

Європейський механізм державного фінансування громадських організацій

Дане дослідження спрямоване на представлення результатів комплексного вивчення практик європейських країн, які були б найбільш застосованими в Україні, зосереджуючись на конкретних питаннях фінансування громадських організацій з боку держави. Дослідження включає порівняльний аналіз моделей і механізмів державного фінансування, представляє основні елементи розробки успішної інституційної основи для фінансування громадських організацій та пропонує рекомендації для розгляду українськими зацікавленими сторонами.

Ключові слова: громадські організації, європейський простір, європейський механізм, європейські моделі розвитку, державне фінансування.

Постановка наукової проблеми та її значення. Якщо розглядати розвиток громадських організацій та їх зв'язок зі своїми суспільствами, європейський простір не є однобічним. Залежно від їхніх культурних, релігійних традицій, правової та податкової бази, ролі у світі та регіоні тощо, різні держави застосовують доволі різні підходи до визначення поточної та передбачуваної ролі й функцій громадських організацій.

З огляду на оцінку, про яку йдеться, питання стосовно того, яким є бачення ролі громадського сектора в розвитку країни, видається важливим і для України. Відповідь на це питання може вплинути на вибір відповідних механізмів фінансування.

Метою статті є демонстрація за допомогою певних прикладів того, яким чином європейські країни підійшли до питання ролі та фінансової життєздатності громадських організацій. Також необхідно проаналізувати, наскільки важливу роль у цьому процесі розвитку бажатиме чи повинна буде відігравати українська держава та відіграватимуть інші сектори й зацікавлені сторони.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Незважаючи на те, що в різних європейських країнах застосовується широкий ряд моделей забезпечення фінансової життєздатності громадських організацій, ми ставимо за завдання знайти спільні чинники, що потребують оцінки. Правова база справляє доволі великий вплив на поширеність певних механізмів (як-от створення податкових стимулів задля сприяння новій філантропії, наприклад, у Німеччині). Культурно-історичні традиції можуть справляти вплив як у позитивному (загальний рівень благодійних пожертвувань і відповідальності фізичних осіб – громадян Нідерландів [3]), так і в негативному напрямі (як-от загальне очікування від держави з боку угорського суспільства надання широкого спектра послуг, так само, як це було за часів соціалізму). Політико-економічна ситуація, що склалася у цих країнах, також впливатиме на діяльність громадських організацій і їхню взаємодію з різними гравцями (у країнах, що є економічно більш потужними, спостерігається зменшення тенденції до порушення прав людини у порівнянні з країнами, що знаходяться в гіршій економічній ситуації) [1].

Фінансування з місцевих джерел зазвичай є привабливим для ширшого спектра громадських організацій, оскільки тут не існує мовних бар'єрів, легше дотримуватися культурних традицій, а на здійснення початкових інвестицій, спрямованих на залучення коштів, як правило, витрачається менше часу. Однак ці джерела можуть бути доволі обмеженими.

Державна підтримка включає всі форми фінансування громадських організацій за рахунок державних коштів як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях. Це включає гранти, контракти та схеми оплати послуг третьою стороною. Слід зазначити, що, працюючи за державними контрактами, громадські організації фактично заробляють кошти, оскільки ці контракти передбачають оплату послуг, наданих громадськими організаціями державі або від її імені. Проте практика державного фінансування у країнах Центральної та Східної Європи свідчить про те, що: а) між грантами та контрактами не існує чіткої відмінності, отже, якщо підтримка громадським організаціям надається фактично через фінансування проекту чи інституційне фінансування, вони-часто отримують цю підтримку за контрактами, а не через гранти; б) навіть якщо контракт передбачає надання платних

послуг, майже в кожному випадку громадським організаціям доводиться дотримуватися умов, визначених державою, тобто вони обмежені в утворенні цін, визначенні термінів або інших договірних умов. Отже, незважаючи на те, що, технічно державні контракти (включаючи муніципальні) можуть вважатися засобом заробляння коштів (за рахунок оплати послуг), громадські організації не можуть самостійно визначати умови надання ними послуг для отримання державного контракту та фактично змушені залучати кошти так само, як і для отримання державного гранту.

Що стосується зароблених коштів, то їх існує багато форм, але частіше за все вони – включають плату за товари та послуги, яку громадська організація отримує від своїх споживачів. Крім того, це може включати, наприклад, орендну плату за користування приміщеннями, доходи від інвестицій, ліцензійні збори та багато іншого. Слід зауважити, що джерело цього виду доходів «поводиться» дещо інакше, аніж джерело, з якого громадська організація шукає зовнішньої підтримки (тобто з боку держави, міжнародного донора, компанії чи приватного підприємця). Тут громадська організація, незалежно від виду її основної діяльності, навіть якщо послуга або товар, що продається, мають безпосереднє відношення до її основної діяльності, може одразу запропонувати щось конкретне, що має матеріальну цінність. Отже, «поведінка» цього виду джерела є набагато ближчою до звичайних ринкових механізмів, і для забезпечення його прибутковості й стабільності необхідно застосовувати інші методи адміністрування.

До цієї категорії також належить окреме джерело фінансування, а саме: членські внески, приналежність яких, за попередньою логікою, може видатися сумнівною, адже вони, як правило, не пов'язані з ринковими операціями, спрямованими на отримання прибутку. Проте, з точки зору адміністрування й отримання доходів, членські внески є подібними до інших видів оплати послуг: тут також працює схема «ти мені – я тобі», коли член платить за приєднання до асоціації, що пропонує певні переваги. Звичайно, на практиці у зв'язку з членськими внесками існує багато проблем, але це не змінює основних відносин між громадською організацією та її членами.

З точки зору життєздатності громадських організацій, всі три основні джерела мають свої додану вартість і проблеми. Державна підтримка часто розглядається як стабільне, потужне джерело, особливо якщо модель фінансування визначена законом або підзаконним актом. Тут спостерігаються найбільші бюрократичні тенденції, оскільки в цій сфері для забезпечення прозорості використання державних коштів застосовуються різні вимоги. Найбільші труднощі, як правило, виникають тоді, коли при перерозподілі коштів з ЄС діє державний або напівдержавний механізм із застосуванням подвійних бюрократичних вимог (європейського і національного рівнів). Кошти, як правило, спрямовуються на фінансування основної діяльності, а не інновацій і пілотних проектів з високим ступенем ризику, оскільки очікується, що кошти державного фінансування для цього не призначені.

Питання зароблених коштів є більш складним. Зароблені кошти можуть допомогти громадській організації профінансувати свої адміністративні потреби або потреби розвитку, які відіграють дуже важливу роль у забезпеченні життєздатності громадської організації. В більшості країн на зароблені кошти припадає фактично основна частина доходів громадського сектора. Проте в країнах, в яких механізми державного контролю не функціонують належним чином та/чи існує високий ступінь ухиляння від сплати податків, підприємства громадських організацій можуть незаконно використовуватися певними гравцями як приховані, з метою отримання ними статусу юридичних осіб, звільнених від сплати податків, чого зазвичай побоюються законодавці. З іншого боку, в більшості нових держав-членів ЄС і в старих державах-членах здійснюються відповідні заходи для усунення ризику такої поведінки. Інші форми, як-от членські внески, нараховані відсотки тощо, як правило, являють собою найбільш гнучкі джерела фінансування громадських організацій [2].

В європейських країнах існує три основні механізми фінансування громадських організацій з боку держави. Воно може здійснюватися шляхом надання прямої підтримки з бюджету, тобто за рахунок субсидій чи грантів, укладання контрактів на надання послуг або так званої оплати послуг третьою стороною. Цілі кожної з цих форм фінансування дещо відрізняються одна від одної. Гранти і субсидії, як правило, використовуються задля того, щоб сприяти реалізації державної політики та часто також спрямовані на підтримку організацій, які отримують кошти. У випадку контрактування держава «замовляє» певну послугу, в ідеалі, здійснюючи її закупівлю або за використання іншого конкурсного механізму. У разі оплати послуг третьою стороною держава, по суті, доручає надати послугу зовнішньому постачальнику за визначеною ціною, визначеною якості та на основі інших критеріїв.

Найбільш поширеною формою фінансування діяльності громадських організацій є надання прямої підтримки з бюджету. Двома основними формами фінансової підтримки є субсидії та гранти (також може надаватися в натуральній формі, наприклад, у формі приміщень для надання послуги).

Субсидії призначені для певних громадських організацій і часто надаються як інституційна підтримка. У випадку субсидій конкурси, як правило, не проводяться, а громадська організація, котра їх отримує, може розраховувати на підтримку, як це визначено в законодавстві. Так склалося історично, що в багатьох країнах Європи і СНД субсидії надаються різним товариствам, що представляють соціальні групи, наприклад, Товариству сліпих, Товариству глухих тощо. Слід зазначити, що моделі субсидування віддається менша перевага з точки зору прозорості та контрольованості державного фінансування, оскільки їй бракує відкритої та справедливої конкуренції, а також критеріїв ефективності, за якими здійснюється фінансування, які б забезпечили окупність наданих коштів.

Гранти – це форма підтримки громадських організацій з державного або місцевих бюджетів. На відміну від субсидій, гранти, як правило, передбачають проведення конкурсів на отримання фінансування. Громадські організації зазвичай фінансуються, аби реалізувати конкретний проект відповідно до чітко визначених сфери діяльності, термінів і статей бюджету, тобто їх звітування ґрунтується на тому, чи використані кошти відповідно до запропонованого бюджету. У випадку надання грантів держава виділяє певну суму, що за певних умов надається громадським організаціям як гранти на реалізацію їхніх проектів. Держава визначає цілі, а не засоби. Вона фактично запрошує громадські організації до пропозиції найкращих ідей стосовно того, як досягти цілі. Заявки може подавати велика кількість громадських організацій, та лише декілька з них можуть отримати гранти на реалізацію своїх проектів. Громадські організації структурують свої витрати відповідно до форми заявки на отримання гранту, як правило, відокремлюючи прямі витрати за проектом від непрямих. Громадські організації, які отримують гранти, є підзвітними державі (так само, як у випадку будь-якого іншого донора).

Іншою формою підтримки є закупівля послуг громадської організації або укладання з нею контракту. Відносини, що виникають у цьому випадку, є відносинами не між донором і набувачем допомоги, а між сторонами контракту. Метою цього є надання конкретної державної послуги за допомогою громадської організації. Держава, якій відомо, що саме потрібно робити, та яка, напевно, навіть визначила детальні умови надання послуги (наприклад мінімальні), шукає когось, хто надасть послугу найвищої якості та за мінімальною ціною. Отже, громадським організаціям доводиться змагатися з іншими постачальниками. Таким чином, зважаючи на існування, як правило (що є належною практикою), тендерної процедури, громадські організації повинні подавати пропозиції (а не заявки), а переможець буває лише один. В основі структури вартості пропозиції лежить зазвичай плата за послуги відносно якоїсь умовної одиниці (наприклад, плата за послугу з одержувача або на день), сама ж плата за послуги включає прямі та непрямі витрати.

Іншим способом надання соціальних послуг недержавними постачальниками є так звана оплата послуг третьою стороною [4]. За схемою оплати послуг третьою стороною держава виступає «третьою стороною», яка оплачує вартість послуги, наданої громадською організацією одержувачу цієї послуги – або безпосередньо громадській організації, як це відбувається при оплаті послуг на душу населення, або через одержувача послуги, як це відбувається при оплаті послуг за допомогою ваучерів. Ці суми також виплачуються за надання державної послуги. Проте умови цих контрактів чітко визначені в законодавстві. В цьому випадку держава визначає певний вид послуги (наприклад, медична допомога безпритульним у денному стаціонарі), а також умови надання такої послуги та пов'язані з цим витрати. Таким чином, розмір плати за надання послуг не визначається за результатами домовленості або в пропозиції, а регулюється в законодавчому порядку. У подальшому кожний постачальник, який задовольняється умовами чи критерієм, визначеним у законодавстві, отримує фіксовану винагороду за надання послуги кожному одержувачу. (Якщо громадська організація задовольняє зазначеним умовам, вона також може отримати ліцензію на надання послуги.) За цією схемою непрямі витрати, як правило, не включаються до плати за послугу, замість цього нараховується загальний відсоток накладних витрат, який може бути сплачений організації в повному обсязі або частково.

Механізм оплати послуг за допомогою ваучерів також є одним із методів оплати послуг третьою стороною. Тут основна увага приділяється вибору одержувачів послуг або споживачів. Відповідно до цієї системи потенційні одержувачі послуг отримують ваучери, що надають їм право користуватися певними послугами безкоштовно. Постачальника послуги обирає саме її одержувач. Залучення всіх спеціалістів, що мають ліцензію/дозвіл на надання цих послуг, як правило, підлягає попередньому узгодженню. На основі ваучерів, зібраних кожним постачальником послуги, держава виплачує йому фіксовану суму в рахунок оплати послуг, наданих кожному споживачу.

Висновки. На основі дослідження кращих міжнародних практик, запропоновані нами

висновки є важливими з точки зору розробки інституційної основи для державного фінансування громадських організацій в Україні. На наш погляд, існує потреба у застосуванні підходу «від бачення до механізму», що дозволить прив'язати механізми фінансування, які будуть впроваджені, до бачення та мети процесу розвитку громадських організацій: законодавець повинен визначити функції громадських організацій, а потім розробити відповідні засоби для досягнення результатів. Основним елементом, як правило, є розробка стратегії розвитку громадських організацій, що передбачає їх чітку роль по відношенню до держави. Проте, підготовка самої стратегії не має великого значення з точки зору впливу державних заходів. Так само (якщо не більше) важливою є відповідність стратегії бажаним результатам, а також політики фінансування. Окрім того, повинні бути наявними достатні дані й інформація, аби приймати продумані, засновані на фактах стратегічні рішення в цій сфері. Це є важливим, адже громадський сектор як стратегічний напрям часто не береться до уваги, і базові дані відсутні.

На постійній, систематичній основі необхідно слідкувати за практикою і впливом реалізації стратегії.

Вважаємо, що громадський сектор не може фінансуватися за використання одного основного механізму. Потоки фінансування повинні відображати різні функції, організації та потреби сектора. Стратегії фінансування великих громадських організацій, що надають послуги, та малих організацій територіальних громад можуть відрізнятися одна від одної. Можуть бути ефективними як прямі, так і непрямі засоби надання підтримки.

Потоки фінансування мають надходити з довгострокових, стабільних ресурсів, аби громадські організації мали змогу прогнозувати рівні фінансування та складати плани на довгострокову перспективу.

Механізми фінансування повинні доповнювати один одного, а не конкурувати. Наприклад, організації, через які надаються гранти, або організації-посередники не повинні конкурувати з громадськими організаціями, яким вони мають надавати підтримку.

Незважаючи на те, що певні джерела доходу є менш важливими з точки зору загальних доходів сектора, їх відсутність чи наявність може суттєво змінити умови життєздатності громадських організацій (принцип «чим менше, тим більше»).

Стратегія має бути розроблена на довгострокову перспективу (8-10 років) і передбачати поступовий розвиток різних механізмів на основі один одного (наприклад, впровадження податкових пільг після перевизначення статусу суспільно корисних організацій).

Поведінка платників податку, громадських організацій та органів державної влади в будь-якій країні визначається в основному культурно-історичними традиціями. Однак, продумана податкова політика може ґрунтуватися на можливостях, які відкриваються в середовищі, що постійно змінюється, та створювати стимули, які здатні успішно змінювати поведінку.

Держава повинна здійснювати інвестиції в розширення можливостей громадського сектора. Навіть у найбільш розвинутих країнах громадські організації потребують підтримки, аби робити очікуваний від них збільшений внесок у добробут суспільства.

Держава також повинна забезпечити наявність ресурсів для фінансування поточного розвитку громадського сектора – нових організацій, інновацій, розвитку послуг тощо. Зазвичай вони більш ефективно фінансуються з приватних джерел. Якщо таких джерел бракує, держава може або перебрати цю роль на себе, або надати стимули до виконання цієї ролі приватним гравцям.

На основі вищенаведених висновків, досліджуючи тему європейського механізму державного фінансування громадських організацій, пропонуємо вжити наступні основні кроки в напрямі розробки інституційної основи для державного фінансування громадських організацій в Україні:

- перевизначення статусу суспільно корисних організацій, що може служити основою для створення декількох податкових стимулів.
- створення фонду на підтримку громадянського суспільства з метою розширення можливостей основних громадських організацій і запуску процесів їхнього розвитку на місцях.
- поступове впровадження системи нормативного регулювання фінансування громадських організацій, що надають соціальні послуги, схвалені державою.

Має бути розглянута також можливість спрямування відсотка з обігу на благодійні пожертвування.

Повне звільнення від оподаткування пов'язаної зі статутними цілями економічної діяльності суспільно корисних організацій і часткове звільнення від оподаткування з доходів від їх неосновної економічної діяльності.

Джерела та література

1. Inglehart Ronald F., Christian Welzel. Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.researchgate.net/publication/230557603_Modernization_Cultural_Change_and_Democracy_The_Human_Development_Sequence.
2. Інформація надана Європейським центром некомерційного права (ЄЦНП), включаючи проект дослідження «Державне фінансування неурядових організацій в Європі» («Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe»). Інформація надана Нільдою Буллен (Nilda Bullain) Катериною Хадзі-Мічевою (Katerina Hadzi-Miceva) з ЄЦНП. Цитати використані з дозволу авторів.
3. Center for Philanthropic Studies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.giving.nl>.
4. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики / С. Рева // Політичний менеджмент. – 2006. – № 3 (18). – С. 7.
5. Шевчук Т. Концептуальна невизначеність громадянського суспільства в Україні: можливості подолання / Шевчук Т. / Розвиток демократії в Україні. Матеріали міжнародної наукової конференції (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 593.

Лабa О. Європейський механізм державного фінансування громадських організацій. Дане дослідження спрямоване на представлення результатів комплексного вивчення практик європейських країн, які були б найбільш застосованими в Україні. Дослідження включає порівняльний аналіз моделей і механізмів державного фінансування, представляє основні елементи розробки успішної інституційної основи для фінансування громадських організацій. На основі дослідження пропонуємо вжити наступні основні кроки в напрямі розробки інституційної основи для державного фінансування громадських організацій в Україні: 1) перевизначення статусу суспільно корисних організацій, що може служити основою для створення декількох податкових стимулів; 2) створення фонду на підтримку громадянського суспільства з метою розширення можливостей основних громадських організацій і запуску процесів їхнього розвитку на місцях; 3) поступове впровадження системи нормативного регулювання фінансування громадських організацій, що надають соціальні послуги, схвалені державою; 4) має бути розглянута також можливість спрямування відсотка з обігу на благодійні пожертвування; 4) повне звільнення від оподаткування пов'язаної зі статутними цілями економічної діяльності суспільно корисних організацій і часткове звільнення від оподаткування з доходів від їх неосновної економічної діяльності.

Ключові слова: громадські організації, європейський простір, європейський механізм, європейські моделі розвитку, державне фінансування.

Laba O. European Mechanism for State Funding of Public Organizations. This study highlights the results of a comprehensive study of the European countries practices of funding the public organisations that would become most applicable in Ukraine. The study comments on the comparative analysis of the models and mechanisms of public funding, describes the basic elements of the successful development of the institutional framework for financing the public organisations. The author suggests the following major steps towards developing an institutional framework for public funding of civic organizations in Ukraine: 1) identification (redefining) of the status of socially beneficial organizations, which can serve as the basis for creating certain tax incentives; 2) establishment of a fund for supporting civil society, aimed at expanding the capabilities of major non-governmental organizations, launching and promoting their local development; 3) gradual utalization of the system of normative regulation of financing of those public organizations that provide the social services approved by the state; 4) the possibility of directing the percentage of the financial turnover into charitable donations should also be considered; 5) full exemption from taxation of socially beneficial organizations if their economic activities correspond to the statutory purposes, and partial exemption from taxation of the income from their non-core economic activity.

Key words: public organizations, European space, European mechanism, European models of development, state funding.