

ДЪРЖАВАТА И НЕСТОПАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАТО ПАРТНЬОРИ

Март 2002

Сътрудничество в областта на социалните услуги и механизми за държавно финансиране на НСО /примерни модели/

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

II. ПРИМЕРНИ ПРАВИЛА ЗА ПРОЦЕДУРА ЗА СОЦИАЛНО ДОГОВАРЯНЕ (КОНКУРС, ПОДБОР, СКЛЮЧВАНЕ НА ДОГОВОР, КОНТРОЛ ВЪРХУ ИЗПЪЛНЕНИЕТО, ОТЧЕТ)

II.1. ПРЕДМЕТ НА СОЦИАЛНОТО ДОГОВАРЯНЕ (СОЦИАЛНА ПОРЪЧКА)

II.2. ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНКУРС

II.3. СЪДЪРЖАНИЕ НА ОБЯВЛЕНИЕТО

II.4. ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР

II.5. СКЛЮЧВАНЕ НА ДОГОВОР

II.5.1. Права и задължения на бенефициента – НСО

II.5.2 Права и задължения на държавния орган-партньор

II.5.3. Санкции за нарушаване на договора

II.6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

III. НАЦИОНАЛНИ МОДЕЛИ

III.1. УНГАРИЯ

III.1.1. Финансово подпомагане на нестопанския сектор от държавата.

III.1.1.1 Бюджетни субсидии за оперативни разходи

III.1.1.2. Нормативни субсидии от централния бюджет

III.1.1.3. Финансиране чрез министерства и Обществени фондове

III.1.1.4. Обществени фондации

III.1.1.5. 1% от платения данък общ доход

III.1.2. Гражданско участие в процеса на вземане на решения

III.1.3. НСО и местните органи на власт

III.1.3.1. Субсидиране от местния бюджет

III.1.3.2. Нормативни субсидии от местния бюджет

III.1.3.3. Обществени фондации

III.1.3.4. Нефинансова подкрепа за НСО

III.1.3.5. Гражданско участие в процеса на вземане на решения на общинско ниво

III.1.4. Общините като членове на НСО

III.1.5. Заключение

III.1.6. Конкретни примери:

III.1.6.1. Социална дейност

III.1.6.2. Обществено образование

III.1.6.3. Защита на околната среда

III.1.6.4. Борба с безработицата

III.2. ХЪРВАТСКА

III.2.1. Правителствена агенция за работа със сдруженията

III.2.2. Директно държавно финансиране

III.2.2.1. Общи условия за финансиране

III.2.2.2.. Финансиране съгласно специални закони

III.2.3. Договори за извършване на услуги от обществена полза

III.2.3.1. Здравни услуги

III.2.3.2. Социално подпомагане

III. 2.3.3. Други услуги

III.2.4. Сътрудничество на местно ниво

III.2.5. Проблеми на сътрудничеството на местно ниво. Създаване на Регионален център

III.2.6. Заключение

III.3. БРАЗИЛИЯ

III.3.1. Правен режим

III.3.2. Договори за сътрудничество

III.3.3. Конкретен пример

III.4. РУМЪНИЯ

III.4.1. Правна рамка

III.4.2. Възможности за субсидиране

III.4.3. Социален Фонд

III.5. БОЛИВИЯ

I. Въведение

По въпроса за необходимостта от партнирането между различните сектори на обществения живот: държавата (централна и местна власт) нестопанските организации (НСО), и стопанския сектор, обикновено съществува единодушие: то е необходимо и от огромно значение за всеки от партньорите и за обществото като цяло. Относно съдържанието на партньорството като взаимоотношение обаче няма единно мнение. Вижданията варират от ограничено тълкуване на понятието като контакти между двете (или повече) страни с намерение установяване на каквато и да е форма на сътрудничество, до договорни отношение с точно определени права и задължения на страните. За партниране може да се говори тогава, когато контактите между дадени две или повече страни са насочени към конструктивни взаимоотношения, а не към конфронтация.

Партньорството може да се реализира на централно или на местно ниво. Конкретни примери от практиката показват, че партнирането на местно ниво съдържа повече потенциал за успех и е по-лесно за осъществяване. Местните НСО имат по-голяма информация за естеството на проблемите от локален характер, стоят по-близо до хората и техните потребности, и разполагат с по-голяма гъвкавост за реагиране.

Значението на всички форми на партньорство, дори и на най-елементарно ниво, не трябва да бъде подценявано. Провеждането на консултации между НСО и органите на местна и централна власт, включително и когато не води до директно финансиране на НСО, е важно, тъй като засилва взаимното осъзнаване на допълващата се роля на двете страни в обществения живот. Държавата опознава нестопанския сектор и доверието между тях се превръща във важен фактор за бъдещо възлагане на социални поръчки за изпълнение от НСО. Консултациите обхващат както неформални разговори, така и активно участие на местната общественост в процеса на вземане на решения от местно значение, каквито примери могат да се посочат в някои държави от Латинска Америка.

По-висша форма на партниране е договарянето между държавата и НСО, по силата на което НСО получават правото (и задължението) да извършват дейности (работи и услуги), традиционно попадащи в сферата на компетентност на държавата. Възложителят – централен или местен орган на държавна власт – предоставя финансова помощ на изпълнителя – НСО под формата на субсидия или като престация по договор. Във втория случай държавата може да предоставя също сгради, материално съдействие или друга форма на подпомагане в качеството си на страна по договора.

Реализирането на сътрудничество в процеса на извършване на социални услуги има особено значение и особена роля в обществения живот. От една страна, социалните услуги притежават специфична чувствителност, тъй като са свързани с особено болезнени аспекти на състоянието на дадено общество. Тук няма да се спираме в детайли на конкретното съдържание на понятието “социални услуги”, но трябва да се подчертае, че българското законодателство го използва в тесен смисъл. Съгласно Закона за социалното подпомагане, социални услуги са дейностите за предоставяне на социална помощ на нуждаещи се, с цел осигуряване на елементарни жизнени потребности. Тъй като правото на гражданите на социално подпомагане е конституционно закрепено, на него съответствува задължение на държавата да осигури реализирането му. Следователно, когато други лица или организации (вкл. НСО) се занимават с дейности, представляващи социални услуги, държавата в лицето на централната и местна власт трябва да компенсира извършителите под формата на финансова или друг вид помощ.

Българското законодателство признава ролята и потенциала на нестопанския сектор за предоставянето на разнообразни и с високо качество услуги. Но това признаване все още има само декларативен характер за сътрудничеството между местните власти и НСО и не е придружено от благоприятен правен режим и конкретни разпоредби. Социалното договаряне все още очаква своето признаване и реални възможности за реализиране.

Социалното договаряне има вече история в немалко държави. То успява там, където администрацията е осъзнала три фактора: първо, че финансирането на НСО не е едностранен акт на благотворителност към нестопанския сектор, а заплащане за работа или услуга, и подходът към него трябва да бъде делови; второ, че партньорството с НСО в процеса на извършване на социални услуги е изгодно за двете страни и за

обществото; и трето, че процесът на партниране предлага достатъчно разнообразни форми както за реализиране, както и за контролиране на разходването на предоставените държавни средства от НСО, съобразно обществения интерес. Държавата трябва да прилага ефикасна система от правила, с цел да предотврати злоупотреби и неправилно разпределение на средства.

Настоящият материал си поставя две основни цели:

1. Да предложи за дискусия примерни правила за реализиране на процеса на партньорство между държавата, местните органи на управление, и НСО, за съвместно предоставяне на социални услуги или за директно финансиране от страна на държавата на НСО, извършващи такива услуги. По-конкретно, акцент ще бъде поставен върху правилата за избор на НСО-партньор и механизмите за контрол, наблюдение и отчитане за изпълнението на договора.
2. Да предложи примерни модели за успешно партньорство в сферата на социалните услуги (в тесен и в широк смисъл), като разгледа накратко правния режим на партньорството и някои конкретни договори за социална дейност в други държави.

Материалът е подготвен с пълното съзнание, че не всички от предложените идеи са приложими в България, и не всички от успешните примери могат механично да се пренесат при наши условия. Въпреки това, авторите са работили с презумпцията, че желание за партниране в тази област съществува у всички потенциални партньори, и че държавата и общините са готови да предприемат действия за преодоляване на пречките за пълноценно реализиране на сътрудничество. Тези пречки са от различно естество, и отстраняването им изисква в различна степен усилия и време: законодателни изменения; по-пълно запознаване с разпоредбите на закона и възможностите, които те предлагат; изучаване на международния опит и полето за прилагане на успешни модели в България; обучение за работа в екип, дори когато партньорите са привидно на различни позиции, но целта е обща.

Надяваме се материалът да насърчи активност от страна на заинтересованите страни за преодоляване на всички изброени препятствия.

II. Примерни правила за процедура за социално договаряне (конкурс, подбор, сключване на договор, контрол върху изпълнението, отчет)

II.1. Предмет на социалното договаряне (социална поръчка)

Както сме посочили в по-рано публикуван материал, социалната поръчка има за предмет извършването на конкретни дейности или реализирането на дългосрочни програми, които са по принцип в правомощията на държавата. В качеството си на възложител, държавата заплаща на изпълнителя или определен размер финансови средства, или поема други задължения като страна по социалния договор. Спецификата на социалната поръчка е в запазване правото на държавата да осъществява директно наблюдение и контрол върху разходването на предоставените

средства и изпълнението на договора. Описаните по-долу примерни правила могат да се прилагат и към процедурата за подбор на бенефициент на дарение, когато държавата субсидира НСО със средства за осъществяването на дейността им от обща полза.

Предмет на социалната поръчка е извършването на социални услуги, а съдържанието на това понятие, както споменахме по-горе, е различно в отделните държави. Например, у нас това е социалното подпомагане, и дейности в областта на образованието, здравеопазването, културата, или екологични програми, не влизат в тази категория, макар да се считат за “идеална” или “нестопанска” цел. Но в Унгария НСО имат възможност да сключват договори с общините за дейности във всички тези области, и съответно да получават субсидии. Не би трябвало да има пречка механизмите, установени за сътрудничество и финансиране в сферата на социалното подпомагане, да намират приложение и при възлагане на поръчки от други нестопански сфери на дейност. По този начин успешно работещите модели на партниране в различните области на обществен живот ще могат да се пренасят, като се използват положителните и приложимите за дадената сфера характеристики.

II.2. Провеждане на конкурс

Предоставянето на държавни средства на нестопанска организация, дори когато същите ще бъдат използвани за изпълнение на държавна социална поръчка в обществен интерес, налага прилагането на строги правила за гарантиране на обективен процес на подбор. Процесът започва с обявяване на конкурса в срок, достатъчен да даде възможност на всички заинтересувани НСО да участвуват в него и да се подготвят. Периодът между обявяване на конкурса и датата на провеждането му не следва да бъде по-кратък от 30 дни. Обявлението трябва да бъде публикувано по начин, който да гарантира достатъчно време за всички потенциални кандидати да узнаят за конкурса, да се запознаят с изискванията, и да се подготвят.

II.3. Съдържание на обявлението

Обявлението трябва да съдържа:

- Условия за участие. В повечето държави до участие в конкурса се допускат само организации, които са получили статут “в обществена полза”. Друго изискване, приложимо когато предмет на социалната поръчка ще бъдат определени специфични дейности, за извършването на които е необходим лиценз, е кандидатите да са получили такъв лиценз. За някои видове организации се изисква също разрешение от ресорното министерство или сходна държавна институция.

Когато финансирането ще се извършва от определен фонд или специфично бюджетно перо, до конкурс може да се допуснат само НСО от конкретен вид. Така например за финансиране от фондове на Европейския съюз могат да кандидатствуват само НСО, които функционират най-малко на ниво партньори от четири държави-членки, а право на финансиране от Социалния Фонд в Румъния имат само организации от бедни

селскостопански райони, организации на фермери, представители на малцинствата, и общини, които са сключили договор за сътрудничество с такива организации.

Някои видове НСО могат изрично да бъдат посочени като неотговарящи на условията за участие в конкурса, напр. политически партии и движения, професионални съюзи, религиозни организации, и др.

- Техническите характеристики на проекта, който ще се договаря, вкл. дейности, описание, и максимален размер на очакваното финансиране, също трябва да присъствуват в текста на обявлението.
- Краен срок и място за подаване на документи за кандидатстване.
- Описание на пакета документи, който трябва да се подаде от кандидатите. Пакетът следва да съдържа: заявление, проектопредложение, доказателство, че кандидатът отговаря на условията за участие в конкурса, и др.
- Приблизителен срок за обявяване на резултатите.

II.4. Процедура за избор

Процедурата за разглеждане на подадените заявления и документи и на избор на НСО-партньор трябва да бъде обективна и прозрачна и да е основана на ясни и предварително обявени критерии. По този начин ще се избегне риска от предоставяне на субсидии напр. по политически или лични критерии. Съставянето на комисия, която да разглежда и оценява заявленията и качествата на кандидатите по строго технически показатели е един от начините за гарантиране на обективността на избора. Членовете на такава комисия (или друг орган с подобни функции) е препоръчително да включват представители на всички бъдещи партньори, но задължително на държавния орган, който ще предоставя финансирането и който ще участва като партньор (ако са различни), и на нестопанския сектор. Комисията трябва да оценява: способността на кандидата да изпълнява дейностите, за които е обявен конкурс; налично допълнително финансиране от други източници; опитът на кандидата при реализиране на сходни проекти ; наличието на партньори при изпълнение на проекта, напр. НСО и община подават съвместно заявление, или няколко НСО; екипа, който ще работи за реализиране на проекта; сроковете за изпълнение, ако същите не са стриктно определени в обявлението, и др.

Резултатите от конкурса, т.е. решението на комисията, трябва да бъде обявено по подходящ начин. Например, съгласно Бразилския закон комисията обявява решението си в присъствието на всички кандидати за договаряне. В град Перм, Русия, общинска разпоредба задължава комисията да публикува резултатите от конкурса в местните медии.

II.5. Сключване на договор

Договорът се сключва между съответния орган на централна или местна власт и НСО, избрана чрез конкурса. За да се отстрани всякакъв риск от неравностойна позиция на партньорите, клаузите на договора трябва да бъдат двустранно обсъдени и решени, а не едностранно наложени на НСО. Договарянето на условията ще спомогне за установяване (или продължаване) на отношенията на доверие и уважение между бъдещите партньори. Обсъждането на договорните клаузи трябва да е ориентирано към запазване не само на обществения интерес, който е предизвикал възлагането на поръчката, но и на двете страни, доколкото тези интереси не си противоречат. Тук обаче следва да се направи уговорката, че някои от условията на договора ще да бъдат предварително определени и следователно неподлежащи на обсъждане. Тези условия трябва да бъдат посочени в обявлението за конкурса, така че самото участие на НСО ще означава приемането им.

Съдържанието на договора трябва да включва права и задължения на страните и санкции за нарушаването им.

II.5.1. Права и задължения на бенефициента – НСО

НСО има право да получи определената сума за финансиране на дейността по изпълнение на поръчката, наведнъж или на няколко части. В случаите на финансиране на вноски графикът трябва да е съобразен с естеството на дейността и с графика на работа, за да не се нарушава процесът на изпълнение на поръчката. Предоставените средства трябва да се използват само за изпълнение на поръчката според договора. В задълженията на бенефициента влиза воденето на подходящо счетоводство или дори откриването на отделна банкова сметка, за да се разграничава финансовото изпълнение на поръчката от други сделки и дейности на организацията.

НСО-партньор има правото да организира изпълнението на поръчката самостоятелно и независимо (включително и да сключва договори за под-изпълнение с други партньори), освен когато договорът предвижда съвместно изпълнение с държавния орган. Често срещана клауза е правото на НСО да встъпва в договорни отношения с други органи на държавна или местна власт, и дори със същия орган за изпълнение на друга социална поръчка. Държавният орган-партньор може да си запази правото да одобрява договорите за подизпълнение, особено когато подизпълнителят ще извършва дейност, за която се изисква лицензиране.

Договорът трябва да съдържа и клауза относно средствата, които остават неизползвани след приключването на поръчката. Обикновено те се възстановяват в държавния (общинския) бюджет.

II.5.2 Права и задължения на държавния орган-партньор

Естествено, основното задължение на държавния орган е да предостави финансовите средства на НСО съгласно графика на плащания, определен в договора.

Основното право на този партньор е да изисква и да получава редовна информация (отчети) за процеса на изпълнение на договора. Отчетите се предоставят или на самия държавен орган, или (препоръчително) на специално създадена контролна институция (комисия). Представителният характер на комисията ще бъде гаранция за обективност при оценка на информацията и при вземане на евентуални мерки при установени нарушения.

Правото на държавния орган-партньор не трябва да прераства в право на намеса в дейността на НСО, а да се ограничава до наблюдение и контрол строго в рамките на договора и възложената поръчка.

Възможна клауза е правото на държавната страна по договора да променя неговите условия при настъпване на определени обстоятелства (например, въвеждане на лицензионна процедура или повишаване на наемните и други цени, определяни от държавен орган). Подобни клаузи трябва да бъдат внимателно преценени, преди да бъдат включени или дори преди да бъдат предложени за обсъждане. Освен естествената негативна реакция на НСО към тях, те представляват източник на опасност за нормалното развитие на договорните и извъндоговорните отношения между страните.

II.5.3. Санкции за нарушаване на договора

Договорът трябва да съдържа санкции в случай на нарушаването му от страните. Договорното право във всички държави обикновено предвижда такива санкции, но няма пречка да се предвидят и специални. Така например, бразилският закон предвижда при злоупотреба с предоставените държавни средства санкции както срещу имуществото на организацията, така и срещу нейните служители, вкл. конфискация. Румънският Закон за Социалния фонд дава право на държавата да анулира сключения договор, а на бенефициента – да обжалва този акт пред съда. Санкционирането на НСО не може да води до отнемане на юридическата личност на организацията.

Важно е санкции да бъдат предвидени и при нарушение от страна на държавния орган.

II.6. Заключение

Успешното функциониране на партньорството между държавата и нестопанския сектор нерядко се затруднява от наличието на недоверие и опасения от страна на НСО, че ще бъде накърнена тяхната независимост. Естествено, подобни опасения биха изчезнали, ако НСО имат възможност да осигуряват своята финансова устойчивост, като извършват стопанска дейност, но този въпрос се решава от законите, регламентиращи НСО и техния статут и правомощия.

Развиването на отношения на сътрудничество и равноправие, по-специално на местно ниво, е от особено значение за страните, които все още се намират в преходен период към стабилни икономически, политически и социални показатели. Такива отношения са достатъчно гъвкави и могат своевременно да реагират на променящите се местни

нужди и проблеми. От друга страна, установено е, че НСО от местен мащаб са нерядко прекалено малки и неустойчиви, за да бъдат приемани от администрацията като равностойни партньори. Успешното разрешаване на този конфликт би демонстрирал зрялост и компетентност както у НСО, така и у местните власти. Търсенето на най-подходящите форми на сътрудничество при отсъствието на стабилна практика и окуражаващо законодателство е изпитание за бъдещото партньорство.

III. Национални модели

III.1. Унгария

III.1.1. Финансово подпомагане на нестопанския сектор от държавата.

Промяната в политическата система в Унгария през 1989-1990г. беше последвана от изменение не само в обема на държавната помощ за нестопанския сектор, но и във видовете подкрепа. За периода 1990-1997г. общият размер на държавните субсидии нарасна от 5 на 50 милиарда форинта. Докато преобладаващата форма на финансово подпомагане по-рано беше бюджетна субсидия за оперативни разходи, през деветдесетте се появиха и наложиха нови форми: програмни субсидии и нормативно бюджетно подпомагане (в сферата на образованието и социалните услуги). В допълнение, нарасна броят на държавните институции (а след 1997г. – и самите данъкоплатци), които получиха правомощия да вземат решения за конкретното предназначение на държавните субсидии за Третия сектор.

Формите за предоставяне на финансова помощ за този сектор обхващат:

1. Бюджетни субсидии за оперативни разходи
2. Нормативни субсидии от централния бюджет
3. Финансиране чрез министерства и Обществени фондове
4. Обществени фондации
5. 1% от платения данък общ доход

III.1.1.1 Бюджетни субсидии за оперативни разходи

Законът за държавния бюджет определя ежегодно размера на средствата, които ще бъдат предоставени на определени граждански и благотворителни организации за покриване на разходите по дейността им. Въз основа на предложение от Парламентарната комисия по Гражданските организации, Парламентът определя с Решение как тези средства ще бъдат разпределени между средноголеми и организации от национален мащаб, кандидатствували за субсидиране.

Парламентът определя също начина на предоставяне на средствата и на тяхното използване. Субсидии над 500,000 форинта се изплащат на два пъти. Тези средства могат да бъдат употребени само за покриване на разходи за дейности с нестопанска цел и не могат да бъдат прехвърляни на друга организация, освен на организация-член, съществувала към момента на кандидатстването за субсидиране.

Субсидираната организация подава подробен писмен отчет за изразходването на средствата до Парламентарната комисия по Гражданските организации. Отчетът се подава заедно с новата молба за субсидиране, или ако такава не се подава, не по-късно от 1 март следващата година.

III.1.1.2. Нормативни субсидии от централния бюджет

Религиозните организации, гражданските организации, фондациите, обществените фондации, компаниите в обща полза, и др., открили и управляващи заведения в сферата на социалните услуги, здравеопазването или образованието, имат право на нормативна субсидия, предоставяна въз основа на договор. Въпреки че повечето социални и образователни услуги се извършват от нестопански организации в местен, а не в национален мащаб, договори за субсидиране се сключват и на ниво министерство. Нормативните субсидии се предоставят на база брой на бенефициентите на дадената услуга (болни, студенти). Нестопанските организации, които управляват заведения за социални, здравни или образователни услуги, получават суми, равни на сумите, предоставяни на държавни институции, извършващи същата дейност. Размерът на субсидията "per capita" се определя в закона за годишния държавен бюджет.

Предоставянето на нормативна субсидия става с договор. Основните правила за предоставянето на средствата и отчета за тяхното използване също се установяват със закона за държавния бюджет. Например, в сферата на общественото образование, НСО могат да кандидатствуват за субсидии чрез административните служби в района, където са регистрирани. Субсидиите се предоставят месечно. Отчетът за изразходването на средствата се дължи в срок до 31 януари следващата година. За субсидии над 30 милиона форинта се изисква заверка от независим одитор. Административните служби (такива действуват в столицата и във всички административни области) имат право да контролират законността на молбата за субсидиране и на изразходването на субсидията.

III.1.1.3. Финансиране чрез министерства и Обществени фондове

НСО могат да получават средства и от бюджета на отделните министерства. Подобно на бюджетните субсидии, предоставяни от Парламента, най-големите (най-изтъкнатите) фондации, обществени фондации и граждански организации получават финансова помощ за разходите по дейността си от съответното министерство. Тези НСО се включват поименно в годишния бюджет на министерствата по сферата на дейност, и получават определена субсидия. Например, финансирането на Световната Федерация на Унгарците е включено в бюджета на Министерството на външните

работи, а Унгарският Червен Кръст се субсидира от Министерството на здравеопазването.

НСО могат да получават финансова подкрепа и от специални обществени фондове или програми, реализирани “под шапката” на компетентното министерство.

Обществените фондове съществуват благодарение на държавния бюджет, но финансират конкретни правителствени (обществени) проекти отчасти от външни (извънбюджетни) източници. Фондовете се създават със закон, който определя дейността (задачата) им, източниците на финансиране, видовете разходи, които могат да се субсидират от тях, и министъра, който има право да се разпорежда със средствата във фонда. Важно условие за създаването на такъв фонд е извършването на дейността/проекта да бъде частично финансирано от извънбюджетни източници, напр. данъчни плащания, дарения, или глоби. В момента съществуват два обществени фонда: Фонд за пазара на работна сила и Централен ядрен финансов фонд.

Фондът за пазара на работна сила извършва дейности по предоставянето на услуги за безработни, професионално обучение, осигуряване на работни места за лица с променена работоспособност. Приходите на фонда включват вноски от работодатели и работещи, вноски за рехабилитация, годишна субсидия от държавния бюджет, и др. Правото да се разпорежда със средствата по фонда принадлежи на Министъра на Социалната и Семейната Политика, заедно с колективен орган от представители на правителството, работниците и работодателите, и с министъра на образованието. Част от Фонда (“децентрализирана”) е на разположение на областните центрове по труда.

Друг начин за подпомагане на НСО чрез министерства е финансирането в рамките на базисни програми. Националната културна програма, например, е в сферата на компетентност на министъра на културното наследство, и набира своя бюджет от вноски от културни организации (напр. на книгоиздателите), глоби за нарушаване на авторски права, дарения, и т.н. Задачите на програмата обхващат създаване и опазване на национални и универсални културни ценности и разпространението им в страната и в чужбина, културни годишници и фестивали, национално участие в световни културни изложби и панаири, и др.

Управлението на базисните програми се извършва от Борд на Директорите. Съответният министър може да взема решения за разходването на до 50% от средствата по тях. Останалите 50% се разпределят чрез конкурс. Половината от участниците в конкурса се “поканват” от министъра, а другата половина се “излъчват” от гражданските организации. Държавната воля винаги преобладава в решението на Борда, защото съгласието на министъра или определения от него заместник е задължително.

III.1.1.4. Обществени фондации

Обществените фондации, създадени с изменение на Гражданския кодекс в сила от 1994г., представляват организации-хибриди, принадлежащи финансово към държавата

и правно към нестопанския сектор. Една от целите на този акт беше да се санкционира предаването на обществени задължения от държавата на гражданския сектор. Както беше отбелязано в обяснителния доклад към изменението на кодекса, “тези организации предоставят институционни възможности за ефективно сътрудничество – основано на взаимозависимост – между държавата и частния сектор.”

Обществените фондации се създават от Парламента, правителството или представителен орган на местно управление (община), с цел да гарантират непрекъснатото извършване на обществени задължения. Други физически и юридически лица могат да бъдат съучредители или да се присъединят към създадена фондация, ако това не противоречи на закона. Обществените задължения са тези, които законът възлага на централните или местни органи на власт. Обществените фондации нямат за задача да изпълняват тези задължения, а по-скоро да организират непрекъснатото предоставяне на обществени услуги, сключването на необходимите договори, или да уреждат финансирането на тези дейности.

Обществените фондации не заемат мястото на държавата. Те осигуряват реализирането на обществените задължения от свое име, но в обществен интерес. Тяхното създаване и функциониране се подчинява на някои специални правила (напр. обнародване на учредителния акт, одиторски надзор на управлението, и др).

Обществените фондации получават годишни бюджетни субсидии. Компетентното министерство подкрепя фондациите в своята област от собствения си бюджет.

По своя характер, обществените фондации представляват законно средство за трансформиране на обществени средства към гражданския сектор и за преразпределяне на средства между НСО.

III.1.1.5. 1% от платения данък общ доход

Данъкоплатците в Унгария имат право да определят като ползвател на 1% от платения от тях данък избрана нестопанска организация, съгласно специален закон от 1996г. От 1998г. допълнителен 1% от платения данък може да се предоставя на религиозна организация. Преразпределянето на платения данък се извършва въз основа на декларация на данъкоплатеца чрез данъчната служба.

Системата на “1%” (или, по-точно, на 2%) данък за НСО допринесе за подобряване на връзката между нестопанския сектор и обществеността, и създаде стимул за НСО да се стремят към осигуряване на собствени източници на финансиране. Статистиката показва, че след въвеждане на тази схема самият процес на държавно субсидиране на НСО е станал по-демократичен, с увеличаване на малките и провинциални организации – бенефициенти.

III.1.2. Гражданско участие в процеса на вземане на решения

Действащото законодателство предоставя право на гражданските организации да изразяват мнение по законопроекти преди внасянето им пред правителството. Всяко министерство е длъжно, преди да приеме постановление, да изпрати проекта до заинтересуваните организации. Практиката показва, че министерствата поддържат списъци на най-големите и популярни НСО в сферата на своята компетентност, и изпращат предложенията за законопроекти до организациите от този списък. Това задължение отпада, ако постановлението е спешно (каквито са повечето министерски постановления). НСО имат право на мнение, вземането на което предвид не е задължително.

Една нова форма на гражданско участие в законодателния процес беше предложена наскоро от двама народни представители. Органът, който предлага законопроект, трябва да публикува официално съобщение за това. Националните граждански организации, които са регистрирани и имат интерес в тази област, имат право на писмено мнение в определен срок (не по-малко от 15 дни). За съжаление, Парламентът отказа да разгледа това предложение.

III.1.3. НСО и местните органи на власт

Законът за местното управление от 1990г. съдържа само най-обща декларация, в смисъл, че местните власти подпомагат дейността на самоорганизираната общественост и си сътрудничат с местните НСО. На практика голямата част от примерите за успешно сътрудничество са реализирани в местен мащаб и на базата на индивидуални контакти.

Формите за финансово подпомагане на гражданския сектор от страна на местните власти са сходни на изброените по-горе канали за централно субсидиране на НСО.

III.1.3.1. Субсидиране от местния бюджет

Местните власти имат право да заделят определена част от своя бюджет за подкрепа на местни нестопански организации.

Финансирането може да се извърши също чрез отделен фонд, създаден за тази цел. В тези случаи представители на местните НСО се привличат за участие при разпределянето на помощта.

Някои градове в Западна Унгария предоставят част от приходите си от местни данъци и такси на организации от региона.

III.1.3.2. Нормативни субсидии от местния бюджет

Когато местните НСО поемат въз основа на договор изпълнението на обществени задачи в социалната, здравната или образователната сфера, те имат право да кандидатствуват за нормативна субсидия пред местните власти. Договарянето се извършва по два начина: а) общината получава услугата, извършвана от НСО на тяхна

отговорност, и осигурява редовно финансиране на организацията; б) НСО поема някои дейности от компетентността на общините, които в замяна осигуряват финансова и инфраструктурна подкрепа.

За съжаление, тази форма на сътрудничество е все още рядко срещана, макар че предлага изгодни взаимоотношения на двете страни. През 1996г. едва 11% от местните органи са взели решение да сключат такива договори с НСО, макар че се наблюдава слабо повишение на активността в тази област. Тази форма на финансиране би могла да гарантира сигурно и дълготрайно сътрудничество между двете страни, ни въпреки това местните власти определено предпочитат субсидирането пред договарянето. (Две трети от общините са готови да предоставят финансово субсидиране ad hoc.) За НСО липсата на писмен договор означава несигурност, защото в тези случаи подкрепата от местните власти е основана на лични контакти и смяната на личности води до прекратяване на взаимоотношенията.

III.1.3.3. Обществени фондации

Съгласно Закона за местните власти, представителният орган на общината може да учредява местни институции или други организации с цел извършването на обществени услуги в рамките на своята компетентност. Представителните органи няколко местни управителни тела могат да се договорят за съвместно поддържане и управление на такава институция (нестопанска организация). Местните власти могат да извършват както задължителните за тях, така и други доброволни дейности.

За периода 1990-1996г. една трета от общините са учредили или съучредили обществена фондация, с цел директно или индиректно разрешаване на проблеми. Нерядко тези фондации се занимават само със събиране на дарения за местните училища, библиотеки, музеи, театри, болници или за полицията. Но някои от тях директно извършват социални или образователни услуги, или организират културни програми, изложби, фестивали или летни лагери. Други представят програми за защита на природната среда, за увеличаване на работните места или за подобряване работата на общините.

III.1.3.4. Нефинансова подкрепа за НСО

Общините могат да подпомагат нестопанския сектор чрез създаване на добри условия за работа на сектора като цяло, без да насочват помощта към отделни избрани организации. Например, те могат да предоставят безвъзмездно ползуването на сгради за създаване на граждански центрове (такъв е например Домът на Гражданските общности в Печ). Общината в Татабания е изградила база данни на местните НСО, с цел да подобри координацията помежду им. Някои общини (или райони в Будапеща) публикуват безплатно вестници или брошури с доклади за дейността на нестопански организации на тяхната територия. В по-малки градове или села общината предоставя правна и професионална помощ при учредяването на НСО, която ще работи за разрешаване на проблеми от местно естество. Подобни и други форми за нефинансова общинска подкрепа за НСО са често явление.

III.1.3.5. Гражданско участие в процеса на вземане на решения на общинско ниво

Представителният орган на местна власт е длъжен да определи в устава (правилника) си кои граждански организации могат да изпращат свои представители да участвуват с консултативен статут в заседанията на този орган и неговите комисии. Няма пречка да бъдат канени и други представители на третия сектор, на които не е даден такъв статут, с покана *ad hoc*.

В края на деветдесетте години, около 20% от общините са предоставили възможност на нестопански организации да участвуват в процеса на вземане на решения, под следните форми: представители на НСО членуват в постоянни или временни комисии на общината; НСО експерти участвуват в подготовката на решенията в тяхната сфера на дейност; общините наемат репортьор, съветник или друг служител, който да отговаря за връзките с нестопанския сектор; общините организират граждански форуми, дискусии на кръгла маса на институционализирана основа или *ad hoc*.

III.1.4. Общините като членове на НСО

Местните власти не само подкрепят, те имат и членствени правоотношения с нестопанския сектор. 61% от общините членуват в асоциация или съюз. Тези организации предоставят форум за обмен на информация и опит; други изпълняват представителни функции чрез контакти с Парламента и правителството; трета категория се занимава с разрешаване на регионални проблеми, между които престъпност, замърсяване на околната среда, или безработица.

III.1.5. Заключение

В сравнение със Западноевропейските страни, държавната подкрепа за нестопанския сектор (включително нормативни централни и местни субсидии и финансиране чрез министерства и фондове) в Унгария е значително по-ниска. НСО би трябвало да разчитат на повече доходи от частни дарения и стопанска дейност. Централизираната система на държавно субсидиране беше променена през последните години в посока на умножаване на участниците в процеса на вземане на решения и приближаването им до бенефициента. Появиха се и много нови форми на подкрепа.

Взаимоотношенията с НСО на местно ниво са обикновено по-близки, с по-чести контакти и по-интензивни. Чувството за взаимна зависимост между двете страни е по-силно, отколкото на централно ниво, и това стимулира търсенето на форми на сътрудничество.

Участието на НСО в предоставянето на социални услуги доведе до повишаване на качеството на услугите, поради по-ниската бюрократизация на НСО в сравнение с публичната власт, и благодарение на използваните от тях иновационни подходи.

III.1.6. Конкретни примери:

III.1.6.1. Социална дейност

В Община Дебрецен, кметството е учредило специална служба по социалните въпроси. Службата активно привлича граждански организации в работата си. Разработени са три начина за подпомагане на организациите, които работят в сътрудничество с общината:

- договор за сътрудничество (договор за финансиране)
- договор за подпомагане (кризисна помощ)
- подпомагане

Договор за сътрудничество. Социалната служба обяви за първи път покана за представяне на проекти през 1994г. След две години, такива покани бяха изпратени до организациите, с които общината вече беше работила. През 1997г. бяха сключени договори със 17 нестопански организации, като стойността на финансовата подкрепа възлизаше на 43 млн. форинта (\$215,000). Спазена беше следната процедура: общината кани НСО да подготвят предложения за проекти. След това започват преговори между социалната служба и гражданската организация, които завършват с проектодоговор. Окончателният вариант на договора се утвърждава от Социалната комисия. Продължителността на договора е една година, с възможност за продължаване 60 дни преди изтичане на едногодишния срок. Организациите са длъжни да представят финансов отчет на всеки три месеца, и преди края на проекта да подготвят подробен доклад за дейността си и да го представят на социалната служба и Социалната комисия. Професионалното равнище на работата се контролира от социалната служба, Социалната комисия и от други експерти. Финансовият контрол се осъществява от общината. Социалната комисия кани организациите на годишните си събрания и на обсъждания на различни въпроси и проблеми.

Договор за подпомагане (кризисна помощ). Сключването на такива договори започва след 1991г. Гражданските организации предоставят кризисна помощ по два начина: осигуряване на храна веднъж дневно или малки суми в брой на нуждаещи се. Договорът между организацията и социалната служба регулира не само размера на паричните суми, които могат да се използват, но и въпроси като условия за предлагане на храна и брой на подпомаганите лица месечно. Бездомните могат да ползват тези услуги за период от шест месеца, а други нуждаещи се лица – до три месеца. Тези срокове подлежат на удължаване. Тази форма на услуги е много гъвкава, тъй като организацията поддържа непрекъснат контакт с тези, които ползват услугите и могат постоянно да ги съобразяват с изменение на потребностите.

Подпомагане: Фондът за подпомагане беше създаден през 1991г. от Народното събрание. Фондът предоставя финансова помощ за малки проекти в сферата на социалните грижи. Размерът на помощта не може да надхвърля 50% от общия бюджет на проекта. Процедурата за подпомагане е алтернативна форма за сътрудничество между гражданските организации и органите за местно управление.

III.1.6.2. Обществено образование

Местните органи са длъжни да осигуряват функциониращи институции за образование и за социален живот на гражданите. НСО могат да съдействуват за изпълнение на това задължение. От друга страна, много НСО срещат затруднения при набиране на средства за поддръжка на офисите си. Съгласно разпоредбите на закон CXLI от 1997г., е установена специална процедура за предоставяне на помещения и сгради – държавна собственост, за ползуване от граждански организации. Законът регулира договарянето между НСО и местните органи, при задължение на НСО да поддържат образователни институции, а в замяна получават финансово подпомагане на дейността си. Например, те могат да поемат поддръжката на изложбени зали. НСО и местните органи сключват т.нар. договор за общественото образование. Задължителното съдържание на договорите обхваща:

- вида услуга, свързана с обществено образование, и таксата, заплащана за нея;
- лицата, които ще използват услугата;
- изброяване на услугите, които ще се предоставят безплатно, и тези, за които ще се събира такса;
- минимален период от време, през който ще могат да се ползват услугите, и минимално работно време на институциите;
- персонал, материално и финансово осигуряване на договора;
- изискуемото ниво на професионална квалификация на специалистите, които ще извършват дейността по предоставяне на услугата;
- договърът трябва да бъде публикуван в местната преса или по друг обичаен за района начин.

НСО могат да поемат оперирането на институции за обществено образование по следните начини: 1. Съществуващи институции, поддържани от местните власти, се поемат от компании в обща полза (един от видовете организации в обща полза съгласно унгарския закон). 2. НСО откриват нови образователни заведения. 3. НСО продават услугите си на местните власти.

Съгласно закона, местните власти имат право да предоставят финансова подкрепа на тези организации или компании, които извършват дейности, попадащи в сферата на задължения на властите.

Съществуват редица образователни институции, които не се поддържат от местните власти, а от църкви или други организации. Ако заведението, напр. детска градина, начално училище, учебно заведение за деца с недостатъци или принадлежащи към етническо малцинство, се финансира от друг източник, а не от местните органи на

власт, сътрудничеството може да се реализира на базата на договор между общината и спонсориращата организация. Договорът е специфична форма на договор за представителство.

Някои елементи на договора са регулирани от Закона за общественото образование. Към неуредените въпроси се прилага Гражданският кодекс. Елементите на договора трябва да включват:

- образователните цели, които преследва договорът. Важно е целите да бъдат подробно описани (напр. какви и колко часове ще бъдат изнесени пред студентите);
- брой на студенти, ученици или деца, които ще бъдат обхванати от образователната програма;
- кои задължения на местните власти се поемат или споделят от организацията;
- местните власти запазват право да участвуват при одобряване на образователните принципи на програмата;
- продължителност на програмата;
- какви ресурси ще използва организацията и каква подкрепа ще окаже общината;
- видове услуги, които ще бъдат предоставяни безплатно, и такива, за които ще се събират такси съгласно закона; договорът трябва да има предвид нестопанските организации, които имат право на субсидии съгласно закона;
- подробности за образователната програма – брой на ученици/студенти, продължителност на часовете, брой на преподавателите, и т.н.;
- договорът може да има за основа всеки вид подкрепа, не само финансова. Общината може да предоставя помощ в натура, например да осигури сграда за обучение, или да заплаща сметката за електричество. Договорът трябва да установява гаранции, че тези ученици или родители, които ползват услугата, правят това при същите условия, както ако биха използвали училище или друга институция, управлявана от местната община.

III.1.6.3. Защита на околната среда

Защитата на околната среда е друга сфера на дейност, която е открита за сътрудничество. Законът изисква от гражданските организации и местните органи на власт да си сътрудничат в извършване на природозащитни дейности. Формите за сътрудничество могат да обхващат:

- провеждане на консултации за проучване и оформяне на позицията на гражданите по даден екологичен въпрос;

- организиране на лагери за защита на природната среда;
- третиране на отпадъци, рециклиране;
- събиране на информация;
- регионално развитие.

На ниво местни органи на управление вече са разработени и обявени “търгове” за програми за приложение на екологични проекти. За съжаление, значителна част от проблемите за финансово осигуряване на тези проекти, както и за подпомагане на организациите въобще, все още са неразрешени.

Примерен договор за сътрудничество (от 1994г.):

Договор за сътрудничество

Между местната власт в град Балашадырмат и Асоциацията за защита на природната среда и култура “Иполи Унио”

1. Община Балашадырмат и Асоциация “Иполи Унио” (която обединява редица активни и значими граждански организации в региона) осъзнават, че екологичното, социално и културно развитие на район Иполи изисква осъществяването на редовни контакти между гражданите в региона.

2. Община Балашадырмат се задължава да предоставя на Асоциация “Иполи Унио” следното:

- постоянен офис;
- общинският служител по защита на околната среда ще работи по 2 часа дневно по проекти на Асоциацията;
- общината осигурява комуникационна техника за офиса на Асоциацията (телефон, факс, копирна машина, и др.)

3. Асоциацията се задължава да извършва следните дейности:

- да осигурява възможности за участие на гражданите в процеса на вземане на решения в региона, където функционира;
- да поеме водеща роля по дейността на възстановяване на река Иполи и да съдейства за подпомагане на традиционните, екологично безопасни форми на управление на икономиката в региона;

- да събира информация за природните ценности в града и да спомага за запазването им;
- да поеме инициативата за възстановяване и развитие на традиционната и екологично безопасна схема на улично движение в региона;
- да оказва съдействие в дейността по почистване и третиране на отпадъци;
- да работи за откриване на културното наследство на региона в Иполи.

Балашадярмат, 20 юни, 1994г.

III.1.6.4. Борба с безработицата

Новият унгарски Закон за организациите в обща полза класифицира дейностите в полза на безработни и лица в неравностойно положение като дейности в обща полза (глава 5, § 26, параграф С: [...дейности в обща полза са:]...11. Осигуряване на равностойни възможности за групи в неравностойно социално положение; 12. Трудова рехабилитация; 13. Професионално обучение за лица в неравностойно положение на пазара за работна сила, и други подобни дейности.”)

С наредба на Министъра на труда от 1998г. се регулира методът за предоставяне на подкрепа на организациите в обща полза, които извършват услуги за безработни и провеждат обучение за хора в неравностойно положение на пазара за работна сила. Местните центрове за работна сила могат да събират предложения от организации в обща полза основно в две области:

- центровете могат да подпомагат финансово тези организации, които помагат на безработните да си намерят работа, като се стараят да предложат възможно най-доброто работно място;
- друга сфера на възможна подкрепа е налице, когато организациите оказват ефикасна помощ на млади хора и на тези, които нямат никаква квалификация, да изберат професия, която отговаря най-пълно на тяхната личност и умения и е съобразена с индивидуалните им предпочитания.

Съгласно наредбата, поканата за предложения за проекти трябва да имат следното съдържание:

- цел на поканата;
- условия за участие в търга;
- краен срок на проекта;
- описание на подкрепата, която ще бъде предоставена от центъра;

- изискванията за съдържание и форма на предложенията;
- правни последици от нарушаване на договора;
- място и време за подаване на предложенията;
- държавен орган, който ще вземе решението;
- краен срок за вземане на решение.

Разпоредбата на закона (LXV от 1990г.) гласи, че местните органи имат право да избират дали да си сътрудничат с нестопанските организации. Общините могат активно да подпомагат обучение на безработни и други форми на услуги за тази категория граждани, в допълнение на пасивната подкрепа под формата на финансова компенсация.

Социалният Закон (III от 1993г.) урежда поемането на някои дейности и отговорности на местните власти от НСО въз основа на договор. Глава VI от закона регулира социалните услуги, предоставяни чрез договор. Параграф 121 посочва шест елемента, които трябва да бъдат включени или приложени към договора:

- копие от удостоверението за регистрация;
- форма на услугата/дейността, брой и група на лицата, които ще ползват услугата;
- декларация от лицата, които ще реализират програмата, че са запознати с правните и професионални изисквания;
- условия относно таксите, които ще се събират за извършените услуги, и начините за прехвърляне на парични средства;
- в случай на нарушаване на договора, гаранции за продължаване на дейността и размера на обезщетението;
- продължителност и прекратяване.

При липса на някое от горните условия договорът се счита за невалиден.

III.2. Хърватска

III.2.1. Правителствена агенция за работа със сдруженията

Агенцията за работа със сдруженията е създадена с правителствен декрет в Република Хърватска през октомври 1998г и започва дейността си през ноември същата година. Основната задача на агенцията е да установи отношения на доверие и да развива сътрудничеството между държавата и нестопанските организации, които осъществяват

дейност на нейната територия, като две важни условия за модернизацията и развитието на гражданското общество в Хърватска. Функциите на агенцията са свързани с дейността и финансирането на сдруженията, с изключение на тези, които са поставени под специален режим (напр. сдруженията на ветерани от войната). Агенцията осъществява надзор над работата на сдруженията, които имат право на държавна субсидия, и над използването на фондовете, предоставени на сдруженията от държавния бюджет. За краткия период на съществуването си агенцията показва ефикасна работа, отзивчивост и директен подход към партньорите си от третия сектор. Организиран бяха семинари по възможностите за сътрудничество между държавата и сдруженията, семинари по регионално сътрудничество, и семинар по данъчно законодателство за НСО. Агенцията работи и по проект за изменение на действащия Закон за сдруженията.

III.2.2. Директно държавно финансиране

III.2.2.1. Общи условия за финансиране

През 1998г. бяха установени условията, на които трябва да отговарят сдруженията, кандидатстващи за държавни бюджетни субсидии чрез открит конкурс. През 1999г. за тази цел беше определено и специално перо в годишния бюджет. На основание Закона за сдруженията, Парламентът прие Решение за параметрите за определяне кои сдружения са в интерес на държавата и за държавните бюджетни субсидии за тези сдружения. Съгласно решението, такива сдружения са: функциониращите на територията на Хърватска посредством организирана мрежа от членове; чиито програми подпомагат реализирането на висши конституционни ценности: свобода, равенство, национално равенство, пацифизъм, социална справедливост, зачитане на човешки права, защита на околната среда и др.; членове на международни организации.

Субсидираните сдружения не обхващат професионални организации (които могат да потърсят финансиране от компетентните административни органи), студентски сдружения (те могат да се обърнат към Министерството на науката и технологиите за финансиране на своите програми), спортни и други асоциации, които могат да кандидатствуват за финансиране съгласно специални закони. Когато такава възможност съществува, субсидирането на сдруженията от бюджетни средства не се допуска.

Публичната процедура за кандидатстване се открива със съобщение от Агенцията за работа със сдруженията, обявено чрез медиите в края на предходната година. Правителството обявява решението си за одобряване на програми и предоставяне на субсидии. През 1999г. от 667 програми бяха приети 276 с размер на субсидиите около 3.331.000 USD. За 2000 в бюджета са заделени припл. 3.060.000 USD.

III.2.2.2.. Финансиране съгласно специални закони

Дейността на определени сдружения може да бъде финансово подпомагана чрез конкретни държавни институции, напр. министерство. При вземане на решение за финансиране специален отдел към министерството преценя дали дадено сдружение отговаря на параметрите съгласно решението на парламента. По този начин се предоставят средства напр. на сдруженията на ветерани от войната посредством министерството на ветераните от войната.

Хърватското правителство е основател на Държавната лотария, значителен процент от приходите на която се разпределят за хуманитарна помощ, спорт, и техническа култура. Критериите за разпределение отново са приетите от парламента параметри.

По силата на специални закони се финансира също дейността на спортните асоциации, сдруженията за техническа култура, студентските организации, сдруженията на малцинствата, сдруженията за екологична защита, доброволните пожарникарски отряди и други професионални сдружения.

III.2.3. Договори за извършване на услуги от обществена полза

III.2.3.1. Здравни услуги

Съгласно закона, частни местни и чуждестранни лица могат да извършват услуги в сферата на здравеопазването в интерес на обществото. Приложението на този режим е ограничено и обхваща само здравни услуги в домашни условия, поликлиники, болници, аптеки и санаториуми. Здравни центрове, заведения за спешна медицинска помощ, институти за обществено здраве и трансфузионни центрове не могат да бъдат обект на частна или смесена собственост.

Здравните заведения се учредяват след съгласие на министъра на здравеопазването и положително мнение на Хърватския институт за обществено здраве (“Института”), въз основа на конкурс. Спечелилият конкурса има право да сключи договор с Института за извършване на здравни услуги. Здравните заведения – частна или смесена собственост се финансират от договор с Института; договор с Министерството на здравеопазването за извършване на работа, субсидирана от държавния бюджет съгласно закона; договор с доброволни застрахователи; фонд на учредителите; общински бюджети; вноски за социално осигуряване от ползвателите на услугите; други източници съгласно закона, учредителния акт и устава на здравното заведение.

III.2.3.2. Социално подпомагане

В тази група влизат услугите за задоволяване на основни жизнени потребности на хората и подпомагане на социално слаби или лица, които са поставени в неблагоприятно лично, социално, икономическо или друго положение .

За откриване на заведение за социални услуги е необходимо да се получи съгласието на компетентното министерство. Министерството има право, въз основа на конкурс, да

предостави концесия за извършване на социални услуги извън дома в сграда-държавна собственост.

Изпращането на лица в социалните заведения (домове) може да става чрез централните за социална помощ, които са изключителна държавна собственост, съгласно закона или въз основа на договор. Представители на социалния център посещават дома поне веднъж на шест месеца и проверяват качеството на услугите в него. Таксите в частните домове се определят от учредителите, но когато лицето е настанено от социален център, тези такси не могат да надвишават определените от социалното министерство. В тези случаи социалните центрове трябва да бъдат уведомени най-малко шест месеца преди преустановяване дейността на дома, за да бъде намерено друго подходящо място на лицето.

Социалните услуги в домашни условия включват разнасяне на храна по домовете, лична хигиена и посещения. Стандартите за тези услуги се определят от министерството, а общинските социални центрове осъществяват контрол за спазването им. Техен извършител може да бъде и физическо лице, в рамките на своята професионална компетентност и след разрешение от социалното министерство и информиране на общинския център за социална помощ.

Финансирането на социалните услуги се извършва от няколко източника. Законът предвижда заделянето на средства от централния и местните бюджети за реализирането на правото на социална помощ на гражданите. Общините са длъжни да предоставят не по-малко от 5% от своя бюджет за “социални разходи”, които обикновено покриват разходите по настаняване на лица в социални домове. Над този размер средства могат да се заделят за други форми на подпомагане, напр. за субсидиране на НСО, извършващи такива услуги. Законът не съдържа разпоредби за държавно субсидиране на НСО с областта на социалното подпомагане.

Социалното законодателство съдържа възможности за сътрудничество между държавата и общините, от една страна, и НСО, от друга. В същото време, то показва и сериозни недостатъци. Например, механизмите за държавно финансиране не са достатъчно конкретизирани, и няма установени ясни критерии за предоставяне на фондове от общините на НСО. Социалните домове се третираат като част от държавната мрежа за социални заведения, според вътрешните устройствени правила, на които се подчиняват.

III. 2.3.3. Други услуги

Режимът за държавно подпомагане на образователни заведения е неясен и непълен.

Частично финансиране може да се получи за реализиране на научни проекти в рамките на бюджета на Националната научно-изследователска програма, както и чрез отделните министерства (за проекти за развитие на библиотеки и музеи).

Други възможности за сътрудничество между държавата и общините, и нестопанския сектор включват предоставяне на екологични програми за мнения и предложения, целеви срещи между държавния комитет на инвалидите с представители на организациите на инвалиди, и други форми на участие на НСО в процеса на обсъждане на решения в съответната област.

III.2.4. Сътрудничество на местно ниво

Голямата част от нестопанските организации осъществяват дейността си на местен (регионален) принцип, следователно тяхното финансиране зависи от решенията на местните органи на власт. Общините управляват своя бюджет независимо. Средства за нестопанските организации се предоставят чрез компетентните административни отдели.

Законът за местното управление и администрация от 1992г. (изм.1993 и 1999г.) не регламентира изрично възможностите за сътрудничество между НСО и общините. Споменава се единствено създаването на местни комисии по предложение на гражданите и техните организации и сдружения. Местните комисии представляват форма на участие на гражданите във вземането на решения относно дейности, които засягат техния живот. Общината може да възложи на тези комисии да изпълняват функции от общинска компетентност, субсидирани от специален общински бюджет.

Гражданите и техните организации имат право да участвуват в публични обсъждания на предложения регионален план за развитие и да дават предложения и мнения.

III.2.5. Проблеми на сътрудничеството на местно ниво. Създаване на Регионален център

През есента на 1999г. Агенцията за работа със сдруженията организира в четирите най-големи града на Хърватска серия от семинари на тема “Модел на сътрудничество между местното управление и администрация и сдруженията”. Резултатите показаха, че на практика това сътрудничество и неговото финансиране срещат редица затруднения. Малка част от общините предоставят средства на НСО въз основа на конкурс и ясно установени критерии. Липсата на прозрачност затруднява установяването на критерии за оценка на работата на НСО.

Друг проблем представлява взаимното недоверие и предразсъдъци. НСО се определят като “несериозни делови партньори”, а общинските ръководства като “бюрокрастични единици, които не приемат аргументи и спорове”. Подчертана беше необходимостта от по-добра комуникация и взаимно опознаване между двете страни.

Някои НСО демонстрират явна агресивност в отношенията си с местните власти, което води до липса на взаимна толерантност. Други, т.нар. “добре известни” организации, редовно получават финансиране, независимо от качеството на програмите им. И двете страни демонстрират недостиг на професионализъм при установяване на отношение на сътрудничество и подбор на партньор.

Липсата на представител на нестопанския сектор в органите на общинско ръководство е пречка за директно участие на сектора в административния процес на местно ниво.

През есента на 1999г. асоциацията СЕРАНЕО започна реализирането на пилотен проект за създаване на Регионален център за сътрудничество между НСО и местните органи на власт, с цел установяване на постоянно сътрудничество между общинските органи, местните сдружения на граждани, медиите, стопанския сектор и гражданите. Районът на Риека беше избран за седалище на Регионалния център, благодарение на традиционно добрите взаимоотношения на НСО с местната администрация. Центърът беше създаден през март 2000г. и планът е идеята да бъде пренесена и в други градове. Заплануваните дейности на центъра обхващат семинари по изготвяне на проекти и набиране на средства, както и по подход и взаимоотношение с медиите; разработване и приемане на програма за сътрудничество между Общинския (Градския) съвет и сдруженията; разработки в сферата на социалните услуги за разрешаване на най-тежките проблеми на местната общественост, и др.

III.2.6. Заключение

През последното десетилетие хърватският трети сектор спечели добра репутация и набра сили благодарение на своята активност в областта на хуманитарните услуги, работа с бежанци и пострадали от войната. Въпреки значителния брой регистрирани организации, съществуват редица пречки и ограничения за тяхната дейност и дори заплашващи самото им съществуване. Някои от основните проблеми са:

- неблагоприятен правен режим и покровителствено отношение от страна на държавата към нестопанските организации, намеса и неоправдан контрол върху тяхната дейност;
- липса на достатъчно финансови средства и правилна държавна политика, която да насърчава даренията; неблагоприятен режим на данъчно облагане;
- отсъствие на прозрачност и професионализъм от двете страни; централистичният и бюрократизиран подход на общинските органи фаворизира едни и ограничава дейността на други организации.

Въпреки това, неефективността на някои НСО се дължи главно на проблеми от вътрешно естество и недостатъчно ясно определени цели, променящи се заедно с появата на нови хора или източници на средства. Редица НСО не са в състояние да изготвят качествени проекти и да използват наличните ограничени ресурси най-рационално.

Създаването на Държавната агенция за работа със сдруженията в Хърватска е опит да се разрешат поне част от натрупаните проблеми и да се установи постоянно и на високо равнище сътрудничество с нестопанския сектор.

III.3. Бразилия

III.3.1. Правен режим

Основният нормативен акт, регламентиращ правните възможности за сътрудничество между държавата и нестопанския сектор, е новият Закон за гражданските организации в обща полза, приет на 23 март 1999г. Законът беше приложен с правителствен декрет през юни същата година. Законът установи нов правен режим на партньорство и разшири конкурентните способности на НСО в областта на социалното договаряне.

Съгласно новия закон, гражданските организации в обща полза представляват юридически лица на частното право, чиито социални цели и устав отговарят на изискванията на закона. За да бъдат квалифицирани като такива, организациите трябва да извършват някоя от дейностите, изброени в чл.3, между които: предоставяне на социална помощ, безплатно образование, безплатно здравеопазване, опазване на околната среда, съдействие на икономическото и социалното развитие и борба с бедността, защита на човешки права, и др.

Статутът на организации в обща полза се предоставя от Министерството на правосъдието въз основа на подадена писмена молба, придружена от документи за регистрация и доказателства за платени данъци. Министерството отхвърля молбата само когато организацията не отговаря на законовите изисквания (напр. е търговско дружество), предметът на дейност не е между изброените дейности в обществена полза, или представеният комплект документи не е пълен.

Организациите в обща полза не могат да се занимават с политическа, партийна или изборна дейност.

Законът установява процедурата за сключване на договори за сътрудничество с така квалифицираните организации, и определя целта на тези договори: сътрудничество при извършването на социални услуги, според изброените в чл.3, в обществен интерес. Минималното задължително съдържание на договорите включва: цел, средства и график за постигане на целта, предварителен разчет на приходи и разходи, ясно разграничено задължение на двете страни, критерии за оценка на изпълнението, декларация за публикуване на част от договора, съгласно изискването на закона, и на обяснение за оперативното и финансово изпълнение на договора.

III.3.2. Договори за сътрудничество

Процедурата за сътрудничество започва с обявяване на конкурс чрез публикуване на съобщение за условията на конкурса. Обявените условия не могат да бъдат изменени след публикацията. Обявлението трябва да съдържа информация минимум за: краен срок за подаване на документи и молба, формат и съдържание на молбата, технически характеристики на очакваните резултати – описание на проекта, услуги или дейност, критерии за оценка, дата и място за подаване на документи, срок за оценяване и решение на комисията по оценяване, и максимален размер на исканата сума. Основните критерии за оценка на предложенията, които законът изброява, са: стойност на проекта, технически и работен капацитет на кандидата, и адекватност на

предложението спрямо проекта. Критерии, не споменати в обявлението на конкурса, не следва да се вземат предвид.

Изборът на НСО-партньор се извършва от комисия, назначена от държавния орган-партньор. В състава на комисията са включени най-малко един представител на изпълнителната власт, експерт в сферата, в която ще се осъществява сътрудничеството, и член на Съвета по обществена политика, когато такъв е създаден. Държавният орган предоставя инструкции на комисията относно критериите за оценка и проекта, но няма право да игнорира или да обжалва решението на комисията.

НСО имат право да встъпват в няколко договора с различни или дори с един и същ държавен орган.

Процесът на изпълнение на договора за сътрудничество подлежи на обществен контрол. Съветът по

III.3. Бразилия

III.3.1. Правен режим

Основният нормативен акт, регламентиращ правните възможности за сътрудничество между държавата и нестопанския сектор, е новият Закон за гражданските организации в обща полза, приет на 23 март 1999г. Законът беше приложен с правителствен декрет през юни същата година. Законът установи нов правен режим на партньорство и разшири конкурентните способности на НСО в областта на социалното договаряне.

Съгласно новия закон, гражданските организации в обща полза представляват юридически лица на частното право, чиито социални цели и устав отговарят на изискванията на закона. За да бъдат квалифицирани като такива, организациите трябва да извършват някоя от дейностите, изброени в чл.3, между които: предоставяне на социална помощ, безплатно образование, безплатно здравеопазване, опазване на околната среда, съдействие на икономическото и социалното развитие и борба с бедността, защита на човешки права, и др.

Статутът на организации в обща полза се предоставя от Министерството на правосъдието въз основа на подадена писмена молба, придружена от документи за регистрация и доказателства за платени данъци. Министерството отхвърля молбата само когато организацията не отговаря на законовите изисквания (напр. е търговско дружество), предметът на дейност не е между изброените дейности в обществена полза, или представеният комплект документи не е пълен.

Организациите в обща полза не могат да се занимават с политическа, партийна или изборна дейност.

Законът установява процедурата за сключване на договори за сътрудничество с така квалифицираните организации, и определя целта на тези договори: сътрудничество

при извършването на социални услуги, според изброените в чл.3, в обществен интерес. Минималното задължително съдържание на договорите включва: цел, средства и график за постигане на целта, предварителен разчет на приходи и разходи, ясно разграничено задължения на двете страни, критерии за оценка на изпълнението, декларация за публикуване на част от договора, съгласно изискването на закона, и на обяснение за оперативното и финансово изпълнение на договора.

III.3.2. Договори за сътрудничество

Процедурата за сътрудничество започва с обявяване на конкурс чрез публикуване на съобщение за условията на конкурса. Обявените условия не могат да бъдат изменяни след публикацията. Обявлението трябва да съдържа информация минимум за: краен срок за подаване на документи и молба, формат и съдържание на молбата, технически характеристики на очакваните резултати – описание на проекта, услуги или дейност, критерии за оценка, дата и място за подаване на документи, срок за оценяване и решение на комисията по оценяване, и максимален размер на исканата сума. Основните критерии за оценка на предложенията, които законът изброява, са: стойност на проекта, технически и работен капацитет на кандидата, и адекватност на предложението спрямо проекта. Критерии, не споменати в обявлението на конкурса, не следва да се вземат предвид.

Изборът на НСО-партньор се извършва от комисия, назначена от държавния орган-партньор. В състава на комисията са включени най-малко един представител на изпълнителната власт, експерт в сферата, в която ще се осъществява сътрудничеството, и член на Съвета по обществена политика, когато такъв е създаден. Държавният орган предоставя инструкции на комисията относно критериите за оценка и проекта, но няма право да игнорира или да обжалва решението на комисията.

НСО имат право да встъпват в няколко договора с различни или дори с един и същ държавен орган.

Процесът на изпълнение на договора за сътрудничество подлежи на обществен контрол. Съветът по обществена политика, ако такъв е създаден в съответната сфера на дейност, е държавният орган, който е оправомощен да осъществява надзор над изпълнението. Наблюдение върху процеса се извършва и от комисия по оценката. Комисията се сформира от представители на двете страни по договора (двама от съответния клон на изпълнителната власт, един представител на гражданската организация, и един член на Съвета по обществена политика, когато такъв е създаден). Съгласно закона, на комисията трябва да бъдат представени конкретни документи относно начина за използване на финансовите средства. Когато стойността на предоставените държавни субсидии надхвърля 600,000 реала, бенефициентът е длъжен да представи финансов отчет, заверен от независим одитор. Предвидени са санкции за злоупотреба с ресурси, вкл. конфискация на имуществото.

III.3.3. Конкретен пример

Град Порто Алегре отбеляза значителни успехи в процеса на партниране между общината и местната общественост и на участие на гражданите в работата на местната администрация. Съвет по бюджета за участие се избира ежегодно, като от 46 члена:

- 42 се избират от местната общественост
- 2 представляват и се назначават съответно от федерацията на местните сдружения и от синдиката на служителите в общината
- 2 представляват и се назначават от изпълнителната власт. Тези двама членове на Съвета нямат право на глас.

Съветът дава мнение и може да изменя решения, отнасящи се до общинските финанси, вкл. предложения общински бюджет, инвестиционни планове, данъчна политика и използване на извънбюджетни ресурси. Решенията на Съвета се предават на изпълнителната власт, която може да наложи вето над тяхното реализиране. С гласове от над две трети от членовете на Съвета вето може да бъде преодоляно.

III.4. Румъния

III.4.1. Правна рамка

През деветдесетте години в Румъния бяха приети редица закони, които отразиха новото виждане на държавата към третия сектор и към позицията на нестопанските организации в обществото. Този процес е свързан с появата на нова за румънското законодателство концепция: организации в обща полза. Така например, съгласно разпоредбите на Закона за спонсорството и даренията №32/1994г., потенциални бенефициенти на спонсорство са само тези юридически лица от обществен интерес, които имат седалище на територията на Румъния и които имат цел и предмет на дейност, изрично изброени в закона.

III.4.2. Възможности за субсидиране

Действащото законодателство предвижда възможности за директно финансиране на НСО от страна на държавата. Такава възможност съществува например в областта на спорта, съгласно Решение на правителството №405/1997г. Министерството на спорта и НСО могат да си сътрудничат в тази сфера, а младежките организации могат да получават финансова помощ. Регионалните отдели на министерството също са овластени “да оказват съдействие и подкрепа на младежките сдружения”.

Предоставянето на директни субсидии и реализирането на сътрудничество с организации на инвалиди е регламентирано с Решение на правителството №939/1997г. относно реорганизацията на Държавната служба за инвалиди.

Централните и местни органи на власт могат да предоставят субсидии от централния и местните бюджети на НСО – румънски юридически лица, “които създават и

управляват единици за социално подпомагане”. Извършването на дейности по социално подпомагане става въз основа на сключен договор с Министерството на труда и социалната защита или с общинските органи.

Законови възможности за социално договаряне (партньорство) между НСО и органите на държавна власт са установени и в отделните сектори на нестопанска дейност.

Законът за развитие на икономическите зони от 1998г. въвежда нова организационна структура на страната, съставена от осем зони за развитие. Установява се възможността за реализиране на проекти от специфичен регионален интерес за всяка зона и предоставянето на финансова подкрепа чрез местния бюджет. Имплицитно е установено, че НСО има право да участвуват в такива проекти и да си сътрудничат с централните и местни агенции за развитие.

Сътрудничеството между местната администрация и НСО е изрично регламентирано в Закона за местната администрация №69/1991г. Този нормативен акт разрешава възлагането на определени дейности и услуги от обществен интерес от общините на НСО. Местните органи имат право също така да предоставят за безвъзмездно временно ползуване недвижимата собственост на “благотворителни или общоползни организации” – юридически лица, извършващи дейности за задоволяване потребностите на гражданите.

III.4.3. Социален Фонд

НСО, създадени с цел разрешаване на икономически и социални проблеми, имат право на субсидиране от Социалния фонд, създаден със специален закон от 1998г. Законът беше разработен съвместно от румънското правителство и Световната банка с цел да предостави фонд, образуван от дарения на спонсори, на разположение на бедни и поставени в неблагоприятно положение общности. Средствата от Фонда са предназначени за подпомагане на икономически инициативи, които да разрешат проблемите на недостатъчно развитите общности, да подобрят или създадат механизми на социални услуги, и да поставят началото на инфраструктурни проекти в селските райони.

Групи от поне 10 души или НСО, образувани с тази цел, могат да кандидатствуват за субсидии, с които да започнат дейности за реализиране на целите, изброени в закона. Значението, което държавата отдава на нестопанския сектор, се подчертава от ролята на НСО-ръководител и наблюдател на проекта и неговото изпълнение. Според новата програма на Световната банка се предвиждат разширени възможности за лесен достъп на информация и финансиране за бедни райони и общини.

Методологията на работа на Социалния Фонд изисква групата или НСО да работи в сътрудничество с местната администрация и с директните ползватели на наличните средства. За да се гарантира неутралност при вземането на решения, Бордът на директорите (управителният орган на фонда) включва представители на министър-председателя, на министерството на труда и социалната защита, на министерството на

обществената дейност и териториалното развитие, на министерството на финансите, на местната администрация, и четирима представители на гражданската общност, ползващи се с широка популярност.

Законодателството предвижда също възможности за държавно подпомагане на научно-изследователски проекти, дейности за защита на децата, програми за защита правата на малцинствата, и културни проекти.

Централната и местна администрация е длъжна да провежда консултации с НСО по отношение на проектозаконодателство, което ще регламентира тяхната дейност, както и да си сътрудничи с румънски и чуждестранни НСО, работещи за промени в сферата на местното управление.

Новото отношение на държавата към нестопанския сектор се отличава с позитивност и добронамереност, което изигра значителна роля за признаване на мястото на НСО в обществения живот. Правителството създаде специален орган – Агенция за взаимоотношения между правителството и НСО. Агенцията координира и подпомага развитието на разнообразни форми на сътрудничество между нестопанските организации и публичната власт, като свиква консултационни групи на централно и местно равнище, допитва се до НСО и подготвя годишен отчет за резултатите от дейността си.

III.5. Боливия

През 1994г. Боливия въведе в действие Закон за народното участие, който си постави за цел децентрализация на държавната власт. Общините получиха повече отговорности по въпроси от сферата на образованието, здравеопазването, спорта, и местните пътища. Законът признава значението и подкрепя процеса на народно участие, който въвлича обществеността в селските и градски райони (общини) в правния, политическия и икономическия живот на страната.

За постигане на тези цели се създаде нов тип юридическа единица: Местни териториални организации (МТО), които представляват населението на дадена териториална единица. Само една МТО може да бъде регистрирана във всяка териториална единица. МТО се учредяват, за да предлагат, изискват, контролират и осъществяват надзор върху обществените услуги, предоставяне в даден регион, в сферата на здравеопазването, образованието, спорта, основни санитарни системи, микроводоснабдяване, местни пътища, и развитие на градски и селски райони. МТО определят приоритетните дейности за конкретен регион, и тези приоритети са задължителни за общината, изпълнителните органи или регионалните корпорации, които предоставят обществените услуги.

Всяка МТО излъчва свой представител в надзорен градски комитет. Функцията на надзорния комитет е да следи за целесъобразното използване на общинските ресурси, да контролира общинските разходи и да прави отчетите на общината публично достояние. Всички нарушения се докладват до местната изпълнителна власт, която

издава инструкции за коригиране на грешките или предава въпроса на Сената за налагане на санкции. МТО могат да се консултират и да координират дейността си с други институции на гражданското общество.

Материалът е подготвен от Радост Тофтисова, Международен център по нестопанско право – Будапеща, като са използвани:

1. Правен режим на социалното договаряне между организации с нестопанска цел и органите на местно самоуправление, от Десислава Бижева, © 1998 by ICNL.
2. Анализ на съществуващите правни възможности за организациите с нестопанска цел да извършват социални услуги в България, Мариета Димитрова, © 1999 by ICNL.
3. Comparative study of NGO/Government partnerships, by Caroline L. Newman, © 1999 by ICNL.
4. Comparative assessment of NGO/Government partnership in Romania, ICNL – Budapest, © 1999 by ICNL.
5. NGOs and public administration, Romanian legislation. By Mihai Gheorghiu, © 1999 by ICNL.
6. Current legislative framework in Croatia relating to possibilities for cooperation between NGOs and state and local administration, by Sanja Baric, © 2000 by ICNL.
7. Relationship between the governmental and the civil sector in Hungary, by Istvan Csoka, © 2000 by ICNL.
8. Introduction: “Codes of Conduct for Partnership in Governance: Texts and Commentaries”, by Tatsuro Kunugi and Martha Schweitz, The International Journal of Not-for-Profit Law, volume 2, Issue 3, copyright © 2000 by ICNL.

БЦНП допуска използване на текстове от публикацията с единствено условие да бъде цитиран източникът