонија - Мобилност Македонија	10877500	МЗ	Национален сојуз на глуви и наглуви на Македонија	20441874	МТСП
9	Национален сојуз на глуви и наглуви на Македонија	10705000	МТСП	Национален сојуз на лица со телесен инвалидитет на Македонија - Мобилност Македонија	20320000	МТСП
10	Национален сојуз на слепи на Македонија	10411663	МТСП	Федерација на училишен спорт на Македонија	20136433	АМС

Табела 3. Топ 10 организации добитници на директни буџетски средства (по висина на поединечен грант и вкупно примени средства во анализираниот период на овој документ).

26 Во овие случаи не се земени во предвид средствата распределени од страна на АМС (имајќи во предвид дека тие се однесуват само на спортски здруженија).

Првите 10 организации кои во периодот на анализа се добитници на најголем вкупен износ на средства, добиле третина (35%) од вкупните средства во периодот од 2008 г. до 2014 г.

Половина (52% или 460 од 893) од организациите добитници на средства добиле само еднаш (еднаш се појавуваат на листата), додека другата половина добивале средства со честота од 2 до 14 пати. Спортските федерации се оние кои добиле средства 14 пати во периодот 2008-2014 г., и тоа по два гранта годишно од страна на АМС.

Честота на повторувања	Број	% на ГО	Вкупен износ	% на износот
ГО кои само еден пат добиле с-ва	460 (од кои 223 од АМС)	52%	99782222	10%
ГО кои добиле од 2 до 5 пати	375 (од кои 170 од АМС)	42%	393974421	39%
ГО кои добиле од 6 до 10 пати	26 (од кои 9 од АМС)	3%	179689635	18%
ГО кои добиле с-ва над 10 пати	32 од АМС	4%	340818548	33%

Табела 4. Повторувања на добитниците на средства

Кај 128 (14% од 893) од организациите се доделени поединечни износи почнувајќи од 1.000.000 МКД (над 16.000 ЕУР) па нагоре (потенцијално во повеќе години кај една ГО). Согласно ова, за најголемиот дел организации (84%) висината на поединечно доделените грантови за граѓанските организации е ниска, врз основа на достапните податоци.

Достапните податоци за износите на средства и органите на државната управа кои покажуваат значителни разлики во поединечните износи на гранотви кои се доделени упатуваат на пристап на органите на државна управа за анализираниот период, кој не е стандардизирани и не цели кон стратешко подржување на ГО а при тоа и реализација на целите, а истовремено и не го следи принципот на еднакви можности.

Податоците упатуваат на ниски износи на средства кои се доделуваат на ГО, односно 52% од организациите корисници на средства од државата добиваат под 5000 евра. Дополнително грантовите се доделуваат на годишно ниво, што повторно упатува на заклучок дека нема стратешки пристап за поддршка и одржливост на секторот, како ни партнерство за развој на граѓанското општество. Наедно со ваков пристап тешко може да се утврди целисходноста и ефектите од поддршката.

Поединечни грантови со највисоки износи биле доделени од страна на МТСП и АМС. Исто така, во вкупниот износ доделен во анализираниот период од различни органи на државната управа преку ставката 463-Трансфери до невладини организации, доминира **распределбата за која главен извор на средства се приходите од игрите на среќа и забавните игри, пред сè дистрибуирани преку МТСП и АМС**. Овие средствата главно се доделуваат на однапред познати организации (табела 5).

Добитници на средства согласно Одлука за 2015 г.	Износ во МКД	**Износ во ЕУР**
Националните инвалидски организации, нивните здруженија и нивната асоцијација	55000000	**894309**
Националното координативно тело за еднакви права на лицата со инвалидност	1000000	**16260**
Националниот сојуз на лицата со телесен инвалидитет на Македонија – Мобилност Македонија	950000	**15447**
Националниот сојуз на глувите и наглувите на Република Македонија	600000	**9756**
Националниот сојуз на слепите на Република Македонија	950000	**15447**
Републичкиот центар за поддршка на лицата со интелектуална попреченост „Порака“	500000	**8130**
Црвен крст на Република Македонија	6000000	**97561**
Здруженијата за борба против семејното насилство	1000000	**16260**
ВКУПНО	66000000	**1073171**

Табела 5. Доделени средства согласно Одлуката за распоредување на приходите од игрите на среќа и од забавните игри во 2015 година

Третина од износите на поединечните грантови (31%) изнесуваат помалку од 300.000 денари (4.900 еур), потоа приближно една петтина (17%) се од 300.001 до 600.000 (4.900-9.800 еур), додека пак повеќе од третина (30%) добиваат од 600.001 до 3.000.000 МКД (9.800-49.000 еур).

Износ	Број на поединечни грантови	% од вкупен износ
Помалку од 300.000 МКД	666	31
Од 300.001 до 600.000 МКД	369	17
Од 600.001 до 3.000.000 МКД	627	30
Од 3.000.001 до 6.000.000 МКД	173	13
Над 6.000.001	283	13

Табела 6. Износи на поединечни грантови

Најнискиот доделен износ е на Здружението на граѓаните Аллкооп - алијанса за соработка за езерата во Охрид и во Преспа, и тоа само 3.000 денари во 2009 г., преку АМС, додека највисокиот доделен из-

нос е на Национален совет на инвалидските организации на Македонија, и тоа 51.000.000 денари во 2012 година.

	Име на организација	**Име на ОДУ**	Износ во МКД	Година
Најнискиот доделен износ	Здружение на граѓаните Аллкооп - алијанса за соработка за езерата во Охрид и во Преспа	**АМС**	3000	2009
Највисокиот доделен износ	Национален совет на инвалидските организации на Македонија	**МТСП**	51000000	2012

Табела 7. Највисок и најнизок доделен индивидуален износ на грант

Во поглед на разновиднста на организации кои добиле средства директно од буџетот на прво место е ССРДМ, понатаму МЖСПП и трета е Влада на РМ. Само на една организација доделуваат МО и МЗ, додека со поголеми повторувања во организациите кои се добитници, тоа се МТСП и АМС.

	Министерство за одбрана	Агенција за млади и спорт	Министерство за животна средина	Министерство за здравство	Министерство за труд	Влада на РМ	ССРДМ
Број на различни ГО на кои се доделени грантови	1	438	173	1	43	194	106
Вкупно доделени грантови	5	1245	239	7	122	360	140
Просечно грантови по ГО	5	2.84	1.38	7	2.84	1.85	1.32

Табела 8. Преглед на ОДУ, број на различни ГО приматели по ОДУ и вкупно доделени грантови поОДУ

Податоците покажуваат дека органите на државната управа до одредена мера при дистрибуцијата на средствата од буџетот опфаќаат различни организации во доделувањето средства, меѓутоа ова исто така упатува на состојба во која е ограничена можноста за **градење континуирана поддршка и партнерство меѓу нив и граѓанските организации**.

Колку знаеме за средствата кои ги распределуваат органите на државната управа согласно ребалансот на буџетот за 2015 г.?

Согласно завршната сметка на буџетот на РМ за 2015 година, од ставката 463 – Трансфери до невладини организации биле реализирани 295.091.884 МКД (4.798.242 ЕУР). Имено со последниот ребаланс на буџетот за 2015 година, настанале промени во алокацијата на средства за распределба преку ставката 463. Во рамките на неа, удвоени беа средствата на Министерството за правда кои пред ребалансот изнесувале 85.000.000 МКД (1.380.000 ЕУР), а по ребалансот биле алоцирани 145.000.000 МКД (2.350.000 ЕУР), додека министерството реализирало 114.522.143 МКД (1.862.149 ЕУР). Друга значајна алокација се гледа и во средствата на Министерство за култура кои од 4.688.000 МКД (76.000 ЕУР) се зголемени на 7.688.000 МКД (125.000 ЕУР) и реализирани се 7.685.000 МКД. Уделот на ставката 463 согласно завршната сметка на буџетот за 2015 г. е 0,18 %.

Министерство за правда, преку ставката 463, распределува **средства само на политички партии** и согласно завршната сметка на буџетот за 2015 г. распределени се 114.522.143 МКД (39 % од ставка 463). Ова значи дека **39% од средствата** од ставката 463 всушност се наменети за финансирање на политичките партии. Понатаму, ако знаеме дека Министерство за одбрана и Министерство за здравство распределуваат само на една организација, тоа значи дека **4% од средствата се за две организации.**

Понатаму за останатите средства, во практика можеме да кажеме дека **јавен повик** за поднесување апликации спровеле: ГС на Република Македонија, преку Одделение за соработка со невладини организации: 12.000.000 МКД, ССРДМ: 10.000.000 МКД, Министерството за животна средина и просторно планирање: 7.300.000 МКД, што значи дека **само за 10% од средствата** наменети за граѓански организации има јавни повици. Отворени јавни повици имаат и Агенцијата за млади и спорт: 44.291.821 МКД и Министерството за труд и социјална политика: 86.453.376 МКД, и тие **распределуваат 44%** од средствата на ставката 463. Меѓутоа овие средства не се достапни за сите организации, ако земеме во предвид дека АМС средствата ги наменува единствено на спортски федерации и здруженија, додека МТСП во најголема мера распределува средства до организации однапред утврдени во Одлука.

На крај, останува нејасно како се одвивала постапката и носењето на одлуки и објавување на резултатите за 4 % од средствата оние кои ги дистрибуира Министерството за култура, Дирекцијата за заштита и спасување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување.

Анализата на податоците од завршната сметка на буџетот на РМ за 2015, покажува дека на граѓанските организации им биле достапни само 10% од средствата предвидени во 463-Трансфери до невладини организации и дел од средствата на МТСП.

Анализа на достапните податоци по органи на државната управа

Во продолжение следува деталната анализа на достапните податоци за директно буџетско финансирање преку буџетската ставка 463-Трансфери до невладини организации на органите на државната управа во три дела, согласно состојбата на објавување или доставување одговори на барањата за пристап до информации од јавен карактер, за секој орган на државната управа.

Првите два дела содржат податоци за распределбата на средствата од органите на државната управа кои доставиле целосен или делумен одговор. Истите упатуваат на постоење разлики во износите кои се појавуваат во завршните сметки на буџетот на Република Македонија, наспроти износите во добиените одговори или веќе објавени податоци од соодветните органи на државната управа. Причините за појавата на овие разлики не се утврдени со оваа анализа и може да бидат бројни. Единствено, Министерството за животна средина и просторно планирање достави одговор дека разликата се должи на пролонгирано плаќање на проектите во анализираниот период согласно реализираните активности во проектите и временската рамка на активностите. Друга причина може да е разликата во средства кои биле предвидени со одлуките на соодветните органи или наведени во договорот меѓу органот на државната управа и организацијата наспроти оние кои понатаму биле реализирани.

	ОДУ	Период	Години според ЗС на буџет	П463	Р463	П/Р %	Р364 Инфо. од јавен карактер	Години според инфо. од јавен карактер	Број на ГО[27]	Број на грантови	Просечен број на грантови годишно[28]	Најнизок износ (МКД)	Највисок износ (МКД	Регион	Програми
1	Агенција за млади и спорт	2004-2014	11	811284000	799266004	99%	485694658[29]	7	51[30]	1245	178	3000	4275000	N/a	Спорт; млади; меѓународни активности за спорт и млади
2	Министерство за труд и социјална политика	2004-2014	11	304696750	272099960	89%	241492338	7	43	122	17	8642	51000000	Скопје (68%), надвор од скопје (32%)	Администрација,
3	Влада на република македонија	2005, 2008-2014	8	100502314	96684042	96%	121727500	7	194	360	51	15000	580000	Скопје (36%), надвор од скопје (64%)	Европска интеграција, администрација (согласно приоритетите на програмата)
4	Министерство за животна средина и просторно планирање	2008-2014	7	131000000	82968465	63%	102350000	6	173	239	40	60000	2500000	Скопје (28%), надвор од скопје (72%)	Заштита на животната средина; унапредување на животната средина; мониторинг
5	Министерство за здравство	2005-2014	10	73231500	67940330	93%	43540330	7	1	7	1	4000000	9225000	Скопје (100%)	Здравствена заштита за превенција- рано откривање,дијагностицирање и лекување на ракот на дојката; организирање и унапредување на крводарителство; систематски прегледи на учениците и студентите; превенција од кардиоваскуларни болести
6	Секретаријат за спроведување на рамковниот договор	2010-2014	5	53000000	52687500	99%	53000000	5	106	140	28	211000	600000	Скопје (43%), надвор од скопје (57%)	Спроведување на рамковниот договор-промоција на меѓуетнички односи
7	Министерство за одбрана	2004-2014	11	38000000	37748800	99%	20000000	5	1	5	1	3000000	4000000	Скопје 100%	Администрација
8	Министерство за образование и наука	2004, 2006, 2011	3	15500000	12890887	83%	N/a[31]	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	N/a	Високо образование наука основно образование

Табела 9. Органи на државната управа кои одговориле на барањето за пристап до информации од јавен карактер или јавно објавиле податоци

Преглед на податоците од органите на државната управа кои доставиле одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер или јавно објавиле податоци

Седум органи на државната управа одговорија во целост на барањето за пристап до информации од јавен карактер со приложување на сите барани податоци. Пристапот за информации не беше употребен единствено во однос на податоците кои ги поседува Генералниот секретаријат на Владата на РМ - Одделението за соработка со невладините коивеќе беа јавно достапни на нивната веб-страница и бесплатниот регистар на изданија на Службениот весник на Република Македонија.

1. **Агенцијата за млади и спорт,** според податоците од Завршната сметка на буџетот на РМ, за период од 2004 до 2014 г., преку

27 Се анализира само бројот на различни организации кои добиле средства од органите на државната управа за зададениот временски период (некои организации се корисници на средствата низ повеќе години).

28 Просечниот број на организации е пресметан со делење на вкупниот број организации кои добиле (без оглед на нивните повторувања во анализираниот период), со бројот на години во кои институцијата распределувала средства.

29 При разгледување на овој износ, треба да се има предвид дека најголем дел од средствата се доделуваат на спортски федерации, здруженија и клубови кои не се предмет на оваа анализа.

30 За АМС бројот на ГО, т.е. 51 се однесува само на годините 2008 г., 2009 г. и во 2012 г.,и тоа само оние регистрирани согласно ЗЗФ.

31 Министерството за образование и наука не достави податоци, бидејќи за периодот за кој се однесуваше барањето за пристап до информации од јавен карактер, ја опфати само 2011 г. во кој иако за Министерството биле планирани, истото не ги реализирало средствата преку ставката 463.

буџетската ставка 463 има доделено вкупно 799.266.004 МКД, со 99% реализација на планираните средства. Таа е втора институција по ред, според бројот на реализирани средства.

Агенцијата доделува средства во рамките на програмите за спорт, млади и меѓународни активности за спорт и млади. Сепак, иако станува збор за висок износ на средства, од анализата на корисниците на средствата кои ни ги достави Агенцијата, беа идентификувани само 51 здружение и фондација (другите добитници се спортските федерации и други спортски здруженија, регистрирани согласно други закони), и тоа само во 2008, 2009 и 2012 г. Највисокиот доделен износ по организација е 4.275.000 МКД, додека најнискиот е 3.000 МКД, што претставува голем јаз и упатува на непостоење стандардизираност на пристапот.

2. **Министерството за труд и социјална политика,** според податоците од Завршната сметка на буџетот на РМ, за период од 2004 до 2014 г. преку буџетската ставка 463 доделило вкупно 272.099.960 МКД, со 89% реализација на планираните средства.

   Министерството доделува средства во рамките на програмите за дејност на детски градинки и одморалишта, вонинституционална социјална заштита - меѓуопштински центри за социјална работа, институционална социјална заштита - установи за згрижување лица со пречки во психичкиот развој, детска заштита - установи за детска заштита, социјална заштита - центри за социјална работа и завод за социјални дејност, дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита, поддршка на спроведувањето на декадата и стратегијата за Ромите.Согласно анализата на корисниците на средствата кои ги достави Министерството, беа идентификувани 43 различни организации, кои се појавуваат како корисници на овие средства и во просек 17 организации годишно добиваат средства. Највисокиот доделен износ по организација е 51.000.000 МКД, додека најнискиот е 8.642 МКД, што претставува голем јаз и упатува на непостоење стандардизираност на пристапот. Според податоците, поголем дел (68%) од организациите корисници на средствата се од Скопје, додека третина (32%) се надвор од Скопје.

3. **Владата на Република Македонија,** преку Генералниот секретаријат, е еден од ретките примери за доследност кон законодавството и Кодексот во најголема мера во процедурата на распределба на средствата до граѓанските организации

Владата на РМ, преку ГС, распределила вкупно 96.684.042 МКД, и тоа во 2005 г.,како и од 2008 до 2014 г. и има 96% реализација наспроти планираните средства во буџетот.

Владата ги распределува средствата согласно Програмата за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите која се носи на годишно ниво, и тоа во следните приоритетни цели: Зголемување на економскиот раст и на вработеноста, пораст на животниот стандард на граѓаните и подобар и поквалитетен живот; Интеграција на Република Македонија во Европската Унија и во НАТО; Бескомпромисна борба против корупцијата и криминалот и ефикасно спроведување на правото; Инвестирање во образованието, иновациите и информатичката технологија како клучни елементи за креирање општество базирано на знаење.

Владата има дистрибуирано средства до 194 различни организации, во просек по 51 организации се добитници на средствата годишно. Согласно достапните податоци, сите организации на годишно ниво може да добијат максимално до 300.000 МКД и тоа е практика која се применува од донесувањето на Кодексот, додека претходно кога не биле изедначени износите, најголемиот доделен износ на организација е 580.000 МКД, додека најмалиот износ е 15.000 МКД. Третина (36%) од организациите корисници на средствата се од Скопје, додека 64% се надвор од Скопје.

4. **Министерството за животна средина и просторно планирање,** според податоците од Завршната сметка на буџетот на РМ, за период од 2008 до 2014 г. преку буџетската ставка 463 има доделено вкупно 82.968.465 МКД, со 63% реализација на планираните средства.

   Министерството доделува средства во рамките на програмите за заштита на животната средина,за унапредување на животната средина и за мониторинг.

   Согласно анализата на корисниците на средствата кои ги достави Министерството, беа идентификувани 173 различна организација, кои се појавуваат како корисници на овие средства и во просек 40 организации годишно добиваат средства. Највисокиот доделен износ е 2.500.000 МКД, додека најнискиот е 60.000 МКД, што претставува голем јаз и упатува на непостоење стандардизираност на пристапот. Според податоците, поголем дел

(72%) од организациите корисници се надвор од Скопје, додека скоро третина (28%) се од Скопје.

5. **Министерството за здравство,** според податоците од Завршната сметка на буџетот на РМ, распределило средства во износ од 67.940.330 МКД преку ставката 463, од 2005 до 2014 г., со 93% реализација наспроти планираните средства, и тоа само на Црвениот крст на Република Македонија секоја година за целиот период, и тоа во индивидуален годишен износ кој се движи од минимум 4.000.000 до 9.225.000 МКД.

   Министерството ги распределува овие средства преку програми за здравствена заштита за превенција - рано откривање, дијагностицирање и лекување на ракот на дојката, организирање и унапредување на крводарителството, систематски прегледи на учениците и студентите, превенција од кардиоваскуларни болести.

6. **Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор** распределил 52.687.500 МКД во периодот од 2010 до 2014 г. и има 99% реализација наспроти планираните средства во буџетот.

   Секретаријатот ги распределува средствата во рамките на следните приоритетни области: Проекти наменети за градење доверба меѓу различни етнички заедници; Проекти наменети за промоција на соживот кај различните етнички заедници; Проекти наменети за унапредување на меѓуетничката соработка во областа на културата, спортот и образованието; Проекти наменети за унапредување на меѓуетничката толеранција; Проекти наменети за унапредување на спроведувањетона Охридскиот рамковен договор; Проекти наменети за анализа и мониторинг на спроведувањетона Охридскиот рамковен договор.

   Секретаријатот има дистрибуирано средства до 106 различни организации, во просек по 28 организации се добитници на средствата годишно. Најголемиот доделен износна организација е 600.000 МКД, најмалиот износ е 211.000 МКД. Скоро половина (43%) од организациите корисници на средствата се од Скопје, додека 57% се надвор од Скопје.

7. **Министерството за одбрана,** според податоците од Завршната сметка на буџетот на РМ, средства преку ставката 463, од 2004 до 2014 г., распределило 37.748.800 МКД со 99% реализација наспроти планираните средства, и тоа само на Организацијата

на резервните офицери на Република Македонија секоја година за целиот период, и тоа во индивидуален годишен износ кој се движи од минимум 3.000.000 до 4.000.000 МКД.

8. **Министерството за образование и наука,** според податоците од Завршната сметка на буџетот на РМ, средства преку ставката 463 распределувало во 2004, 2006 и 2011 г., со вкупен износ од 12.890.887 МКД и 99% реализација наспроти планираните средства. Сепак, иако според Завршната сметка во 2006 и 2011 г. се планирани средства, истите не се реализирани, додека за 2004 година кога биле единствено реализирани средства, годината не е дел од периодот за кој беше побаран пристап до информации од јавен карактер (само од 2008-2014).

Преглед на податоците од органите на државната управа кои доставиле делумен одговор на барањата за пристап до информации од јавен карактер

	ОДУ	Период	Години	П463	Р463	П/Р %	Р463 Инфор-мации од јавен карактер	Програми
1	Министерство за финансии	2004-2011	8	959000000	873942644	91%	N/a	Функции
2	Министерство за правда	2011-2014	4	300477000	285674071	95%	336310307	Администра-ција
3	Фонд за пензи-ското и инвалид-ско осигурување на македонија	2008-2014	7	27710000	12410947	45%	17385079	Интернатско сместување деца со пречки во пси-хофизичкиот развој
4	Секретаријат за европски пра-шања	2006, 2007, 2009	3	3429000	2216945	65%	N/a	Админи-страција; секретаријат за европски прашања

Табела 10. Органи на државната управа кои доставиле делумен одговор на барањата за пристап до информации од јавен карактер

Четири органи на државната управа доставија нецелосни одговори на барањата за пристап до информации од јавен карактер. Отсуство-то на некои од бараните податоци во нивните одговори ја ограничи можноста за подлабинска анализа на податоците за распределба на средствата. Сепак, и покрај тоа, делумно е можно појаснување на одредени практики на распределба на средствата до организациите.

Иако секоја институција обезбеди различно ниво на податоци, заедничко за сите случаи е отсуството на податоци за тоа како се трошеле средствата преку ставката 463, т.е. информации за тоа кои се корисниците и износот доделен до нив.

1. **Министерството за финансии,** според завршните сметки на буџетот на РМ, распределило 873.942.644 МКД преку ставката 463 во периодот кој е предмет на анализа, од 2004 до 2011 г. и е прва институција по износот на распределени средства. Реализацијата на средствата на ставката е 91%. Сепак, во својот одговор, Министерството наместо да ги приложи бараните податоци кои ќе овозможат анализа на корисници на средствата, индивидуално доделените износи и целта за која биле наменети, нѐ упатува на достапните податоците во завршните сметки на буџетот на РМ.

2. **Министерството за правда,** според завршните сметки на буџетот на РМ, распределило 285.674.071 МКД преку ставката 463 во периодот кој е предмет на анализа, од 2011 до 2014 г.Министерството има висок процент (95%) на реализација на средствата. Во одговорот на барањето, Министерството наведува дека согласно надлежностите од буџетската ставка 463-Трансфери до невладини организации, исплаќаат средства на политички партии и во продолжение наведуваат износ по години кој го доделиле, но не наведуваат кои политички партии се корисници и индивидуални износи.

3. **Фондот за пензиското и инвалидското осигурување** на Македонија**,** според завршните сметки на буџетот на РМ, распределило 12.410.947 МКД преку ставката 463 во периодот кој е предмет на анализа, од 2004 до 2014 г. Фондот во периодот од 7 години за кои располагаме со податоци, има половична реализација (45%) на планираните средства и е институцијата со најнизок степен на реализација на средства од ставката 463, и тоа преку програмата Интернатско сместување деца со пречки во психофизичкиот развој, уште подетално станува збор за Субвенции за организации кои се грижат за постари лица и хендикепирани деца.

4. **Секретаријатот за европски прашања,** според завршните сметки на буџетот на РМ, распределил 2.216.945 МКД преку ставката 463 во периодот кој е предмет на анализа во 2006, 2007 и 2009 г., со 65% на реализација на планираните средства. Сепак, и покрај тоа што во завршните сметки на буџетот на РМ се јавува како институција која распределува средства, во одговорот на

барањето за пристап до информации од јавен карактер од Секретаријатот наведуваат дека во 2009 г. немаат расходна ставка 463-Трансфери до невладини организации.

Преглед на податоците од органите на државната управа кои не доставиле одговор на барањето за пристап на информации од јавен карактер

Бр.	ОДУ	Период	Години	П463	Р463	П/Р %	Програми
1	Министерство за култура	2004-2014	11	191732000	178865280	93%	Организации од областа на културата администрација библиотекарство музејска и кинотечна дејност меѓународна соработка
2	Комисија за односи со верските заедници и религиозните групи	2004-2010	7	13046000	12492800	96%	Комисија за односи со верските заедниции религиозните групи
3	Дирекција за заштита и спасување	2005-2014	10	33140000	15807733	48%	Заштита и спасување

Табела 11. Органи на државната управа кои не доставиле одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер

Три органи на државната управа не доставија одговор по однос на барањето за пристап до информации од јавен карактер. Отсуството на податоци за овие органи на државната управа ја ограничи можноста за анализа на бројот на корисници и доделениот износ, кои според завршните сметки на буџетот распределувале средства долг временски период

1. **Министерството за култура,** распределило 178.865.280 МКД преку ставката 463 во периодот кој е предмет на анализа, од 2004 до 2014 година. Средствата се распределени согласно повеќе програми во анализираниот период (култура, развој на општините и културата, библиотекарство, музејска и кинотечна дејност и меѓународна соработка). Министерството има висок

процент на реализација на средства, т.е. 93% од планираните средства биле реализирани.

2. **Комисијата за односи со верските заедници и религиозните групи,** распределила вкупно 12.492.800 МКД преку ставката 463 во периодот кој е предмет на анализа, од 2004 до 2010 година, со висок степен (96%) на реализација. Името на програмата од која се распределувале средствата (исто како и името на институијата) не дава увид во целите за кои се доделени средствата.

3. **Дирекцијата за заштита и спасување,** распределила 15.807.733 МКД преку ставката 463 во периодот кој е предмет на анализа, од 2005 до 2014 година. Насловот на програмата „заштита и спасување" не можеме да извлечеме заклучок за целите за кои се потрошени средствата. Дирекцијата има и втора по ред, најниска реализација на планираните средства во споредба со другите органи на државната управа, односно помалку од половина од планираните средства се доделени (48%), а само во 5 години од дистрибуирањето средства, реализацијата е повисока од 55%.

Заклучоци

Конфузија и недореченост на буџетската ставка 463-Трансфери до невладини организации

Завршната сметка на буџетот на РМ ни овозможува увид во износот на планирани/реализирани средства за расходната буџетска ставка 463-Трансфери до невладини организации. Сепак во завршната сметка на буџетот не се достапни податоци на ниво на потставки, со кои би се утврдило преку која расходна потставка колкав износ е распределен. Оваа буџетска ставка понатаму се расчленува на други потставки со различни називи на организациски облици кои во најголем дел содржат термини кои не ја одразуваат реалната поделба на граѓанските организации. На тој начин, се создава конфузија дека организациите регистрирани согласно ЗЗФ (односно потесното разбирање на граѓанските организации), добиваат приближно 4 милиони евра годишно колку што е ставката 463 на годишно ниво, а всушност тие средства ги користат и другите форми на граѓанско општество кои се уредуваат со посебни закони (пр. политички партии).

Висината на средствата не е доволна и соодветна на потребите на ГО

Од достапните податоци за доделените средства на ГО, може да се забележи дека износите на поединечните грантови по организации се ниски. Трендот на пораст на вкупниот буџет на државата не влијае на зголемување на висината на износот наменет за граѓански организации кој се распределува преку буџетската ставка 463-Трансфери до невладини организации. Имено, националниот буџет во периодот од 2008 до 2014 се зголемил од 147.294.603.534 МКД на 178.149.224.689 МКД, додека средствата за ГО останале непроменети. Износот за поддршка не е доволен за граѓанските организации,

особено ако землеме предвид дека 42 % од средствата од ставката согласно, на пример, со ребалансот на буџетот за 2015 г. биле наменети за поддршка на политички партии, преку Министерството за правда. Исто така во споредба со земјите од регионот Хрватска (197.000.000 ЕУР), Србија (71.100.000 ЕУР) и Босна и Херцеговина (51.000.000 ЕУР), во Македонија (ставката 463-Трансфери до невладини организации е приближно 4.000.000 ЕУР) значително е помал износот кој е наменет за граѓански органзации.

Средствата генерирани од игрите на среќа и забавните игри се главен извор на приходи, а се доделуваат на однапред познати ГО.

Во вкупниот износ доделен во анализираниот период од различни органи на државната управа преку расходната буџетска ставка 463-Трансфери до невладини организации, доминираат како извор средствата од игрите на среќа и забавните игри, кои пак се доделуваат на однапред познати организации, без објавување јавен повик.

Несоодветно времетраење и тип на финансиска поддршка за ГО

Времетраењето на поддршката според добиените податоци за најголем дел од организациите е на годишно ниво. За организациите е достапна пред се програмска/проектна поддршка од државата. Како исклучок може да се сметаат добитниците на средства од приходи од игрите на среќа и забавните игри чија поддршка може да се смета за институционална поддршка, т.е. поддршка која може да ја употребат за јакнење на организациските капацитети.

Непочитување на Кодексот, т.е. органите на државната управа не ги следат начелата на добри практики за обезбедување финансиска поддршка

Анализата покажува дека органите на државната управа во практика не ги следат начелата определени во Кодексот на кои би требало да се заснова обезбедувањето транспарентна и отчетна финансиската поддршка. Отсуството на програми/планови јавно достапни на кои се заснова финансиската поддршка кај органите на државната управа упатува на непочитување на потребата за партиципативен стратешки приод.

Недостиг од квалитетни и јавно достапни податоци за трошењето на државните средства преку ставката 463-Трансфери до невладини организации

Можноста за длабинска анализа на распределбата и ефектите на средствата од државата до граѓанските организации е ограничена. Органите на државната управа, и покрај постоењето одредби во ЗЗФ, како и во Кодексот, не ги почитуваат принципите на добро дистрибуирање на средствата кои се поврзани со потребата од јавно објавување податоци од целиот процес (програми, конкурси, одлуки итн). Дополнително, половичен е одговорот на органите на државната управа при доставување податоци преку системот за пристап до информации од јавен карактер (добиен одговор од само 7 ОДУ).

Препораки

- Потребна е **целосна реформа на системот на финансирање на граѓанските организации** од страна на државата, со цел обезбедување значителна и ефективна поддршка и одржливост на долг рок и придонес кон понатамошен развој на граѓанскиот сектор. Пред сѐ, потребно е надминување на конфузијата **која ја создава терминот „невладини организации" во називот на буџетската ставка 463**. Едно од можните решенија е ажурирање на називите на ставката и потставките на 463 и јасно разграничување во нив, која потставка се однесува на здруженијата и фондациите регистрирани согласно ЗЗФ и другите организациски облици.

- **Висината на износот на директни буџетски средства потребно е да се зголеми** и да го следи трендот на пораст на целокупниот буџет, како и да биде во линија на износите кои се наменети за граѓански организации во регионот. Достапните податоци за економската вредност на секторот може да послужат во насока на определување износ на директни буџетски средства кој ќе биде значителен и ќе обезбеди одржливост и развој на граѓанското општество.

- Државната поддршка потребно е да вклучува **средства за институционален развој** до која ќе може да пристапат сите ГО, како и за **кофинансирање и претфинансирање** проекти финансирани од ЕУ и од други донатори. Исто така, потребно е обезбедување на **повеќегодишна поддршка** преку директните буџетски средства.

- Почитување на начелата и одредбите **во Кодексот на добрите практики за обезбедување финансиска поддршка од страна на органите на државната управа**. Клучно е сите органи на државната управа вклучени во процесот на дистрибуција на јавни средства до граѓански организации јавно да објавуваат инфор-

мации поврзани со процедурите за финансирање, рокови и информации за ГО кои се добитници на средства (т.е. почитување на правилата веќе пропишани во Кодексот). Да ги објавуваат програмите на годишно ниво за финансирање на организациите и да ги вклучуваат навремено во нивната подготовка граѓанските организации.

- Потребно е **унапредување на практиката на објавување на сите потребни податоци** поврзани со распределбата на државните средства за граѓанските организации на веб-страниците на органите на државната управа. Потребен е и пристап до информациите на ниво на буџетски потставки. Понатаму **објавување на буџетите и завршните сметки на буџетите на РМ во отворен формат** согласно заложбите на Министерството за финансии во вториот акциски план за Отворено владино партнерство.

Библиографија

- Bullain, N., Hadzi-Miceva, K. (2010) Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe. ECNL
- Ostojic, M., Fagan, A. (2014) Donor strategies and practices for supporting civil society in the Western Balkans [Internet] Skopje, BCSDN Адреса: http://goo.gl/N6oUfd [Посетена на: 31.5.2016]
- Panov, L., Hartay, E., Rosenzweigová, I., Divjak, T. (2014) Monitoring matrix on enabling environment forcivil society development: regional report for 2013. [Internet] Skopje, BCSDN and ECNL. Адреса: http://goo.gl/4KEpEL [Посетена на: 31.5.2016]
- Rosenzweigová, I., Márkus, E. (2015) Monitoring matrix on enabling environment for civil societydevelopment: regional report for 2014. [Internet] Skopje, BCSDN and ECNL. Адреса: http://goo.gl/SZi6ah [Посетена на: 31.5.2016]
- United Nations (2013) United Nations, Human Rights Council, Resolution A/HRC/24/L.24 [Internet] UN. Адреса: https://goo.gl/33jshb [Посетена на: 31.5.2016]
- БЦСДН (2015) ЕУ фондови за развој на граѓанското општество во Западен Балкан 2007-2014 [Интернет] Скопје, БЦСДН. Адреса: http://goo.gl/a1PluR [Посетена на: 31.5.2016]
- Европска комисија (2015) Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2015 [Интернет] Брисел, ЕК. Адреса: http://goo.gl/57ATK2 [Посетена на: 31.5.2016]
- Генерален директорат за проширување на ЕУ (2014) Насоки за поддршка на граѓанското општество 2014-2020 на Европска Унија: http://goo.gl/e92HwY [Посетена на: 20.6.2016]

- Нурединоска, Е., Хаџи-Мицева, К. (2010) Финансирање на граѓанските организации од страна на државата. [Интернет] Скопје, МЦМС. Адреса: http://goo.gl/iOgYkD [Посетена на: 31.5.2016]

- Огненовска, С. (2015) Документ за јавни политики: Извештај за спроведувањето на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор за периодот јуни 2012 - декември 2014 [Интернет] Скопје, МЦМС. Адреса:http://goo.gl/2uYUhp [Посетена на: 31.5.2016]

- Огненовска, С. (2016) Извештај за овозможувачката околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2015. [Интернет] Скопје, МЦМС. Адреса: http://goo.gl/YC7mMt [Посетена на: 14/6/2016]

- Закон за здруженија и фондации („Службен весник на Република Македонија" бр. 59/10 и 135/11)

- Закон за извршување на буџетот на РМ за 2015 („Службен весник на Република Македонија" бр. 155/14)

- Закон за игрите на среќа и за забавните игри („Службен весник на Република Македонија" бр. 24/11, 51/11, 148/11, 74/12, 171/12, 27/14, 139/14, 61/15, 154/15 и 23/16).

- Одлука за распоредување на приходите од игрите на среќа и од забавните игри во 2015 година за финансирање на програмските активности на националните инвалидски организации, нивните здруженија и нивната асоцијација, на здруженија за борба против семејното насилство и за Црвениот крст на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија", бр. 196/14)

- Одлука за критериумите и постапката за распределба на средствата за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации од буџетот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр. 23/09)

- Одлука за распределба на средства од буџетот на Република Македонија за 2014 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации со цел промовирање на меѓуетничките односи („Службен весник на Република Македонија", бр. 193/14)

- Одлука за распределба на средства од буџетот на Република Македонија за 2013 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации со цел промовирање на меѓуетничките односи („Службен весник на Република Македонија“, бр. 183/13)
- Одлука за распределба на средства од буџетот на Република Македонија за 2012 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации со цел промовирање на меѓуетничките односи („Службен весник на Република Македонија“, бр. 162/12)
- Одлука за распределба на средства од буџетот на Република Македонија за 2011 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации со цел промовирање на меѓуетничките односи („Службен весник на Република Македонија“, бр. 48/11)
- Одлука за распределба на средства од буџетот на Република Македонија за 2010 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации со цел промовирање на меѓуетничките односи („Службен весник на Република Македонија“, бр. 164/10)
- Одлука за распределба на средства од буџетот на Република Македонија за 2009 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации со цел промовирање на меѓуетничките односи („Службен весник на Република Македонија“, бр. 154/09)
- Одлука за распределба на средства од буџетот на Република Македонија за 2008 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации со цел промовирање на меѓуетничките односи („Службен весник на Република Македонија“, бр. 162/08)
- Одлука за распределба на средства од буџетот на Република Македонија за 2007 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации со цел промовирање на меѓуетничките односи („Службен весник на Република Македонија“, бр. 97/07)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2014 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 108/15)

- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2013 („Службен весник на Република Македонија" бр. 107/14)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2012 („Службен весник на Република Македонија" бр. 157/13)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2011 („Службен весник на Република Македонија" бр. 114/12)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2010 („Службен весник на Република Македонија" бр. 138/11)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2009 („Службен весник на Република Македонија" бр. 119/10)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2008 („Службен весник на Република Македонија" бр. 114/09)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2007 („Службен весник на Република Македонија" бр. 112/08)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2006 („Службен весник на Република Македонија" бр. 111/08)
- Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2005 („Службен весник на Република Македонија" бр. 25/07)
- Министерство за финансии (2005) Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2004 [Интернет] Скопје, дреса: http://goo.gl/yvQpfs [Посетена на: 31.5.2016]
- Изменување и дополнување на буџетот на Република Македонија за 2015 година (2015) Адреса: http://62.220.196.22/ext/materialdetails.aspx?Id=f60856e7-9c01-44c8-95da-568178acd55b [Посетено на: 21.3.2016]
- Влада на Република Македонија (2012) Стратегија за соработка на Владата со граѓанското општество (2012-2017) [Интернет] Скопје, Влада на Република Македонија. Адреса: <http://goo.gl/vv3xNg> [Посетена на: 1/2/2016]
- Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации („Службен весник на Република Македонија" бр. 130/07)

- Правилник за класификација на расходите („Службен весник на Република Македонија" бр. 64/05; 4/08; 103/08)
- Програма за финансирање програмски активности на здруженија и фондации („Службен весник на Република Македонија" бр. 4/13)

АКВИС (ACQUIS) НА БАЛКАНСКОТО ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО: ЈАКНЕЊЕ НА ПОТЕНЦИЈА-ЛОТ И КАПАЦИТЕТИТЕ НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА ЗАСТАПУВАЊЕ И ЛОБИРАЊЕ

www.monitoringmatrix.net

www.mcms.mk

Проектот е финансиран од Европската Унија

Инструмент за претпристапна помош (ИПА)

Инструмент за граѓанско општество (СЦФ)