



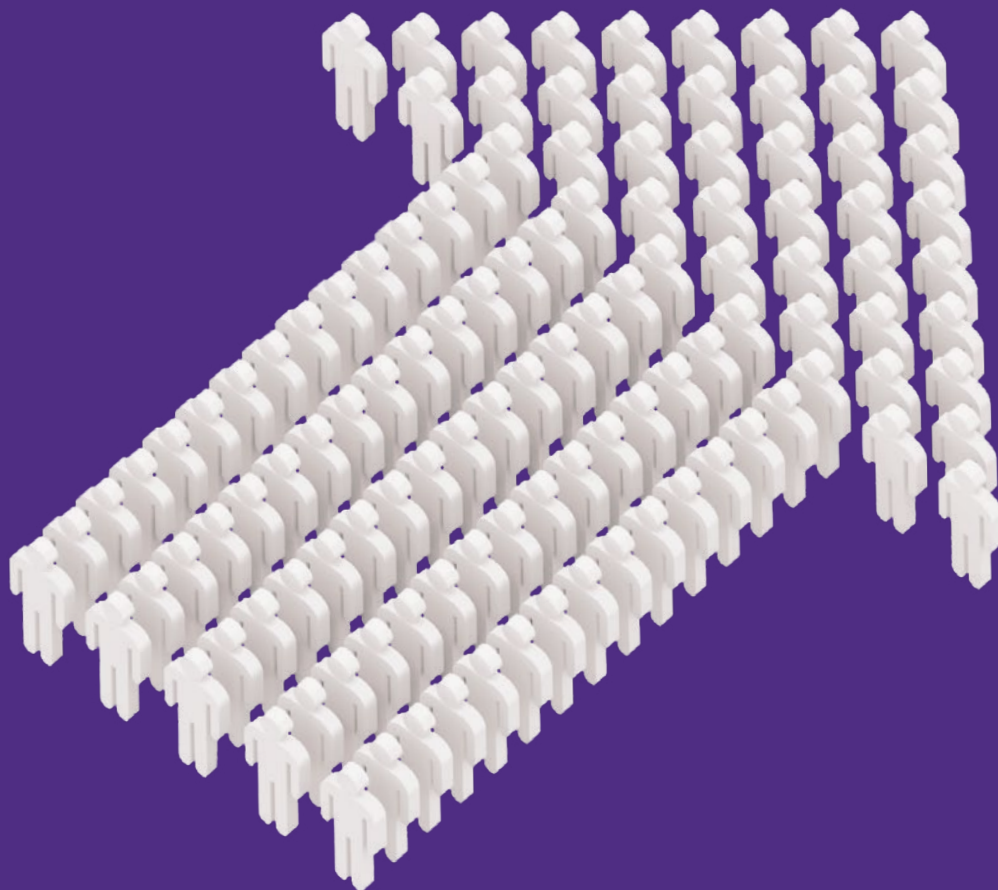
*Empowered lives.
Resilient nations.*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: МОНІТОРИНГ ЕФЕКТИВНОСТІ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Аналітичний огляд

2011 рік



**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА:
МОНІТОРИНГ ЕФЕКТИВНОСТІ
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Це видання підготовлене в рамках проекту Програми розвитку ООН «Розвиток громадянського суспільства» за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. Автор аналітичного огляду – Балаш Сатор.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агенцій ООН.

Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід. К.: ПРООН 2011. 97 с.

Усі матеріали цієї публікації можуть бути вільно використані як повністю, так і окремими частинами. Передрук матеріалів повинен містити посилання на Представництво Програми розвитку ООН в Україні.

Представництво ПРООН всіляко вітає якнайширше використання його інформаційної продукції серед ЗМІ, органів державної та місцевої влади, громадських організацій, освітніх установ, тощо.

Проект ПРООН «Розвиток громадянського суспільства» (Проект) спрямований на посилення громадянського суспільства та поширення демократичного врядування. Цей Проект сприяє зміцненню відкритого та демократичного суспільства, що спирається на верховенство права та базується на засадах прав людини, відкритості та відповідальності влади на усіх рівнях. Метою Проекту є зміцнення організацій громадянського суспільства (ОГС), зменшення їхньої залежності від донорів та посилення громадської участі в процесах прийняття рішень через зміцнення організаційної спроможності ОГС на регіональному та місцевому рівнях з метою ефективного вирішення потреб громадян. Проект впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні спільно з місцевими та міжнародними партнерами та фінансується Міністерством закордонних справ Данії протягом 2009-2011 рр. Більше інформації про діяльність Проекту – на <http://csdp.org.ua>.

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) є глобальною мережею ООН в галузі розвитку, організацією, яка виступає за позитивні зміни та надає країнам доступ до джерел знань, досвіду та ресурсів задля допомоги людям в усьому світі будувати краще життя. Ми співпрацюємо з 166 країнами світу, допомагаючи їм знаходити власні шляхи розв'язання глобальних та національних проблем у сфері людського розвитку. Покращуючи власні можливості, вони мають змогу використовувати досвід і знання співробітників ПРООН та широкого кола наших партнерів (www.undp.org.ua).

Адреса: 01023, м. Київ, вул. Еспланадна, 20, оф. 709

Телефон: +38 (044) 584-34-71

ЗМІСТ

ЗМІСТ.....	4
ВСТУП.....	6
A. МЕТОДОЛОГІЯ.....	6
B. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ.....	7
РЕЗУЛЬТАТИ – ЗАГАЛЬНЕ РЕЗЮМЕ.....	9
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ.....	17
ОБГРУНТУВАННЯ ВИБОРУ КРАЇН.....	17
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЧЕХІЯ.....	18
1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства.....	18
2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики.....	19
3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору.....	22
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ.....	24
1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства.....	25
2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики.....	30
3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору.....	32
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ.....	33
1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства.....	33
2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики.....	38
3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору.....	42
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЕСТОНІЯ.....	44
1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства.....	44
2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики.....	47
3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору.....	49

ЗМІСТ

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ.....	51
1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства.....	52
2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики.....	57
3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору.....	62
Секретаріат Кабінету міністрів – Бюро у справах громадянського суспільства.....	63
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА	66
1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства.....	66
2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики.....	71
3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору.....	74
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЛАТВІЯ	77
1. Стратегії національного уряду, пов'язані з розвитком громадянського суспільства.....	77
2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики.....	78
3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору.....	83
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ПОЛЬЩА.....	84
1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства.....	84
2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики.....	88
3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору.....	91
V. НАЙВАЖЛИВІШІ ПРАКТИКИ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК СЕКТОРУ.....	92
VI. УРОКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	95
VII. РЕСУРСИ.....	98

А. МЕТОДОЛОГІЯ

Метою дослідження було зібрати в рамках теоретичного дослідження всю відповідну інформацію, пов'язану з моніторингом державної політики щодо розвитку громадянського суспільства, а також самого сектору у восьми країнах Європи.

Цей документ є оглядом поточної доступної літератури та інформації, суміжних стратегій та механізмів, які застосовуються різними урядами та профільними структурами. В рамках огляду літератури головна увага приділяється доступним документам англійською, угорською, чеською та словацькою мовами, включаючи порівняльні дослідження і доповіді, а також матеріали, пов'язані з відібраними країнами. У разі необхідності, щоб отримати поглиблене уявлення про відповідні документи, ми користувались англійськими перекладами з інших мов.

Конкретніше, в рамках дослідження проводили огляд літератури та дослідження Інтернет-джерел, присвячених (головним чином) таким питанням:

- I. Національні політичні документи щодо громадянського суспільства (стратегії, угоди, політика співпраці, тощо.)
- II. Засоби реалізації такої політики (закони, підзаконні акти, програми фінансування та інші програми, тощо.)
- III. Звіти про моніторинг та оцінку реалізації політичних документів або заходів для їхньої реалізації, видані як офіційними органами, так і ініціативними групами ОГС.
- IV. Інформація про механізми, індекси донорів та НУО, звіти про об'єднані механізми, створені урядовими структурами та НУО для моніторингу та «виміру» чи для оцінки розвитку громадянського суспільства (статистичні доповіді, офіційні та неофіційні звіти, органи або процеси, тощо).

Для перевірки та отримання додаткової інформації для країн, в яких такі ресурси були недоступними, проводили особисте опитування експертів таких країн за допомогою телефону чи Skype-телефонії.

Через обмежений об'єм цього документу, у доповіді аналізуються лише найбільш важливі та впливові стратегії та політичні документи.

Крім зусиль з метою аналізу впливу розглянутих стратегій на сектор ОГС відповідних країн, у цьому дослідженні не намагалися провести оцінку впливу індивідуальних стратегій, що мають відношення до громадянського суспільства, оскільки це вже виходило б за межі теоретичного дослідження. Дослідження опирається на національні та міжнародні оцінки і документи, в яких оцінюють та порівнюють різні моделі, приділяючи головну увагу їхнім короткотерміновим та довготерміновим результатам і впливу.

Новизна поточного документу у тому, що він готувався у період, коли через фінансову кризу уряди часто оцінювали та переглядали свій загальний підхід до сектору ОГС, а більшу частину аналізу у цій сфері проводили у період, коли виникла тенденція до підписання угод та створення національних стратегій співпраці. Особливо цікаво подивитись, які угоди залишились у дії після запровадження національними урядами обмежень для подолання наслідків кризи. Рівень охоплення доволі широкий, оскільки у поточному документі аналізуються та порівнюються підходи 8 європейських країн і не обмежуються якимось окремим типом політичних документів (наприклад, меморандумами чи угодами, тощо), а розглядають різноманітні політичні документи, які впливають на сектор в цілому.

В. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

Поточне дослідження опирається на такі загальні припущення, які формують принципову основу документу:

Громадянське суспільство не має чіткого визначення. В різних країнах громадянське суспільство розуміють по-різному і приділяють головну увагу різним аспектам його розвитку (наприклад, участі громадян, зміцненню ОГС або соціальному підприємству). Відповідно, буде недоцільно порівнювати будь-які результати стратегій розвитку різних країн для встановлення зразків кращої практики (наприклад, якщо ОГС однієї країни підсилюється більше ніж в іншій країні внаслідок відповідних заходів). У цьому документі скоріше намагаються охопити такі стратегії, які країни вважають важливими для вирішення проблем в рамках концепції «розвитку громадянського суспільства» та допомогти зробити ці стратегії більш ефективними завдяки розгляду зразків кращої практики моніторингу та оцінки.

Розвиток громадянського суспільства – це складна політична сфера. Як і у випадку інших політичних сфер, оцінка прогресу у розвитку громадянського суспільства залежить від численних факторів і уряди не можуть впливати на всі ці фактори – особливо якщо врахувати принципове концептуальне відокремлення громадянського суспільства від урядових структур. Відповідно, у доповіді головна увага приділяється визначеним сферам політичного втручання, незалежно від того, чи можуть вони самостійно впливати на зміни або ж лише у комплексі з діями інших дійових осіб чи зацікавлених сторін. В той же час, важливо, щоб уряд визнавав цей принцип у процесі підготовки політики з питань громадянського суспільства, так щоб не мати нереалістичних сподівань (як, наприклад, у випадку розвитку філантропії, який зазвичай не може прискорюватись лише за допомогою податкових пільг та державної підтримки програм ОГС).

Якість та контекст мають значення. Передумовою для успіху моніторингу можуть бути професійна якість урядової політики та її контекст. Оцінка та моніторинг ефективності державної політики перш за все залежать від самої політики: наскільки чітко вона спрямована на вирішення глибоких причин; чи має вона стратегічний підхід; чи забезпечує вона передбачуваність та справедливість; наскільки адекватні інструменти та методи використовує, тощо. Крім того, успіх може залежати від того, як презентуються та розповсюджуються відповідні документи; наскільки легко цільовій аудиторії зрозуміти ключову інформацію; наскільки суттєвою політичною підтримкою така політика користується, тощо. І це також залежить від змін у зовнішній ситуації, таких як поточна ситуація економічної кризи. Через всі ці фактори, моніторинг деяких державних стратегій може бути складною справою. У цій доповіді скоріше намагаються не оцінити успішність моніторингу, а розглянути уроки досвіду роботи у таких різних обставинах.

Практика моніторингу залежить від правової та політичної культури. Моніторинг – це регулярна справа, коли аналогічні дані поновлюються та аналізуються протягом певного періоду часу. В той же час, незважаючи на це загальне визначення, у різних країнах можуть застосовуватись дуже різні практичні методи моніторингу, і те, що добре працює в одній країні, в іншій може виявитись неефективним. Наприклад, у деяких країнах оцінка підзвітності за державне фінансування приділяє головну увагу відповіді на запитання «чи досягли ми того, на що сподівались», в той час коли в інших країнах головну увагу приділяють відповіді на запитання «чи використали ми кошти згідно із запланованим бюджетом». Обидва аспекти є важливими факторами для оцінки підзвітності, але вони потребують різних наборів індикаторів та інструментів моніторингу; різні країни звичайно скоріше застосовують один чи інший підхід, але не обидва разом (щонайменше з міркувань економії коштів). Аналогічним чином, якщо існує високий рівень довіри у відносинах між урядом та ОГС, то буде меншою і потреба у розробці деталізованих індикаторів для забезпечення «об'єктивності», оскільки результати оцінки даних можна буде легше узгодити. Крім того, у нових країнах-членах ЄС можна чітко бачити ефект від запровадження управління проектом циклом ЄС у роботу державної адміністрації – останні стратегії відображають структуру та інструменти, які застосовуються у проектах розвитку ЄС.

Моніторинг – це не занадто складна справа. Країнами застосовується широкий перелік різних практичних методів моніторингу. Найчастіше моніторинг проводиться не як детально спланований та прискіпливо виконаний захід, а скоріше як серія заходів різних виконавців, що виконуються з метою оцінки прогресу у досягненні визначених цілей. Хоча країни призначили певні структури відповідальними за моніторинг державної політики і хоча у більшості політичних або робочих документів прямо наголошується на важливості моніторингу, лише у поодиноких випадках це супроводжуються розробкою спеціальних структур моніторингу, інструментів та деталізованих індикаторів. Але навіть у такому випадку інструменти часто розробляються скоріше для моніторингу однієї конкретної сфери (наприклад, якоїсь пріоритетної цілі) ніж для систематичного моніторингу впливу політики в цілому. Відповідно, у цій доповіді **заходами моніторингу вважаються будь-які заходи, прийнятні для кількісної або якісної оцінки прогресу у досягненні цілей, визначених у стратегії або документах з її реалізації; або ж прийнятні для отримання висновків щодо впливу політичної стратегії.** Часто таку роль виконуватимуть не досконалі механізми, а звичайні звіти співробітників міністерств, що ґрунтуються на даних, отриманих ними від своїх підлеглих – але вони все ж відповідають наведеним вище цілям.

Моніторинг та оцінка – це різні речі. Хоча головна увага у цій доповіді приділяється практиці моніторингу, моніторинг повинен мати мету, якою і є оцінка певної політики. Досягненні цільових змін в індикаторах часто не обов'язково означає, що оцінка результатів буде позитивною. Це пов'язано зі складністю цієї сфери, про яку вже згадували раніше, так що оцінка ефекту політики ускладнюється. В якості прикладу можна вказати, що у більшості країн існують формальні індикатори рівня залучення ОГС до політичного процесу (наприклад, участь ОГС у робочих групах з розробки законодавства), але вони не дають інформації щодо змістовної якості такої участі (наприклад, чи мали ОГС можливість зробити реальний внесок та чи розглядалися їхні міркування у цьому процесі). Іншим прикладом є випадок з отриманням небажаних результатів (хоча деякі з них можна було б передбачити), як це було в Угорщині та Хорватії, коли кілька років дослідження механізмів підтримки національного громадянського суспільства показали високий рівень залежності підтримуваних ОГС від цього механізму.

Моніторинг державної політики відрізняється від моніторингу розвитку сектору. Ця доповідь починається з твердження, що ці дві сфери мають чітко розділитись, але на практиці їх часто змішують. Це пов'язано з питанням виділення ресурсів на моніторинг: якщо уряд виділив великі кошти на реалізацію політики, пов'язаної з розвитком сектору, то більшість досліджень, оглядів та заходів моніторингу будуть спрямовуватись на моніторинг відповідних політичних пріоритетів. Уряди звичайно вкладатимуть кошти у проведення оглядів (а не у моніторинг) розвитку сектору в цілому у процесі підготовки нової політики або суттєвого перегляду існуючої.

Моніторинг – це процес навчання, а не самоціль. У цій доповіді виходять з того, що процес моніторингу та оцінки політичних документів має цінність навіть якщо він не призводить до отримання конкретних результатів, які демонструють ефект політики і дають основу для розробки нової. Це особливо справедливо для країн регіону ЦСЄ, в яких і державна адміністрація, і ОГС досі вчатьсь методам ефективного політичного планування і реалізації політики, а процес моніторингу відкриває для них величезні можливості «навчання у процесі роботи». Відповідно, хоча ця доповідь намагаються вказати на «зразки кращої практики», вона не має на меті порівнювати такі зразки один з одним чи оцінювати їх; насправді ж вона скоріше заохочує країни до застосування різних практичних методів, спрямованих на поліпшення середовища для роботи ОГС, які можуть призвести до активізації громадянського суспільства. Якщо уряд визначив необхідність дій у цій політичній сфері для вирішення проблем соціально-економічного розвитку країни – це вже є величезним кроком уперед. Будь-які зусилля, які можна зробити для досягнення кращих результатів у цій важливій політичній сфері, вважаються надбанням демократії та соціального розвитку.

РЕЗУЛЬТАТИ – ЗАГАЛЬНЕ РЕЗЮМЕ

1. НАЦІОНАЛЬНІ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У кожній із країн, що розглядаються, протягом останніх двадцяти років був прийнятий той чи інший *всеохоплюючий (наскрізний) політичний документ*, пов'язаний з розвитком громадянського суспільства та сектору ОГС. Ці документи знаходяться у діапазоні від взаємних угод між урядами (Велика Британія, Хорватія) чи парламентами (Естонія) та ОГС, до паралельних угод з урядом та парламентом (Латвія) і до односторонніх стратегій, прийнятих урядом (Угорщина, Польща, Данія, Чехія). У половині з цих країн такі політичні документи протягом 10 – 12 років *переглядали або поновлювали*; у деяких випадках (Угорщина, Естонія) такий перегляд був запланованим, в той час як в інших це було пов'язано зі зміною уряду (особливо у випадку Великої Британії) або з коригуванням графіку реалізації (Польща). Хорватія свою стратегію громадянського суспільства досі не переглядала; в той час як політичні документи Латвії та Чехії були прийняті більш нещодавно і їхній перегляд запланований на наступні роки. У нових країнах-членах ЄС перегляд також пов'язаний із програмним циклом національних планів розвитку² (як у Польщі та Латвії).

Різні країни забезпечують реалізацію у різний спосіб. У декількох країнах прийняли один чи декілька *політичних документів*, які виконують функції планів реалізації (Хорватія, Естонія, Данія – для співпраці у сфері розвитку³, Угорщина та Польща); в той час як в інших країнах відсутні конкретні загальні плани реалізації чи оперативні плани і вони проводять реалізацію своїх стратегій виходячи з деталізованих річних планів відповідальних осіб/органів (Чехія, Латвія, Велика Британія). Крім того, у деяких країнах (Велика Британія, Хорватія, Естонія) були прийняті подальші політичні документи, пов'язані з тематичними чи процедурними питаннями в якості складової частини реалізації – найчастіше це *принципи або вказівки* («кодекси») щодо процедур фінансування, участі ОГС та місцевого розвитку. Окрім планів реалізації та політичних документів, країни також проводять реалізацію своєї політики у сфері громадянського суспільства за допомогою *урядових програм*: звичайно це фонди та фундації (Хорватія, Чехія, Данія, Угорщина, Естонія), але діють також програми зміцнення потенціалу та програми розвитку спільнот (Велика Британія) і так звані «оперативні програми», які фінансуються зі структурних фондів ЄС в якості складових національних планів розвитку країн-членів ЄС (Угорщина, Польща).

2. МЕХАНІЗМИ МОНІТОРИНГУ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

А. Хто відповідає за моніторинг державної політики?

Об'єднані комітети. У більшості країн (в усіх за винятком Данії та Угорщини) існують ті чи інші спільні комітети чи ради (типу «уряд – ОГС» або «парламент – ОГС»), які відіграють ключову роль у реалізації та моніторингу політичних документів, якими регулюються відносини між державою та громадянським суспільством. До складу таких комітетів звичайно входять щонайменше половина представників ОГС (їх найчастіше вибирають їхні колеги).

Парламент. Особливо у випадку Естонії та Латвії парламенти відіграють ключову роль у процесі реалізації та моніторингу, оскільки в обох цих країнах політичні документи приймалися парламентами. Парламенти звичайно проводять слухання для розгляду звітів про хід реалізації (раз на рік чи раз на два роки); у період між такими слуханнями роль ключової ланки зв'язку виконують призначені парламентські комітети.

Урядові бюро. У половині країн (Хорватія, Чехія, Естонія, Латвія) головна відповідальність за реалізацію та моніторинг покладається на урядовий рівень – на підпорядковані кабінету або прем'єру бюро. Такі бюро часто виконують обов'язки секретаріату рад «уряд – ОГС», про які вже згадували вище. Вони також координують роботу всіх міністерств у зв'язку з їхньою співпрацею з ОГС.

² Національний план розвитку – це наскрізна національна політична стратегія, що затверджується Європейською комісією та регулює витрати зі структурних фондів ЄС та фондів єдності у країнах-членах ЄС.

³ Співпраця у сфері розвитку (відома також як іноземна або міжнародна допомога чи офіційна допомога для цілей розвитку – ОДР) – це фінансова та технічна допомога, що надається урядами розвинутих країн та міжнародними установами (наприклад, Світовим банком, МВФ) з метою підтримки країн що розвиваються. Див. також сайт ОЕСР – http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1,00.html

РЕЗУЛЬТАТИ – ЗАГАЛЬНЕ РЕЗЮМЕ

Бюро рівня міністерства. В іншій половині країн (Данія, Угорщина, Польща, Велика Британія) головну відповідальність за реалізацію та моніторинг несуть бюро рівня міністерств; або ж окреме міністерство у випадку Великої Британії. Хоча такі бюро мають урядовий мандат на координацію роботи інших міністерств у зв'язку з реалізацією політичних документів і моніторингом такої реалізації, в їхньому випадку координація може виявитись більш проблематичною (за винятком Великої Британії).

Міністерства. Хоча звичайно існують призначені бюро, які є головними дійовими особами у сфері моніторингу та реалізації, міністерства також відіграють у цьому важливу роль. В Угорщині, наприклад, розробка політики децентралізована і кожне міністерство повинно готувати свій план співпраці з ОГС; в той час як і в інших країнах (Латвія, Польща) центральний рівень встановлює конкретні завдання для окремих міністерств, про виконання яких вони повинні звітувати.

Міністерства фінансів. У деяких країнах серед ключових дійових осіб потрібно вказати міністерство фінансів або казначейство, особливо у Великій Британії, де воно проводить всебічний аналіз бюджетних питань, пов'язаних з реалізацією угоди⁴ (наприклад, щодо ефективності грантів та контрактів з ОГС). Міністерства фінансів також надають важливу бюджетну інформацію для моніторингу реалізації майже в усіх країнах, де проводився аналіз державного фінансування для ОГС (наприклад, у Хорватії, Угорщині, Чехії).

Аудиторська палата. Національна аудиторська палата, призначена для забезпечення ефективного та результативного використання урядових коштів відіграє важливу роль у декількох країнах, оскільки вона контролює застосування урядових ресурсів, що виділяються на реалізацію політики у сфері громадянського суспільства. Такі аудиторські перевірки призвели до важливих змін у механізмах реалізації, наприклад, в Угорщині та у Великій Британії, зробивши їх більш прозорими та ефективними.

Податкові органи. Національні податкові установи також відіграють певну роль у моніторингу реалізації політики, особливо за наявності таких складових політичного планування як податкові пільги (Велика Британія) або цільові податкові відрахування за так званими відсотковими законами (Угорщина, Латвія, Польща).

Моніторингові установи ЄС. У декількох країнах моніторингову інформацію надають також агентства моніторингу програм розвитку ЄС, особливо якщо певні політичні цілі, що мають відношення до розвитку ОГС, пов'язані також з національними планами розвитку та оперативними програмами⁵ (наприклад, Угорщина, Польща, Латвія).

Прокуратура. В Угорщині Державна прокуратура проводить щорічні перевірки певних сегментів сектору ОГС в якості складової виконання своїх постійних завдань із забезпечення законності діяльності ОГС. Такі перевірки можуть також слугувати цілям моніторингу реалізації політики.

Недержавні установи. Хоча це не настільки поширено, у деяких країнах до процесу моніторингу залучаються також і приватні сторони. В Естонії та Латвії відповідні парасолькові організації ОГС⁶ офіційно делеговані до декількох органів співпраці та форумів, які виконують роль установ реалізації та моніторингу політичних процесів. У Великій Британії уряд фінансує та враховує програми ОГС (благодійних організацій), спрямовані на моніторинг та вдосконалення угоди. У Данії відповідальна урядова установа замовляє оцінку за контрактом, щоб забезпечити незалежний аналіз.

⁴Угода – це договір між урядом Великої Британії та третім сектором (незалежні добровільні організації, благодійні організації, групи рівня спільнот, тощо), який визначає напрямки дій для поліпшення їхніх взаємовідносин задля обоюдної користі. Див. більш детальну інформацію у главі, присвяченій Великій Британії.

⁵Див. також примітку 2. Оперативні програми – це конкретні програми, спрямовані на практичне досягнення цілей, визначених у національних планах розвитку країн-членів ЄС.

⁶Мережа естонських неприбуткових організацій та Громадянський альянс Латвії.

РЕЗУЛЬТАТИ – ЗАГАЛЬНЕ РЕЗЮМЕ

В. Що охоплюється моніторингом?

Політичні документи різних країн сформульовані дуже по різному, а відповідно буде відрізнятись і зміст моніторингу, включаючи індикатори, що застосовуються. Загалом, можна казати, що на більш загальному рівні існують шість типових сфер, для яких формуються цілі політичних документів:

- Законодавчі ініціативи (закони та підзаконні акти, які впливають на ОГС – нові закони, гармонізація законодавства, тощо.)
- Фінансування ОГС (обсяги фінансування, механізми та процедури).
- Співробітництво та участь (рівень та якість залучення ОГС до діяльності державної адміністрації).
- Розвиток сектору ОГС (інфраструктура, зміцнення потенціалу, потенціал зайнятості та аналогічні питання).
- Розвиток громадянського суспільства (участь громадян, соціальний капітал, громадянська освіта, тощо.)
- Більш широкі політичні цілі (наприклад, скорочення бідності, соціальне забезпечення, розвиток соціальних підприємств, тощо – у цій сфері ОГС розглядаються як ключові засоби для досягнення більш загальної політичної мети).

Типові індикатори для наведених вище сфер включатимуть:

1. Законодавчі ініціативи: закони/доповнення, що були ініційовані, розроблені, запропоновані для парламентського розгляду; прийняті; підзаконні акти, що були ініційовані, розроблені, прийняті; підтримка таких ініціатив з боку ОГС.
2. Фінансування ОГС: найчастіше це будуть обсяги фінансування з різною розбивкою – наприклад, за джерелами, за типами ОГС, за типами програм, за географічним розподілом, за фінансуванням проектів порівняно з інституційним фінансуванням, тощо; крім того, можуть оцінювати доцільність процедур фінансування – наприклад, виділення фондів через тендери проектних пропозицій чи без таких тендерів, частка коштів, що потенційно можуть обумовлюватись особистими факторами⁷, своєчасні виплати порівняно з виплатами, що робились з запізненням, тощо.
3. Співпраця та участь: рівень участі ОГС у законодавчих ініціативах; доступ ОГС до інформації; рівень участі ОГС у роботі державної адміністрації чи парламенту у більш широкому сенсі – наприклад, участь у заходах, тощо; кількість та якість різноманітних угод про співробітництво, підписаних з ОГС; участь співробітників державної адміністрації у заходах ОГС; тощо.
4. Розвиток сектору ОГС: індикатори, пов'язані з потенціалом ОГС, наприклад, постійно зайнятий персонал, технічне обладнання, об'єм бюджету; та індикатори, пов'язані з сектором ОГС в цілому, наприклад, географічні розбіжності (звичайно столичні міста та сільська місцевість), структура фінансових ресурсів, внесок сектору до ВВП, тощо.
5. Розвиток громадянського суспільства: членство в асоціаціях, рівень волонтерства, рівень інформованості громадськості стосовно ОГС та їхніх питань, загальний рівень активності громадян (наприклад, петиції, протести), організованість спільнот, тощо.
6. Більш широкі політичні цілі: конкретні індикатори залежатимуть від проблематики; але розроблені окремі індикатори для оцінки рівня внеску ОГС у загальний прогрес, наприклад, кількість ОГС, що надають соціальні послуги, кількість їхніх клієнтів, оцінка якості послуг ОГС порівняно з послугами, що надаються установами державного сектору, тощо.

⁷ Під такими коштами розуміється фінансування, що виділяється таким ОГС, які пов'язані з одним чи декількома членами органу, що приймає рішення, а на таке фінансування, відповідно, поширюються правила, пов'язані з конфліктом інтересів. В Угорщині, наприклад, члени ради директорів Національного громадянського фонду повинні інформувати, до яких ОГС вони мають відношення, а Фонд веде статистичну звітність про кількість фінансових ресурсів, що виділяються цим ОГС.

С. Як проводиться моніторинг політики?

Установи моніторингу у розглянутих країнах застосовують широкий перелік інструментів – від комп'ютерних баз даних до особистого опитування. Звичайно користуються комбінацією із наведених нижче інструментів:

Щорічний огляд. Практично в усіх країнах застосовуються та чи інша форма механізму щорічної звітності. Річні огляди пов'язані із наскрізною політикою та оцінюють досягнутий прогрес з огляду на більш конкретний документ з питань реалізації державної політики (іншими словами – оперативний план або річний робочий план). Вони також встановлюють цілі та завдання на наступний рік. Щорічний огляд найчастіше проводиться урядовою установою від імені об'єднаного комітету, уповноваженого проводити моніторинг реалізації (Велика Британія, Хорватія, Естонія, Латвія). У Польщі, Данії та Угорщині щорічний огляд готується на рівні міністерства, в той час як в Естонії та Латвії проводяться також парламентські слухання.

Форум ОГС. У декількох країнах організують форуми з представництвом уряду/міністерства/парламенту та ОГС. Такі форуми звичайно є тим місцем, де презентується щорічний огляд; але вони також є і ключовим механізмом для залучення різних зацікавлених сторін до обговорення найважливіших питань (включаючи урядовців високого рівня та інших визначних діячів, яких також звичайно запрошують до участі). Форуми ОГС мають символічне значення, демонструючи відданість уряду або законодавців справі досягнення цілей та виконання завдань співпраці.

Інтернет-сайти. Інтернет належить до важливих інструментів моніторингу практично в усіх країнах. У більшості країн (Хорватія, Естонія, Угорщина, Латвія, Велика Британія) існують спеціальні Інтернет-сторінки, де можна знайти ключові політичні документи і які є ключовими платформами для спілкування із сектором ОГС стосовно цих політичних документів. ОГС можуть слідкувати за головними подіями, проектами та можливостями для фінансування, пов'язаними з реалізацією політики; крім того, на цих сайтах розміщують і моніторингові звіти. В інших країнах немає окремих сайтів, але за реалізацією політичних документів можна слідкувати на головних сайтах урядів, парламентів або компетентних міністерств.

Огляди діяльності державної адміністрації. У декількох країнах проводяться огляди діяльності міністерств та інших установ, залучених до реалізації політичних документів (наприклад, у Хорватії, Угорщині, Латвії, Польщі). Такі дані охоплюють діяльність та фінансування відповідних міністерств у зв'язку з ОГС і вони є важливим інструментом для моніторингу прогресу за допомогою конкретних індикаторів. В той же час, їм може бракувати інформації щодо якісних аспектів співпраці.

«Допоміжна звітність»⁸ ОГС. У випадку Данії існує особливий інструмент, пов'язаний з ОГС, що працюють у сфері міжнародної співпраці з метою розвитку – вони надають звітність щодо своїх проектів у такий спосіб, який дозволяє безпосередньо оцінювати досягнення цілей, викладених у Стратегії громадянського суспільства. Данське агентство розвитку (Danida) докладало чималих зусиль та виділяло багато ресурсів у зміцнення потенціалу ОГС у цьому відношенні, але схоже, що воно заощадило час і гроші у більш довготерміновій перспективі, полегшивши собі оцінку досягнення цілей політики в цілому.

Програма оцінки. Також у Данії Міністерство закордонних справ готує програму оцінки для політики, яка визначає не тільки прості індикатори, але також інформацію та кроки, необхідні для ефективно оцінки ефекту такої політики. Це може включати базові дані, цілі оцінки, критерії оцінки, залучені сторони, методологію, календарний план, тощо. Цей підхід забезпечує, що різні сторони матимуть менше можливостей для суб'єктивного тлумачення досягнутих чи не досягнутих цілей.

Програма допомоги. У Великій Британії парасолькова організація NCVO⁹ підтримує спеціальну службу допомоги для ОГС, які мають проблеми з реалізацією угоди (програма підтримки угоди). Фактично це є механізмом забезпечення виконання угоди і як така ця програма є унікальною серед розглянутих країн; крім того, завдяки аналізу конкретних ситуацій та збиранню даних ОГС програма вносить цінну інформацію у процес моніторингу угоди.

⁸Див. більш детальні пояснення у главі, присвяченій Данії.

⁹Національна рада добровільних організацій

РЕЗУЛЬТАТИ – ЗАГАЛЬНЕ РЕЗЮМЕ

Бази даних. У деяких із розглянутих країн з конкретними інструментами фінансування громадянського суспільства (особливо заслуговує на увагу приклад Данії) розроблені також конкретні бази даних для ОГС, які отримували допомогу та їхніх проектів, які допомагають оцінювати, наскільки ця підтримка сприяла досягненню політичних цілей.

3. МОНІТОРИНГ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Серед головних результатів цієї доповіді необхідно відзначити, що виявилось *складно розрізнити* ці два типи моніторингу (моніторинг реалізації урядових стратегій та сектору громадянського суспільства в цілому), оскільки – як вже вказували у «Загальних принципах» – якщо урядом вкладені суттєві ресурси у реалізацію політики, пов'язаної з розвитком сектору, то більшість досліджень, оглядів та заходів моніторингу буде спрямовуватись на моніторинг політичних пріоритетів. Однією сферою, яку окремо визначили як таку, що знаходиться на межі між цими двома типами, є моніторинг та аналіз *державного фінансування ОГС*, що проводиться у більшості країн; його проводять з метою політичних реформ навіть якщо це не є складовою деякої існуючої політичної цілі. В той же час, в рамках цієї доповіді загалом вдалося визначити такі ключові механізми моніторингу громадянського суспільства та сектору ОГС в цілому:

Уряд. У Великій Британії Секретаріат Кабінету міністрів проводить масштабні огляди добровільного сектору (сектору ОГС), результати яких застосовують для розробки поточної урядової політики (але ці огляди не обов'язково пов'язані з реалізацією угоди).

Національні фонди та фундації. В Угорщині та Хорватії інструменти фінансування центральних урядів (Національний громадянський фонд та Національна фундація розвитку громадянського суспільства, відповідно) проводять та підтримують масштабні огляди з метою оцінки свого впливу та для урахування отриманої інформації для розробки подальшої фінансової політики.

Реєстри. У декількох країнах установи реєстрації ОГС надають цінну інформацію про розвиток сектору ОГС, вони публікують зведені дані для ОГС (наприклад, кількість зареєстрованих ОГС, кількість знятих з реєстрації, задеклароване членство, структури управління, капітал, тощо).

Статистичні бюро. В Угорщині та Чехії статистичні установи окремо збирають щорічну інформацію про ОГС. Особливо це стосується Угорщини, де неприбутковий відділ Центрального статистичного бюро вже протягом майже двадцяти років є найбільш надійним джерелом всебічної інформації стосовно сектору.

Парасолькові організації та ресурсні центри ОГС. Майже в усіх країнах парасолькові організації та ресурсні центри ОГС проводять різноманітні дослідження сектору та розвитку громадянського суспільства. Єдиною різницею є те, що у деяких країнах (наприклад, в Угорщині, Великій Британії) вони фінансуються урядами на регулярній основі, а в інших країнах (наприклад, у Латвії) вони повною мірою залежать від доступного донорського фінансування.

Інші ОГС. Інші ОГС, аналітичні центри, організації управління якістю та інші також проводять профільні дослідження сектору ОГС, які звичайно фінансуються донорами і можуть скоріше розглядатись як допоміжні разові дослідження ніж як регулярно діючий механізм. В той же час, вони роблять цінний внесок до масиву інформації про сектор у кожній з країн і ними можна, наприклад, користуватись в якості джерел даних про стан справ або індикаторів досягнення результатів.

РЕЗУЛЬТАТИ – ЗАГАЛЬНЕ РЕЗЮМЕ

Резюме урядових стратегій та механізмів моніторингу:

Урядові стратегії ¹⁰	Моніторинг урядових стратегій	Моніторинг розвитку громадянського суспільства
<p>ХОРВАТІЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> Програма співпраці, 2000 р. Національна стратегія розвитку громадянського сектору, 2006 р. Оперативний план Національної стратегії, 2007 р. Кодекс зразків кращої практики фінансування, 2007 р. 	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Рада з розвитку громадянського суспільства Комітет з реалізації оперативного плану Урядове бюро співпраці <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Річні звіти Аналіз державного фінансування Web-сайт 	<ul style="list-style-type: none"> Національна фундація громадянського суспільства – огляди Установа реєстрації ОГС
<p>ЧЕХІЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> Урядова рада НУО, 1992 р. Інвестиційний фонд фондаций, 1999-2001 рр. Концепція підтримки розвитку неприбуткового сектору, 2009 р. 	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Урядова рада НУО <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Річні звіти Аналіз державного фінансування 	<ul style="list-style-type: none"> Урядове бюро Статистичне бюро
<p>ДАНІЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> Хартія взаємодії, 2001 р. Національна стратегія громадянського суспільства, 2010 р. <p><i>Співпраця у сфері розвитку:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Стратегія співпраці у сфері розвитку (дата?) Стратегія громадянського суспільства (2008 р.) Принципи підтримки ОГС (2011 р.) 	<p>Не встановлено конкретного механізму для загальної стратегії ОГС</p> <p><i>Співпраця у сфері розвитку:</i></p> <p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Колегія зі співпраці у сфері розвитку Рада зі співпраці у сфері розвитку Відділ оцінки Danida <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Щорічні зустрічі Орієнтаційна база даних програм та проектів Програми оцінки та річні звіти Залучення підрядників Система суміжної звітності ОГС 	<ul style="list-style-type: none"> МЗС/міністерства Аналіз державного фінансування Данський комітет з волонтерської діяльності Volunteer Centre Denmark

¹⁰У цій таблиці наводяться скорочені назви урядових стратегій і деяких органів. Їхні повні назви наводяться у відповідних розділах, присвячених окремим країнам.

РЕЗУЛЬТАТИ – ЗАГАЛЬНЕ РЕЗЮМЕ

Урядові стратегії	Моніторинг урядових стратегій	Моніторинг розвитку громадянського суспільства
<p>ЕСТОНІЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Концепція ЕКАК (Естонська концепція розвитку громадянського суспільства) 2002 р. • План реалізації ЕКАК, 2004 р. • План КАТА (План розвитку для підтримки громадянських ініціатив), 2006 р. • Кодекс зразків кращої практики залучення, 2005 р. 	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Об'єднаний комітет • Парламент – група підтримки громадянського суспільства • Національна аудиторська палата • Міністерства <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Звіти • Парламентські слухання (раз на два роки) • Залучення підрядників • Web-сайт 	<ul style="list-style-type: none"> • Реєстраційна установа • Парасолькова організація (NENO, Мережа естонських неприбуткових організацій)
<p>ВЕЛИКА БРИТАНІЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Угода, 1998 р. <p><i>П'ять тематичних документів до угоди 1998 р.:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ОГС чорношкірих та етнічних меншин • Групи спільнот • Консультації • Фінансування та закупівля • Добровільна робота <p><i>Подальші документи:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Міні-вказівки з питань місцевих угод, • Угода плюс, 2005 р. • Велике суспільство – поновлена угода, 2010 р. • Розбудова сильнішого громадянського суспільства, 2010 р. 	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Робоча група з питань угоди • Група звітності • Бюро громадянського суспільства • Казначейство • Аудиторська палата • Парасолькова організація ОГС (NCVO) та інші ОГС <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Річні огляди • Наскрізні огляди (Казначейство) • Посібник з питань підзвітності та прозорості угоди • Разові дослідження • Програма підтримки угоди • Web-сайт • Ефективна координація 	<ul style="list-style-type: none"> • Комісія з питань благодійності • Бюро громадянського суспільства • Експертна група з питань стану сектору • Податкова та митна служба (податки) <p><i>Приватні сторони:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Парасолькова організація (NCVO, Національна рада добровільних організацій) • Щорічний альманах • Інститут дипломованих секретарів та адміністраторів • Розробники стандартів якості

РЕЗУЛЬТАТИ – ЗАГАЛЬНЕ РЕЗЮМЕ

<p>УГОРЩИНА</p> <ul style="list-style-type: none"> • Стратегія громадянського суспільства, 2002 р. • Принципи відносин між урядом та ОГС, 2006 р. • Резолюція щодо заходів у відносинах між урядом та ОГС, 2007 р. 	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Відділ ОГС • Міністерства • Державна аудиторська палата • Державна прокуратура • Податкова адміністрація • Управління аудиту фондів ЄС <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Web-сайт • Щорічні моніторингові звіти (міністерства, податкова адміністрація) • Разові звіти (інші установи) 	<ul style="list-style-type: none"> • Центральне статистичне бюро – деталізовані річні звіти • Національний громадянський фонд – грантова підтримка • Центри громадянської служби – місцеві/регіональні доповіді про стан справ • Дослідження міністерств (суб-сектори) • публікації НУО
<p>ЛАТВІЯ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Меморандум про співпрацю між Кабінетом міністрів та ОГС, 2005 р. • Декларація про співпрацю з парламентом, 2006 р. • Вказівки до стратегії на 2005-2014 рр. • Політична програма зміцнення громадянського суспільства, 2008-2012 рр. 	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Рада з реалізації меморандуму про співпрацю • Парламентські комітети • Компетентне міністерство (змінюється) • Парасолькова організація ОГС (Громадянський альянс Латвії) <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Щорічні моніторингові звіти • Огляди міністерств • Форум парламенту та ОГС (щорічний) • Web-сайти (уряд/парламент) 	<ul style="list-style-type: none"> • Податкова адміністрація • Парасолькова організація ОГС (Громадянський альянс Латвії) та інші ОГС
<p>ПОЛЬЩА</p> <ul style="list-style-type: none"> • Закон про суспільно корисну діяльність, 2003 р. • Національна стратегія розвитку громадянського суспільства, 2008 р. • Національна оперативна програма для Фонду громадянських ініціатив, 2009 р. 	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Рада з суспільно корисної діяльності • Відділ з суспільно корисної діяльності – Міністерство праці та соціального забезпечення • Парламентський підкомітет <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Річні/дворічні звіти • Дослідження 	<ul style="list-style-type: none"> • Орган реєстрації • ОГС

ОБГРУНТУВАННЯ ВИБОРУ КРАЇН

В рамках поточного дослідження аналізували політику та механізми підтримки організацій громадянського суспільства у восьми європейських країнах. Із відібраних країн дві (Данія та Велика Британія) представляють старі країни-члени Європейського Союзу, п'ять – нові країни-члени (Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія та Польща), а одна країна має статус країни-кандидата (Хорватія)..

Масив відібраних країн забезпечує для дослідження достатньо релевантний рівень досвіду для порівняння. Чехія та Угорщина знаходились більшою чи меншою мірою в однаковій ситуації, коли відбувалась зміна їхніх політичних систем; вони близькі за розміром та за чисельністю населення і характер сектору ОГС у цих країнах теж доволі схожий (орієнтація скоріше на послуги аніж на захист). В той же час, політичні методи, вибрані урядами цих країн у сфері розвитку громадянського суспільства, суттєво відрізняються. Цікаво зрозуміти, як дві інноваційні але різні стратегії (Інвестиційний фонд фондаций у Чехії та 1% механізм і Національний громадянський фонд в Угорщині) вплинули на сталість сектору ОГС. Цікаво також подивитись, як британська система, яка завжди вважалась взірцем в усіх аспектах пов'язаної з сектором ОГС політики, змінюється під час фінансової кризи та після неї: які елементи залишаються незмінними, а які змінюються радикально. Таке порівняння дає важливі уроки для більшості країн, які обмірковують свої стратегії.

Існують також розбіжності між більш цілеспрямованими та простішими підходами і підходами більш складними та широкими – наприклад, розбіжності між Хорватією та Угорщиною. Саме в Угорщині виробили більшість політичних інновацій у сфері законодавчої бази для ОГС у Східній Європі, але все ж залишається питання, наскільки ця складна система може виявитись корисною для угорського сектору ОГС.

Доцільно також порівняти досвід Польщі з її Законом про суспільно корисну діяльність із досвідом Угорщини, оскільки в обох країнах законодавство про суспільно корисну діяльність виконує роль суттєвої державної політики, пов'язаної з ОГС, але в одному випадку (Польща) головна увага приділяється жорстким стандартам дотримання, а в іншому (Угорщина) його зробили більш доступним для ширшого кола ОГС. Крім того, досвід Польщі та Чехії в інтеграції потреб розвитку ОГС до Національних планів розвитку ілюструє два різних підходи до вирішення країнами-членами ЄС проблеми встановлених потреб у випадку наявності у індивідуальних урядів більш обмежених ресурсів.

Латвія та Естонія представляють модель «малих країн Балтії», в рамках якої парламенти більш тісно залучені до розробки та реалізації стратегій у сфері громадянського суспільства порівняно з іншими країнами. Схоже, що це сприяє більшому рівню довіри та спокійнішим робочим відносинам між представниками парламентів та ОГС порівняно з типовою ситуацією у відносинах між представниками ОГС та урядових структур.

Цікаво також порівняти такі країни як Велику Британію та Данію, в яких принцип субсидіарності знаходить своє відображення в усіх сферах державної політики, в той час як інші країни з різними традиціями та умовами вибирають більш централізовану модель. Загалом, ці вісім країн дають достатньо широку інформацію, щоб можна було зрозуміти різні підходи, а також відповідні наслідки для вибраної ними державної політики.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЧЕХІЯ

Сектор ОГС у Чехії включає громадські асоціації, фундації, фонди пожертв, суспільно корисні інституції¹¹, пов'язані з церквами юридичні особи та організаційні підрозділи громадських асоціацій. У 2010 р. у Чехії діяли 110.076 неприбуткових організацій. Найбільш розповсюдженим типом неприбуткової організації є громадянські асоціації¹².

Незважаючи на позитивні зміни у методах збирання інформації статистичним бюро та на публікацію щорічного зведеного звіту про ОГС, достатньо репрезентативна інформація про сектор та точні дані досі відсутні.

У Чехії існують давні традиції благодійності та добровільних об'єднань. Наприкінці 19-го сторіччя на території Чехії нараховували найбільшу кількість добродійних та добровільних організацій в Австро-угорській імперії¹³, і такі організації також активно розвивалися у період першої республіки на початку 1920-х та у 1930-і роки. Незважаючи на жорстокі репресії, існували деякі незалежні громадянські ініціативи та опозиція комуністичному режиму, але ці зусилля залишались розпорошеними та слабкими.

Вацлав Гавел, знакова постать Чеської революції, а пізніше президент Федерації Чехії та Словаччини, був абсолютно впевнений у позитивній ролі громадянського суспільства у розбудові сучасної демократії. Він користувався безумовною повагою з боку уряду та широкої громадськості, оскільки йому вдалося допомогти та вплинути на політику країни по відношенню до ОГС і забезпечити більш сприятливі умови для цих організацій. Іншим критично важливим впливовим гравцем була Рада фундацій (пізніше Урядова рада у справах неурядових неприбуткових організацій), створена у 1992 р. Цей орган виробляє рекомендації для уряду щодо моделі субсидій для сектору ОГС за допомогою схеми грантів для формування недоторканого капіталу, яка фінансується за рахунок надходжень від приватизації.

1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства

Протягом останніх двадцяти років державна політика у сфері громадянського суспільства проводиться за допомогою двох головних інструментів: (1) створення Урядової ради у справах неурядових неприбуткових організацій, та (2) розробка та реалізація схеми Інвестиційного фонду фундацій. Крім того, нещодавно урядом Чехії був прийнятий документ щодо (3) Концепції підтримки розвитку неприбуткового сектору.

УРЯДОВА РАДА У СПРАВАХ НЕУРЯДОВИХ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Урядова рада у справах неурядових неприбуткових організацій (Рада) була створена урядовою постановою у 1992 р. (Додаток CZ-01). Аналогічні ради існують і в інших європейських країнах з метою розвитку співпраці між певними сегментами сектору та (звичайно) одним із міністерств. Особливість цього чеського органу у тому, що ця рада існує довше інших у Східній Європі і виробляє рекомендації для уряду в цілому, а не тільки для окремого міністерства (ради з аналогічними функціями існують також у Словаччині та Польщі). Рада відіграла важливу роль у прийнятті рішень щодо стратегії та реалізації Інвестиційного фонду фундацій, щодо розподілу 1 відсотка приватизаційного портфелю серед прийнятних фундацій – однієї із унікальних схем підтримки ОГС у Східній Європі та у світі¹⁴, за допомогою якої кошти на формування недоторканого капіталу надавались сотням ОГС країни. До складу Ради входить рівна кількість представників уряду та неурядового сектору. Урядову постанову доповнювали декілька разів; останні зміни в її положення вносились 11 січня 2010 р.¹⁵

¹¹Іншими словами – діючі ОГС без членства та програм реалізації

¹²Джерело: Статистичне бюро Чехії.

¹³B.Sátor, Developing an Institutional Framework of Funding CSOs in Ukraine, OSCE PCU, 2010

¹⁴У 1998 р. Парламент прийняв новий закон, в якому викладається ця система: фундації у Чехії повинні мати певний рівень недоторканого капіталу, вони не можуть займатись економічною діяльністю і мають відповідати жорстким правилам прозорості та підзвітності. Ці фундації є прийнятними для подання клопотань до приватизаційних фондів, які надавали їм недоторканий капітал, що, у свою чергу дозволяє цим фундаціям підтримувати ОГС у відповідних географічних та тематичних областях на постійній основі.

¹⁵http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/statut_EN_1.pdf

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЧЕХІЯ

Рада проводить регулярні зустрічі у разі необхідності обговорення невідкладних питань, але щонайменше раз на три місяці. Голова Ради є членом уряду.

Витяг зі Статуту Ради:

1) Урядова рада у справах неурядових та неприбуткових організацій – це постійно діючий консультативний, ініціативний та координаційний орган Чеської Республіки (далі: «ЧР») у сфері неурядових неприбуткових організацій (далі: «НУО»).

2) Урядова рада у справах неурядових та неприбуткових організацій створена урядовою постановою № 428 від 10 червня 1992 р. як Рада фондаций, а урядовою постановою № 223 від 30 березня 1998 р. пізніше трансформована в Урядову раду у справах неурядових та неприбуткових організацій (далі: «Рада»).

До головних сфер компетенції Ради належать такі: «Рада приділяє головну увагу, узгоджує та, через Голову Ради (далі просто «Голова»), подає до уряду матеріали щодо НУО, пов'язані зі створенням сприятливих умов для їхнього існування та діяльності»¹⁶.

Зустрічі Ради регулюються процедурними правилами Урядової ради у справах неурядових та неприбуткових організацій. Це внутрішній нормативний документ, затверджений урядовою резолюцією від 15 жовтня 2007 р.¹⁷

У Раді працюють постійні комітети, кожний з яких має конкретний опис повноважень:

- Комітет у справах регіонів,
- Комітет у справах Європейського Союзу,
- Комітет у справах законодавства та фінансів.

Секретарську підтримку комітету забезпечує Секретаріат уряду. У разі необхідності Рада може створювати тимчасові тематичні робочі групи. Серед визначених Статутом головних завдань Ради домінують завдання, пов'язані з моніторингом сектору ОГС, але присутні також і завдання, пов'язані з виробленням рекомендацій рівня державної політики.

¹⁶Статут Ради.

¹⁷http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/jednaci_rad_EN.pdf

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЧЕХІЯ

ІНВЕСТИЦІЙНИЙ ФОНД ФУНДАЦІЙ

Розглянута вище Рада була важливим інструментом чеських законодавців, оскільки вона була спрямована на нагляд за однією із найбільш унікальних політичних інновацій у Східній Європі: фондом, який надає недоторканий капітал прийнятним чеським фундаціям. У 1992 р. Державним приватизаційним фондом був створений Інвестиційний фонд фундацій (ІФФ) (Додаток CZ-02). Він був зареєстрований як акціонерна компанія, а Рада у справах фундацій стала її консультативним органом.

Знадобилось майже десять років, щоб узгодити остаточно конкретну форму підтримки і протягом цього періоду надходження від приватизації накопичувались на окремому рахунку. У 1998 р. Парламент прийняв нове законодавство, в якому викладалась ця система: фундації у Чеській Республіці повинні мати певний рівень недоторканого капіталу, вони не можуть займатись економічною діяльністю та повинні виконувати ряд жорстких правил прозорості та підзвітності. Такі фундації є прийнятними для подання клопотань про фінансування з приватизаційних фондів, які надавали їм недоторканий капітал. Це, в свою чергу, дозволяє цим фундаціям підтримувати ОГС у відповідних географічних та тематичних областях на постійній основі.

Прийнявши таке рішення, держава відіграла важливу роль каталізатора у розвитку громадянського суспільства за допомогою одноразової інвестиції. На поточний час у Чеській Республіці існують біля 300 прийнятних фундацій, які надають гранти, що робить їх найсильнішим сектором фундацій у ЦСЕ, і відповідно, полегшують навантаження на уряд у сфері фінансування малих організацій рівня спільнот, нещодавно створених організацій, інноваційних пілотних проектів та інших високоризикованих або економічно нежиттєздатних філантропічних проектів.

B. Sator, Developing an Institutional Framework of Funding CSOs in Ukraine
Report for OSCE PCU, 2010

Закон про фундації та фонди (Додаток CZ-03) полегшує визначення юридичних осіб, які можуть отримувати кошти від приватизаційного фонду. У законі визначається поняття «зареєстрованого недоторканого капіталу» як складової загальних активів фундації, який не може продаватись, використовуватись в якості застави, або свідомо скорочуватись через дії фундації. Закон дозволяє користуватись лише надходженнями, отриманими від недоторканого капіталу, але ці кошти повністю звільняються від податку на прибуток корпорацій, що дозволяє заощадити кошти, не сплачуючи податки. Такі податки складають від 20% до 35% річних прибутків у регіоні, в залежності від типу прибутку¹⁸.

Після першого раунду ІФФ, 38 фундацій отримали загалом 13 млн. доларів. В рамках другого раунду кошти розподілялись між 64 фундаціями, які отримали 27 млн. доларів.

За допомогою ІФФ уряд Чехії прискорив процес капіталізації сектору ОГС. Звичайно проходять десятиріччя перш ніж соціально відповідальні бізнесові структури або заможні люди можуть створити достатню кількість фундацій для фінансування діяльності, яка традиційно не охоплюється більш масштабними схемами фінансування але є життєво важливою для забезпечення сталості сектору. Це, зрозуміло, не означає, що новостворені фундації можуть фінансувати ризиковані справи, оскільки були запроваджені жорсткі критерії прозорості і функції моніторингу були надані Раді та Міністерству фінансів.

¹⁸Petr Pajas, The International Journal of Not-for-Profit Law Volume 2, Issue 2, 1999

УРЯДОВА КОНЦЕПЦІЯ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ НЕПРИБУТКОВОГО СЕКТОРУ¹⁹

Ця концепція (затверджена урядовою постановою № 9 від 5 січня 2009 р.)²⁰ містить інформацію про пріоритети, пов'язані з урядовим підходом до підтримки ОГС та узгоджені з Національним планом розвитку, які, відповідно, відображають середньотермінове бачення на період до 2013 р.²¹ Концепція (Додаток CZ-04) включає цілі та запропоновані реформи, які мають більш технічний характер, наприклад, вдосконалення регулювання державних колекцій; але він містить також і положення, що мають стратегічне значення для неприбуткового сектору, наприклад, концепцію нового закону про суспільно корисну діяльність, який має бути прийнятий наприкінці 2012 р. (Перша концепція була розроблена і консультації з громадськістю були проведені у 2008 р.) Крім того, цей документ підтверджує необхідність внесення доповнень до підзаконного акту про азартні ігри, щоб усунути перешкоди для підтримки ОГС за рахунок надходжень від лотерей.

Інша глава у цьому документі присвячена фінансуванню ОГС і містить деякі завдання, які явно не були виконані в рамках передбаченого терміну – наприклад, міністерствам необхідно було до кінця 2010 р. подати пропозиції щодо грантів, які включають зміцнення потенціалу ОГС. Іншим досі не виконаним «пунктом» є укладання угоди між урядом та ОГС.

2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики

УРЯДОВА РАДА У СПРАВАХ НЕУРЯДОВИХ ТА НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Концептуальна основа Ради стала не тільки важливим кроком уряду Чехії до забезпечення більш високого рівня участі та зворотного зв'язку від експертів з питань розробки політики²². Вона також відіграє більш важливу функцію у сфері моніторингу реалізації різних державних стратегій та їхнього впливу на сектор ОГС. У Статті 2 ці завдання формуються таким чином²³:

- a) підготовка та оцінка концептуальних та пов'язаних з реалізацією даних для урахування у процесі прийняття урядових рішень, пов'язаних з підтримкою НУО, а також законодавчих та політичних заходів, які мають відношення до умов їхньої поточної діяльності,
- b) моніторинг, ініціювання та подання коментарів щодо правового регулювання становища та діяльності НУО; через Голову Ради (члена уряду), Рада надає свої зауваження щодо будь-якого запропонованого законодавства, пов'язаного з НУО,
- c) ініціювання та координація співпраці міністерств, інших адміністративних органів та органів територіального самоврядування у сфері підтримки НУО, включаючи політику субсидій з державних бюджетів, моніторинг, аналіз та публікацію інформації про становище НУО в рамках Європейського Союзу (далі просто «ЄС»), про залучення ЧР у ЄС у зв'язку з НУО та про відповідні джерела фінансування; співпраця з міністерствами та іншими адміністративними органами, відповідальними за розпорядження фінансами ЄС у ЧР, у тій частині наскільки використання цих фінансів пов'язане з НУО,

¹⁹Оригінальна назва цього документу – „Zhodnocení koncepce podpory rozvoje neziskového sektoru» (оцінка концепції підтримки розвитку неприбуткового сектору). За відсутності офіційного перекладу самої концепції у поточному дослідженні на цей документ посилаються як на «концепцію».

²⁰Ця постанова вимагає від Міністра у справах прав людини та національних меншин та від Голови урядової ради у справах НУО щорічно звітувати щодо стратегічних цілей уряду у зв'язку з цією концепцією. Звіти за 2010 р. можна знайти на сайті: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/informace_o_plneni_koncepce_2010.pdf

²¹Згідно із поточним програмним та бюджетним періодом ЄС (2007-2013 рр.)

²²Концепція Ради відповідає філософії та процедурам, викладеним у керівних вказівках з оцінки впливу регулювання, затверджених урядом Чехії у 2007 р., <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/ria-guidelines.aspx>

²³http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/statut_EN_1.pdf

- e) у співпраці з міністерствами, іншими адміністративними органами, НУО та додатковими установами й інституціями – забезпечення доступності та публікації інформації про НУО, про державні політичні заходи, пов'язані з НУО; включаючи, зокрема, забезпечення доступу до інформації та аналіз інформації щодо субсидій для НУО з державних фондів та щодо процесу, в рамках якого таке фінансування робиться доступним та використовується,
- f) участь у пов'язаних з НУО заходах різних міністерств або інших адміністративних органів, особливо у процесах, що мають відношення до стандартизації діяльності, акредитації та класифікації типів НУО,
- g) моніторинг та інформування уряду про використання фінансових ресурсів, що підпадають під категорію Інвестиційного фонду недоторканого капіталу, які згідно з постановами № 413/1999 та 1946/2001 Палати представників Парламенту Чеської Республіки, були відокремлені в якості недоторканого капіталу відібраних фондів, а також про розподіл відповідних надходжень; Рада виконує це завдання у співпраці з Міністерством фінансів.

«Перший раунд (Інвестиційного фонду – прим. ред.) передбачав доволі жорсткі умови для прийнятності (мінімальна кількість виділених грантів, формальні критерії, тощо), але критерії для другого раунду були менш жорсткими і відкрили малим регіональним фундаціям доступ до цього процесу. Це призвело до реальних змін у структурі чеського сектору фондів і підтримало розвиток місцевих джерел фінансування для НУО. Реципієнти першого раунду ІФФ отримали свої перші гранти у 2001 р. Результати свідчать, що фундації дійсно стали суттєво важливим джерелом фінансування для модельних та інноваційних проектів, а також для проектів у регіонах та у тих областях, де раніше бракувало ресурсів (права людини, захист довкілля та розвиток неприбуткового сектору).»²⁴

Існують правила для співвідношення адміністративних та програмних витрат (20-80%), обмеження для розподілу грантів (дозволяються лише застосування відкритих громадських схем виділення грантів), жорстка політика для інвестування отриманого капіталу та обмеження, що гранти можуть надаватись лише з отриманих відсотків, а не з самого недоторканого капіталу, тощо.

3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору

Уряд Чехії нещодавно розпочав збирання та щорічну публікацію даних про державну підтримку, що надається ОГС. Аналіз фінансування НУО²⁵ з державного бюджету доступний за 2008 та 2009 рр. – ці звіти публікувались, відповідно, у 2010 та 2011 рр. (чеською мовою).

Цей аналіз охоплює фінансування не всіх неприбуткових організацій, а лише тих, які Урядовою радою у справах неурядових організацій (RVNNO) класифікуються як «неприбуткові організації» – а саме асоціації та їхні структурні підрозділи (далі – «громадські асоціації»), церкви та релігійні товариства, благодійні організації, фундації та фонди з недоторканим капіталом.

²⁴P. Kalousová, published in Alliance, Vol. 7, No. 2, June 2002

²⁵http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/rozbor_2009.pdf

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЧЕХІЯ

Ці дані отримуються головним чином за допомогою комп'ютерної бюджетної інформаційної системи ARIS²⁶, яка була створена для зведення даних центральних та місцевих урядових структур до єдиної стандартизованої системи.

Створення такого механізму для збирання та розповсюдження даних було однією із головних вимог з боку ОГС, науковців та керівників державного сектору. Раніше було дійсно складно зрозуміти та відслідковувати розвиток сектору громадянського суспільства, не маючи відповідних фактичних даних, особливо якщо прийняти до уваги кількість та різноманіття ОГС, які працюють у країні.

СТАТИСТИЧНЕ БЮРО ЧЕХІЇ (CSU)

На жаль, Статистичне бюро Чехії²⁷ досі не публікує повної та деталізованої звітності щодо всіх аспектів діяльності сектору ОГС, але воно почало друкувати так званий допоміжний рахунок²⁸ для неурядових інституцій²⁹, починаючи з 2002 р. (виданий у 2004 р.)³⁰.

Бюро почало користуватись принципами досі єдиного посібника з питань неурядових інституцій у системі національних рахунків дослідження Університету Джона Гопкінса³¹, виданого у грудні 2003 р. Для роботи зі статистикою неприбуткового сектору був створений окремий підрозділ, оскільки CSU усвідомлює, що для аналізу цього специфічного сектору необхідні окрема методологія та спеціалізована кваліфікація. Працівники цього підрозділу є також членами Урядової ради.

²⁶Цю систему підтримує Міністерство фінансів, «ARIS – це система моніторингу управління державним бюджетом. Ця система має широкий рівень охоплення і охоплює всі бюджетні об'єднання, бюджетні організації, організації, що субсидуються, провінції та муніципалітети. Система структурована, щоб можна було отримувати дані з різноманітних комерційних програмних пакетів бухгалтерії, які застосовуються різними користувачами та порівнювати дані звітності з вихідним бюджетом, переглянутим бюджетом та з фактичними бюджетними витратами» (переклад Google), див. більш детально на сайті: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/studie_expert_11359.html (станом на 25.10.2011).

²⁷http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu_sat?mylang=EN

²⁸Принципи, сформульовані в результаті співпраці Статистичної організації ООН з Центром досліджень громадянського суспільства Університету Джона Гопкінса, що стосуються зразків кращої практики діяльності національних статистичних бюро у зв'язку з фактичною інформацією про ОГС.

²⁹http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu_sat?mylang=EN

³⁰Ключові сфери (зведеної) звітності CSU включають: виробництво, отримання прибутку, первинний розподіл прибутку, вторинний розподіл прибутку, перерозподіл прибутку у негрошовій формі, використання чистого прибутку, придбання нефінансових активів, фінансовий рахунок, зайнятість, кількість НПО за правовою формою, виробництво за галузями, додана вартість за галузями, кількість зайнятих за сектором та за типом установи. ОГС відбираються до вибірки в залежності від різних правових та фінансових показників, рахунки розраховують на базі заповнених ними анкет – відповідну інформацію можна отримати з методологічного опису рахунків (лише чеською мовою), див. посилання у наведених вище примітках.

³¹Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List, Global Civil Society – An Overview, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ

У 2010 р. у країні було більше 43.000 зареєстрованих організацій громадянського суспільства, включаючи асоціації, фундації, спортивні та релігійні організації.³²

У період 1999 – 2009 рр. держава профінансувала 27.543 проектів ОГС і на потреби сектору було виділено більше 320 млн. євро. Лише у 2010 р. серед ОГС розподілили більше 65,3 млн. євро державних ресурсів. За даними дослідження, проведеного серед ОГС, які отримували у 2010 р. гранти з державного бюджету, майже 70% ОГС покладались на бюджетне фінансування центрального, регіонального або місцевого урядових рівнів в якості головного джерела фінансування.³³

За відносно нетривалий період незалежності Хорватія спромоглася створити складну систему стратегічних та практичних інструментів і стратегій для регулювання взаємовідносин між урядом та сектором ОГС. ОГС опинилися у центрі уваги під час Балканської війни 1991 – 1995 рр. та після її завершення: країні потрібно було впоратись з тяжкими соціальними, економічними, психологічно-соціальними та іншими проблемами і паралельно із цим вона повинна була розбудувати незалежну державу з усіма відповідними механізмами. Для виконання всіх завдань та обов'язків уряду бракувало потенціалу або доступного фінансування, так що необхідно було шукати альтернативні рішення. ОГС мали можливість залучати фінансування та зміцнити потенціал. Цей процес був також цікавим з огляду на темпи розвитку сектору. Різні донори визнали потенціал передачі досвіду «схід – схід» і великою мірою залучали до своїх програм та стратегій ОГС з країн Східної Європи. Вони намагались прискорити демократизацію, стабілізацію та прогрес у країні, заощадивши час, необхідний для тривалого процесу адаптації західних моделей.³⁴

Щоб допомогти сектору отримати внутрішнє фінансування урядом був створений механізм грантів, щоб задовольнити потреби розвитку сектору, які не фінансуються іншими донорами. Наявність Національної фундації розвитку громадянського суспільства (Національна фундація) допомогла хорватським ОГС краще пережити переорієнтацію донорами свого фінансування на інші країни, які вважались більш розвинутими з огляду на рівні інституціалізації (такі як Угорщина, Польща, Словаччина).

1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства

До найважливіших національних стратегій сприяння розвитку громадянського суспільства у Хорватії належать: (1) Програма співпраці між урядом Республіки Хорватія та неурядовим і неприбутковим секторами, підписана у 2000 р. (Додаток CRO-01); (2) Національна стратегія створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, затверджена у 2006 р. (Додаток CRO-02); (3) Оперативний план до Національної стратегії 2007 р. (Додаток CRO-03); та (4) Кодекс зразків кращої практики та стандартів фінансування програм організацій громадянського суспільства з державного та місцевих бюджетів, прийнятий у 2007 р. (Додаток CRO-04).

Ці політичні документи є складовою трьохкомпонентної інституційної структури для підтримки НУО. Ця структура ґрунтується на співпраці та постійній взаємодії таких інституцій: Ради розвитку громадянського суспільства, Національної фундації розвитку громадянського суспільства та Урядового бюро співпраці з НУО. Ці інституції тісно співпрацюють у просуванні стратегій та ініціатив з метою розвитку, підтримки та забезпечення сталості НУО у Хорватії. Ця інституційна структура є комбінацією централізованої розробки політики та децентралізованої підтримки для НУО.

³²USAID, The NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia: Croatia, www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex 2010.

³³<http://www.uzuvrh.hr/vijestEN.aspx?pagelD=1&newsID=1415>

³⁴Наприклад, в одному із найбільших проектів розвитку хорватських ОГС – програмі CroNGO (1997 – 2007 рр.) успішно використовували організації розвитку з Польщі, Угорщини та з інших країн регіону.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ

ПОЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ

(1) Програма співпраці між урядом Республіки Хорватія та неурядовим і неприбутковим секторами³⁵ – це юридично необов'язкова угода³⁶, якою визначаються принципи співпраці та обов'язки уряду і ОГС. Парламент затвердив цю програму у грудні 2000 р. Її створення стало результатом політичного процесу з високим рівнем участі, в якому як провідні ОГС, так і уряд приділяли особливу увагу забезпеченню максимального зворотного зв'язку та участі ОГС з одночасним залученням відповідальних представників уряду.

Програма співпраці між урядом Республіки Хорватія та неурядовим і неприбутковим секторами ґрунтується на спільних цінностях сучасної демократії і цінностях громадян, громадянських ініціатив на користь соціальних змін, співпраці, солідарності, соціальної справедливості, прозорості, особистих прав та відповідальності, участі у процесі прийняття рішень, поваги до особистості, самоорганізації, поваги до різноманіття організацій та безперервної освіти, і спрямована ця програма на створення ефективних механізмів для розвитку взаємовідносин між урядом та сектором.

Витяг з Програми співпраці

Програма співпраці визначає такі сфери для співробітництва:

- консультації з НУО з приводу законодавчих ініціатив та включення НУО до робочих груп;
- консультації у процесі розробки національної програми уряду та оцінка її стратегії і пріоритетів, консультації з приводу оцінки проектів, в які вкладались державні кошти;
- оцінка національної політики в усіх сферах;
- децентралізація та співробітництво для довготермінового суспільного розвитку;
- часткове або повне фінансування програм та послуг;
- участь громадян (участь громадськості) у процесі прийняття рішень та забезпечення потреб спільнот у підтримці, підтримка заходів самоорганізації та волонтерських дій на користь спільнот;
- розвиток соціального підприємництва та соціального капіталу в якості важливого компоненту соціального розвитку та підтримка соціально відповідального бізнесового сектору.

(2) Другий документ – це Національна стратегія створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, затверджена у 2006 р. Розробка цієї стратегії передбачалась у розглянутій вище програмі, а розробку проекту стратегії ініціювала Національна рада. Стратегію розробляли у співпраці з більше ніж 60 представниками сектору ОГС, урядових органів, наукових та бізнесових структур. Уряд затвердив цю стратегію у липні 2006 р.

³⁵<http://www.icnl.org/knowledge/library/files/Croatia/program.pdf>

³⁶Програма була прийнята як необов'язковий урядовий документ – іншими словами, вона не є законом чи підзаконним актом. Це було зроблено з незвичайною ціллю – за домовленістю з ОГС, які підписували цей документ. Незважаючи на ці обставини, уряд дотримувався його положень та виконував цей документ як обов'язковий до виконання.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ

Метою Стратегії є створити такі умови для розвитку спільнот, в яких громадяни та організації громадянського суспільства, синергічно з іншими секторами, активно, рівноправно та відповідально, на основі принципів сталого розвитку та працюючи в інтересах громади, приймають участь у розбудові суспільства добробуту та рівних можливостей для всіх.

Відповідно, створення правової бази для розвитку громадянського суспільства має розглядатись у набагато ширшому сенсі ніж як якась єдина стратегія або п'ятирічний період її дії, оскільки це пронизує всі пори соціального та економічного розвитку країни. Насправді ж, ступінь розвитку демократії та відкритості у хорватському суспільстві визначається серед іншого і рівнем розвитку громадянського суспільства.

Ми очікуємо на постійну роботу з перегляду та розширення простору для розвитку громадянського суспільства, а також на співпрацю між суспільними секторами: урядовим, прибутковим та неурядовим, неприбутковим секторами. Держава має все більшою мірою відігравати роль посередника та партнера, а не джерела соціально-економічного розвитку.

Витяги зі вступу до Стратегії³⁷

У Стратегії визначаються цілі та заходи, які мають виконати до 2011 р. з метою розширення та зміцнення правової, фінансової та інституційної бази для підтримки громадянського суспільства.

Стратегія охоплює 11 головних тематичних напрямків, зокрема: ціннісна основа для взаємовідносин між державою та громадянським суспільством; соціальна згуртованість; участь громадян; громадянська освіта; правова основа для діяльності та розвитку ОГС; підтримка громадянського суспільства; регіональний розвиток; розвиток волонтерства та добродійності; та розвиток громадянського суспільства у міжнародному контексті.

Для кожного з цих тематичних напрямків наводяться конкретні цілі, які мають бути досягнуті до 2011 р. Наприклад, для тематичного напрямку «Правова база для діяльності та розвитку організацій громадянського суспільства» наводяться такі ключові цілі:

- Гармонізувати первинне та вторинне законодавство, що має відношення до ОГС на горизонтальному рівні (уніфікація різних підзаконних актів) та на вертикальному рівні (уніфікація підзаконних актів з відповідними законами вищого рівня);
- Прийняти нові підзаконні акти для розвитку волонтерства та фондаций;
- Прийняти нову модель класифікації організацій громадянського суспільства, з диференціацією між організаціями, які працюють на користь суспільства з одного боку та організаціями, які створені з метою задоволення потреб своїх членів з іншого боку;
- Змінити податкове законодавство з метою стимулювання добродійності та культури пожертв за допомогою певних податкових пільг;
- Підготувати Програму співпраці уряду Хорватії з неурядовим, неприбутковим сектором країни, враховуючи конкретні особливості місцевих програм співпраці/хартій про співпрацю органів місцевого самоврядування;

³⁷http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Nacionalna_Strategija_ENG.pdf. стор. 9, виділено автором.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ

- Прийняти Кодекс зразків кращої практики, стандартів та цільових показників для виділення фінансування для програм та проектів НУО, щоб забезпечити чітко визначені умови для фінансування організацій громадянського суспільства, а також для оцінки їхнього впливу на зміни у спільноті, досягнуті за допомогою проектів, які фінансуються за рахунок державних коштів;
- Провести всебічну гармонізацію правової бази, особливо тих підзаконних актів, які опосередковано пов'язані з функціонуванням організацій громадянського суспільства, наприклад, у сфері трудових відносин та захисту працівників, податків, участі у правових діях у країні та за її межами, операцій з іноземною та національною валютами, тощо.
- Відмовитись від практики окремого наведення різних типів пільг та категорій привілейованих організацій громадянського суспільства у законах, що мають відношення до функціонування ОГС, оскільки таке окреме наведення, за відсутності чітко визначених критеріїв, призводить до нерівності у регулюванні та до дискримінації певних типів організацій громадянського суспільства;
- Поліпшити правову та інституційну базу для роботи неприбуткових ЗМІ з метою демократизації та розвитку громадянського суспільства.

Крім прийняття Національної стратегії, Урядове бюро співпраці з НУО розробило Оперативний план³⁸ реалізації Стратегії, який також був прийнятий урядом у 2007 р. (див. приклад у вставці.)

Витяг з Оперативного плану реалізації національної стратегії створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства

Ціль 4: Заохочення участі громадян у розробці державної політики

Заходи:

4.1. Розробка Кодексу зразків кращої практики консультацій та підтримка його реалізації: Розробити вказівки для залучення профільних зацікавлених сторін громадянського суспільства на всіх стадіях процесу прийняття рішень, що мають відношення до прийняття підзаконних актів або заходів; правила та приклади кращої практики залучення зацікавлених сторін громадянського суспільства до консультацій, дискусій, експертизи та інших форм консультацій у процесі аналізу проблем та підготовки політичних заходів, законопроектів, інших підзаконних актів та до інших форм систематичного вирішення проблем.

Компетентні установи: Урядове бюро співпраці з НУО з Радою з розвитку громадянського суспільства, Центральне державне бюро адміністративних справ

Термін виконання: січень – вересень 2007 р.

4.2. Аналіз правової бази доступу громадськості до інформації згідно зі стандартами Європейського Союзу та, за його результатами, вироблення пропозицій до Закону про доступ до інформації, запровадивши критерії громадських інтересів та пропорційності для обґрунтування відмови у доступі.

Компетентні установи: Центральне державне бюро адміністративних справ, центральні органи державного управління

Термін виконання: січень – липень 2008 р.

³⁸Оперативний план (загальним обсягом у 30 сторінок) ґрунтується на чітко визначеному, зрозумілому, деталізованому та відносно легкому для моніторингу підході: після кожної глави та відповідних розділів наводяться сформульовані цілі, які супроводжуються заходами реалізації, компетентними установами та термінами виконання.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ

Хоча прямо критерії моніторингу не наводяться, прогрес у досягненні цих цілей оцінюється на щорічній основі, оскільки конкретні установи, призначені для виконання конкретних завдань Оперативного плану, надають Бюро співпраці звітність про свої успіхи та проблеми. Бюро співпраці відповідає за надання уряду щорічної звітності про хід реалізації. Такі звіти розглядаються та обговорюються урядом на засіданнях експертних груп та координаційних зустрічах і лише після цього затверджуються. Річні звіти містять таку інформацію:

- опис заходів,
- відповідальні за реалізацію заходів органи,
- опис проведених заходів та стан реалізації,
- передбачені граничні терміни та рекомендації щодо подальших кроків, та
- дії для покращення проведення заходів.

Згідно зі звітом про діяльність Урядового бюро співпраці з НУО за 2007 – 2008 рр., 64% передбачених на перший рік заходів Оперативного плану або вже виконали, або ж почали проводити³⁹.

(4) Кодекс зразків кращої практики, стандартів та цільових показників для виділення грантів на програми та проекти НУО, прийнятий Парламентом у 2007 р., виявився цінним інструментом для стандартизації процедур фінансування. Кодекс зразків кращої практики для урядового фінансування ОГС також унікальний у тому, що він встановлює головні правила і процедури у зв'язку з розподілом державних грантів для державних установ всіх урядових рівнів. Він забезпечує це за допомогою дуже простого та легкого у застосуванні документу, який містить вісім ключових принципів з конкретними вказівками щодо їхнього застосування. Восьмий принцип стосується моніторингу та оцінки:

«8. Моніторинг та оцінка реалізації затверджених програм та проектів, цільове використання виділених грантів, на основі обов'язкової описової та фінансової звітності, наданої НУО згідно з положеннями грантових угод.»⁴⁰

ІНСТИТУЦІЙНА БАЗА

Рада розвитку громадянського суспільства була створена у 2002 р. в якості дорадчого урядового органу і до поточного часу вона відіграє стратегічну консультативну роль у розробці політики, що стосується ОГС. Окрім консультування уряду щодо стратегій, пов'язаних з реалізацією Програми співпраці та Національної стратегії, вона виробляє рекомендації стосовно більш масштабних концепцій розвитку, таких як зміцнення доброчинності у Хорватії. Рішення та пропозиції Ради не є обов'язковими для уряду.

Рада проводить свої зустрічі раз на три місяці або ж частіше у разі необхідності. Члени Ради вибираються терміном на три роки⁴¹, вони не отримують платні у зв'язку зі своїми посадовими обов'язками але їхні витрати можуть відшкодуватись. До складу Ради входять представники ОГС (12 осіб) та уряду (12 осіб), а також експерти з питань міжнародної співпраці (3 особи). Члени Ради від ОГС та міністерств вибираються згідно з відкритими вимогами.

³⁹<http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/UZUVRH-Izvjescje%202007-2008%281%29.pdf>

⁴⁰Code of Good Practice, Standards and Benchmarks for the Allocation of Funding for the Programmes and Projects of NGOs Official Gazette no.: 16/2007, February 2007

⁴¹Висування кандидатів, а з часом і вибори проводяться в Інтернеті і в обох випадках застосовуються конкретні процедурні правила (включаючи визначення необхідної кваліфікації для того, щоб стати членом Ради), ті кандидати, які відповідають вимогам та отримали найбільшу кількість голосів, стають членами Ради. Опис процедурних правил хорватською мовою: <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/POSLOVNIK%20Savjeta%20za%20razvoj%20CD%20uskla%20C4%91en%20s%20novom%20Odlukom%20o%20Savjetu.pdf>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ

Представників ОГС вибирають за допомогою механізму голосування. Спочатку зацікавлені в участі кандидати подають до Урядового бюро документи, що засвідчують їхню відповідність вимогам для участі у виборах, викладеним у процедурній документації⁴², а після цього офіційні представники зареєстрованих ОГС⁴³ голосують за кандидатів, які увійшли до короткого переліку кандидатур. Висувати кандидатів може кожна організація. До короткого переліку включаються всі кандидати, які відповідають вимогам (наприклад, такі, що мають відповідний досвід, надали обґрунтування, резюме, тощо.).

Участь сотень НУО у виборах членів Ради робить її законним органом, в якому відбувається обмін думками, точками зору, «ноу-хау» та досвідом між представниками різних секторів. Члени Ради приймають активну участь у різних заходах підвищення інформованості, таких як громадські дискусії, круглі столи та громадські консультації, і вони намагаються залучити представників бізнесової спільноти, університетів та журналістів. Національна рада видає щорічні звіти про свою діяльність.⁴⁴

Національна фундація розвитку громадянського суспільства була створена у 2003 р.⁴⁵ Це гарний приклад державного фонду підтримки громадянського суспільства. Її концепція відповідає підходу моделі вищих досягнень. Виходячи зі стратегічних пріоритетів, вона визначає такі сфери розвитку, які потенційно можуть забезпечити максимальний позитивний вплив навіть у тих сегментах сектору, які не отримують масштабних субсидій фонду (ефект підсилення). Фундація встановила стратегічну мету, якої вона намагається досягти і розглядає ОГС як ключових партнерів у її досягненні, а не лише як інструмент.

Місія, бачення та цілі Національної фундації розвитку громадянського суспільства:

- Місія Національної фундації – просувати та підтримувати розвиток громадянського суспільства у Республіці Хорватія.
- Бачення Національної фундації – створити, за допомогою своєї діяльності, активну громадянську платформу у розвитку сучасного, демократичного та інклюзивного суспільства у Республіці Хорватія.
- Цілі, яких сподівається досягти Національна фундація за допомогою своєї діяльності, включають такі:
 - Просування активного громадянства, залучення та участі громадян у розвитку місцевих спільнот.
 - Зміцнення потенціалу громадянського суспільства.
 - Розвиток міжсекторальної співпраці та співпраці між організаціями громадянського суспільства.
 - Підсилення впливу громадськості та наочності діяльності організацій громадянського суспільства.
 - Розвиток соціального підприємництва та зайнятості у неприбутковому секторі.
 - Підсилення впливу громадянського суспільства у процесі формування державної політики.

З Річного звіту Національної фундації за 2009 р.

⁴²www.smart.hr/dokumenti/ecf-smart-17092010-vidacak.ppt

⁴³ОГС, які бажають прийняти участь у голосуванні, повинні зареєструватись на сайті.

⁴⁴Igor Vidacak: Developing Standards and Mechanisms for Public Financing of NGOs in Croatia http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art_4.htm#_edn4

⁴⁵«Із прийняттям Закону про прибуток від азартних ігор та змагань (2002 р.) була створена матеріальна база для утворення Національної фундації розвитку громадянського суспільства, оскільки деяка частина цих коштів, як це визначається Статтею 10 цього закону, призначена для організацій, що роблять свій внесок у розвиток громадянського суспільства і буде спрямовуватись до Національної фундації. Згідно із постановою, прийнятою урядом Республіки Хорватія у березні 2003 р., рівень таких витрат на діяльність Національної фундації складає до 14% від загальної частки надходжень від азартних ігор, яка спрямовується на потреби НУО згідно зі Статтею 10 Закону про прибуток від азартних ігор та змагань.» З публікації Урядового бюро у справах НУО «From Vision to Change», 2003 р.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ

Як можна бачити, головна мета полягає у тому, щоб заохочувати хорватських громадян до активної участі у громадському житті – не тільки у процесі виборів, але також у турботі про інших та у вирішенні повсякденних соціальних проблем. Фондація застосовує ефективні та доцільні механізми фінансування, які відповідають принципам розвитку (таким як укоріненість та довготермінові процеси). Наприклад, замість безпосереднього надання дуже малих грантів програм для ОГС рівня спільнот (як це робить угорський фонд), вона укладає угоди з регіональними посередниками, які можуть керувати такими програмами більш ефективно (див. нижче). Що є унікальним для регіону, фундація також надає підтримку для інституційного розвитку ОГС терміном до трьох років. Це не характерно для урядових донорів, підтримка з боку яких звичайно обмежується річним циклом.

Крім того, фундація фінансується за рахунок надходжень від лотерей, що забезпечує відносно надійне та передбачуване фінансування рік від року (на відміну від інших країн, фонди яких залежать від щорічних бюджетних асигнувань).

Завдяки цій унікальній моделі Хорватія спромоглася децентралізувати підтримку для громадянського суспільства, яка раніше була централізованою (раніше всі державні кошти для ОГС розподілялися Урядовим бюро у справах асоціацій.) *Програма децентралізації грантів для розвитку громадянського суспільства у Республіці Хорватія*, у партнерстві з чотирма регіональними фундаціями, спростила процес фінансування короткотермінових громадянських ініціатив на місцевому рівні. Ці зусилля були доповнені заходами мережі асоційованих партнерських НУО у п'яти регіонах, які надають послуги, пов'язані з підготовкою у різних сферах, встановленням контактів, технічною допомогою та послугами інформаційно-координаційних центрів на місцевому рівні – ця мережа фінансується Національною фундацією і є важливою частиною інфраструктури для просування регіонального розвитку громадянського суспільства.⁴⁶

Починаючи з 1998 р. співпрацю з ОГС на державному рівні координує Урядове бюро співпраці, яке діє згідно з урядовою постановою⁴⁷. В рамках децентралізованої системи державного фінансування Урядове бюро співпраці з НУО залишається центральною політичною установою уряду, яка формує політику і координує діяльність різних урядових установ у зв'язку зі співпрацею з неприбутковим, неурядовим сектором. Це включає таку роботу: розробка стандартів та рекомендацій для вдосконалення системи фінансування діяльності НУО з державного бюджету та з інших державних джерел; надання уряду звітності щодо загального фінансування НУО з державних джерел на всіх рівнях; вироблення пропозицій щодо нових законодавчих ініціатив для діяльності неурядового та неприбуткового сектору у Хорватії; моніторинг реалізації затверджених національних стратегій та програм, що впливають на НУО; розробка стандартів для консультацій з НУО у формуванні державної політики; та встановлення програмних пріоритетів для фінансування програм НУО з фондів підготовки до приєднання до ЄС та структурних фондів ЄС, у тісній співпраці з Радою розвитку громадянського суспільства.⁴⁸

2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики

УРЯДОВЕ БЮРО СПІВПРАЦІ

Це Бюро відповідає за моніторинг розвитку сектору ОГС, а також за вироблення пропозицій щодо змін у чинному законодавстві та пропозицій щодо нових законопроектів у разі необхідності. Воно також відповідає за моніторинг реалізації Програми співпраці, про яку вже згадували вище, моніторинг реалізації Національної стратегії та Оперативного плану. Бюро співпраці з НУО забезпечує фінансову та технічну підтримку роботи Ради розвитку громадянського суспільства.

⁴⁶Igor Vidacak: Developing Standards and Mechanisms for Public Financing of NGOs in Croatia http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art_4.htm#_edn4

⁴⁷Урядова постанова про створення бюро: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/128430.html>

⁴⁸Igor Vidacak: Developing Standards and Mechanisms for Public Financing of NGOs in Croatia http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art_4.htm#_edn4

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ХОРВАТІЯ

Загалом, моніторинг проводиться на основі річних звітів міністерств та інших залучених до реалізації державних установ. Вони звітують про прогрес у досягненні ними конкретних цілей, а Бюро зводить цю звітність до річного звіту, який подається на розгляд уряду та доступний на сайті Бюро Сфера, в який Бюро проводить спеціально розроблені заходи моніторингу, пов'язана з державним фінансуванням ОГС на всіх рівнях (державний рівень, рівень графства, міста, муніципалітету). Бюро розробило деталізовані форми моніторингу (анкети) для цієї мети, які щорічно переглядаються у співпраці з усіма державними установами.

Останнім прикладом такої моніторингової діяльності є звіт Бюро про фінансування ОГС з державного бюджету (у 2010 р.).⁴⁹ Такі звіти готуються щорічно і містять як кількісну інформацію (наприклад, узагальнені ключові показники допомоги для ОГС з боку різних урядових установ), так і якісну (наприклад, розгляд конкретних проектів, що підтримуються), а також аналіз цих даних для політичного керівництва та широкої громадськості.

РАДА РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Для підтримки реалізації конкретних завдань Радою були створені робочі групи, які працюють у таких сферах:

- правова база для НУО,
- фінансування НУО і міжнародна співпраця та
- приєднання до ЄС.

Мандат таких груп визначається Національною стратегією та визначеними нею конкретними цілями. У 2008 р. на основі рекомендацій Ради був створений спеціальний Комітет реалізації заходів Оперативного плану Національної стратегії. Головним обов'язком цього комітету є забезпечення моніторингу реалізації Стратегії та надання відповідної звітності у процесі надання стратегічних та практичних консультацій з питань роботи урядового бюро.⁵⁰

Рада розвитку громадянського суспільства відіграє особливу роль у зв'язку з моніторингом, аналізом та оцінкою фінансування з державного бюджету на основі *Кодексу зразків кращої практики, стандартів та цільових показників* (див. вище). Грантодавці зобов'язані надавати інформацію щодо програм та проектів, що ними фінансуються, до Ради розвитку громадянського суспільства та до Бюро співпраці з НУО.

На основі такого положення, Урядове бюро співпраці з НУО запровадило регулярний та поглиблений моніторинг і аналіз державного фінансування НУО (див. вище, у розділі, присвяченому Урядовому бюро), результатами якого є деталізовані щорічні звіти, які подаються до Ради розвитку громадянського суспільства, а зрештою і до уряду Республіки Хорватія. Позитивний вплив цього кодексу відображає також і той факт, що хоча раніше це було широко розповсюдженою практикою, у 2009 р. лише 2,9% від усіх державних грантів надавали за відсутності відкритих конкурсів та з використанням дискреційних повноважень.⁵¹

За словами голови Бюро співпраці: «Одна із головних проблем пов'язана зі спроможністю державних органів контролювати та оцінювати проекти та програми НУО, які фінансуються з державних джерел. Сама лише величезна кількість затверджених грантів – 6.350 грантів у 2008 р. та 5.611 у 2009 р. – означає суттєве навантаження на державних службовців, які займаються моніторингом та оцінкою діяльності НУО у відповідних підрозділах міністерств. Таким чином, подальше поліпшення має включати корекцію реального обсягу грантів відповідно до реальних витрат і масштабу проектів або програм. В іншому випадку державні кошти, особливо на місцевому рівні, зазвичай розпоршуються без суттєвого впливу на спроможність НУО проводити суспільно корисну діяльність».⁵²

⁴⁹<http://www.uzuvrh.hr/vijestEN.aspx?pageID=1&newsID=1415>

⁵⁰Рада розвитку громадянського суспільства – це консультативний орган уряду (добровільний орган) і це одна із найважливіших ланок, що поєднує платформи уряду та ОГС для моніторингу державної політики по відношенню до ОГС. Бюро надає експертну, матеріально-технічну та фінансову допомогу для діяльності ради. Відбувається не дублювання засиль, а скоріше синергія і до цього процесу активно залучені ОГС (інформацію надав Ігор Відачек)

⁵¹Igor Vidacac: Developing Standards and Mechanisms for Public Financing of NGOs in Croatia http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art_4.htm#_edn4

⁵²Id.

3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору

ОГЛЯДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ФУНДАЦІЇ

Національна фундація розвитку громадянського суспільства регулярно (раз на 2 – 3 роки) замовляє всебічні дослідження (див. нижче) ситуації у хорватському секторі ОГС. Остання доповідь датується 2009 р.⁵³ (Додаток CRO-05); а проведення нового дослідження починається у вересні 2011 р. Це серйозні доповіді, в яких розглядаються не тільки самі ОГС, але також і донорські програми підтримки ОГС та громадська думка стосовно цих організацій. Для підготовки доповіді за 2009 р. було опитано 717 ОГС, 21 донор та 629 представників широкої громадськості з використанням письмового, телефонного та особистого опитування⁵⁴. У доповіді сектор ОГС аналізується з огляду на його структуру (які правові форми ОГС діють, у яких сферах вони працюють, скільки співробітників та волонтерів вони мають, тощо); ресурси (якими джерелами користуються ОГС, які співвідношення між підтримкою з боку різних ресурсів); з огляду на співпрацю (між різними ОГС, а також між ОГС, державним та приватним секторами); залучення спільнот (участь громадян у діяльності ОГС); та громадський імідж (сприйняття ОГС громадськістю та ЗМІ). У доповіді також аналізується правова база та соціально-політичний контекст для розвитку сектору. Отримані результати порівнювали з результатами за 2006 р. Хоча такі огляди надають суттєво важливу інформацію для оцінки ефективності державної політики, пов'язаної із сектором, їх можна вважати скоріше спрямованими на моніторинг сектору громадянського суспільства взагалі, враховуючи всебічний характер збирання та подання даних (без безпосереднього зв'язку з реалізацією завдань різних стратегій).

РЕЄСТР НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Новий реєстр неприбуткових організацій (який веде Міністерство фінансів)⁵⁵ особливо корисний для моніторингу розвитку сектору ОГС, оскільки він дозволяє більш детально ознайомитись з фінансовою звітністю ОГС, яка містить корисну інформацію про їхню діяльність (в тому числі про кількість працівників, тощо).

ПРИВАТНИЙ МОНІТОРИНГ

Оцінку індексу громадянського суспільства Civicus проводили у 2004 р. (її координував Гойко Бежован⁵⁶), але це було разовою ініціативою. Схоже, що не існує якихось приватних ініціатив з метою регулярного моніторингу розвитку сектору ОГС у Хорватії.

⁵³Assessment of the development of civil society in Croatia, 2009. http://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/procjena_stanja_2009.pdf Попередня доповідь датується 2006 р.

⁵⁴Анкета та вказівки щодо опитування наводяться в оціночному документі починаючи зі сторінки 161 (доступний хорватською мовою).

⁵⁵<http://www.uprava.hr/>

⁵⁶Gojko Bežovan et col., Civil Society in Croatia: Gaining Trust and Establishing Partnership with the State and Other Stakeholders, CIVICUS Civil Society Index Report for Croatia, 2005

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

Офіційна статистична інформація про кількість НУО у Данії відсутня⁵⁷; але різні джерела вказують на приблизно 5000 активних організацій національного рівня у «добровільних сферах соціального сектору»⁵⁸; і ще 83.000 ОГС працюють на місцевому рівні, головним чином в інтересах своїх членів⁵⁹.

Окрім таких добровільних організацій існують також приблизно 14.000 фондаций, включаючи біля 1.300 так званих комерційних фондаций (фундація, яка створена та контролюється єдиною компанією). Всі фундації у Данії мають статус суспільно корисних інституцій та користуються відповідними податковими пільгами.

Данська соціальна держава в цілому є дуже потужною і надає своїм громадянам широкий перелік суттєвих соціальних послуг. Головна роль неприбуткових організацій полягає у тому, щоб діяти там, де уряд не може надавати необхідні послуги, які є периферійними але все ж мають суттєве значення. Вони займаються різноманітною діяльністю – від особистих послуг до підвищення рівня інформованості і до підтримки соціальних інституцій (кризові центри, притулки, тощо) для багатьох різних цільових груп. Крім того, у Данії мають давні традиції і досі діють потужні профспілки, групи взаємного страхування, кооперативи та інші об'єднання.

Хоча здається, що існує небагато великих національних неприбуткових організацій, громадянське суспільство у Данії є добре організованим та впливовим. Згідно з Національною стратегією громадянського суспільства 2010 р. (див. нижче), вартість добровільної роботи у Данії складає 9.6% валового внутрішнього продукту (ВВП) (біля 134 млрд. данських крон або 18 мільярдів євро), і приблизно 35% населення Данії займаються безоплатною добровільною роботою у таких сферах як спорт, політика, соціальна робота, тощо. У соціальній сфері біля 300.000 осіб регулярно займаються соціальною роботою, а це 6% населення країни⁶⁰.

1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства

Серйозний внесок асоціацій у ВВП Данії відображає давню історичну традицію. Асоціації відіграли критично важливу роль у запровадженні принципів та ідеалів демократії. Протягом останніх сторіч, коли виникали нові проблеми для людей та для держави, ці групи втручалися та формували нові принципи для суспільства з метою вирішення цих проблем. Таким чином, асоціації вже більше сторіччя є домінуючою організаційною формою для проведення суттєвих соціальних змін. Загальне відношення населення Данії до цих організацій залишається позитивним.

Через «органічний розвиток» ролі асоціацій, не існує якогось єдиного закону, що регулював би асоціацій у Данії – закону, який би визначав конкретні вимоги до асоціацій, необхідні для отримання законного статусу або ж прийнятності для фінансування з боку державного сектору, тощо.⁶¹

⁵⁷Статистичне бюро Данії (StatBank Denmark) не збирає окремо інформацію про організації громадянського суспільства у Данії; їх розглядають разом з іншими організаціями. Їх випадково можна знайти у таких категоріях як організації, що займаються освітою, культурою, спортом, соціальною та медичною допомогою.

⁵⁸Під добровільним соціальним сектором розуміються ОГС, які залучені до послуг соціальної допомоги та захисту (діти, бідність, зайнятість, житло, люди похилого віку, тощо).

⁵⁹До джерел належать Національна стратегія громадянського суспільства (див. нижче); Міністерство закордонних справ, яке проводить регулярні оцінки ОГС, залучених до сфери міжнародного розвитку; та дослідження волонтерства (2006 р.)

⁶⁰<http://english.sm.dk/social-issues/civil-society/Sider/Start.aspx>

⁶¹Bjarne Ibsen and Ulla Habermann. «Defining the Nonprofit Sector: Denmark.» Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 44. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2005.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

Відповідно, деталі діяльності ОГС (включаючи фінансування) визначаються конкретним законодавством, яке регулює певні окремі сектори асоціацій – наприклад, закони про народну освіту або про соціальні послуги.⁶²

Протягом останнього десятиріччя національним урядом були розроблені п'ять ключових документів, які можна вважати базовими політичними інструментами, що визначають політику уряду Данії по відношенню до ОГС. За рівнем охоплення два документи є наскрізними і мають відношення до всіх ОГС, які працюють в межах країни, а три інших документи стосуються ОГС залучених до проектів у сфері офіційної допомоги для цілей розвитку (ОДР).

НАСКРІЗНІ СТРАТЕГІЇ

Хартія взаємодії Volunteer Denmark та державного сектору Данії⁶³ (Додаток DK-01) була підписана у 2001 р. Volunteer Denmark/Associations Denmark⁶⁴ та представниками державного сектору. Документ мав створити концептуальну основу для співпраці, на базі якої мали проводитись подальші спільні дії та вироблялись інші, більш конкретні документи та угоди.

Комітет, який готував цей документ, представляв найвищі рівні всіх залучених сторін. Він включав представників декількох міністерств, та представників Volunteer Denmark, включаючи голів головних національних асоціацій, які працюють у різних сферах неприбуткової діяльності.⁶⁵

Існує лише обмежена інформація стосовно реалізації Хартії; вона не передбачала плану реалізації та якогось механізму подальшого моніторингу. Загалом, на процесі реалізації Хартії суттєво вплинули національні пріоритети країни. Відповідно, найбільш помітні дії спостерігались у сфері міжнародного розвитку. Данські ОГС традиційно надавали міжнародну допомогу і у процесі реалізації Хартії взаємодії головну увагу приділяли цим аспектам діяльності добровільного сектору. Наприклад, одним із результатів підготовки Хартії стало те, що уряд припинив практику виділення коштів на міжнародну допомогу виключно через великі НУО і розпочав фінансувати також і малі НУО, намагаючись забезпечити, щоб данські НУО мали необхідний потенціал для виконання таких програм.⁶⁶

Другим наскрізним документом є Національна стратегія громадянського суспільства Данії⁶⁷ (Додаток DK-02), 2010 р. Міністерству соціального забезпечення доручили виконувати функції координації та нагляду у процесі розробки Стратегії, оскільки це міністерство вже мало тривалий досвід аналізу та надання допомоги ОГС в рамках різноманітних програм допомоги (зокрема, воно забезпечувало цільове фінансування з центрального бюджету для ОГС, зацікавлених у році волонтерства), що допомогло уряду отримати краще уявлення про сектор. Уряд намагався зробити свій внесок у зміцнення добровільної соціальної діяльності. У жовтні 2010 р. уряд Данії презентував нову стратегію для громадянського суспільства, метою якої було більш системне залучення громадянського суспільства та добровільних організацій до роботи із соціально незахищеними людьми та сім'ями.

⁶²Наприклад, згідно з Законом Данії про народну освіту (Закон № 480 від 31/05/2000), щоб отримати фінансування, заходи у сфері народної освіти повинні організовуватись асоціацією, яка (серед інших вимог) має раду директорів, що вибирається її членами або організаціями-членами, і яка була утворена для досягнення задекларованої мети і проводить постійну діяльність для спільної користі

⁶³<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/national/doc/charter-for-interaction-between-1.html>

⁶⁴Volunteer Denmark/Associations Denmark – це мережа добровільних соціальних організацій, спортивних асоціацій, культурних та релігійних організацій, асоціацій освіти дорослих, молодіжних груп, асоціацій осіб з обмеженими можливостями, асоціацій батьків, асоціацій мешканців, організацій рівня спільнот, міжнародних НУО та багатьох інших.

⁶⁵Перелік всіх членів наводиться в кінці документа.

⁶⁶Фінансування міжнародної допомоги для великих груп скоротили на 5 відсотків і перерозподілили кошти серед більшої кількості менших організацій. Див. : Toftisova, 2005

⁶⁷<http://english.sm.dk/social-issues/civil-society/Sider/Start.aspx>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

До головних цілей, перелічених у Національній стратегії громадянського суспільства, належать такі:

- Громадянське суспільство, яке робить свій внесок у зміцнення соціальних заходів раннього попередження.
- Громадянське суспільство, яке працює на випередження і може встановити контакт з громадянами, яких державний сектор охопити не може. Збільшення інвестицій у громадянське суспільство, яке сприяє постійним інноваціям та розвитку у соціальній роботі.
- Культура волонтерства, коли вона є природною для активного залучення у данському суспільстві.
- Різноманітне громадянське суспільство, що ґрунтується на розвитку громадянства, з можливостями для кожного, хто хоче докласти своїх волонтерських зусиль.
- Громадянське суспільство, яке для вирішення соціальних питань працює у таких сферах як, соціальний захист, охорона здоров'я, житло, інтеграція, зайнятість, школи та спорт.
- Громадянське суспільство, яке працює з державним сектором та приватними підприємствами для вирішення соціальних проблем, створюючи, таким чином, нові синергічні елементи у співпраці.

У стратегії також вказуються деякі ключові сфери для дій (для кожної такої сфери передбачені більш деталізовані дії)⁶⁸:

1. Підсилення інновацій та розвитку соціальних дій
2. Просування активного громадянства та культури волонтерства
3. Зміцнення добровільних організацій
4. Зміцнення співпраці між секторами

Стратегія забезпечена державним фінансуванням обсягом у 100 млн. крон (приблизно 13,4 млн. євро).

Згідно з намірами уряду, до реалізації стратегії залучаються різні зацікавлені сторони, включаючи профільні добровільні організації, місцеві урядові організації та організації приватного сектору. (Іншими словами, за її реалізацію відповідає не лише уряд.)

Конкретним прикладом реалізації місцевими урядовими структурами є так звані «блок-гранти»⁶⁹. Розділ 18 Закону про соціальні послуги вимагає від місцевих органів влади співпрацювати з добровільними соціальними організаціями та товариствами і виділяти щорічно певний обсяг фінансування для добровільної соціальної роботи. Уряд та місцеві органи влади підписали угоду про фінансові компенсації у формі додаткових загальних грантів (блок-грантів) для місцевих органів влади. Загальний обсяг таких урядових компенсацій досягає 150 млн. крон на рік (дані за 2011 р.) «за умови», що місцеві органи влади витрачають ці кошти на підтримку добровільної соціальної роботи. Місцеві органи влади зобов'язані надавати інформацію про свою співпрацю з добровільними соціальними організаціями та про свою підтримку добровільної соціальної роботи. Така інформація повинна надаватись раз на рік (до 1 квітня) Міністерству соціального забезпечення або призначеній міністерством установі, яка виконує відповідні обов'язки.

⁶⁸Оскільки лише резюме було доступним англійською мовою, ми не можемо вказати ці більш деталізовані заходи.

⁶⁹Гранти центрального уряду, спрямовані на розвиток ОГС, якими розпоряджаються місцеві урядові структури.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

СТРАТЕГІЇ СПІВПРАЦІ, ПОВ'ЯЗАНІ З МІЖНАРОДНИМ РОЗВИТКОМ⁷⁰

Данія історично відіграє життєво важливу роль у сфері надання міжнародної допомоги. Важливу роль у цьому відношенні відіграє Danida – агентство розвитку, підпорядковане Міністерству закордонних справ. Реалізацію надання допомоги переважно проводять ОГС. Схоже, що саме через це деякі окремі сегменти ОГС найбільшою мірою регулюються, відрізняються максимальною прозорістю та контролюються найбільш активно порівняно з іншими сегментами (наприклад, з екологічними ОГС).

Хоча стратегії, що розглядаються далі, мають відношення лише до певного окремого сегменту ОГС, вони можуть бути зразками кращої практики та важливими прикладами для розробки, реалізації та моніторингу стратегій співпраці між урядовими структурами та ОГС. Практика Данії у цьому відношенні вважається дуже прогресивною, орієнтованою на результати та ефект. У цій ролі національний уряд розглядає ОГС як партнерів та ключових постачальників послуг. Уряд також налаштований на зміцнення своїх партнерів, що головним чином робиться за допомогою прогресивних схем фінансування⁷¹. За даними проведеного асоціацією Concord⁷² у 2011 р. дослідження⁷³ Данія вже перевищила встановлений на 2015 р. цільовий показник для ОПР (0,88% від ВВП замість 0,7%) і належить до першої десятки країн-членів ЄС з огляду на кількісні та якісні показники допомоги.

До трьох ключових політичних інструментів уряду у цій сфері належать:

- Стратегія співпраці Данії у сфері розвитку – «Свобода від бідності – свобода для змін»
- Стратегія данської допомоги для громадянського суспільства у країнах, що розвиваються – «Стратегія громадянського суспільства»
- «Регулювання підтримки для діяльності у сфері розвитку: Загальні принципи, якими керуються данські організації громадянського суспільства»

Стратегія співпраці Данії у сфері розвитку, «Свобода від бідності – свобода для змін» (Додаток ДК-03) дає загальну основу для діяльності данських організацій громадянського суспільства, які працюють у сфері міжнародного розвитку.

Реалізацію цієї стратегії проводить Міністерство закордонних справ у співпраці з профільними міністерствами та іншими партнерами. У цьому документі особливий наголос робиться на п'яти принципах: ріст та зайнятість; свобода, демократія та права людини; гендерна рівність; стабільність та крихкість; довкілля та клімат. Реалізація підтримується планами дій для індивідуальних пріоритетних напрямків, які щорічно переглядаються із залученням ключових зацікавлених сторін. Крім того, конкретна реалізація стратегії у партнерських країнах коригується до потреб місцевих організацій та інших партнерів. Цей документ є основою для постійного моніторингу урядом Данії розвитку партнерських країн та організацій з регулярною оцінкою результатів. В рамках взаємно зобов'язуючої співпраці з партнерськими країнами, організаціями та іншими партнерами у сфері розвитку вони визначають конкретні цільові показники та проводять моніторинг досягнутого прогресу, так що можна легко визначати досягнуті результати і відповідно відкоригувати дії всіх залучених сторін.⁷⁴

Це унікальний підхід (головним чином для скандинавських країн), оскільки крім встановлення чітких цільових показників він також передбачає коригування у разі необхідності, якщо змінюються умови для виконання програм. Цей конкретний підхід визначає і моніторинг таких програм (див. нижче).

⁷⁰У цьому параграфі під міжнародною допомогою для цілей розвитку розуміється данська офіційна допомога іншим країнам.

⁷¹В якості одного із прикладів, що заслуговують на увагу, можна вказати на рамкові угоди: шість НУО отримують допомогу в рамках 4-річних пливків планів з річними асигнуваннями, які безпосередньо передбачаються у бюджеті та індикативними показниками фінансування на наступні три роки.

⁷²Concord – це європейська асоціація національних платформ НУО у сфері розвитку (www.concordeurope.org)

⁷³http://www.dochas.ie/Shared/Files/2/Penalty_Against_Poverty.pdf

⁷⁴<http://amg.um.dk/NR/rdonlyres/DB9C5B4A-C3C9-48F4-81B8-5A3DB10C08D8/0/FreedomfromPovertyeng.pdf>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

Стратегія данської допомоги для громадянського суспільства у країнах що розвиваються, «Стратегія громадянського суспільства» (2008 р.) (Додаток ДК-04), визначає засади співпраці з данськими організаціями, які проводять діяльність у країнах що розвиваються.

Крім того, також детально розглядаються різноманітні канали надання та перерозподілу грантів, що відкриває для партнерів можливості розробляти та проводити відповідну діяльність у сфері розвитку з вибором доцільної форми підтримки. У документі також наголошується, що окрім фінансової допомоги, яка надається за посередництва данських ОГС, існують також і інші форми допомоги для бенефіціарів, які не мають суто фінансового характеру. Ці додаткові можливості (див. вставку) вказують на ефект для уряду від проведення діяльності переважно через ОГС:

- Професійний розвиток: Данські організації громадянського суспільства роблять свій внесок у підвищення рівня професійних знань та кваліфікації для покращення діяльності партнерів.
- Безпосередні контакти та інформація: Партнерства сприяють зміцненню, наприклад, контактів між своїми членами, базою підтримки та місцевими спільнотами у Данії та у країнах що розвиваються, і забезпечують проведення інформаційних кампаній про діяльність партнерів.
- Міжнародний порядок денний: Співпраця з данськими партнерами відкриває для партнерів кращі можливості для інтеграції їхньої роботи та досвіду у більш широкий міжнародний та глобальний порядок денний, зокрема за допомогою доступу до міжнародних мереж.
- Правозахист: Данські організації можуть передавати знання з приводу фундаментальних прав у своїх сферах діяльності та їх практичного застосування.
- Захист: Контакти з данськими партнерами можуть захищати від нападів та тиску з боку державних структур та політиків.
- Різноманіття: Різноманіття данських організацій сприяє більшому їхньому різноманіттю у країнах, що розвиваються, забезпечуючи, таким чином, охоплення ряду маргіналізованих груп.

Джерело: http://www.amg.um.dk/NR/rdonlyres/D5D7B083-FC02-4D8D-947A-AD5D3FB796C8/0/samfundsstrategien_uk.pdf

«Регулювання підтримки для діяльності у сфері розвитку: Загальні принципи, якими керуються данські організації громадянського суспільства» (2011 р.) (Додаток ДК-05) – у цьому документі розглядаються базові принципи досягнення цілей Стратегії громадянського суспільства.

Загальні принципи – це практичний набір принципів, яких мають дотримуватись у зв'язку з прийняттям рішень щодо відібраних для підтримки проєктів; ОГС, яким надається допомога; їхньою практичною діяльністю; звітністю, тощо. Вони охоплюють практично всі аспекти діяльності у сфері розвитку, починаючи з політичного та стратегічного рівня і закінчуючи технічним рівнем (наприклад, що стосується визначення зворотного зв'язку після реалізації діяльності). Ці принципи супроводжуються детальними поясненнями, у разі необхідності надаються конкретні вказівки. У цьому документі⁷⁶ також наводиться опис базової філософії моніторингу та оцінки (див. нижче).

⁷⁶<http://www.amg.um.dk/NR/rdonlyres/C1CB6791-627C-46A6-9099-942972DD8AAB/0/Generalprinciplessamletengelsk150211.pdf>

2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики

Схоже, що не існує якогось конкретного інструменту чи механізму для моніторингу реалізації та ефективності наскрізних стратегій громадянського суспільства (2001, 2010). Існують лише непідтверджені дані щодо ефективності Хартії взаємодії 2001 р. Національна стратегія громадянського суспільства 2010 р. – це більш нещодавній документ, реалізацію якого лише розпочали і досі не було видано ніякої звітності з питань моніторингу або оцінки.

Хоча не існує якогось визначеного інструменту для моніторингу, *Національна аудиторська палата Данії (SAI)* може проводити у своїй сфері компетенції разовий моніторинг, пов'язаний з цими державними стратегіями. SAI проводить аудит у різних сферах, пов'язаних з державним фінансуванням, включаючи аудит державних послуг, що надаються зовнішніми сторонами, а також аудит урядової допомоги або грантів.⁷⁷ У цій якості вона може проводити аудит блок-грантів, які надаються в рамках Стратегії громадянського суспільства і визначати їхню ефективність у досягненні бажаних цілей державної політики (більше залучення добровільних організацій до сфери соціальних послуг).

МОНІТОРИНГ, ПОВ'ЯЗАНИЙ З ПОЛІТИКОЮ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО РОЗВИТКУ

Існує досконала система, пов'язана з моніторингом Стратегії громадянського суспільства у сфері міжнародного розвитку.

На найвищому рівні існують два контрольно-консультативних органи Міністерства закордонних справ⁷⁸ – обидва були утворені згідно із Законом Данії про міжнародну співпрацю з метою розвитку (Консолідований закон № 541 від 10 червня 1998 р., доповнений розділом 2 Закону № 410 від 6 червня 2002 р. та Законом № 411 від 6 червня 2002 р.):

- Данська Колегія міжнародного співробітництва у сфері розвитку. Колегія розглядає двосторонні та багатосторонні асигнування, а також пропозиції щодо нових стратегій та аналогічні питання. Колегія надає консультації міністру співпраці у сфері розвитку.
- Данська рада міжнародного співробітництва у сфері розвитку. До складу Ради входять приблизно 60 членів, які призначаються міністром співпраці у сфері розвитку. Члени Ради представляють різноманітні групи зацікавлених сторін. Рада розглядає питання політики розвитку та організує великі конференції, присвячені поточним політичним питанням розвитку.

Обидва ці органи проводять щорічний моніторинг досягнення політичних цілей та конкретних цільових показників на основі звітів міністерства та Danida. Виходячи з цих звітів, Колегія та Рада оцінюють досягнутий прогрес та виробляють стратегічні рекомендації для міністра.⁷⁹

⁷⁷Національна аудиторська палата Данії – це незалежний інститут, організаційно підпорядкований Парламенту.

⁷⁸<http://www.netpublikationer.dk/um/9115/html/chapter19.htm>

⁷⁹«Колегія Danida та Рада міжнародного співробітництва у сфері розвитку уповноважені надавати незалежні рекомендації міністру співпраці у сфері міжнародного розвитку. В той же час, якщо Колегія виконує свій мандат і надає поради та рекомендації міністру з питань стратегії, політики та програм, Рада не виконує свою роль платформи для широкого обговорення більш загальних питань розвитку. Міністр міг би переглянути роль Ради, яка може відігравати більш активну роль в громадських дебатах з питань розвитку.» Джерело: OECD, Denmark (2011), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations, http://www.oecd.org/document/59/0,3746,en_2649_34603_47834427_1_1_1_1,00.html

Організація

- *Розділ 14.* Міністр співпраці у сфері розвитку призначає членів «Колегії міжнародного співробітництва у сфері розвитку».
- *Підрозділ 2.* Члени Колегії призначаються на трирічний термін.
- *Підрозділ 3.* До складу Колегії входять до дев'яти членів.
- *Підрозділ 4.* Міністр призначає голову та заступника голови Колегії з числа її членів.
- *Розділ 15.* Колегія виконує дорадчі функції по відношенню до міністра співпраці у сфері розвитку у зв'язку з виконанням завдань, що покладаються на міністра згідно із цим законом.
- *Підрозділ 2.* Колегія надає щорічну звітність про свою діяльність.
- *Розділ 16.* Міністр співпраці у сфері розвитку призначає членів «Ради міжнародного співробітництва у сфері розвитку», яка контролює діяльність Колегії міжнародного співробітництва у сфері розвитку, отримує від неї звітність, надає консультації та виробляє рекомендації.
- *Підрозділ 2.* Члени Ради призначаються терміном на три роки.
- *Підрозділ 3.* До складу Ради входять до 75 членів.
- *Підрозділ 4.* Членами Ради можуть призначатись особи, які висуваються органами влади, інституціями або організаціями, що мають особливу зацікавленість у питаннях допомоги з метою розвитку, а також особи, які володіють особливою професійною кваліфікацією чи досвідом, пов'язаними із завданнями у сфері компетенції Ради.
- *Підрозділ 5.* Міністр призначає голову Ради з числа її членів. Рада вибирає двох заступників голови з числа своїх членів.
- *Розділ 17.* Міністр співпраці у сфері розвитку встановлює процедурні правила Колегії та Ради міжнародного співробітництва у сфері розвитку.
- *Розділ 18.* Міністр співпраці у сфері розвитку отримує допомогу з боку відділу Міністерства закордонних справ у виконанні обов'язків, що покладені на міністра згідно із цим законом.
- *Підрозділ 2.* Відділ Міністерства закордонних справ, вказаний у підрозділі (1) вище виконує також функції секретаріату у зв'язку з діяльністю Колегії та Ради міжнародного співробітництва у сфері розвитку.

Витяги з Закону Данії про міжнародну співпрацю у сфері розвитку

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

У сфері міжнародного розвитку існують чіткі політичні цілі і цільові показники, встановлені міжнародним співтовариством (ООН, ОЕСР, ЄС), до яких Данія приєднується в рамках міжнародних угод. Відповідно, взагалі країна встановлює свої цілі у сфері міжнародного розвитку виходячи зі своїх міжнародних зобов'язань (наприклад, міжнародною спільнотою були прийняті так звані ЦРТ⁸⁰ – чітко визначені цільові показники розвитку найбільш бідніших країн, які мають досягатись до 2015 р.) Кожного разу, коли Данія виділяє допомогу країні що розвивається, встановлюється конкретна мета – що має зробити співпраця у сфері розвитку для досягнення конкретної ЦРТ. Оцінка досягнення такої мети проводиться раз на рік.

Для забезпечення можливостей для професійного проведення моніторингу агентством Danida створена орієнтаційна база даних програм та проектів з інформацією про цілі, результати та стан данської допомоги для цілей розвитку. Досягнення цілей за допомогою індивідуальних проектів визначається у прозорий та відкритий для дослідження спосіб. Ця база даних ведеться данською мовою.

ПРОГРАМИ ОЦІНКИ ТА ЩОРІЧНІ ЗВІТИ

До структури агентства Danida входить відділ оцінки, який працює згідно із дворічною програмою. Ця програма розробляється і регулярно переглядається у процесі обговорення, до якого, зокрема, залучаються Рада та керівництво Danida, амбасади та їхні партнери, профільні відділи Міністерства закордонних справ та інші зацікавлені сторони, що входять до данської ресурсної бази. Метою такого постійного діалогу є забезпечити, щоб оцінка проводилась таким чином, щоб її результати мали практичну цінність. Вимагається, щоб оцінки Danida в динаміці охоплювали репрезентативну вибірку напрямків офіційної данської допомоги для цілей розвитку, включаючи різні географічні та тематичні області, а також різні інструменти допомоги.

Кожен рік міністр закордонних справ передає програму оцінки до парламентського комітету з закордонних справ для ознайомлення та зауважень. Це відбувається одночасно з поданням звіту про заходи оцінки за попередній рік. За запитом від відділу оцінки можна отримати програми та звіти за попередні роки. Річні звіти за останні роки можна знайти на данському сайті.

ОЦІНОЧНІ ДОПОВІДІ ТА ІНШІ ПУБЛІКАЦІЇ

Оціночні доповіді можна знайти на відповідному сайті⁸¹ (англійською мовою з резюме данською)⁸². Крім фактичних річних звітів відділ оцінки публікує також серію оціночних досліджень⁸³, які приділяють головну увагу методам оцінки та зведені збірки вже існуючих оцінок. На цьому ж сайті розміщують і ряд інших доповідей⁸⁴, включаючи дослідження по результатах оцінок, аналіз функцій оцінки Danida та інших донорів, тощо.

ЗАМОВЛЕННЯ ОЦІНОК ЗА КОНТРАКТОМ

Для проведення оцінок та моніторингу часто залучають за контрактом приватних підрядників. ОГС також зобов'язані підтримувати свої системи моніторингу, які, у свою чергу, контролює Danida (див. нижче)⁸⁵. Крім регулярного моніторингу проектів часто проводяться оцінки впливу⁸⁶ або дослідження прогресу окремих країн чи регіонів.

⁸⁰Цілі розвитку тисячоріччя

⁸¹http://um.dk/en/danida-en/results/eval/eval_reports/evaluations/

⁸²Наприклад: http://um.dk/en/~media/UM/NVI%20temp%20folder%20-%20EVAL/978-87-7087-256-0/NGO_Eval_wwwtilnettet.ashx

⁸³http://um.dk/en/danida-en/results/eval/eval_reports/evaluation-studies/

⁸⁴http://um.dk/en/danida-en/results/eval/eval_reports/other-reports/

⁸⁵<http://mande.co.uk/2009/uncategorized/mapping-of-monitoring-and-evaluation-practices-among-danish-ngos/>

⁸⁶Див., наприклад, таку оцінку для Танзанії: <http://www.docstoc.com/docs/41879092/DANISH-NGO-IMPACT-STUDY>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

У разі таких непередбачуваних подій як цунамі, які супроводжувались безпрецедентним рівнем пожегів, Dapida залучала за контрактом незалежного підрядника, щоб оцінити, наскільки стратегічні системи управління ОГС можуть впоратись з такими ситуаціями (з метою можливої підтримки для вдосконалення цих систем, щоб поліпшити ефективність допомоги).

У розглянутому вище документі (*Регулювання підтримки для діяльності у сфері розвитку: Загальні принципи, якими керуються данські організації громадянського суспільства*) наводяться загальні підходи МЗС до оцінки та моніторингу. В якості ключового принципу, залучені до реалізації ОГС повинні підтримувати свої системи моніторингу та оцінки (які можуть бути методологічно незалежними від запропонованих МЗС систем). Оскільки ці системи звичайно відповідають очікуванням міністерства, то разом із наскрізними системами моніторингу та оцінки МЗС їх можна вважати реальним механізмом моніторингу та оцінки данської допомоги для цілей розвитку. Таким чином, важливим елементом данської системи моніторингу є той факт, що індивідуальні ОГС повинні проводити моніторинг та оцінку своїх проектів не тільки на відповідність цілям цих проектів, але також і на відповідність урядовим цілям. Цілі проектів мають визначатись таким чином, щоб чітко демонструвати зв'язок з більш широкими урядовими цілями, щоб можна було також оцінювати прогрес і на більш високому рівні.

ВИМОГИ ДО ОГС У СФЕРІ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНКИ

Данські організації можуть розраховувати на компенсацію витрат на проведення оцінки у разі виконання наведених нижче вимог. Різні організації можуть розробляти свої системи оцінки у різний спосіб, але вони повинні відповідати принципам DAC (Комітет з допомоги для цілей розвитку) для оцінки допомоги у сфері розвитку: неупередженість, незалежність, надійність та корисність. Ці принципи перекриваються з трьома мінімальними вимогами, яким оцінки повинні відповідати, щоб організації мали право вимагати компенсації своїх витрат. Вони передбачають, що ці оцінки повинні:

- бути незалежними: оцінку повинна проводити зовнішня незалежна особа. Таким чином, на підтримку не можуть розраховувати оцінки, які проводяться працівниками організації, її членами або іншими особами, залученими до її діяльності
- включають міркування, пов'язані з критеріями оцінки DAC (цим забезпечується зв'язок з урядовими цілями): релевантність мети діяльності, ефективність використання ресурсів по відношенню до результатів, ефективність по відношенню до досягнення цілей, безпосередній та опосередкований вплив діяльності, а також її сталість. Не в усіх випадках всі ці критерії будуть актуальними. В той же час, важливо, щоб організація чітко пояснила, чому певні критерії застосовувались, а інші – ні.
- бути доступними для громадськості на сайті данської організації. Крім того, організація повинна подати свою оцінку до Міністерства закордонних справ, яке розміщує її на своєму сайті.⁸⁷

Данські організації повинні проводити моніторинг проектної діяльності на постійній основі. Такий моніторинг має виконуватись шляхом регулярного, систематичного спостереження та збирання інформації про хід діяльності, він має відкривати можливості для коригування та поліпшення діяльності у процесі її виконання.

Моніторинг головним чином призначений для потреб самої організації, але він може також зробити суттєвий внесок і до наскрізного моніторингу, який проводить Міністерство закордонних справ для оцінки досягнення цілей Стратегії громадянського суспільства. В останньому випадку головна увага приділяється тому, якою мірою діяльність данських організацій сприяє досягненню цілей цієї стратегії, а відповідно, робить свій внесок у зміни у громадянському суспільстві країн, що розвиваються. Згідно зі вказівками щодо звітності⁸⁸, інформацію до цього звіту повинні надавати всі данські НУО, які отримують фінансування на підставі Закон про асигнування для НУО. Крім цих вказівок був розроблений також і «каталог для натхнення». Мета цього каталогу – розширити контекст тематичних областей, що потребують звітності, розгорнути та визначити питання, пов'язані з цією тематикою.

⁸⁷Додаткову інформацію про оцінки та форми для оцінки можна знайти у Вказівках з питань оцінки на сайті Міністерства закордонних справ. Використання форми МЗС не є обов'язковим.

⁸⁸<http://www.netpublikationer.dk/um/7571/>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

Щоб ефективно скоординувати системи моніторингу ОГС з системою міністерства та підготувати ОГС до виконання вимог до моніторингу та оцінки у повному обсязі, агентство Danida провело у 2008 р. мапування наявної практики моніторингу та оцінки данських ОГС. Це включало розгляд відповідної документації 35 НУО, двосторонні консультації з 17 НУО, опитування інших зацікавлених сторін у самому міністерстві та за його межами, а також міні-семінар з тематичним форумом.

3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору

У Данії не існує якоїсь чітко визначеної системи для моніторингу сектору ОГС в цілому. В той же час, Міністерство закордонних справ за допомогою Danida та інших консультативних органів збирає інформацію про сектор, а відповідно і про неприбуткових партнерів по співпраці (як це можна бачити у наведеному вище прикладі мапування потенціалу ОГС у сфері моніторингу та оцінки); до аналогічних заходів можуть також залучати і інші міністерства.

Схоже, що розглянутий вище систематичний підхід до моніторингу та оцінки – принцип встановлення чітких вимірюваних цільових показників для кожної програми, запровадження професійного та деталізованого аудиту і моніторингу програм, регулярний перегляд програм – забезпечує достатній рівень інформації та зворотного зв'язку для всіх залучених сторін відповідних суб-секторів. ОГС регулярно спілкуються з компетентним міністерством, надають регулярних зворотний зв'язок та інформацію, а міністерство може задовольнити їхні обґрунтовані потреби. Якщо розвиток суб-сектору потребує більш масштабного стратегічного втручання, то ОГС вказують на це, а уряд вдається до відповідних заходів. Ці ж організації є також членами національних організацій захисту інтересів, таких як Volunteer Denmark/Associations Denmark, які виступають за покращення умов для ОГС взагалі. Ця організація та інші парасолькові організації надають уряду регулярний зворотний зв'язок.

Певною мірою оцінку діяльності добровільного сектору в межах країни щорічно проводить Національне статистичне бюро. У бюро немає окремої бази даних ОГС і воно не збирає щодо них окрему інформацію, але певні сектори та підгрупи охоплюються бюро на щорічній основі. Це головним чином стосується сфер, в яких ОГС надають послуги від імені держави: наприклад, охорона здоров'я, освіта, догляд за особами похилого віку, тощо. Вони аналізуються у відповідних тематичних сферах без відокремлення від постачальників послуг з інших секторів.

Інколи (звичайно це пов'язано з певними питаннями національного значення, наприклад, перед підписанням угоди між ОГС та урядом або у зв'язку з порівняльними міжнародними дослідженнями)⁸⁹ проводяться наскрізні оцінки для аналізу ситуації. За результатами таких досліджень звичайно проводяться ті чи інші політичні заходи (наприклад, виділення коштів блок-грантів після завершення дослідження у 2006 р. та прийняття нової Національної стратегії ОГС у 2010 р.)

Однією сферою, де уряд проводить моніторинг розвитку ОГС, є сфера фінансування. Виходячи з мети сприяння розвитку сектору уряд Данії налаштований забезпечити, що система фінансування організована таким чином, щоб добровільні соціальні організації мали можливість працювати у сприятливих умовах. Це повинна бути система фінансування, яка, серед іншого, забезпечує незалежність цих організацій і одночасно забезпечує оптимальне використання урядових грантів.

⁸⁹Маються на увазі, наприклад, найдетальніше на поточний час дослідження стану глобального громадянського суспільства, в якому Данія відіграє активну роль – глобальне порівняльне дослідження 1995 р. Лестером М. Саламоном з Університету Джона Гопкінса. Ця доповідь залишається однією із найчастіше цитуємих у країні та за її межами, навіть незважаючи та доволі застарілі дані.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ДАНІЯ

Допомога з боку центрального уряду надається в рамках різних програм, частково у вигляді базових грантів⁹⁰, а частково у вигляді проектних грантів⁹¹. Базові гранти надаються в рамках так званих *футбольних та лотерейних фондів*, а проектні гранти надаються, наприклад, за допомогою *Програми грантів для розвитку добровільної соціальної роботи*. Крім того, частина футбольних та лотерейних фондів резервується для *Програми грантів на спеціальні соціальні цілі*, і ці кошти зокрема призначені для організацій, що не відносяться ані до загальнонаціональних, ані до місцевих (відповідно, такі організації не можуть розраховувати на базові гранти центрального уряду та на гранти місцевих органів влади чи органів влади рівня графств). Гранти в рамках цієї програми також надаються для проектів, що передбачають інноваційні підходи до добровільної соціальної роботи. У процесі свого довготермінового планування ці фонди проводять оцінки розвитку сектору ОГС з точки зору своїх стратегічних інтересів.

Данські ОГС отримують дуже великий обсяг фінансування з центрального бюджету у сфері міжнародного розвитку. У 2008 р. за каналами данських НУО було розподілено приблизно 1 млрд. крон (155 млн. євро)⁹² двосторонньої допомоги Данії. Відповідно, Міністерство закордонних справ підтримує постійний діалог з данськими організаціями з питань, пов'язаних з прогресом в їхній діяльності та отриманими уроками. У випадку більш великих організацій з рамковими угодами та угодами про делегування схем фінансування, проводяться щорічні консультації на основі форм звітності, передбачених адміністративними вказівками з питань підтримки громадянського суспільства. У процесі консультацій аналізуються результати, отримані уроки, проблеми, з якими стикалися, а також база підтримки організацій. Крім того, проводяться щорічні зустрічі з представниками данських організацій у сфері розвитку для розгляду подальших дій з метою досягнення цілей, встановлених Стратегією громадянського суспільства.

Крім того, можна вважати, що до моніторингу розвитку громадянського суспільства у Данії залучені ще дві суміжні інституції:

З 1983 р. діє Данський комітет з волонтерської діяльності, створений міністром соціального забезпечення. Це політичний комітет, до складу якого входять представники державних органів та добровільних організацій. Мета комітету – розширення можливостей для участі громадян, громадських груп та приватних організацій і об'єднань у вирішенні питань соціальної сфери. Для досягнення цієї мети одним із завдань комітету є збирання інформації у цій сфері та надання пропозицій як державному сектору, так і добровільним соціальним організаціям. Крім того, комітет зобов'язаний визначати перешкоди для соціальних змін і надавати пропозиції щодо усунення чи скорочення таких перешкод. В той же час, головною функцією комітету є консультативна підтримка міністра соціального забезпечення⁹³.

У 1992 р. був створений *Волонтерський центр Данії* з метою розширення переліку послуг для добровільних організацій⁹⁴. Цей центр був створений в якості самостійної установи – як незалежний підрозділ зі своєю наглядовою радою при Міністерстві соціального забезпечення. Це політичний орган, до складу якого входять вибрані члени. Крім того, Волонтерський центр надає добровільним соціальним організаціям та об'єднанням послуги у формі, наприклад, порад та консультацій, курсів підготовки, розробки методологій. Центр проводить також роботу з інформацією і документацією.

Окрім надання послуг організаціям Центр зобов'язаний поширювати знання та досвід у Міністерстві соціального забезпечення, серед інших державних структур та серед партнерів по співпраці. І нарешті, Центр виконує обов'язки секретаріату Комітету з волонтерської діяльності.

⁹⁰Базові гранти – це гранти, які надаються організації без цільової прив'язки до конкретної діяльності або конкретного проекту. Замість цього вони надаються на підставі об'єктивних критеріїв, таких як мета, обіг та зібрані самою організацією кошти. Це робиться з метою стимулювання незалежності добровільної організації, її свободи у виборі своєї діяльності та спроможності просувати інтереси інших.

⁹¹Проектні гранти – це гранти, які надаються безпосередньо на конкретні проекти чи діяльність. Джерелом коштів центрального уряду для цієї мети є Програма грантів для розвитку волонтерської соціальної роботи, яка існує протягом вже більше десяти років. Гранти з цієї програми, за якими можуть звертатись як національні, так і місцеві організації/проекти, призначені для підтримки добровільної соціальної роботи, яка проводиться з метою запобігання та вирішення проблем соціально незахищених громадян.

⁹²На жаль, аналогічних чітких даних про фінансування внутрішніх ОГС у процесі теоретичного дослідження та опитування експертів встановити не вдалося.

⁹³<http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=14225&repid=0&filid=9&iarkiv=1>

⁹⁴<http://www.frivillighed.dk/Webnodes/da/Web/Public/Forside>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЕСТОНІЯ

Естонія – це країна з населенням менше 1,5 мільйонів, з відносно великою кількістю зареєстрованих ОГС та з унікальним для Східної Європи підходом до партнерства між державним сектором та сектором ОГС.

Відновлення незалежності Естонії у 1991 р. стало знаковою подією для громадянського суспільства країни. З одного боку, формальні та неформальні групи (створення таких груп було дозволено Законом про свободу об'єднань, прийнятим Верховною радою Естонії у 1989 р.) відігравали важливу роль у мобілізації громадян на боротьби за незалежність. З іншого боку, після здобуття незалежності організації громадянського суспільства, їхні дії та послуги були важливими для сприяння та контролю за процесом створення держави. Крім того, оскільки деякі державні функції не виконувались або виконувались неналежним чином, ОГС почали надавати такі послуги та допомогу.

За інформацією Мережі естонських неприбуткових організацій (NENO)⁹⁵ на початку липня 2011 р. в Естонії було майже 32,000 неприбуткових організацій. За даними Міністерства внутрішніх справ у січні 2009 р. нараховувалось 27.790 асоціацій. До них відносяться також майже 12.000 житлових асоціацій. Оскільки житлові асоціації є обов'язковою особливістю естонського ринку житла, їх було б складно вважати справжніми ОГС. З усіх ОГС приблизно 1500 організацій відносяться до суспільно корисних організацій, які користуються фінансовими (податковими) та іншими пільгами, оскільки працюють на користь суспільства.

В той же час, реальну кількість всіх ОГС визначити складно і однією із головних цілей естонської політики у сфері розвитку громадянського суспільства є створення механізму для отримання надійної статистичної інформації у секторі. У 2010 р. був введений в дію новий електронний реєстр, але він досі залишається дуже новою справою на етапі запровадження.

За результатами порівняльного аналізу, який щорічно проводить USAID з розрахунком індексу сталості НУО, естонський сектор ОГС потенційно є найбільш сталим у Східній Європі.⁹⁶

Високі показники цього індексу пов'язані не з комплексною схемою механізмів державного фінансування і навіть не з неперевершеною правовою та податковою базою (хоча Концепція ЕКАК, яка розглядається нижче, займає третє місце у світі після США та Канади). Це скоріше є результатом комбінації послідовного та довготермінового фінансування (спочатку від USAID, а після цього від Фонду Сороса); спроможності ОГС до об'єднання і створення національної мережі для представництва своїх інтересів (NENO)⁹⁷; та загальної атмосфери довіри та конструктивних відносин між урядом та ОГС.

1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства

Естонська концепція розвитку громадянського суспільства – ЕКАК (Додаток Е-01) – це унікальний політичний документ, пов'язаний зі співпрацею між урядом та ОГС у ЦСЕ. Це угода публічно-правового типу⁹⁸, прийнята Riigikogu (Парламентом Естонії) у 2002 р. Її реалізація почалась у 2003 р. У цьому документі розглядаються різні ролі державного та неприбуткового секторів, які доповнюють одна одну і принципи співпраці у розробці та реалізації державної політики та розбудови громадянського суспільства. Документ визначає: взаємно доповнюючі ролі органів державної влади та громадянських ініціатив; принципи їхньої співпраці; механізми та пріоритети співробітництва.

⁹⁵<http://www.ngo.ee/node/277>

⁹⁶http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/. Естонія має найвищий показник цього індексу сталості ОГС серед 29 країн регіону вже протягом останніх декількох років.

⁹⁷Мережа естонських неприбуткових організацій

⁹⁸Див. більш детально про публічно-правові угоди: http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss1/special_2.htm

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЕСТОНІЯ

Підготовку цього політичного документу ініціювала NENO (Мережа естонських неприбуткових організацій, парасолькова організація естонських ОГС), з фінансовою підтримкою з боку ПРООН, а пізніше цю ініціативу підтримав Круглий стіл естонських НУО, відкритий форум всіх ОГС Естонії, які діяли у період 2001 – 2004 рр. Саме Круглий стіл прийняв ЕКАК у лютому 2001 р. від імені ОГС, а після цього цей документ був поданий до Парламенту Естонії, який затвердив його у грудні того ж року. Міністерство внутрішніх справ було призначено урядовим органом, відповідальним за реалізацію концепції. Проводяться парламентські слухання з питань реалізації ЕКАК, які проходять у Парламенті країни раз на два роки.

Цей документ обсягом менше десяти сторінок складається з трьох головних частин: вступу та цілей, принципів співпраці та цінностей, шляхів досягнення цілей (головна увага приділяється визнанню та представництву, підготовці стратегій та ресурсам). Визначаються також пріоритети реалізації – загалом це 14 пунктів, 3 з яких належать до довготермінових (наприклад, запровадження співпраці між державним та неприбутковим секторами на основі партнерства), а 11 – до короткотермінових (наприклад, мапування, вдосконалення та зміцнення структур співпраці та підтримки; підготовка порядку укладання та виконання угод про співпрацю між державним та неприбутковим секторами.)

Концепція ЕКАК – це декларація про обопільну відданість державного та неприбуткового секторів справі підтримки та просування самостійних організацій, створених за ініціативою громадян. Створюючи добровільні об'єднання люди створюють нові можливості для висловлення та відстоювання своїх інтересів, цінностей та цілей, нові можливості для громадської дискусії та для вирішення повсякденних проблем і взаємної допомоги. Урахування об'єднань громадян та співпраця з ними підвищує ефективність державних органів влади і законність державної політики в очах громадян.

ЕКАК виходить з розуміння того, що заради стабільності та розвитку демократичного режиму, державний сектор має дослухатись до громадян та співпрацювати з якомога більшою кількістю громадян. У процесі прийняття рішень державний сектор повинен враховувати особливі інтереси, цінності та цілі членів суспільства та їхніх об'єднань, сприймати їх серйозно навіть якщо вони знаходяться у меншості. В той же час історичний досвід доводить позитивний ефект діяльності за індивідуальною ініціативою. Забезпечуючи об'єднання громадян та демократію, члени суспільства та їхні організації можуть працювати разом з державним сектором заради захисту фундаментальних цінностей, гарантованих Конституцією Республіки Естонія: свободи, справедливості і законності, внутрішнього і зовнішнього миру, соціального прогресу та добробуту, естонської нації та культури.

Витяг зі вступу до ЕКАК (2002 р.)

ЕКАК має свій План реалізації (Додаток Е-02) і обидві сторони більшою чи меншою мірою дотримуються календарного плану. У плані реалізації ЕКАК формулюються цілі, заходи для досягнення кожної такої цілі, та конкретні індикатори для оцінки їхнього досягнення. План передбачає розподіл обов'язків та конкретний календарний графік. Хоча план реалізації розробляли з огляду на короткотермінові пріоритети ЕКАК, він також став результатом спільних зусиль урядового і неприбуткового секторів та їхнього спільного розуміння суттєвих аспектів громадського, правового та економічного життя в країні, важливості прийняття всебічного підходу до вирішення проблем у цих сферах.

Виходячи з довготермінових пріоритетів, визначених у ЕКАК, уряд країни у 2006 р. прийняв План розвитку для підтримки громадянських ініціатив (КАТА) (Додаток EST-03) на період 2007 – 2011 рр. Головною метою цього документу були подальші дії на основі попередніх план дій по реалізації ЕКАК.

КАТА поєднує та консолідує різноманітні ініціативи з планів розвитку різних міністерств. Відповідно, за реалізацію КАТА відповідає Міністерство внутрішніх справ, а відповідні заходи проводяться також Державним казначейством, Міністерством фінансів, Міністерством освіти та науки, Міністерством закордонних справ та Міністерством економіки. У Плані розвитку для підтримки громадянських ініціатив також наголошується на важливості співпраці на рівні місцевих органів влади, з залученням ОГС і бізнесових структур до реалізації заходів. Проводиться розробка нового плану розвитку на період 2011 – 2014 рр., до його реалізації будуть залучатись більше міністерств.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЕСТОНІЯ

У першому плані розвитку встановлювались п'ять цілей на наступні три роки: (1) підсилити адміністративний потенціал державного сектору для взаємодії з громадянами та НУО/НПО; (2) привести до ладу систему фінансування НУО/НПО; (3) послідовно та успішно залучати НУО/НПО до участі у процесах прийняття рішень; (4) підвищити рівень інформованості та розвивати співпрацю між державним, приватним та неприбутковим секторами, та (5) розвивати і підтримувати громадську активність.

NENO, як організація, схоже, відіграла найважливішу роль в інституціалізації взаємовідносин між ОГС та державним сектором, і у цій якості вона була також і найважливішим критиком цього процесу. Вона, наприклад, стверджувала, що КАТА фактично є документом, який «об'єднує інформацію про всі заходи з планів розвитку різних міністерств, які мають відношення до громадянського суспільства. Але головною проблемою є той факт, що КАТА сприймає не громадянське суспільство в цілому (як це робить ЕКАК), а суму конкретних заходів для окремого сектору. Відповідно, він не приділяє уваги наскрізним питанням сектору, наприклад, питанням сталості НУО. Крім того, участь НУО у розробці КАТА також обмежена, оскільки покладаються головним чином на плани розвитку міністерств».⁹⁹ Для вирішення цієї проблеми НУО лобіювали на користь створення незалежного підрозділу реалізації (Бюро ЕКАК), який допоміг би неприбутковому сектору у просуванні ідей та зобов'язань ЕКАК.¹⁰⁰

Крім цих політичних документів були прийняті також і деякі більш конкретні документи, які зробили свій внесок у вироблення бачення ЕКАК. Були укладені угоди щодо декількох кодексів зразків кращої практики співпраці між державним та неприбутковим секторами, а саме – Кодекс зразків кращої практики залучення, Кодекс зразків кращої практики надання державних послуг та Кодекс зразків кращої практики фінансування (у процесі прийняття).

Кодекс зразків кращої практики залучення (Додаток EST-04) був розроблений у 2005 р. Метою цього кодексу була гармонізація принципів, на основі яких інститути державного сектору та неприбуткові організації можуть залучати широку громадськість та групи захисту інтересів до процесу прийняття рішень. Кодекс має форму рекомендацій і розрахований на застосування урядовими структурами у процесі підготовки політичних документів, які є важливими для розвитку країни. Що суттєво, цей кодекс охоплює не тільки проекти законів та підзаконних актів, але також і широкий перелік інших документів, що не є типовим для контексту ЦСЄ.

Кодекс зразків кращої практики залучення застосовується адміністративними установами у підготовці щонайменше таких документів (далі – «стратегічні документи»):

Проекти законів та доповнень до законів

Проекти підзаконних документів та директив уряду республіки

Проекти постанов міністерств

Документи, концепції, стратегії, плани розвитку та програми, які є важливими для розвитку країни

Проекти законодавчих актів інституцій Європейського Союзу та інші стратегічні документи (так звані зелені та білі книги)

Інструкції та процедурні документи для надання державних послуг

Конвенції та міжнародні угоди, а також документи, що розробляються в їхніх рамках і впливають на суспільство.

⁹⁹http://www.emsl.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=21846/EKAK_brussels.pdf

¹⁰⁰http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol10iss4/art_1.htm

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЕСТОНІЯ

Що ж стосується Кодексу зразків кращої практики надання державних послуг, то цей процес, схоже, потребує більшого часу ніж спочатку передбачалося. Досі не можна знайти інформації, чи був цей кодекс прийнятий, у різних джерелах лише кажуть, що він знаходиться у процесі підготовки¹⁰¹. На сайті NENO головний мандат цього кодексу узагальнюється таким чином:

«Метою кращої практики залучення зовнішніх сторін до надання державних послуг є забезпечити, що державна установа як сторона, що передає повноваження і організації громадянського суспільства, як сторони, що надають послуги, виходять у наданні своїх послуг з однакових принципів, щоб забезпечити досягнення соціально важливих цілей. Організаціям громадянського суспільства можуть передаватись всі державні послуги, які можуть надаватись із забезпеченням чітко визначених механізмів відповідальності і передача яких не заборонена Конституцією.

Метою передачі державних послуг може бути поліпшення або збереження якості та доступності послуг, підвищення ефективності надання послуг або досягнення інших соціально прийнятних цілей. К процесі передачі державних послуг, сторони, що передають та надають послуги, керуються необхідністю захисту громадських інтересів та прав третіх осіб».¹⁰²

2. Інструменти та критерії¹⁰³, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики

Крім самої моделі співпраці, що розглядалася вище, гарним прикладом є також і спосіб моніторингу державної політики. Однією із ключових особливостей естонського підходу є той факт, що до більшості заходів моніторингу великою мірою залучаються представники ОГС. У порівнянні з більшістю нових демократій Східної Європи це є величезним досягненням.

ОБ'ЄДНАНИЙ КОМІТЕТ

Для допомоги у досягненні встановлених у ЕКАК короткотермінових цілей та для моніторингу цього процесу наприкінці 2003 р. був створений Об'єднаний комітет. До складу комітету входять 22 члени. Із цих 22 членів, 8 осіб – це представники уряду, а 14 – представники неприбуткових організацій (представники неприбуткових організацій затверджуються урядом). Головує у комітеті міністр у справах регіонів (Міністерство внутрішніх справ). Завдання комітету і його члени поділяються між трьома робочими групами. До цих робочих груп належать такі:

- робоча група з питань залучення, консультацій, аналізу політики та законодавства
- робоча група з питань фінансування та статистики
- робоча група з питань підвищення інформованості, громадянської освіти, ЗМІ та інфраструктури

Кожне міністерство має у складі комітету свого представника. Серед іншого комітет має оцінювати, якою мірою сторони виконують свої зобов'язання згідно з ЕКАК, а також має розробити план дій для реалізації ЕКАК на 2004 – 2006 рр.

Документ був розроблений у легкій для використання формі, він має логічну структуру (яка відрізняється від логічної структури програм ЄС), включає всі 11 цілей ЕКАК, визначає заходи для досягнення бажаних стадій, визначаючи конкретні результати та індикатори для кожної стадії, встановлює календарний план і передбачає ключові обов'язки.

¹⁰¹Див., наприклад, Urmo Kübar 2008: http://www.emsl.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=21846/EKAK_brussels.pdf

¹⁰²<http://www.emsl.ee/node/279>

¹⁰³Оскільки в Естонії відсутні надійні дані про сектор ОГС взагалі (див. нижче розгляд статистики), запровадження досконалих механізмів моніторингу ускладнюється. Методологія моніторингу ефективності державної політики залишається у руках різних комітетів та органів ОГС, а її головними принципами є прозорість та підзвітність.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЕСТОНІЯ

Після створення комітету, кількість його членів з часом зросла до 30, що уповільнило ефективність його роботи. У 2006 р. уряд доручив NENO провести за контрактом аудит Об'єднаного комітету і у процесі аудиту визначили три ключові проблеми у реалізації ЕКАК. Дослідження виявило такі головні проблеми:

- недостатня політична зацікавленість уряду;
- незадовільна якість і погана реалізація планів дій через недостатні фінансові та кадрові ресурси;
- нечітко визначені ролі та сфери відповідальності як самого комітету, так і його членів, особливо у випадку державного сектору (міністерства представляли посадовці, які звичайно не мали права приймати рішення від імені своїх міністерств).

За результатами дослідження запропонували переглянути принципи та питання членства в Об'єднаному комітеті, сформувати підрозділи з питань реалізації у державному секторі та серед НУО. У 2007 р. принципи та членство у комітеті були переглянуті, внаслідок цього чисельність членів нового комітету зменшилася, але його членами стали посадові особи більш високого рівня. Він включає представників 10 парасолькових організацій, бізнесових структур та профспілок, а також канцлерів (ранг найвищих державних службовців в Естонії) міністерств фінансів, соціального забезпечення, освіти, культури та економіки, і віце-канцлера Міністерства внутрішніх справ. Головою комітету є міністр у справах регіонів. Крім того, у засіданнях комітету приймають участь представники Парламенту та двох урядових фондів (Enterprise Estonia та Фонд інтеграції не-естонців). Змінилась також і структура комітету, замість більшості представників неприбуткового сектору, як це передбачала перша концепція, зараз до комітету входять по 11 представників кожного з секторів.

НАЦІОНАЛЬНА АУДИТОРСЬКА ПАЛАТА

Національна аудиторська палата Естонії відігравала свою роль у моніторингу системи фінансування ОГС з державного бюджету, яке було складовою як первинного варіанту ЕКАК, так і КАТА.

Національна аудиторська палата – це передбачений Конституцією інститут, що має звітувати Парламенту та широкій громадськості про законність та ефективність використання ресурсів державного сектору. Для виконання цього завдання Національна аудиторська палата проводить фінансовий аудит та аудит діяльності в умовах повної незалежності, неупереджено, згідно з законом та у відповідності до визнаних міжнародних стандартів аудиту.¹⁰⁴

Результати проведеного у 2004 р. аудиту функціонування системи фінансування Ради податку на азартні ігри показали, що ця система мала чимало недоліків (неконкретні пріоритети, нечітко визначені ролі осіб, що приймають рішення, невизначені вимоги для заявників, хаотичний характер звітності та нагляду, тощо) і потребувала деяких коректив. Ці недоліки були викладені в аудиторському звіті Національної аудиторської палати Естонії – «Допомога, що виплачується з податку на азартні ігри»¹⁰⁵. Ідеї для реформ, спрямовані на створення механізму підтримки ОГС, були подані на розгляд фінансової комісії Парламенту Естонії, але через розпад коаліції їхнє обговорення призупинили, так і не прийнявши рішення.

Дискусії та пропозиції сектору ОГС щодо створення більш прозорого механізму для розподілу цих коштів не отримали підтримки у Парламенті у 2005 р., але вони стали складовою програми коаліційного уряду. У 2008 р. була створена Національна фундація громадянського суспільства (NFCS). Ця фундація користується таким самим підходом, як і ЕКАК, щонайменше стосовно залучення обох секторів.

¹⁰⁴<http://www.riigikontroll.ee/>

¹⁰⁵Audit report No. 2-5/04/24, 7.05.2004 of National Audit Office of Estonia, «Support paid out of gambling tax» http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Faudit%3D325

ПАРЛАМЕНТ ЕСТОНІЇ

ЕКАК переглядається Парламентом раз на два роки, у процесі розгляду на слуханнях звітності про досягнутий прогрес. Окрім цих слухань, на рівні Парламенту існує також і Група підтримки громадянського суспільства. Ця група є «кокусом», вона включає представників усіх партій та є однією із найбільших груп такого роду. Ця група користується адміністративною підтримкою парламенту і не отримує окремого фінансування. Метою групи є розгляд питань, пов'язаних з громадянським суспільством та вироблення законодавчих ініціатив на підтримку розвитку третього сектору. Голова групи також виступає з доповіддю на парламентських слуханнях, присвячених аналізу прогресу у реалізації ЕКАК.¹⁰⁶

3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору

У випадку Естонії складно відокремити інструменти моніторингу державної політики від інструментів моніторингу сектору. Сектор ОГС високою мірою залучається до розробки державної політики та до її моніторингу за допомогою численних спільних органів, в той час як його моніторинг проводиться постійно з метою вдосконалення цієї політики. Схоже, що до поточного часу не створено конкретного механізму для моніторингу розвитку самого сектору.

СТАТИСТИКА

В якості одного із недоліків ЕКАК визначали брак доступних даних та інформації і вказували на необхідність заходів для негайного поліпшення ситуації¹⁰⁷. За інформацією з різних джерел, у процесі підготовки ЕКАК стало зрозуміло, що наявні статистичні дані є недостатніми та недостатньо надійними. У 2002 – 2003 рр., з допомогою з боку Програми балто-американського партнерства в Естонії, політичний центр PRAXIS проводив пілотний проект з метою мапування поточного стану статистики в естонському неприбутковому секторі та вироблення політичних рекомендацій. Необхідна для прийняття рішень надійна статистична інформація була недоступною; збирання даних не було організовано у систематичний спосіб, а люди, які ці дані збирали, зазвичай не мали уявлення про особливості неприбуткового сектору. Крім того, система національних рахунків не дозволяла повною мірою охопити цей сектор, систематичних зусиль для поліпшення ситуації не прикладали, а фінансових ресурсів для цього не було. В результаті, поліпшення статистики у неприбутковому секторі стало одним із короткотермінових пріоритетів ЕКАК, але хоча у планах дій передбачались пов'язані з поліпшенням статистики завдання, досі немає даних, які б свідчили про вирішення цих проблем.

За відсутності вимірюваних фактичних даних існує ризик, що цілі та цільові показники залишатимуться скоріше декларативними аніж такими, які можуть реалістично досягатись.

ІНФОРМАЦІЯ РЕЄСТРУ

Був досягнутий прогрес у запровадженні центральної системи електронного реєстру, яка щонайменше даватиме загальну інформацію про ОГС всієї країни. У плані дій ЕКАК на 2004 – 2006 роки встановлена мета розробки адекватного реєстру асоціацій та фондаций, а також підготовки описової статистичної інформації для громадянських ініціатив. Важливо додавати додаткові дані до вже існуючого реєстру, систематично контролювати та поновлювати існуючі дані та розробити класифікацію неприбуткових організацій за їхньою діяльністю¹⁰⁸.

¹⁰⁶Джерело інформації: <http://www.icnl.org/knowledge/themes/ngogovcoop/paperpol.pdf>

¹⁰⁷На жаль, незважаючи на те, що у плані дій заходи для вдосконалення статистики запланували на 2005 р., наявна інформація свідчить, що відповідної системи досі не існує.

¹⁰⁸<http://www.ngo.ee/node/205>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЕСТОНІЯ

Центр реєстрів та інформаційних систем (підпорядкований Міністерству юстиції) проводив широкомасштабну програму підготовки, яка допомогла НУО підготуватись до доповнень до закону, які були внесені у 2008 р. і введені в дію у 2010 р. Ці доповнення також зробили річні звіти неприбуткових асоціацій відкритими для громадськості¹⁰⁹ (Додаток EST-05). Звіти необхідно було подавати в електронній формі, що допомогло сектору стати більш прозорим та вилучити непрацюючі організації з державного реєстру.

ДОСЛІДЖЕННЯ РІВНЯ МІНІСТЕРСТВ

Крім того, різні міністерства проводять дослідження, що мають відношення до реалізації їхньої політики і ці дослідження також дають уявлення про ОГС. В якості важливого прикладу можна вказати на проведений Міністерством внутрішніх справ огляд фінансування, яке виділялось з державного бюджету організаціям громадянського суспільства у 2001 – 2003 рр.; його розглядали на сесії кабінету у вересні 2004 р. Огляд міністерств повторили восени 2005 р. Результати огляду вказують, що схеми фінансування можна зробити більш прозорими та більш цілеспрямованими за допомогою угод, що передбачають загальні принципи підтримки організацій громадян, постійний аналіз ефективності та обмежень різних схем, а також розробку методів оцінки результатів фінансування¹¹⁰. Це, разом зі звітом Центральної аудиторської палати, відіграло свою роль у створенні Національної фундації розвитку громадянського суспільства.

¹⁰⁹http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/complete_document.pdf

¹¹⁰Див.: Overview of the work of the joint committee of the Government of the Republic and representatives of citizens' associations for implementing the Estonian Civil Society Development

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Благодійний сектор Великої Британії має довгу історію та традиції. Його роль та функції були вперше сформульовані у правових термінах у 1601 р. і з того часу вони періодично переглядаються політичними керівниками. Протягом останніх двадцяти років, роль британського благодійного сектору опинилась у центрі уваги, у процесі перегляду ролей держави, ринку та громадянського суспільства у соціально-економічному розвитку країни. У 1998 р. уряд та сектор ОГС зробили історичний крок, обговоривши, розробивши та підписавши Англійську угоду, що визначає принципи та практику належної співпраці. Ця подія стала символічним актом, який засвідчив вже існуюче партнерство між цими залученими сторонами. Що важливо, окрім підтримки з боку уряду, британських сектор ОГС активно підтримується суспільством і має глибоке суспільне коріння.

Велика Британія є країною звичайного права і через це її практика та історичні витоки відрізняються від континентальних європейських країн. В той же час, вона завжди була лідером у запровадженні зразків кращої практики регулювання у сфері співпраці між урядом та ОГС, і саме її часто вважають моделлю для Західної Європи та ЦСЄ. Часто вказують на дві характерні особливості британських відносин між урядом та ОГС: (1) перша – це система «підряду», іншими словами – закупівлі послуг приватного сектору (включаючи благодійні організації)¹¹¹, що забезпечує професійність та ефективність ОГС (підсилює конкуренцію); та (2) друга – автономність у відносинах з урядом, яка великою мірою визначається високим рівнем філантропічної допомоги та наявністю своїх джерел фінансування у секторі. Приблизно 75% британських ОГС не отримують урядового фінансування (див. нижче), що чітко демонструє високий рівень незалежності сектору.

До зареєстрованих організацій у Великій Британії належать 161.961 благодійних організацій Англії та Уельсу.¹¹² У 2007/08 фінансовому році урядове фінансування ОГС сягало біля 12,8 млрд. фунтів і воно складає більше третини від загального рівня надходжень сектору. Біля 40.000 організацій мають ті чи інші фінансові взаємовідносини з державним сектором, але більше 75% ОГС не мають безпосередніх фінансових зв'язків з державою.¹¹³ Більша частина фінансування з державних джерел розподіляється серед організацій, які працюють у сфері соціальних послуг.

Що стосується джерел державного фінансування, то важливим джерелом є надходження від лотереї: 28% надходжень від лотереї виділяються на добродійні цілі – за станом на кінець 2010 р. було виділено 25 млрд. фунтів на більше ніж 350.000 проектів.¹¹⁴ Найбільшим розпорядником надходжень від лотереї є Великий лотерейний фонд.¹¹⁵

Хоча у 1998 р. угода була революційним явищем, протягом наступних десяти років її неодноразово переглядали та спрощували. Після перемоги на виборах і утворення у травні 2010 р. коаліційного уряду, очікували на зміни у масштабній, складній та досконалій системі співпраці між урядом та ОГС. Такі очікування виникли не тільки у зв'язку з наслідками фінансової кризи, але також і через інші погляди консервативно-ліберального уряду на сектор добровільної благодійності порівняно з поглядами лейбористів.

¹¹¹Згідно з угодою, благодійні організації деякою мірою мають перевагу в укладанні контрактів на надання послуг, порівняно з прибутковими компаніями; в той же час, вони існують у умовах жорсткої конкуренції між собою.

¹¹²<http://www.charity-commission.gov.uk/showcharity/registerofcharities/registerhomepage.aspx> (дані за станом на 5 серпня 2011 р.) В той же час, добродійні організації не є єдиною формою ОГС, але значною частиною від приблизно 865.000 ОГС у Великій Британії. Див.: European Commission, «Recent Public and Self-Regulatory Initiatives Enhancing NPO Transparency and Accountability of Non-profit Organizations in the European Union», developed by ECNL, 2009, www.ecnl.org

¹¹³NCVO, Funding Commission, Paper 4- Public Sector Funding- Findings and Emerging Recommendations, 2010, www.ncvo-vol.org.uk

¹¹⁴www.lotterygoodcauses.org.uk/lottery-grants/lottery-grant-faq/

¹¹⁵<http://www.biglotteryfund.org.uk/>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

І дійсно, коаліційний уряд запровадив концепцію «Великого суспільства» (Додаток УК-01), яка ґрунтується на досягненнях угоди але дає більш широкий підхід до розвитку громадянського суспільства – вона приділяє увагу не тільки добровільним організаціям (ОГС), але також і іншим зацікавленим сторонам суспільства. У зв'язку із цим, розпочали декілька ініціатив – був, наприклад, створений Банк великого суспільства і почали переглядати угоди місцевого рівня.

Критики уряду стверджують¹¹⁶, що бачення більшої гнучкості, більшої відповідальності та більшого вибору, на яке спирається концепція «Великого суспільства», не конкретизує, як ця концепція буде працювати. Вони також підозрюють, що уряд бажав цим відволікти увагу ЗМІ від запланованого та проведеного скорочення витрат.

На час проведення цього дослідження всі ці зміни були дуже новими або ж лише готувались, так що їхні наслідки оцінити важко.¹¹⁷

1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства

Велика Британія стала першою країною, яка підписала угоду про належну співпрацю між сектором ОГС та урядовим сектором у листопаді 1998 р. – «Угоду про взаємовідносини між урядом та добровільним громадським сектором в Англії».¹¹⁸

У передмові до угоди, прем'єр Тоні Блер описав її мету таким чином:

«Ця угода між урядом та добровільним громадським сектором дає основу, яка допоможе врегулювати наші взаємовідносини на кожному рівні. Вона визнає, що уряд та добровільний сектор відіграють доповнюючі ролі у розробці та проведенні державної політики та послуг, і що уряд відіграє свою роль у просуванні добровільної громадської діяльності в усіх сферах нашого національного життя.»

Робота добровільних громадських організацій займає центральне місце у місії уряду – зробити наш час часом дій. Вони дозволяють людям робити внесок у розвиток своїх спільнот. У такий спосіб вони просувають громадянство, допомагають поновити відчуття спільноти і роблять критично важливий внесок у досягнення нашої спільної мети – справедливого та інклюзивного суспільства. Ця угода зміцнить взаємовідносини між урядом та добровільним громадським сектором, це документ практичного та символічного значення.»

Після загальних виборів 1997 р. була утворена національна робоча група з питань урядових взаємовідносин, яку сформував сер Кеннет Стоув і роботу якої координувала Національна рада добровільних організацій (NCVO). Завданням групи була підготовка (спільно з урядом) структурної основи для національної угоди (робоча група угоди). До її складу входили представники провідних парасолькових організацій добровільного громадського сектору, представники груп та організацій рівня спільнот, волонтерських організацій, рад добровільних служб, Національної ради добровільних організацій, а також організацій чорношкірих та етнічних меншин.

¹¹⁶Див., наприклад, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/jul/20/more-choice-not-helpful-society>

¹¹⁷Наприклад, Банк великого суспільства був створений 29 липня 2011 р., вже після завершення цього теоретичного дослідження.

¹¹⁸Інтернет-сторінка угоди 1998 р. знаходиться в архівах британського уряду: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060802143634/http://www.thecom pact.org.uk>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Ця група проводила консультації з більше ніж 25.000 організаціями щодо змісту майбутньої угоди і узгодила остаточний текст у 1998 р. Що критично важливо, запропонований робочою групою консультативний документ наголошував, що угода має розглядатись як загальна структурна основа для діяльності, а не як інструктивний документ. Після завершення деталізованих переговорів національну угоду започаткували спочатку в Англії, а після цього (в якості окремих заходів) у Шотландії, Уельсі та у Північній Ірландії.

Англійська угода – це документ на 18 сторінках (Додаток УК-02), який охоплює такі головні сфери:

- статус угоди,
- спільне бачення,
- спільні принципи,
- заходи уряду (головна увага приділяється незалежності добровільного громадського сектору, фінансуванню, розробці політики та консультаціям, покращенню роботи уряду),
- заходи добровільного громадського сектору (головна увага приділяється фінансуванню та підзвітності, розробці політики та зразкам кращої практики консультацій).

До угоди додаються п'ять додаткових документів, кожний із цих документів присвячений конкретним сферам головної угоди: добровільним громадським організаціям чорношкірих та етнічних меншин (Додаток УК-03), групам спільнот, консультаціям та оцінці політики (Додаток УК-04), фінансуванню та закупівлі (Додаток УК-05), та волонтерству (Додаток УК-06).

У Додатку А до угоди розглядається процес, його учасники та інші фактори. Робоча група з питань урядових відносин протягом трьох років проводила консультації, щоб ознайомитись з очікуваннями, зібрати фактичну інформацію та досягти угоди щодо питань, які мають регулюватись у відносинах з урядом.

Реалізація угоди проходила не без ускладнень.¹¹⁹ З часом, було зроблено декілька спроб на національному та на місцевому рівнях з метою зробити угоди більш актуальною та практичною. Для угод Англії та Шотландії були створені звітні групи.¹²⁰ Вони дійшли аналогічних головних висновків – що угода має бути не «мертвим» документом, а «живою угодою» – і запропонували забезпечити її реалізацію «за допомогою регулярних оглядів».

Наприклад, звітна група шотландської угоди вказує, що для забезпечення кращої реалізації угоди обома сторонами необхідно підвищення рівня інформованості про угоду, що для цього суттєво важливі сильніше керівництво та політична відданість, що додаткової уваги вимагає зміцнення потенціалу в обох секторах, і що критично важливою справою є вдосконалення моніторингу та оцінки. З огляду на отримані результати, ця група запропонувала трирічну стратегію, щоб скористатись сприятливими умовами для поліпшення реалізації угоди.

¹¹⁹На думку Радості Тофтисової, щонайменше 40% добровільних організацій Англії вважають, що угода позитивно вплинула на взаємовідносини між ОГС та урядом: http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss1/special_2.htm

¹²⁰Група оцінки шотландської угоди була спільно створена виконавчою владою Шотландії і Шотландською радою добровільних організацій (SCVO) для проведення аналізу реалізації угоди. До членів групи оцінки входили представники виконавчої влади Шотландії, агентств та позавідомчих органів, SCVO, Volunteer Development Scotland, та декількох посередницьких організацій добровільного сектору. Див. більш детальну інформацію на сайті: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/02/18719/31440>. Звітна група англійської угоди включала декількох незалежних дослідників, залучених за контрактом Міністерством внутрішніх справ, які підготували документ «The Paradox of Compacts: Monitoring the Impact of Compacts.» Див. більш детальну інформацію на сайті: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/05/rdsolr0205.pdf>. В обох випадках огляди замовляли професійним дослідникам, які проводили всебічні опитування широкого кола зацікавлених сторін.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

План моніторингу цієї трирічної стратегії включає такі індикатори діяльності для 8 головних напрямків, на яких має концентруватись увага у процесі моніторингу та оцінки, щоб продемонструвати запровадження принципів угоди:¹²¹

- інформованість про угоду;
- розповсюдження – якою мірою в організації поширюється інформація про угоду, особливо серед працівників, залучених до практичних дій;
- застосування – вплив угоди може бути обмеженим, незалежно від рівня інформованості про угоду, якщо відповідні сторони застосовують її неповною мірою;
- корисність – якою мірою сторони вважають угоду корисною для своєї діяльності;
- вказівки зі зразків кращої практики – якою мірою вони застосовуються; і який вплив вони зробили;
- взаємопорозуміння – якою мірою кожна зі сторін стала краще розуміти іншу;
- впевненість – повсякденні взаємовідносини, та
- довіра – розвиток довіри як результат впевненості в іншій стороні.

В Англії Національна рада добровільних організацій (NCVO)¹²² створила робочу групу для розробки міні-вказівок з питань реалізації угод місцевого рівня. У цих міні-вказівках наводяться конкретні поради щодо розробки угод на місцевому рівні та їхньої успішної подальшої реалізації. У вказівках наголошують на декількох цілях: підвищення *рівня інформованості* (зробити угоду відомою за допомогою публікацій, розміщення інформації в Інтернеті, інформаційних зустрічей, тощо), визначення надійних *ресурсів* та розподіл *обов'язків* (пошук компетентних співробітників, організація дискусій, тощо), забезпечення кращого *застосування та використання* (належне планування, інформування, розробка місцевих кодексів, тощо), забезпечення *дотримання* (запровадження моніторингу, вирішення спорів та системи посередництва), та проведення *оцінки* (проведення зустрічей для оцінки, перегляд текстів, тощо.)

Усвідомивши проблеми у реалізації угоди, уряд започаткував так звану схему «угода плюс»¹²³. Серед іншого, ця схема включала плани створення «підсилювачів потенціалу» – незалежного агентства, яке має забезпечити «орієнтацію на сектор» у програмах партнерства, розпорядженні коштами та у координації дій. Очікували, що зміцнення потенціалу сектору НУО допоможе організаціям перебрати на себе провідну роль у самореформуванні та у наданні послуг, а також допоможе посилити їхню участь у формуванні політики. У пропозиціях щодо «угоди плюс» передбачалось утворення «захисника угоди» – нейтрального посередника між добровільним громадським сектором та урядом. Документ був оприлюднений у 2005 р. і почались громадські консультації з метою вивчення точки зору сектору ОГС.

Як і інші країни світу, Велика Британія серйозно постраждала від фінансової кризи. Новий уряд намагався запропонувати виборцям нове бачення у вигляді концепції «великого суспільства».¹²⁴ Це був головний загальний документ, в якому викладалась філософська концепція підходу уряду до громадянського суспільства .

¹²¹Стратегія реалізації шотландської угоди на 2003 - 2009 рр. , стор. 19. Див. більш детально у Додатку UK-11.

¹²²Національна парасолькова організація благодійних організацій, яка відіграла ключову роль у переговорах стосовно угоди.

¹²³http://www.gos.gov.uk/goeec/docs/192869/193646/Compact_Plus_Consultation_D1.pdf

¹²⁴<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-overview>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Ця концепція отримала подальший розвиток і просувалась з метою покращення взаємовідносин між державою та громадянами. Як вказується у цьому документі:

*«Розбудова великого суспільства – це не лише обов’язок одного чи двох департаментів. Це обов’язок всіх урядових департаментів, а також і обов’язок кожного громадянина. Уряд не може самотужки вирішувати всі проблеми. Це наша спільна справа. У вирішенні соціальних, політичних та економічних проблем, з якими стикається Британія, нам необхідно спиратись на кваліфікацію та знання людей всієї країни».*¹²⁵

Концепція великого суспільства призвела також і до змін у відносинах між урядом та ОГС – попередню угоду 1998 р. замінила поновлена. Концепція великого суспільства суттєвою мірою покладається на ОГС, але вона розглядає «громадянське суспільство» у більш широкому сенсі; відповідно, вона охоплює взаємовідносини не тільки з ОГС, а також із представниками державного та приватного секторів, із суспільством взагалі.

Велике суспільство – це допомогти людям об’єднатись задля покращення їхнього життя. Це передача людям більших владних повноважень, це масштабний перерозподіл влади від Уайхоллу до місцевих спільнот.

До порядку денного великого суспільства входять три ключових компоненти:

Розширення можливостей для спільнот: надання місцевим радам та спільнотам більших повноважень для прийняття рішень та вирішення місцевих питань. Наші реформи у сфері планування, що проводяться Департаментом спільнот та місцевих органів влади, призведуть до заміни старою системи планування «зверху» та до передачі реальної влади місцевим спільнотам, які зможуть самі визначати своє майбутнє.

Відкриття державних послуг: наші реформи у сфері державних послуг дозволять благодійним організаціям, соціальним підприємствам, приватним компаніям та кооперативам у власності робітників конкурувати і пропонувати людям послуги високої якості. Програма «Від соціальної допомоги до роботи», яка проводиться Департаментом зайнятості та пенсій дозволить широкому колу організацій допомогти Британії перейти від соціального утримання до роботи.

Соціальні дії: заохочення людей до більш активної участі у суспільному житті та відкриття для цього відповідних можливостей. Служба «Національний громадянин», «Організатори спільнот», та «Спільнота перш за все» заохочуватимуть людей до участі у житті своїх спільнот.

Джерело: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-overview>

Крім того, уряд створив Бюро громадянського суспільства, яке замінило колишнє Бюро у справах третього сектору, складову секретаріату Кабінету міністрів. Це бюро має міжвідомчий характер і до його обов’язків належить трансформація порядку денного великого суспільства у практичні політичні дії, воно надає підтримку добровільним громадським організаціям і відповідає за проведення декількох ключових програм великого суспільства, передбачених коаліційним урядом, а саме:

- Банк великого суспільства – його мета забезпечити доступ соціальних підприємств, благодійних та добровільних організацій до більшого обсягу ресурсів
- Пілотна служба «Національний громадянин» – для залучення 16-річної молоді з різних соціальних груп віком до реалізації проектів у місцевих спільнотах.

¹²⁵http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/building-big-society_0.pdf

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

- «Організатори спільнот» – відібрати та підготувати місцевих ресурсних осіб, які володіють цінним «ноу-хау».
- «Спільнота перш за все» – новий фонд для заохочення соціальних заходів нових та вже існуючих груп місцевих спільнот.

Поновлена угода¹²⁶ (Додаток УК-07), яка регулює відносини між урядом та організаціями громадянського суспільства в Англії, була оприлюднена у грудні 2010 р. Її підписали та підтримують уряд та Compact Voice¹²⁷ – організація, яка представляє організації громадянського суспільства у цій угоді.

Нова угода більш стисла, більш цілеспрямована, легка для розуміння і спрямована на створення сприятливих умов для партнерства обох секторів. Вона спирається на комплекс заходів забезпечення підзвітності та прозорості, що наводяться у нових вказівках, які також були одночасно надруковані – «Вказівки до угоди з питань підзвітності та прозорості» (Додаток УК-08) з підзаголовком «Допомога у зміцненні партнерства між коаліційним урядом та організаціями громадянського суспільства».

Поновлена угода спрямована на досягнення таких п'яти результатів:

1. Сильне, різноманітне та незалежне громадянське суспільство
2. Ефективна та прозора підготовка і розробка стратегій, програм та державних послуг
3. Гнучкі та якісні програми і послуги
4. Чіткі схеми для коригування програм та послуг
5. Рівноправне та справедливе суспільство

Текст угоди структурований таким чином, що переліки заходів наводяться згідно з цими 5 пунктами як для уряду, так і для організацій громадянського суспільства. Перелік заходів для уряду набагато ширший ніж для ОГС. Для такого символічного документу, це може бути відображенням загального підходу уряду, який бажає взяти на себе більш широкі обов'язки.

У «Вказівках до угоди з питань підзвітності та прозорості» визначаються відповідальні за реалізацію сторони як у структурі уряду, так і у секторі ОГС. Документ передбачає зобов'язання та обов'язок Національної аудиторської палати проводити аудиторські перевірки урядових установ у зв'язку з реалізацією. У вказівках також передбачаються аналогічні зобов'язання стосовно ОГС.

Розбудова сильнішого громадянського суспільства – Стратегія для добровільних громадських груп, благодійних організацій та соціальних підприємств¹²⁸ (Додаток УК-09) – це третій наскрізний документ, який має безпосереднє відношення до ОГС, висвітлюючи їхню роль в урядових ініціативах реформ.

Цей документ має три цілі:

1. У першому розділі визначається масштаб та характер можливостей, які відкриваються для організацій громадянського суспільства, в якості однієї із складових більш загального порядку денного реформ уряду (через розширення можливостей для спільнот, відкриття державних послуг та просування соціальних дій).
2. У другому розділі наводяться деякі практичні заходи, які проводить уряд з метою підтримки сектору для використання цих можливостей у найближчому майбутньому та у більш довготерміновій перспективі.

¹²⁶<http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/government-voluntary-and-community-sector-agree-new-compact-working-partnership>

¹²⁷www.compactvoice.org.uk

¹²⁸http://www.cpa.org.uk/cpa_documents/building_stronger_civil_society.pdf

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

3. Разом зі стратегією був виданий документ для консультацій, щоб визначити, як можна було б найкращим чином вдосконалити інфраструктурні організації, допомогти їм у підвищенні кваліфікації, у розвитку партнерств та організаційних моделей, щоб відповідними можливостями змогли скористатись організації безпосередньої дії¹³⁰.

Був також призначений перший міністр у справах громадянського суспільства (Нік Хард) щоб забезпечити запровадження цього підходу в уряді. Цей міністр є членом Кабінету міністрів, його головною сферою відповідальності є забезпечення належних взаємовідносин між урядом та благодійним сектором за чотирма ключовими напрямками: концепція великого суспільства, діяльність благодійних організацій, волонтерство та соціальні підприємства.¹³¹

МІСЦЕВІ УГОДИ

В країні налічується чимало місцевих угод. Вони звичайно розробляються та переглядаються на основі каскадного принципу¹³², але перегляд та коригування на місцевому рівні проводяться частіше через безпосередній зворотний зв'язок зі спільнотами, що робить угоди місцевого рівня більш практичними. Місцеві угоди звичайно регулюють питання місцевого фінансування та прийняття політичних рішень місцевого рівня, вони не обов'язково охоплюють всі тематичні напрямки угоди 1998 р. Нещодавно почали перегляд та коригування місцевих угод для відображення концепції великого суспільства. Ці заходи досі продовжуються, оскільки ініціативи національного рівня залишаються доволі новими, відповідні документи були недоступними до кінця 2010 р., а процес консультацій на місцевому рівні також потребує часу.

2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики

МЕХАНІЗМИ МОНІТОРИНГУ

У Великій Британії забезпечення громадського контролю вважається критично важливою концепцією для ефективного функціонування держави та суспільства. Як урядові, так і приватні сторони (фондації, наукові установи, ОГС) відіграють важливу роль у моніторингу ефективності державної політики.

До урядових механізмів моніторингу реалізації угоди належать:

- Щорічний аналіз угоди, включаючи замовлені за контрактом доповіді
- Казначейство
- Вказівки з питань підзвітності та прозорості
- Національна аудиторська палата

Уряд покладається не тільки на свої механізми моніторингу; в дійсності він визнає та заохочує приватні моніторингові ініціативи. Проведення дослідження відносин державного та добровільного секторів, за результатами якого підготувати так звану «Доповідь Декіна», яка і призвела до укладання першої угоди у 1998 р., спочатку також замовили одній із провідних ОГС – NCVO. До найважливіших приватних ініціатив, пов'язаних з моніторингом угоди, належать ініціативи Фондації Джозефа Раунтрі, яка замовила декілька ключових досліджень, які були безпосередньо використані у процесі щорічного перегляду угоди, а також Програма підтримки угоди, яку проводить NCVO, а фінансує Великий лотерейний фонд.

¹³⁰Організації безпосередньої дії безпосередньо працюють з бенефіціарами, уразливими цільовими групами.

¹³¹<https://update.cabinetoffice.gov.uk/content/nick-hurd-minister-civil-society>

¹³²Каскадний принцип означає, що коли щось робиться на вищих урядових рівнях, то це робиться також і на нижчому рівні, іншими словами, «спускається каскадом» до місцевих урядових структур. <http://eprints.uwe.ac.uk/10166/1/rdsolr0205.pdf>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

ЩОРІЧНИЙ АНАЛІЗ УГОДИ

Прогрес у процесі реалізації угоди 1998 р. на національному рівні контролюють на зустрічах для щорічного аналізу угоди, в яких приймають участь представники урядових департаментів, мережі секретаріату уряду, національного добровільного громадського сектору, а також Асоціації місцевих органів влади (вони мають подавати до Парламенту щорічні звіти з цього приводу).

Мережа секретаріату уряду була створена у 1994 р. для об'єднання індивідуальних департаментів центрального уряду у кожному регіоні, щоб надавати послуги більш ефективно та у більш інтегрований спосіб. Ця мережа зараз обслуговує 13 департаментів центрального уряду, які проводять практичну реалізацію стратегій та програм, проводять моніторинг, звітують з пріоритетних питань місцевого рівня та ліквідують наслідки надзвичайних цивільних ситуацій.

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100528142817/http://www.gonetwork.gos.gov.uk>

Учасники таких засідань розглядають прогрес у реалізації національної угоди та угод місцевого рівня, а також узгоджують плани дій для реалізації угоди на наступні роки.

КАЗНАЧЕЙСТВО

Казначейство видало декілька наскрізних оглядів, пов'язаних з реалізацією угоди. Ці огляди ґрунтуються на даних звітності різних урядових структур та агентств (наприклад, у сфері охорони здоров'я та освіти). Вибір індикаторів залежить від спрямованості огляду, наприклад, в огляді 2002 р. головна увага приділялася ролі добровільного сектору у наданні послуг, а індикатори були пов'язані з кількістю, обсягом та охопленням контрактів, укладених з добровільними організаціями у різних секторах. В огляді були запропоновані нові заходи, щоб заохотити добровільний та благодійний сектор до більшої участі у наданні послуг. В огляді вказували, що угода дає основу для більш ефективного партнерства у цьому відношенні; але дійшли висновку, що її корисність на той час була обмеженою через недостатній рівень інформованості про угоду в обох секторах, через обмежений масштаб та неналежну реалізацію.

У бюджеті 2006 р. вказували, що комплексний аналіз витрат 2007 р. (2007 CSR) буде ґрунтуватись на даних огляду майбутньої ролі третього сектору у соціально-економічній інтеграції. 2007 CSR встановить плани витрат департаментів та визначить пріоритети на 2008-09, 2009-10 та 2010-11 рр., в рамках загальних обмежень на витрати, передбачених у бюджеті 2007 р. У бюджеті 2007 р. було підтверджено, що поточні витрати будуть збільшуватись в середньому на 1,9 відсотка на рік у реальному відображенні протягом 2007 р.

HM Treasury, 2007, The future role of the third sector in social and economic regeneration

ВКАЗІВКИ З ПИТАНЬ ПІДЗВІТНОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ (ДОДАТОК УК-10)

Що стосується поновленої угоди, то досі не було накопичено достатнього досвіду та фактичних даних щодо її моніторингу. В той же час, у вказівках з питань підзвітності та прозорості цієї угоди визначаються принципи моніторингу та відповідальні сторони. У вказівках запроваджується новий важливий рівень у системі моніторингу, а саме – введення підзвітності уряду за недоліки у реалізації угоди.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

У документі визначається:

«Ми вважаємо, що для того, щоб угода дала реальний ефект для формування справжнього партнерства і стала основою для великого суспільства, її необхідно підкріпити деталізованою схемою, яка визначає, як можна забезпечити підзвітність уряду і які є можливі варіанти для дій у випадку відхилення від угоди. (...) Метою цих вказівок є підвищення прозорості у сфері реалізації угоди.»

Вказівки передбачають деякі конкретні заходи, які намагається запровадити коаліційний уряд з метою зміцнення реалізації угоди. Передбачається, зокрема, що з 2012-13 р., урядові департаменти будуть включати положення про хід реалізації угоди до своїх планів дій. Згідно зі вказівками, це не тільки продемонструє відданість справі, але і покаже як угода створює «додану вартість» та контекст на більш практичному рівні.

У вказівках також наводяться пояснення, що робити і до кого звертатись «коли щось не працює» – існують різні можливі механізми оскарження, від неформального обговорення з урядовими департаментами до подання офіційних скарг парламентському уповноваженому (омбудсмену).

НАЦІОНАЛЬНА АУДИТОРЬСКА ПАЛАТА

Згідно зі вказівками, що розглядалися вище, Національна аудиторська палата проводить спеціальну перевірку виконання угоди урядовими департаментами і подає за її результатами звіт до Парламенту:

Національна аудиторська палата (NAO) проводить у 2011-12 р. спеціальну перевірку виконання угоди всім урядом та його агентствами. Метою такої перевірки є визначення зразків кращої практики і сфер, що потребують покращення та вироблення рекомендацій щодо більш довготермінових та більш постійних структур підзвітності. Звіт про перевірку подається до Парламенту. Цей звіт створить надійну фактичну основу для виконання угоди і секретаріат Кабінету міністрів готовий підтримати існуючі контрольні функції, включаючи будь-які контрольні заходи, які може проводити Спеціальний комітет державної адміністрації за результатами звіту NAO.

ПРОГРАМА ПІДТРИМКИ УГОДИ

Програму підтримки угоди проводить NCVO за підтримки Великого лотерейного фонду. Програма надає підтримку та консультації добровільним громадським організаціям в їхніх взаємовідносинах з урядовими установами. Якщо є підстави вважати, що державний орган приймає рішення, яке не відповідає угоді або принципам публічного права, то спеціальна група підтримки угоди допоможе ОГС:

- Визначити порушення угоди
- Встановити та узгодити цілі.
- Визначити ключових осіб, які приймають рішення.
- Забезпечити комунікаційне представництво організацій, включаючи листи, електронну пошту, телефонне спілкування, зустрічі та роботу зі ЗМІ.
- Домогтися змін політики та практики.
- Визначити зразки кращої/гіршої практики та поділитися досвідом у секторі.

Хоча ця програма головним чином працює як служба, але у процесі роботи вона складає масив конкретних ситуаційних досліджень, який дозволяє виявляти та аналізувати типові проблеми реалізації угоди.¹³³ Цей масив є корисною базою даних і для урядових структур та дає основу для вироблення пропозицій щодо реформ у процесі постійного перегляду угоди.

ВСЕБІЧНИЙ ТА ПОСТІЙНИЙ ПРОЦЕС МОНІТОРИНГУ

Що, можливо, більш за все заслуговує на увагу – не всі ці механізми працюють незалежно один від одного, як у більшості інших розглянутих країн. Замість цього, звіти та рекомендації різних сторін (включаючи представників приватного сектору) застосовуються у процесі всебічного та постійного перегляду, який забезпечує проведення подальших дій та остаточний аналіз ефекту цих рекомендацій. Моніторинг в цілому координується компетентним міністром (раніше цим займалось Бюро у справах третього сектору, а зараз – Бюро у справах громадянського суспільства).

В якості прикладу того, як ці різні механізми моніторингу та аналізу політики призвели до конкретних результатів можна вказати на підвищення *ефективності фінансування добровільних організацій* та на питання повної окупності витрат.¹³⁴

Угода заохочує місцеві органи влади до поширення практики залучення добровільних організацій на контрактній основі до надання державних послуг. В огляді витрат Казначейства у 2002 р. наводилась оцінка поширення та ефекту такої практики.¹³⁵ Казначейству пропонували видати вказівки для урядових установ фінансування, щоб уточнити, що дозволяється і що забороняється урядовими правилами фінансового обліку у відносинах з добровільним громадським сектором. У свою чергу, наскрізний аналіз Казначейства дозволив встановити, що урядові правила фінансового обліку часто тлумачаться непослідовно і що існує широко поширене уявлення про «негнучкість» так званих «правил Казначейства».

Уряд усвідомлював, що упорядкування фінансових взаємовідносин стає все більш важливим для забезпечення фінансової стабільності організацій надання послуг, для довіри уряду до спроможності добровільного громадського сектору надавати такі послуги.¹³⁶ Відповідно, були видані вказівки: «*Поліпшення фінансових взаємовідносин з третім сектором: Вказівки для відповідальних за фінансування та закупівлю*» (2005 р.). У вказівках встановлюються чотири ключових положення:

- Стабільність у фінансових взаємовідносинах: перехід у доцільних випадках від річного фінансування до більш довготермінових фінансових схем.
- Графік виплат та баланс ризику: визнається, що виплати з запізненням часто призводять до необхідності витрат третього сектору на залучення боргового фінансування та до пов'язаних з цим ризиків;
- Повна окупність витрат: необхідно забезпечити, що органи фінансування визнають законне право організацій третього сектору на покриття прийнятного рівня накладних витрат, пов'язаних з наданням окремої послуги; та
- Скорочення бюрократичних перешкод: спрощення вимог до доступу та управління діяльністю для численних та часто дуже невеликих фінансових потоків.¹³⁷

¹³³<http://www.ncvo-vol.org.uk/compact-case-studies>

¹³⁴Цей приклад взятий з роботи: B. Sator, *Developing an Institutional Framework of Funding CSOs in Ukraine*, Report for OSCE PCU, 2010

¹³⁵The cross cutting review of the Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery, HM Treasury, 2002

¹³⁶http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_ccr/spend_ccr_guidance.cfm

¹³⁷Improving Financial Relationships with the Third Sector: Guidance to Funders and Purchasers, HM Treasury, May 2006, pp 5-6

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Діяльність державних джерел фінансування на виконання цих та інших рекомендацій відслідковували у багатьох дослідженнях. У нещодавньому звіті про огляд вихідної інформації для угоди (2010 р.) також аналізували практику фінансування з урядових джерел. Прикладом успіху у цьому відношенні є вирішення питання повної окупності витрат. Добровільний сектор Великої Британії протягом тривалого часу наполягав на його вирішенні і проводив у зв'язку з цим різноманітні програми підвищення рівня інформованості та зміцнення потенціалу. В результаті, за даними звіту 2010 р. 58% урядових установ та позавідомчих державних органів (обидва є суттєво важливими дійовими особами у залученні ОГС в якості підрядників) вказували, що вони «інколи» (23%) або «завжди» (35%) застосовували принцип повної окупності витрат у своїх програмах фінансування; що робить цей принцип таким, що найширше застосовується серед інших принципів фінансування в угоді.

Іншою сферою, де моніторинг реалізації угоди різними сторонами призвів до поліпшення практики, є *розробка та ефективність місцевих угод*.

У процесі розробки національної угоди готували техніко-економічне обґрунтування¹³⁸, яке профінансувала Фондація Джозефа Раунтрі, щоб визначити, які угоди та стратегії вже існували на місцевому рівні. Було встановлено, що існує широка зацікавленість у розробці угод на місцевому рівні і що у багатьох місцевих органів влади є стратегії та угоди з місцевим добровільним громадським сектором, які можуть стати основою для розробки угод місцевого рівня. У процесі дослідження було встановлено, що найцікавіші та найбільш сталі приклади розробки угод, схоже, існують у сферах з тривалою історією діалогу між місцевими партнерами та за наявності ключових елементів, таких як місцеві активісти. Крім того, визначалось, що процес розробки угоди є настільки ж важливим, як і його результат.

Після цього було проведено оціночне дослідження¹³⁹, яке також фінансувалося Фондацією Джозефа Раунтрі, в рамках якого поглиблено вивчали ситуацію з розробкою місцевих угод протягом двох років у двадцяти відібраних для дослідження місцях. За результатами цього другого дослідження дійшли висновку, що хоча угоди стають все більш поширеним явищем на місцевому політичному ландшафті, їх виштовхують на другий план інші масштабні політичні ініціативи та ініціативи партнерства на місцевому рівні. Замість того, щоб виконувати роль структурної основи, на базі якої можна було б проводити нові політичні ініціативи, угоди відходять на другий план у процесі вирішення інших більш нагальних потреб. У дослідженні робиться парадоксальний висновок, що хоча угода може відігравати важливу роль у процесі зміни взаємовідносин між урядом та сектором, з часом, після встановлення відносин довіри між секторами, її існування може виявитись зайвим.

Стверджується, що в дійсності її більш довготермінова роль може полягати у тому, щоб слугувати загальною моделлю для роботи місцевих партнерств.

Робоча група з питань угоди та Асоціація місцевих органів влади проводили огляди та друкували звіти про прогрес у розробці місцевих угод (див., наприклад, LGA 2000). В огляді Карингтона, який проводили за замовленням для другого річного перегляду (Carrington 2002), було встановлено, що розробка угод на національному та на місцевому рівнях, схоже, втратила темп, з недостатньою підтримкою від установ центрального уряду та зі скороченням підтримки з боку організацій-посередників, таких як Асоціація місцевих органів влади, які спочатку відігравали активну роль.

За результатами отриманого зворотного зв'язку та рекомендацій у 2005 р. Міністерство внутрішніх справ започаткувало ініціативу угода плюс, яка стала інструментом для залучення місцевих сторін до угоди, для поліпшення дотримання ними принципів та практики реалізації угоди. Цей інструмент включає перелік конкретних обов'язків, які повинні взяти на себе державні органи та ОГС на місцевому рівні; сторони, які беруть на себе ці зобов'язання, можуть залучитись до членства в ініціативі «угода плюс» та отримати вказівки і підтримку у реалізації.

¹³⁸(Craig et al. 1999)

¹³⁹(Craig et al. 2001)

3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору

КОМІСІЯ У СПРАВАХ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ¹⁴⁰

Комісія у справах благодійних організацій (СС) реєструє та регулює благодійні організації Англії та Уельсу. Вона надає консультації і широкий перелік послуг та вказівок, щоб допомогти їм працювати якомога ефективніше. СС також підтримує електронний реєстр благодійних організацій, в якому наводиться інформація про кожен із декількох тисяч зареєстрованих благодійних організацій в Англії та Уельсі.

РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ З ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Регуляційна діяльність СС присвячена забезпеченню виконання благодійними організаціями своїх законних обов'язків та розслідуванню серйозних зловживань або порушень благодійних організацій. СС оприлюднює результати розслідувань за заходів регулювання. Публікація результатів роботи з забезпечення законності та більш загальних висновків – це важливий спосіб моніторингу та підвищення ефективності благодійного сектору. Тематичні питання та висновки цієї роботи розглядаються у звіті «Повертаючись до благодійних організацій», присвяченому також і більш загальним проблемам благодійних організацій. Аналіз конкретних випадків може допомогти у підвищенні рівня інформованості попечителів про поширені проблеми, які можуть виникати у благодійних організацій, та у виробленні рекомендацій щодо запобігання аналогічних ситуацій в інших благодійних організаціях.

Коли у процесі своєї роботи СС встановлює проблеми та ризики для сектору, комісія також видає інформаційні повідомлення та попередження.

Комісія у справах благодійних організацій має різні вимоги до звітності великих та малих організацій. Що стосується річної звітності благодійних організацій з меншими надходженнями, то для них застосовуються мінімальні вимоги: якщо благодійна організація зареєстрована і її рівень надходжень не перевищує 10.000 фунтів, то вона повинна лише поновлювати інформацію у своїй справі якщо така інформація змінюється.

З іншого боку, у випадку благодійних організацій з обігом більше 1 мільйона фунтів, існують три різні категорії звітності, оскільки вони повинні надавати: (а) інформацію про благодійну організацію: поновлена інформація для реєстраційного запису про благодійну організацію у Реєстрі, включаючи такі ключові дані як контактна інформація, детальні відомості про попечителів, а також інформація про надходження та витрати; (б) деталізовану фінансову інформацію про благодійну організацію, та (в) узагальнену інформацію: це узагальнене резюме з інформацією про ключові цілі організації, її діяльність та досягнення. Ця інформація наводиться у реєстраційному записі про благодійну організацію в Інтернет-реєстрі таких організацій і допомагає громадськості отримати уявлення, чим благодійна організація займається і наскільки добре вона працює. Такі благодійні організації повинні підтверджувати, що вони не мають серйозних інцидентів або інших проблем, про які вони мають звітувати і які досі не доведені до уваги Комісії у справах благодійних організацій. Існує також визначення того, що вважається серйозним інцидентом.

Комісія має досконалий програмний механізм перехресної перевірки, який дозволяє автоматично перевіряти введену у базу даних інформацію і висвітлювати будь-які помилки та розбіжності; у випадку будь-яких невизначеностей благодійна організація повинна надавати пояснення або виправляти дані згідно зі встановленою процедурою.

ЕКСПЕРТНА ГРУПА ЗІ СТАНУ СЕКТОРУ

Експертна група зі стану сектору мала постійне коло респондентів для опитувань, до якого входили 5.600 організацій третього сектору, які функціонували у період 2003 – 2008 рр. Цю експертну групу сформували для огляду різноманітних добровільних громадських організацій та соціальних підприємств в Англії, з особливою увагою до організацій, що надають державні послуги. До членів експертної групи звертаються щорічно для участі в поштових та телефонних опитуваннях, і у кожній з цих стадій приймають участь приблизно по 3.600 респондентів.

¹⁴⁰<http://www.charitycommission.gov.uk/index.aspx>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Цю групу створило Управління активних спільнот Міністерства внутрішніх справ, а перше опитування проводилось у 2003 р. З часом відповідальність за проведення таких оглядів передали Департаменту у справах спільнот та місцевих органів влади, від імені Бюро у справах третього сектору. У червні 2008 р. було прийняте рішення припинити діяльність експертної групи.

Експертна група дозволила Бюро у справах третього сектору збирати інформацію про діяльність у секторі, міркування та потреби його учасників у систематичний спосіб, щоб охопити такі його компоненти, які не охоплюються менш широкими і більш вузькоспрямованими консультаціями. У 2008 р. видали серію із чотирьох звітів з аналізом результатів опитувань за чотири роки. Ці звіти були присвячені таким питанням:

- Діяльність, ресурси та взаємодія з бенефіціарами
- Робота у співпраці та інфраструктурні організації
- Взаємодія з урядовими установами та застосування угоди
- Кадрові, матеріальні та організаційні ресурси

Ця група також дозволила Бюро у справах третього сектору проводити моніторинг прогресу у виконання своїх зобов'язань щодо активізації діяльності добровільного громадського сектору згідно із Оглядом витрат 2004 р. (у відповідності до зобов'язань за угодою). Вона також зробила і свій внесок до другого елементу Угоди про надання державних послуг Секретаріату Кабінету міністрів (PSA) 4: «зміцнити потенціал та збільшити внесок добровільного громадського сектору у сфері надання державних послуг».¹⁴¹

Секретаріат кабінету міністрів – бюро у справах громадянського суспільства

Бюро у справах громадянського суспільства також проводить огляди для моніторингу розвитку громадянського суспільства. Прикладом такого нещодавно проведеного масштабного огляду є Національний огляд благодійних організацій, соціальних підприємств та добровільних організацій¹⁴², для якого опитували лідерів благодійних організацій, соціальних підприємств та добровільних організацій¹⁴³ Англії.

Цей огляд проводили восени/взимку 2008 р. як національний огляд організацій третього сектору. Друга хвиля огляду проводилась восени/взимку 2010 р. Назву огляду скоротили до «національного огляду благодійних організацій та соціальних підприємств», але в усіх інших відношеннях ці дві хвилі огляду були ідентичними.

Бюро у справах громадянського суспільства замовило незалежне проведення цього огляду Ipsos MORI (одна із найбільших дослідних компаній у Великій Британії). Протягом усього процесу підготовки огляду залучались зацікавлені сторони сектору та урядових структур. Попередня підготовка першої хвилі огляду проводилась консорціумом BMG Research, GuideStar, Inlogov та NCVO, яких Бюро у справах громадянського суспільства залучало за контрактом. Компанія Ipsos MORI випробувала анкету опитування на 35 різних добровільних організаціях, організаціях рівня спільнот та соціальних підприємствах. Для другої хвилі користувались практично такою ж анкетною, щоб можна було порівнювати результати та відслідковувати зміни у динаміці. В той же час, з урахуванням досвіду першої хвилі до запитань анкети були внесені несуттєві зміни, щоб уточнити отриману інформацію.

Першу хвилю огляду проводили у період з вересня по грудень 2008 р. До участі запросили 104.391 організацію і більше 49.000 відгукнулися. Була зібрана цінна інформація, яка допомогла поліпшити умови діяльності для сектору.

¹⁴¹http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090129112145/http://cabinetoffice.gov.uk/third_sector/research_and_statistics/third_sector_research/state_of_sector.aspx

¹⁴²<http://www.nscsesurvey.com/>

¹⁴³Ці організації називають по різному і багато з них вважають себе групами спільнот, кооперативами або організаціями взаємодопомоги, клубами або товариствами, неприбутковими організаціями, житловими об'єднаннями, релігійними групами або трастовими фондами.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Друга хвиля огляду проводилась у період з вересня по грудень 2010 р. До участі запросили 112.796 організацій (відгукнулись більше 44.000). Отримали картину поточного стану справ у секторі та встановили, як змінилася ситуація після першої хвилі у 2008 р.

Цей огляд є найбільшим оглядом для сектору, у процесі опитування запитували про можливості для впливу на прийняття рішень на місцевому рівні, про доступність та характер фінансування та надходжень, підтримки та вказівок, про взаємовідносини з місцевими органами влади та про інші фактори, які впливають на успішність роботи організацій.

Цей огляд дав безпрецедентний рівень інформації та дозволив отримати поглиблене уявлення про сектор на місцевому та на національному рівнях. Він проводився з метою забезпечити, що громадяни, спільноти, місцеві та центральні урядові структури, а також сам сектор мають доступ до інформації про його стан, щоб зрозуміти фактори, які сприяють його розвитку та успіху.

ПОДАТКОВА ТА МИТНА СЛУЖБА (HMRC)

HMRC проводить моніторинг реалізації схем податкових пільг, пов'язаних з благодійними організаціями, особливо схеми Gift Aid.

Схема Gift Aid – це легкий спосіб допомогти благодійним організаціям забезпечити максимальний рівень пожертв, оскільки вони можуть вимагати від Податкової та митної служби відшкодування відповідного «валового» еквіваленту податку – вартості до стягнення податку за базовою ставкою оподаткування. З 6 квітня 2008 р. вона становить 20 відсотків (це означає, що на кожен фунт пожертви добродійні організації можуть вимагати додаткових 25 пенсів – існували також і додаткові тимчасові пільги, дія яких закінчується у 2011 р.). HMRC також контролює обсяг пільг, що надаються такими організаціями своїм донорам.¹⁴⁴

НЕДЕРЖАВНИЙ МОНІТОРИНГ

Деякі незалежні установи дають дуже надійні дані та проводять якісні дослідження сектору. Це можна проілюструвати прикладом, коли для надання звітності Палаті громад зі статистичних даних добровільного сектору для підготовки інформаційних матеріалів для парламентарів застосовували головним чином дані незалежної ОГС – інформацію з Часопису громадянського суспільства Національної ради добровільних організацій, а єдиною інформацією щодо зайнятості були дані Оглядів робочої сили Бюро національної статистики.¹⁴⁵

ЧАСОПИС ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА NCVO

NCVO готує свій щорічний Часопис громадянського суспільства вже протягом останніх десяти років. Ця серйозна щорічна довідкова публікація розкриває тенденції, дає фактичні дані та інформацію, опираючись на дослідну програму NCVO, а також на останні доступні дані з урядових оглядів, наукових досліджень та досліджень самих добровільних організацій.

Часопис розрахований на політичних керівників та спеціалістів-практиків, які цікавляться добровільними організаціями та громадянським суспільством. У виданні розглядаються ключові тенденції і питання різної тематики, включаючи фінансування, витрати, робочу силу, зайнятість, волонтерство та бенефіціарів. Крім того, проводиться порівняння тенденції з державним та приватним секторами.¹⁴⁶

¹⁴⁴На практиці це означає, що добродійна організація чітко знає, який максимальний рівень пільг вони можуть надати своїм донорам, оскільки надання таких пільг є одним із методів, що застосовуються у професійному фандрейзингу.

¹⁴⁵www.parliament.uk/briefing-papers/SN05428.pdf

¹⁴⁶<http://www.ncvo-vol.org.uk/products-services/publications/uk-civil-society-almanac-2010>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

ІНСТИТУТ ДИПЛОМОВАНИХ СЕКРЕТАРІВ ТА АДМІНІСТРАТОРІВ (ICSA)

ICSA (Інститут дипломованих секретарів та адміністраторів) – це міжнародне кваліфікаційне агентство з членством, до складу якого входять професійні дипломовані секретарі. Це провідне світове агентство у сфері державного управління та дотримання законів. ICSA проводить нову моніторингову ініціативу, пов'язану з ОГС. Раніше британське відділення ICSA проводило моніторинг змін у репутації бізнесового та державного секторів. У 2010 р. воно почало проводити також і моніторинг репутації ОГС.¹⁴⁷ У суспільстві, де приватні пожертви настільки високі як у Великій Британії, такий аналіз дуже високо оцінюється ОГС, а також органами влади та громадянами.

Королівський британський легіон	90,11	Берегова охорона	95,27
RNIB	89,94	Місцева швидка допомога	94,41
British Heart Foundation	89,66	Повітряна швидка допомога	93,09
Scope	89,20	Служба порятунку у горах	92,74
Британський Червоний хрест	88,87	Збройні сили	86,18
RSPCA	88,62	Місцеві лікарі загальної практики	81,96
Children in Need	88,13	Місцева поліція	72,99
Бр. центр дослідження раку	87,89	Місцева лікарня/трастовий фонд	71,15
Bernardo's	86,71	Національна система ох. здоров'я	70,47
NSPCC	85,80	OFCOM	67,57
The National Trust	85,74	Прикордонна служба	66,98
ЮНІСЕФ Британія	83,71	Комісія зі скарг на пресу	66,28
Age-UK	83,20	Місто Лондон	64,98
Oxfam	78,25	Податкова та митна служба	57,70
Christian Aid	77,87	Місцевий уряд	39,71
Welcome Trust	72,90	Центральний уряд	36,10

Ця таблиця свідчить, що громадськість (яка у Великій Британії набагато більше поінформована з питань роботи ОГС) вважає, що ОГС (ліва колонка) працюють краще ніж урядові агентства та постачальники послуг (права колонка), за лише поодинокими винятками. Окрім досконалого механізму моніторингу, зацікавлена та поінформована у питаннях ОГС громадськість може відігравати роль ефективного контролера підзвітності цих організацій.

СТАНДАРТИ ЯКОСТІ У СЕКТОРІ ОГС

ОГС контролюють не тільки уряд, але і самих себе. У Великій Британії існує більше 30 широко відомих національних стандартів якості та підзвітності для ОГС, більшість організацій працює згідно зі своїми етичними кодексами або керівними принципами, які відкриті для громадськості. Стандарти прозорості та підзвітності звичайно високі і чітко визначені, принципи чіткі і часто ОГС проводять свою оцінку самостійно і коригують свою діяльність за результатами таких оцінок. Організації, що проводять такі популярні схеми управління якістю як «Схеми оцінки благодійних організацій», регулярно публікують доповіді з поточних питань, пов'язаних з ефективністю та результативністю роботи благодійних організацій. Наприклад, нещодавно були оприлюднені звіти з індикаторами результатів та стандартними показниками у секторі благодійних організацій (Додаток УК-12), вони дають цінну інформацію про поточні тенденції та ситуацію у сфері оцінки ефекту роботи ОГС у Великій Британії.

¹⁴⁷Загалом було отримано 34.897 рейтингових оцінок організацій від вибірки у 10.525 респондентів, всі компанії оцінювали щонайменше 100 респондентів, рейтинги є статистично значущими на довірчому рівні 95% з похибкою +/-0,5, розподіл респондентів балансували з оглядом на вікові та гендерні співвідношення у структурі дорослого населення Великої Британії. Дослідження проводилось з використанням авторського підходу і включало питання, що стосуються: діяльності продуктів/послуг, інновацій, робочих місць, управління, громадянства та лідерства.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

За інформацією Центрального статистичного бюро у 2009 р. в Угорщині існувало 66.145 неприбуткових організацій. Переважну більшість із них (87,5%) відносять до «класичних НУО» – іншими словами, до незалежних приватних неприбуткових організацій. Решта (12,5%) – це організації представництва інтересів (наприклад, профспілки) та квазі-НУО (наприклад, неприбуткові компанії¹⁴⁸ та створені державою громадські фундації)¹⁴⁹. У 2009 р. надходження неприбуткового сектору в цілому (включаючи профспілки, професійні асоціації, неприбуткові компанії та квазі-НУО) досягли більше 1,1 трильйона форинтів або 3,9 мільярдів євро, в той час коли «класичні» угорські НУО (асоціації та фундації) витратили більше 418,4 мільярдів форинтів (1,494 млрд. євро), що складає 37,5% від загальних надходжень неприбуткового сектору).

1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства

Протягом першого десятиріччя Третьої Угорської Республіки¹⁵⁰ сектор громадянського суспільства розвивався органічно, без якихось серйозних загроз з боку уряду, та у відносно швидкий та прогресивний спосіб порівняно з іншими колишніми соціалістичними країнами. Законодавці все більше визнавали послуги, що надаються ОГС; вони почали розглядати такі організації в якості важливих учасників системи соціального забезпечення та застосовували накопичені такими організаціями досвід і кваліфікацію. В той же час, формалізована участь ОГС у процесах розробки політики та прийняття рішень була в Угорщині проблемним питанням, оскільки уряди не завжди були відкритими для залучення ОГС у такі процеси. Але, навіть за відсутності чітко визначеного механізму участі, уряд прийняв загалом сприятливу політику та законодавчу базу для ОГС.¹⁵¹

Структура надходжень «класичних» угорських НУО, 2009 р.



В той же час, до 1996-97 рр. у уряді не було системного політичного підходу до розвитку громадянського суспільства. Уряд скоріше реагував на нові потреби¹⁵², а інші позитивні зміни були скоріше «бічними ефектами» ніж чітко сформульованою політичною метою.¹⁵³

¹⁴⁸В Угорщині компанія будь-якої правової форми може зареєструватися як неприбуткова компанія якщо вона відповідає певним мінімальним критеріям, таким як наявність положення про нерозподіл прибутків у статутному документі. Цією формою найчастіше користуються місцеві органи влади, які створюють неприбуткові компанії для виконання муніципальних функцій (наприклад, утримання парків, систем паркування машин, тощо).

¹⁴⁹Зараз проводиться ініційований урядом процес реформування законодавства, спрямований на зміну системи регулювання статусу асоціацій та фундацій, запровадження нової юридичної форми під назвою «громадське партнерство» (невелика асоціація, що не має статусу юридичної особи) та щоб позбавитись від квазі-НУО серед ОГС. Цей закон також спрямований на перегляд статусу суспільно корисної діяльності та системи урядової підтримки НУО.

¹⁵⁰Цей термін охоплює період після 23 жовтня 1989 р.

¹⁵¹Таке первинне законодавство включало Закон про об'єднання (Закон II 1989 р.) та доповнення до Цивільного кодексу, пов'язані з фундаціями (1987 та 1993 рр.).

¹⁵²Наприклад, спочатку податкове законодавство для фундацій було дуже ліберальним і це призвело до зловживань з боку бізнесових структур, які маскувались під фундації. У відповідь, на початку 1990-х років уряд консолидував режим оподаткування для фундацій, а також для асоціацій.

¹⁵³В якості прикладу можна навести закон 1991 р. про муніципалітети, який відкрив для муніципалітетів можливість залучати ОГС для надання послуг за субпідрядом.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

У період 1994 – 1996 рр. проходили громадські дебати щодо ролі сектору ОГС, а у 1996 – 97 рр. був запроваджений ряд законів, які відображали прогресивну політичну базу для ОГС. До цих законів належали так званий «одновідсотковий закон»¹⁵⁴, який дозволяє платникам податків виділяти 1% свого податку на прибуток для прийнятної НУО (яка застосовує громадський контроль в якості головного визначального принципу¹⁵⁵, що сприяє поліпшенню комунікаційної практики ОГС); а також «закон про суспільно корисну діяльність»¹⁵⁶, який створює стимули для застосування ОГС практики високої прозорості. У ці роки були також створені фонди різних міністерств для підтримки ОГС, а у кінці 1990-х років був прийнятий закон, згідно з яким певним ОГС передавали права власності на майно колишньої Соціалістичної партії.¹⁵⁷

Найбільш важливою та суттєвою подією у цій сфері було прийняття Стратегічного документа уряду Угорщини по громадянському суспільству на 2002 – 2006 рр. (Додаток НУ-01). Цей документ на 15 сторінках задекларував принципи співпраці між урядом та ОГС і створив для цього відповідну базу. Були також встановлені цільові показники для часткового моніторингу протягом наступних років. У процесі підготовки цього документа, уряд спочатку передбачав підписання загальної угоди з представниками сектору громадянського суспільства. Але, оскільки організації громадянського суспільства активно виступали проти концепції єдиного представницького органу НУО, уряд був змушений відмовитись від цієї ідеї та прийняти документ в якості урядового рішення. В той же час, з приводу цього документа проводилися широкі консультації і сотні ОГС запропонували свої пропозиції для стратегії і багато з них розглядалися в її остаточному варіанті.

Ключове положення стосовно принципу Громадянської стратегії уряду сформульовано у Програмі уряду таким чином: «Держава розглядає автономне громадянське суспільство як партнера»¹⁵⁸. Відповідно, у цьому документі міститься ряд принципів заяв, спрямованих на визнання важливості на «доданій вартості» громадянського суспільства і неприбуткового сектору; наводиться аналіз ситуації у секторі ОГС і поточних потреб ОГС; та запроваджується ряд законодавчих і політичних заходів у зв'язку з цими потребами.

Одне із ключових положень у цьому документі ілюструє загальний підхід політичного керівництва до громадянського суспільства:

«Демократія та національна солідарність не можуть існувати без соціального діалогу, без добре функціонуючої системи представництва інтересів та сильного громадянського суспільства. Угорщина майбутнього зможе забезпечити безпеку та добробут своїх громадян лише якщо їхні інтереси та сподівання будуть представлені в організованій формі, а громадське життя буде засновуватись на співпраці та солідарності. Угорський неприбутковий сектор уособлює такі гуманістичні цінності як незалежність, індивідуальна ініціатива, плюралізм та солідарність».

¹⁵⁴Закон CXXVI 1996 р. про використання визначеної частки податку на особисті доходи («одновідсотковий закон»).

¹⁵⁵НУО повинні звертатись до громадськості, щоб отримати відповідні відрахування і вони повинні видавати звіти про їхнє використання, щоб залишатись серед прийнятних НУО у наступному році.

¹⁵⁶Закон CLVI 1997 р. про суспільно корисні організації.

¹⁵⁷Закон CXLII 1997 р. Він головним чином стосується так званих «соціальних організацій», звичайно національних спілок (наприклад, спілки пенсіонерів, журналістів, письменників, інвалідів, тощо), які розміщувались у власності у період соціалістичного режиму і які отримали право продовжувати користуватись цією власністю після 1990 р. В той же час, багато об'єктів власності більше не використовувались і їх зробили доступними для інших ОГС на конкурсній основі. ОГС, які отримали право власності на таке майно, повинні поновити його, доглядати за ним і не можуть продавати його протягом 15 років.

¹⁵⁸Глава II, параграф А, пункт 4 Урядової програми на 2002 - 2006 рр.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

До передбачених у Стратегії конкретних заходів зокрема належать такі:

- перегляд чинного законодавства щодо правових форм ОГС,
- перегляд статусу суспільно корисної діяльності та відсоткового закону;
- диференціацію вимог до звітності ОГС в залежності від розмірів бюджету;
- збільшення урядових ресурсів, що виділяються на підтримку ОГС;
- перегляд законодавчої бази, пов'язаної з виконанням ОГС урядових завдань і забезпечення ОГС необхідними ресурсами для виконання цих завдань;
- зворотна реорганізація квазі-НУО в урядові фонди з безпосереднім наглядом;
- створення Національного громадського фонду в якості механізму для покриття інституційних витрат ОГС (зокрема малих ОГС);
- збільшення громадської підтримки ОГС за допомогою більших стимулів для пожертв;
- сприяння розвитку волонтерства за допомогою нового законодавства;
- підтримка розвитку динамічної інфраструктури для ОГС (дослідження сектору, наукова підготовка для керівників ОГС, центри підтримки громадянського суспільства, розвиток інформаційних технологій, тощо).

Як можна бачити, цей документ скоріше виглядає як перелік побажань, але він також включає і деякі конкретні цільові показники, наприклад:

- збільшення частки надходжень сектору ОГС з урядових джерел до 40% (з приблизно 30%) (Глава III. Розділ 2);
- створення Національного громадянського фонду (III.2);
- створення єдиної бази даних ОГС (III.4.);
- збільшення стимулів для пожертв (III.5.);
- прийняття закону про волонтерство (III.5);
- запровадження вивчення неприбуткового сектору у програму підготовки працівників державної адміністрації (III.6.);
- включення окремої глави про участь ОГС у новий закон про лобювання (III.7.);
- створення Центру підтримки громадянського суспільства для Будапешту та регіону (III.10).

Деякі із цих цільових показників так ніколи і не були досягнуті (наприклад, у прийнятому Законі про лобювання ОГС взагалі не згадуються), але деякі інші стали пріоритетами уряду та дійсно були досягнуті. Перш за все це збільшення та розвиток безпосередньої бюджетної підтримки для ОГС¹⁵⁹ – іншими словами, збільшення частки надходжень сектору ОГС з урядових джерел до 40% та створення Національного громадянського фонду.

¹⁵⁹Існує широке коло механізмів підтримки ОГС з центрального бюджету в Угорщині. До них належать фонди грантів різних міністерств, урядові фонди, підтримка організацій, які надають соціальні послуги, тощо. Передбачений в урядовій стратегії цільовий показник враховує всі ці механізми.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

Іншим пріоритетом стали питання волонтерства (був прийнятий Закон про волонтерство для суспільно корисної діяльності – Додаток НУ – 03)¹⁶⁰ та інфраструктурний розвиток сектору (створення Будапештського сервісного центру та допомога для мережі центрів підтримки ОГС по всій країні). Крім того, на відміну від ситуації на початку 1990-х років, у цей період розробки законодавства уряд проводив широкі консультації з ОГС і достатньою мірою враховував їхні міркування у законодавстві.

В той же час, реальний ефект від проведених заходів був (і досі залишається) сумнівним. Наприклад, згідно з і звітом Державної аудиторської палати, Національний громадянський фонд не досягає своїх задекларованих цілей (для чого він застосовує державні кошти) у сфері розвитку громадянського суспільства.

«Оперативна підтримка, пов'язана з бюджетними показниками, не є доцільною для оцінки реальної діяльності організації, оскільки обсяг річного бюджету як такий не відбиває якості виконання організацією своїх завдань. Мінімальний обсяг, визначений у «Принципах підтримки», не забезпечує зміцнення організацій; логіка цієї системи не дозволяє меншим організаціям вийти зі своєї поточної ситуації та досягти якісного розвитку.»

«Рада визначила лише формальні вимоги для прийняття рішень щодо пропозицій. Якщо виходити з її ролі як головного керівного органу, то завданням Ради повинна була б стати розробка предметних вимог, але вона цього не зробила. Визначення «оперативних витрат» було сформульовано нечітко і різні органи Ради, так саме як Казначейство і НУО тлумачили його різним чином.»

«Міністр не забезпечив дотримання Закону про використання державних коштів, прозорість та контроль за використанням державного майна, а також відповідної урядової постанови, що ускладнило оцінку громадської користі від підтримки, що надавалась каналами Національного громадянського фонду. За два роки його діяльності міністр не розробив індикаторів діяльності та нормативних стандартів, як того вимагають ці законодавчі акти; внаслідок цього не отримали досвіду та уроків, на підставі яких можна було б приймати рішення у майбутньому.»

«Загалом, використання оперативної допомоги, що надавалась НУО, проводилось у відповідності до закону, але не призвело до розширення ролі громадських організацій в якості рушійних сил соціальних змін.»

Витяги зі звіту Державної аудиторської палати про перші два роки діяльності Національного громадянського фонду (вересень 2006 р.) – неофіційний переклад

В той же час, багато наведених у цьому документі загальних принципів та цільових показників залишились без серйозних інструментів або механізмів реалізації, а у деяких випадках урядова політика навіть була спрямована всупереч задекларованим у документі намірам (зокрема що стосується підтримки виконання ОГС урядових завдань – з часом така підтримка скорочувалась).

Але цей перший досвід все ж став доброю основою для розробки другої стратегії та дозволив отримати уроки від цього процесу в цілому. У 2006 р. уряд ініціював процес розробки нової стратегії або так званих Принципів розвитку відносин між урядом та громадянським суспільством (Принципи – Додаток НУ – 04) з метою зміцнення партнерства із громадянським суспільством. Уряд розмістив проект Принципів в Інтернеті (на сторінці компетентного міністерства) і збирав відгуки ОГС електронною поштою та за допомогою громадських консультацій у великих містах Угорщини. Остаточну версію, яка включала деякі зауваження ОГС, знову розмітили в Інтернеті.

¹⁶⁰ Див. більш детальну інформацію про ці центри у пункті 3 нижче.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

У Принципах головна увага приділяється п'яти опорам співпраці:

- Участь громадськості та партнерства між урядом та ОГС (залучення ОГС до процесу прийняття рішень у більш організований спосіб)
- Перегляд законодавства для вирішення проблем, виявлених у поточному законодавстві (заходи першої стратегії, які не були реалізовані)
- Підсилення ефективності ОГС (підтримка підготовки персоналу, консультації та надання інших послуг ОГС)
- Забезпечення більш «дружнього для ОГС» характеру механізмів надання державних грантів (іншими словами скорочення бюрократичних адміністративних процедур, менш обтяжливі вимоги до звітності)
- Стимулювання участі ОГС у наданні урядових послуг

У документі також підкреслюється важливість ОГС, користі та «доданої вартості» внеску ОГС у справу підтримки реалізації урядової політики.

На основі цих Принципів урядом була прийнята Резолюція про «певні заходи задля розвитку відносин між урядом та громадянським суспільством»¹⁶¹ у серпні 2007 р. Цей документ можна вважати інструментом регулювання для реалізації другої стратегії для громадянського суспільства (Принципів). Загалом цей документ містить 13 заходів, до найважливіших з яких належать:

- Створення урядового інформаційного Інтернет-порталу для ОГС
- Пропозиції щодо запровадження єдиної системи ідентифікації фондаций та асоціацій у процесі підготовки до створення єдиного офіційного національного реєстру всіх ОГС
- Обов'язок всіх міністерств готувати дворічні плани співпраці з громадянським суспільством
- Крім того, кожне міністерство має переглянути систему участі ОГС у своїй роботі.

Як можна бачити, замість розробки дуже деталізованого центрального стратегічного документу для уряду в цілому, у цьому випадку міністерствам доручили розробити свої окремі стратегії та плани дій для роботи з громадянським суспільством. Рішення доручити міністерствам розробляти свої стратегії прийняли з огляду на такі міркування:

- Досвід реалізації попередньої стратегії показав, що урядових цілей неможливо досягти без співпраці з компетентними міністерствами (наприклад, мети більш активного залучення ОГС до надання соціальних послуг частково досягти не вдалося через позицію Міністерства соціального забезпечення; податкові пільги для жертв не були підвищені через позицію Міністерства фінансів, тощо.)
- Ключовою центральною метою уряду, як ці визначалося у Принципах, було розширення участі ОГС у процесах прийняття рішень, а більшість ОГС залучаються до розробки політики саме на рівні міністерств; відповідно, уряд вважав абсолютно необхідним, щоб міністерства розробили кращі зразки практики співпраці з ОГС у своїх сферах відповідальності.

Хоча концепція децентралізації здається дуже прогресивною, її запровадження для різних міністерств виявилось проблематичним. Їхній попередній досвід та рівні співпраці з громадянським сектором або його організаціями суттєвою мірою визначили якість відповідних галузевих стратегій та планів реалізації. В той час як у деяких із них передбачались добре розроблені основи для співпраці, інші ж містили лише мінімальні або неадекватні механізми для виконання принципів, наведених у документі.

¹⁶¹Урядова резолюція № 1065/2007 (VIII.23)

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

Урядова криза у 2009 р. та зміна уряду у 2010 р. супроводжувались серйозною реструктуризацією міністерств, які призупинили цей перспективний процес. Існують загальні сподівання, що після прийняття нової законодавчої бази для НУО (зараз цей процес проходить) наведена у вказівках модель галузевих стратегій стане головним підходом і для поточного уряду.

Одним зі слабких місць такого децентралізованого підходу може бути відсутність координації та провідної ролі уряду у забезпеченні послідовності, що в Угорщині частково і спостерігалось. Міністерство соціального забезпечення, якому було доручено координувати цей процес, займало більш слабку позицію у структурі уряду і не мало суттєвих можливостей для лобювання. З іншого боку, це міністерство виконувало роль однією із найскладніших і найдосконаліших систем механізмів, що забезпечували співпрацю та взаємодопомогу у неприбутковому секторі, а відповідно воно може бути гарним прикладом для інших.

Якщо порівнювати зі стратегією 2002 р., то у Принципах 2006 р. можна знайти багато спільних питань. Деякі з них були актуальними як у 2002 р., так і у 2006, і вони досі залишаються невирішеними, такі як створення єдиного центрального національного реєстру всіх ОГС.

Дві розглянуті вище спроби створити стратегію мали і інший позитивний наслідок, а саме те, що місцеві та окружні муніципалітети почали розробляти свої громадянські стратегії. Це (щонайменше на рівні декларацій) є визнанням місцевих ОГС, але багато муніципалітетів дійсно запровадили свої стратегії та надавали місцевим ОГС підтримку на місцевому рівні. Навіть якщо реальні механізми залишались декларативними, вони все ж зробили свій внесок і у краще визнання ОГС також і на місцевому рівні.

Протягом останніх двадцяти років урядом та міністерствами також приймалися різні галузеві стратегії, що впливали на ОГС та на їхній розвиток. Більшість із них залишались у сферах компетенції міністерств (наприклад, Національна стратегія боротьби з наркотиками, Стратегія рівних можливостей, Стратегія з аутизму, тощо), але у деяких випадках розглядалися критично важливі питання і Парламент приймав відповідні рішення (до найбільш нещодавніх можна, наприклад, віднести Національну програму по боротьбі з дитячою бідністю 2007 р. або Національну стратегію щодо осіб похилого віку 2009 р.). Такі стратегії часто розроблялись ОГС у співпраці з профільними державними органами і у більшості випадків ОГС та уряд несуть спільну відповідальність за їхню реалізацію.

2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики

ІНТЕРНЕТ-САЙТ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Головним шляхом моніторингу реалізації державної політики, пов'язаної з громадянським суспільством був Інтернет-сайт громадянської інформації Міністерства державної адміністрації та юстиції (www.civil.info.hu). (Раніше цей сайт підтримувало Міністерство соціального забезпечення.)¹⁶²

На цьому сайті для ОГС доступні різноманітні послуги, включаючи: новини, моніторинг законодавства, що впливає на громадянське суспільство, центри підтримки громадянського суспільства, волонтерство, міжнародні новини, контакти, документи для завантаження та стратегії, що мають відношення до громадянського суспільства. Більшість новин, контактів та документів на сайті мають відношення до реалізації урядової стратегії (хоча це чітко не вказується). Зокрема, в останній категорії (стратегії) на сайті зведені всі стратегії та плани дій, що розроблялися різними міністерствами та відповідні звіти міністерств (останні доступні звіти датуються 2009 р.)¹⁶³

¹⁶²Зараз робота цього сайту призупинена до прийняття новим урядом рішення щодо перерозподілу сфер компетенції між міністерствами та щодо хостингу сайту.

¹⁶³<http://www.civil.info.hu/modules/Documents/cat/16>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

Звіти структуровані у вигляді таблиці, де наводяться завдання плану дій відповідного міністерства (перша колонка) та оцінки реалізації цих завдань з зауваженнями (друга колонка).

Наприклад, у звіті Міністерства місцевого державного управління наводяться 40 завдань.¹⁶⁴ Нижче наводяться 3 з них:

ЗАВДАННЯ	ОЦІНКА/ЗАУВАЖЕННЯ
#17 Розглянути елементи синергії між департаментами та можливості для концентрації ресурсів (наприклад, грантів), з метою допомоги партнерським ОГС стати більш ефективними, підсилити їхню підтримку та співпрацю з міністерством.	Економічна криза виключила можливості для пошуку додаткових ресурсів.
#18 Асоціації місцевих органів влади та інші представницькі ОГС мають залучатись до підготовки стратегій та законодавства, які можуть розширити співпрацю муніципалітетів та ОГС.	Асоціації місцевих органів влади регулярно висловлюють свої погляди на законопроекти, а також мають представництво у комітетах, що приймають рішення щодо підтримки.
#36 Має бути створений інституційний механізм, щоб забезпечити, що організації громадянського суспільства можуть залучатись до національної системи ліквідації наслідків стихійних лих.	Включення добровільних рятівних організацій до бази даних продовжується. Департамент організації порятунку має перелік контактних даних організацій, які мають інформуватись; до бази даних включені також контактні дані благодійних організацій та їхніх експертів.

Окрім цього дуже спеціалізованого інструменту моніторингу існують також певні державні інститути, які згідно зі своїм мандатом проводять моніторинг конкретних елементів загальної урядової політики. До них належать: (1) Державна аудиторська палата; (2) Державна прокуратура; (3) Національна податкова та митна адміністрація; та (4) Управління аудиту європейських фондів.

ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА ПАЛАТА УГОРЩИНИ

Державна аудиторська палата Угорщини (ДАП) – це підпорядкована Парламенту фінансово-економічна ревізійна організація, вищий державний аудиторський орган з повноваженнями на перевірку фінансової діяльності державних агентств, ефективного та результативного використання державних коштів.

Аудиторська палата регулярно проводить аудит сфер діяльності та державних установ, які мають безпосередні ділові стосунки з ОГС (наприклад, регулярний аудит муніципалітетів, включаючи оцінку законності та ефективності їхньої практики замовлення послуг ОГС); а також аудит неурядових установ, які отримали державне фінансування (аудит використання цих коштів).

Палата кожен рік визначає свої пріоритети у Річному плані аудиту. Окрім стандартного аудиту палата часто проводить аудит комплексних довготермінових державних програм не тільки з огляду на їхню відповідність закону, але також і з огляду на діяльність і результати. Аудиторська палата проводила декілька перевірок, які наближались до оцінок впливу, започаткувавши таку культуру в Угорській Республіці. Державні програми, спрямовані на вирішення проблем, таких як інтеграція ромів або розвиток дітей молодшого віку, координуються різними інститутами, законами та підзаконними актами і потребують комплексного підходу. Аналіз окремих аспектів таких програм може призвести до викривленої картини, а завдяки своїй відносній незалежності від уряду ДАП може проводити неупереджений аналіз і створювати, таким чином, основу для ефективного використання державних коштів за допомогою стратегічних, спрямованих на досягнення результатів рішень. Через величезний обсяг ревізійних завдань Аудиторська палата має лише дуже обмежені можливості для моніторингу програм ОГС, але такі аудиторські перевірки як аудит Національного громадського фонду або фондів підтримки ОГС у таких сферах як робота з ромами або інвалідами були важливими дослідженнями, які вказали на недоліки поточної практики виділення грантів та на їхній вплив на ОГС.

¹⁶⁴http://www.civil.info.hu/uploaded/documents/Iranyelvek/124879296620090630_OM.pdf

ДЕРЖАВНА ПРОКУРАТУРА

Згідно із угорським законодавством Прокуратура відповідає за нагляд над ОГС. Прокуратура уповноважена перевіряти, чи працюють ОГС у відповідності до профільного законодавства; головним чином це Закон про об'єднання, положення Цивільного кодексу, що відносяться до фундацій; Закон про суспільно корисні організації; та закони, що регулюють окремі галузі, такі як соціальні послуги або спорт.

Кожна місцева прокуратура готує річний робочий план, який передбачає кількість та типи ОГС, які будуть перевірятись у відповідному році, хоча проводяться також і щорічні перевірки національного рівня, які виконуються Генеральною прокуратурою. Щорічні національні перевірки концентрують увагу на певних сегментах ОГС, наприклад, на екологічних або спортивних організаціях. Хоча прокуратура може самостійно визначати спрямованість своїх перевірок, їхній вибір часто відбиває пріоритети поточної урядової політики (наприклад, у 2003 р., коли планували перегляд статусу суспільно корисної діяльності, прокуратора перевіряла ОГС з так званним статусом визначної суспільно корисної діяльності).¹⁶⁵

Якщо прокуратура вбачає проблеми у дотриманні законів ОГС, вона зобов'язана прийняти відповідні дії. Результати слідства вважаються конфіденційними оскільки вони містять чутливу для ОГС інформацію. В той же час, статистичне резюме розслідування звичайно публікується або надається за запитом (в залежності від місцевої прокуратури). Це вказує на типові проблеми та на їхню кількість. Така інформація є важливою для політичних керівників та законодавців, які слідкують за розвитком громадянського суспільства – щонайменше вона відображає тенденції у виконанні різних законів різними сегментами сектору. В той же час, такі дані необхідно аналізувати з обережністю, оскільки, наприклад, високий рівень невиконання може пояснюватись недостатнім потенціалом або поганими намірами, але це може викликатись також і невдало сформульованою законодавчою вимогою.

З цього джерела доступні також дані про кількість ініційованих процедур розпуску ОГС, оскільки у відповідних випадках прокуратура ініціює процедуру розпуску на підставі своїх розслідувань або за поданнями з боку зацікавлених сторін.

НАЦІОНАЛЬНА ПОДАТКОВА ТА МИТНА АДМІНІСТРАЦІЯ (НТСА).

Іншим важливим механізмом, який допомагає контролювати реалізацію урядової політики, є Національна податкова та митна адміністрація (НТСА). НТСА кожен рік публікує деталізовані дані, пов'язані з відрахуванням 2% податків¹⁶⁶. Відповідна звітність доступна на сайті НТСА і включає загальну кількість платників податків, які зробили такі перекази, загальний обсяг цих переказів, кількість організацій, які їх отримали та кількість неприйнятних переказів. На цьому сайті також наводиться повний перелік організацій, які отримали такі внески та загальний обсяг отриманих коштів. Ця інформація має відношення до окремого закону, але вона є важливим інструментом для моніторингу реалізації урядової політики, пов'язаної з 1% відрахуваннями і дає основу для такої політики. Наприклад, коли стало зрозуміло, що кількість платників податків, які користуються цим механізмом, більше не зростає, уряд вирішив підтримати розпочату ОГС масштабну кампанію для збільшення участі платників податків у цій схемі. Ці дані також показали невелике збільшення протягом наступних двох років¹⁶⁷; але не проводилось оцінки ефективності витрат, щоб визначити, чи були виправдані ресурси, витрачені на проведення цієї кампанії.

НТСА також має дані про інші аспекти розвитку ОГС, наприклад, інформацію про кількість та обсяг пожертв, які відраховуються з податків, але така інформація не відкрита для громадськості.

¹⁶⁵Такий статус можуть отримати ОГС, які виконують урядове завдання, визначене у законі або у підзаконному акті, він передбачає дещо більше пільги ніж «звичайний» суспільно корисний статус.

¹⁶⁶Фактично, платники податків можуть виділяти цільовим призначенням 2% від своїх податків: 1% для прийнятної НУО і ще 1% для церкви або для урядової програми.

¹⁶⁷На відміну від HCSO, НТСА може видавати дані за 4 місяці після граничного терміну подання податкових декларацій.

УПРАВЛІННЯ АУДИТУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ФОНДІВ

В Угорщині, як у країні-члені ЄС існує така установа як Управління аудиту європейських фондів (DAEF). Воно контролює реалізацію Національного плану розвитку і використання коштів європейських фондів, включаючи структуру фонди, які є головним механізмом передачі коштів ЄС національним урядам для цілей соціально-економічного розвитку. Вони також є джерелом фінансування для різних типів ОГС.¹⁶⁸ Управління було створено нещодавно (у червні 2010 р.), раніше контроль за використанням фондів ЄС належав до сфери компетенції Національного агентства розвитку (NDA) – установи-розпорядника структурних фондів. Таким чином, створення незалежної установи стало важливим кроком до більшої підзвітності у використанні державних коштів; в той же час, це також означає призупинення завдання його попередника – розробити деталізовану процедуру моніторингу та контролю, а також забезпечити поглиблений (включаючи контроль на місцях) моніторинг проектів, відібраних за допомогою підходу на основі ризику. Незважаючи на це, DAEF може готувати цінні звіти та давати інформацію щодо впливу фінансування ЄС на розвиток громадянського суспільства.

До додаткових інструментів та інститутів, які сприяють моніторингу реалізації урядової політики, що впливає на розвиток громадянського суспільства, належать *Адміністрація з рівних можливостей та Бюро уповноваженого з прав людини*.

3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору

В Угорщині зараз не існує механізмів, які б застосовувались урядом для «офіційного» моніторингу розвитку громадянського суспільства (наприклад, не існує призначеного для цієї мети урядовця або інституту); в той же час, існує декілька механізмів, які застосовуються урядом для моніторингу розвитку громадянського суспільства у дещо більш системний спосіб.

ЦЕНТРАЛЬНЕ СТАТИСТИЧНЕ БЮРО УГОРЩИНИ

Найбільш важливим механізмом є щорічне збирання даних Центральним статистичним бюро Угорщини (див. вище), яке виступає в якості центрального джерела інформації.

На відміну не тільки від інших нових країн-членів ЄС, але також і від багатьох старих країн-членів, в Угорщині існує чимало цінних даних та інформації про неприбутковий сектор. Це суттєвою мірою відбувається завдяки збиранню даних Угорським центральним статистичним бюро (HCSO), яке щороку проводить аналіз сектору ОГС. Звіти, які видаються HCSO, є також і ключовим механізмом для моніторингу ефективності державної політики, пов'язаної із розвитком громадянського суспільства.

Перше таке дослідження HCSO, присвячене ОГС, вийшло під назвою «Соціальні організації в Угорщині у 1991 р».¹⁶⁹ Цей стислий огляд не містив чітких конкретних даних про неприбутковий сектор. Стало зрозуміло, що внаслідок неадекватного збирання даних не існує системи реєстрації, яка б давала хоча б інформацію про точну кількість таких існуючих організацій. Був створений новий підрозділ, спеціалізована структура в рамках HCSO.

¹⁶⁸Не існує окремих вимог для ОГС, які отримують такі кошти (порівняно з іншими секторами), що стосується реалізації програм. В той же час, існують деякі мотивуючі фактори: наприклад, менша частка особистого внеску, прийняття волонтерського часу в якості внеску, тощо.

¹⁶⁹Видане у 1993 р.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

«Головною метою збирання даних було оцінити – у співпраці з Відділом національних рахунків – внесок неприбуткового сектору до національної економіки. Іншою причиною початку збирання інформації було те, що соціально-економічні зміни призвели до падіння громадської довіри до спроможності урядового сектору вирішувати проблеми та до одночасного зростання важливості неприбуткових організацій. Незважаючи на це, було мало фактичних даних стосовно кількості, економічного потенціалу та економічних характеристик неприбуткових організацій або структури їхньої діяльності.»

Нарі-Себестені: П'ятнадцять років неприбуткової статистики, 2006 р.

Згідно із законом угорські НУО зобов'язані надавати HSCO ключову інформацію про себе (тип діяльності, джерела надходжень, кількість працівників, тощо) (Додаток HU-06). Таким чином, за винятком декількох років у середині 2000-х, відповідні дані відображали увесь масив НУО, а не їхню репрезентативну вибірку. Створена за допомогою цих даних база знань стала надійною фактичною основою для політики/стратегій уряду, а також для громадських правозахисних організацій, наукових експертів та дослідників, які займаються проблематикою неприбуткового сектору. На жаль, слабка сторона такого досконалого механізму дослідження та моніторингу витікає з його базової концепції: це витрати часу та необхідний потенціал для збирання та обробки даних для усього масиву. Для публікації звіту HSCO потрібен рік, так що, наприклад, дані за 2009 р. стали доступними лише у березні 2011 р. Це означає, що зміни у деяких головних тенденціях залишатимуться невідомими протягом майже двох років. Це забагато часу для адекватної політичної реакції – наприклад, доказів економічного впливу фінансової кризи на ОГС не було протягом двох років, а коли вони з'явилися, було вже занадто пізно втручатись і рятувати деякі критично важливі ОГС. Затримка у два роки також означає і критично серйозний ризик для оцінки життєздатності та потенційного впливу нової урядової політики та стратегій.

З технічної точки зору ці огляди практично і є моніторинговою системою національного уряду. В той же час, відсутні чітко визначені критерії або цілі/сподівання, пов'язані з державною політикою або іншими заходами щодо розвитку ОГС, що ускладнює моніторинг і незрозуміло, як використовується ця складна система інформації та даних. У HSCO є своя система аналізу даних та подання інформації; в той же час ця остання установа також вимагає оплати за відкриття даних для дослідників або інших осіб, які мають бажання ознайомитись з інформацією різного типу. Мандат HSCO не передбачає надання звітності про стан громадянського суспільства.

НАЦІОНАЛЬНИЙ ГРОМАДЯНСЬКИЙ ФОНД

Єдиним інститутом, який має правовий мандат, пов'язаний з моніторингом громадянського суспільства, є Національний громадський фонд. Розділ 1.1.e) Закону про програму національного громадського фонду в якості завдань фонду¹⁷⁰ вказує «підтримку наукових досліджень, заходів моніторингу та підтримку документації про сектор громадянського суспільства». Із цього витікає, що фонд не проводить моніторингу самостійно, замість цього він підтримує моніторингову діяльність зацікавленими сторонами. Але, оскільки мандат фонду передбачає підтримку ОГС, він не може, наприклад, надавати підтримку університетам або іншим інститутам, так що більшість підтриманих моніторингових проектів проводяться ОГС (хоча у університетів часто є фундації, які є прийнятними установами для підтримки з боку Національного фонду). Іншою проблемою цієї схеми є той факт, що Національний фонд може фінансувати лише проекти тривалістю до року, так що під «моніторинговими» дослідженнями звичайно розуміють або оцінку результатів, або ж короткотерміновий захід. Ніхто не може гарантувати, що деякий проект виграватиме кожен рік, щоб можна було дійсно проводити «моніторинг» прогресу для певного аспекту розвитку ОГС.

¹⁷⁰Закон L 2003 р.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: УГОРЩИНА

Іншим механізмом, який надає уряду моніторингові дані, є мережа центрів громадських послуг (центри підтримки ОГС у кожному окрузі Угорщини). Вони отримують бюджетне фінансування та працюють під наглядом компетентного міністерства.¹⁷¹ Їхній відбір проводиться на відкритому тендері раз на 2 – 3 роки. Головним завданням, для виконання якого вони залучаються, є підтримка розвитку сектору ОГС на місцевого рівня і вони повинні кожен рік звітувати міністерству про свої досягнення. У своїх звітах вони можуть давати огляд тенденцій, проблем та потреб ОГС, пропонувати рекомендації щодо подальшої підтримки. В той же час, не зрозуміло, як ці звіти відповідають більш загальній меті моніторингу сектору, без чого вони стають просто звітами про діяльність центрів. Не існує стандартних показників або чітко визначених критеріїв для оцінки діяльності центрів з огляду на розвиток місцевих ОГС.¹⁷²

Більш концептуалізованою є практика моніторингу міністерств та фондів міністерств, пов'язаних з ОГС. На цьому рівні розвиток та його стадії визначені більш конкретно, з більш приданими для кількісної оцінки очікуваннями і процедурами збирання та обробки даних¹⁷³, так що у цьому випадку легше проводити деталізований аналіз. Вони часто фінансують і проводять дослідження, включаючи аналіз ефективності витрат або оцінки впливу. Особливо у випадку колишнього Міністерства соціального забезпечення та колишнього Міністерства праці (обидва вони зараз підпорядковані Міністерству національних ресурсів) існувала практика проведення доволі досконалих досліджень.

У сфері використання урядами європейських фондів може проводитись належний моніторинг, оскільки спосіб створення таких програм (за допомогою підходу «логічної структури») робить моніторинг актуальним питанням. На жаль, до поточного часу не відомо про існування звітів у цій сфері, незважаючи навіть на те, що 7-річний цикл фінансування скоро закінчується, а інформація про його вплив або результати недоступна для громадськості.

ДОДАТКОВІ (ПРИВАТНІ) ІНСТРУМЕНТИ ТА ДЖЕРЕЛА

- Протягом багатьох років Неприбуткова дослідна група вважається найбільш ефективною організацією, яка проводить дослідження та моніторинг у секторі. Ця незалежна організація проводить моніторинг, аналіз, публікує книжки та буклети про сектор ОГС в цілому та про його окремі складові протягом майже двадцяти років. Деякі із членів групи працюють або працювали раніше у HCSO. Разом із даними HCSO, дослідження та «дослідні повідомлення» Неприбуткової дослідної групи найкращим чином слугують експертам, які вивчають цей сектор. Група часто робить свої висновки та рекомендації, що HCSO робити не може, як нейтральна урядова установа, що надає інформацію.
- Іншою важливою платформою для аналізу та розуміння розвитку неприбуткового сектору є неприбутковий політично-дослідний журнал, що виходить раз на два місяці: Громадський огляд. Цей журнал залучає в якості авторів провідних експертів сектору, відкриває можливості для публікації результатів досліджень і загалом сприяє розумінню різних факторів, які впливають на розвиток сектору. З моменту заснування журнал отримує за свій цінний внесок підтримку з боку різних урядових установ та фондів (головним чином з боку Національного фонду).

¹⁷¹Раніше це було Міністерство соціального забезпечення, а зараз скоріше за все їм буде Міністерство національних ресурсів.

¹⁷²Наприклад, уряд фінансував масштабну національну програму підтримки організаційного розвитку за допомогою цих центрів, але невідомо, як будуть вимірювати досягнуті результати, наприклад, за три роки.

¹⁷³Наприклад, Національна служба зайнятості не тільки проводить регулярне збирання даних, але також і підтримує систему управління на основі знань з метою забезпечення якомога ефективнішого застосування цих даних.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЛАТВІЯ

За інформацією станом на 2009 р., у Латвії – країні з населенням у 2,2 мільйони – нараховується 11.669 зареєстрованих організацій громадянського суспільства, включаючи 10.344 асоціацій, 747 фондаций та сімдесят три відкритих фондаций.¹⁷⁴ У країні є численна російська меншина, що історично було чутливим питанням. Деякі урядові заходи (такі як обов'язкові іспити зі знання мови в якості умови надання громадянства росіянам, які проживають у країні) сприймалися представниками меншин як зайві ускладнення. Зараз більшість урядових документів та механізмів спрямовані на розбудову держави міжетнічної співпраці.

1. Стратегії національного уряду, пов'язані з розвитком громадянського суспільства

МЕМОРАНДУМ ПРО СПІВПРАЦЮ

У Латвії співпраця між ОГС та найвищими рівнями державної адміністрації опирається на Меморандум про співпрацю (Додаток LV-01) – цей меморандум спочатку підписали 57 ОГС та Кабінет міністрів (в особі прем'єр-міністра) у 2005 р. Можливість приєднатись до меморандуму залишається і досі відкритою для НУО і зараз його підписали вже 237 організацій.¹⁷⁵

Цей документ розробляли з метою сприяння ефективності системи державної адміністрації, яка відповідає інтересам суспільства, через забезпечення участі громадянського суспільства у процесі прийняття рішень.¹⁷⁶ Сам документ є доволі стислим і загальним, він приділяє головну увагу принципам та шляхам для запровадження цих принципів. В той же час, він реалізується у досконалий спосіб за допомогою добре функціонуючого механізму реалізації та моніторингу. З цією метою була створена Рада з реалізації, до складу якої входять представники ОГС та уряду (див. нижче).

ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЛАТВІЇ ТА СПІВПРАЦЮ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Іншим важливим документом, що стосується відносин між ОГС та державними структурами Латвії (хоча він і не має юридично обов'язкового характеру) є прийнятий у 2006 р. документ для забезпечення співпраці між Сеймом (парламентом) та ОГС: «Декларація про розвиток громадянського суспільства у Латвії та співпрацю з неурядовими організаціями»¹⁷⁷ (Додаток LV-02). У цьому документі визначаються такі сфери співпраці:

Сейм визнає необхідність:

- 1) розвивати правову базу (включаючи сприятливу фінансово-бюджетну політику) необхідну для розвитку та зміцнення громадянського суспільства, а також для діяльності неурядових організацій;
- 2) підтримувати залучення регіональних неурядових організацій до процесу прийняття рішень, та, разом з цими організаціями, розробити механізми для сприяння участі регіональних НУО на регіональному та національному рівнях;
- 3) підтримувати створення кооперативних мереж НУО та їхньої діяльності у сфері розвитку громадянського суспільства, а також в інших сферах суспільно корисної діяльності.

¹⁷⁴Відкрита фундація - це особлива гібридна правова форма, в рамках якої фундація може залучати додаткових «членів» після свого утворення.

¹⁷⁵Ця кількість постійно поновлюється на сайті: <http://www.mk.gov.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/sadarbibas-memorands/>

¹⁷⁶<http://www.nvo.lv/recourse.php?lang=en&id=568>

¹⁷⁷http://www.nvo.lv/files/Cooperation_Saeima_-_NGOs.pdf

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЛАТВІЯ

Реалізація цього документу забезпечується за допомогою формальних щорічних зустрічей. Ці зустрічі слугують форумом для оцінки результатів поточної співпраці та для вироблення порядку денного подальшої співпраці. Перший форум НУО та Сейму проходив у травні 2007 р.; а останній (п'ятий) у травні 2011 р.

ПОЛІТИЧНА ПРОГРАМА ЗМІЦНЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА 2008 – 2012 рр.¹⁷⁸ (Додаток LV-03)

Крім детального огляду поточної ситуації у секторі ОГС Латвії, цей документ встановлює цільові показники на кожен рік, включаючи відсоткові та кількісні показники. Сам документ налічує 44 сторінки і наведений у ньому аналіз належить до найбільш деталізованих та актуалізованих.

Головні завдання можна віднести до трьох загальних категорій: поліпшити співпрацю між ОГС та різними структурами центрального та місцевих урядів, підвищити ефективність та зміцнити потенціал сектору ОГС, та створити механізми, які забезпечують вплив громадськості та ОГС на прийняття рішень.

Політична програма (затверджена Кабінетом міністрів у 2008 р.) – це складова Інтеграційної політики Латвії (політика соціальної інтеграції – іншими словами, інтеграції бідних, маргіналізованих груп та меншин) і її контролює компетентне міністерство. Таке міністерство з часом змінюється (Міністерство інтеграції, Міністерство підтримки сім'ї та інтеграції, Міністерство культури), так що її реалізації бракувало послідовності; в той же час, відповідальні особи не змінювались і були спроможними забезпечити безперервність процесу.¹⁷⁹

ВКАЗІВКИ ДО ПОЛІТИКИ ЗМІЦНЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА 2005 – 2014 рр.¹⁸⁰

Головна мета цих вказівок (Додаток LV-04) – це зробити свій внесок у здорове громадянське суспільство, у просування демократії, у зміцнення та мобілізацію соціального капіталу, сприяти підвищенню участі громадян у діях задля спільної користі, та допомогти у вирішенні суспільних проблем.

Громадське суспільство Латвії досі знаходиться на ранній стадії розвитку. До головних питань, які концепція намагається поліпшити, належать такі:

- Низька активність і низький рівень довіри громадян;
- Відстороненість громадян від державної адміністрації;
- Громадськість не знайома з діяльністю НУО, крім того, активність та ефективність НУО є доволі низькими.

Вказівки – це наскрізний комплекс політичних заходів, пов'язаних з усіма аспектами державної та місцевої політики, спрямованими на вирішення цих проблем з різних точок зору (наприклад, культура, освіта, соціальне забезпечення, зайнятість, тощо).

2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики

РАДА З РЕАЛІЗАЦІЇ

Одним із головних інструментів моніторингу урядової політики є Рада з реалізації Меморандуму про співпрацю між неурядовими організаціями та Кабінетом міністрів (далі – Рада). Фактично, ця Рада відповідає за реалізацію меморандуму.

¹⁷⁸Документ доступний лише латиською мовою.

¹⁷⁹Інформація Зінти Мейзайне.

¹⁸⁰Документ доступний лише латиською мовою.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЛАТВІЯ

Крім того, Рада має на меті просування меморандуму та підтримку залучення громадянського суспільства до процесу прийняття рішень.

Рада організує, оцінює та вдосконалює реалізацію меморандуму, включаючи визначення відповідних держбюджетних пріоритетів та розробку рекомендацій щодо необхідних законодавчих актів та політичних програмних документів, пов'язаних з реалізацією співпраці між інститутами державної адміністрації та НУО. До складу Ради входять директор Державного казначейства, представник секретаріату прем'єр-міністра, державні секретарі міністерств, а також сім уповноважених представників НУО, які підписали меморандум. У зустрічах Ради можуть приймати участь НУО та експерти, запрошені головою Ради або його заступником, а також представники інших організацій та інститутів, але без права голосу.¹⁸¹

Мандат Ради визначається таким чином:

- a) розробити ефективний механізм для моніторингу реалізації меморандуму;
- b) забезпечити оцінку реалізації національної програми «Зміцнення громадянського суспільства на 2005 – 2009 рр.», а також планування та підготовку необхідних змін;
- c) проводити аналогічні проекти, які передбачають соціально всебічну громадянську освіту з питань, пов'язаних з державною адміністрацією та освіту працівників державної адміністрації з питань діяльності неурядових організацій;
- d) підтримувати розвиток практичної реалізації прозорого та доступного механізму для застосування структурних фондів Європейського Союзу та інших джерел фінансування;
- e) виробити пропозиції щодо необхідного обсягу фінансування для досягнення спільних цілей;
- f) виробити пропозиції щодо змін у регулятивних актах з метою перерозподілу 1 відсотка від податку на особисті прибутки до суспільно корисних організацій.¹⁸²

Рада проводить регулярні зустрічі згідно з деталізованими річними робочими планами.¹⁸³ Ці зустрічі проводяться раз на місяць чи раз на два місяці для обговорення поточних питань та планових звітів.¹⁸⁴ Раз на півроку, на засіданнях Ради до меморандуму можуть приєднуватись нові ОГС, які бажають його підписати. На щорічних зустрічах, під час яких відбувається приєднання нових членів, присутні прем'єр-міністр та інші посадовці високого рівня, засвідчуючи важливість цієї події. на засіданні 7 квітня 2011 р. обговорювали декілька питань, включаючи необхідність нової моделі партнерства, презентованої прем'єр-міністром. Крім формальних пунктів порядку денного, на цих зустрічах відбуваються також змістовні дискусії; в якості прикладу можна розглянути останню таку зустріч (7 квітня 2011 р., див. порядок денний у Додатку LV-05), коли обговорювали необхідність нової моделі партнерства, запропонованої прем'єром. (Досвід свідчить, що у ОГС недостатньо потенціалу для участі в усіх консультативних процесах, так що необхідно розглянути питання балансу між представницьким характером процесу розробки політики та ефективністю нових способів партнерства.) Наприкінці засідання Ради ті ОГС, які висловили бажання приєднатись до меморандуму, підписали цей документ.

¹⁸¹<http://www.icnl.org/knowledge/themes/ngogovcoop/paperpol.pdf>

¹⁸²http://www.nvo.lv/files/Cooperation_Memorandum_Latvia.pdf

¹⁸³Робочі плани можна завантажити на сайті <http://www.mk.gov.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/sadarbibas-memorands/istenosanas-padome/>

¹⁸⁴Календарні плани, порядок денний та протоколи засідань доступні на сайті <http://www.mk.gov.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/sadarbibas-memorands/padomes-sedes/>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЛАТВІЯ

В якості прикладу звіту про хід реалізації можна навести документ «Реалізація Меморандуму про співпрацю між недержавними організаціями та Кабінетом міністрів – 2010: Інформація, надана міністерствами».¹⁸⁵ У цьому документі наводяться деталізовані, а також узагальнені відповіді різних міністерств на запитання щорічного опитування, яке проводять для моніторингу реалізації меморандуму. Міністерства мають відповісти на 11 простих запитань, надати контактну інформацію відповідальних осіб та додати звіти про проведену ними діяльність, що має відношення до співпраці з ОГС (див. Вставку).

Запитання для міністерств щодо реалізації меморандуму у 2010 р.:

1. Працівник міністерства, відповідальний за співпрацю з НУО.
2. Чи уклало міністерство угоди про співпрацю у 2010 р.?
3. Чи підписували міністерство та НУО меморандум про співпрацю або інший аналогічний документ?
4. Чи організувало міністерство освітні заходи/лекції щодо можливостей для участі НУО у роботі державної адміністрації?
5. Чи застосовувало міністерство наведені нижче форми співпраці з НУО (заходи, конференції, тощо)?
6. Чи проводились на базі міністерства освітні заходи/лекції для державної адміністрації з питань залучення НУО, у процесі консультацій з НУО, за участі НУО у різних аспектах?
7. Прохання вказати, що зробила профільна Дорадча рада/робоча група міністерства у 2010 р.
8. Прохання конкретизувати участь НУО у розробці проектів законодавчих актів у 2010 р.
9. Прохання вказати кількість громадських консультацій та громадських дискусій, організованих міністерством. У 2010 р. міністерства організували 146 консультацій та 95 дискусій.
10. Прохання навести інформацію про фінансову підтримку НУО у 2010 р. (не пов'язану зі структурним фінансуванням ЄС для проектів) та про фінансування НУО, передбачене регулятивними актами.
11. Чи не розглядало міністерство можливості передачі НУО певних урядових завдань?

Додаткова інформація щодо дорадчих рад міністерства: додаток з переліком членів дорадчої ради, кількість НУО у раді, її склад, регулярність зустрічей та дата останньої сесії.

Резюме головних даних з документу про реалізацію меморандуму міністерствами Латвії у 2010 р.:

- Всі міністерства вказали контактних осіб.
- Чотири (4) міністерства (культури, соціального забезпечення, юстиції, сільського господарства) підписали 40 угод про співпрацю.
- Одинадцять (11) міністерств провели 589 заходів із залученням НУО, загалом у цих заходах приймали участь 3368 представників НУО.
- Співробітники 13 міністерств загалом приймали участь у 705 заходах НУО.
- Чотири (4) міністерства організували 14 заходів по всій країні для працівників державної адміністрації з питань залучення НУО.

¹⁸⁵Цей звіт можна завантажити на сайті <http://www.mk.gov.lv/lv/sabiedribas-lidzidaliba/sadarbibas-memorands/>

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ЛАТВІЯ

У документі надається дуже деталізована інформація з усіх цих питань; в той же час, залишається незрозумілим, на який прогрес у співпраці вона вказує (наприклад, чи стала співпраця більшою чи меншою порівняно з попереднім роком, чи вважають ОГС ці заходи та співпрацю корисними для своєї роботи, тощо). Як свідчать протоколи засідань, схоже, що така оцінка відбувається у процесі дискусії на зустрічах. (З іншим прикладом звіту можна ознайомитись у Додатку: *Витяги з проміжного звіту (01.01– 06.30) про робочу програму, включаючи реалізацію заходів*).¹⁸⁶

РЕАЛІЗАЦІЯ СПІВПРАЦІ З СЕЙМОМ

Що стосується Декларації про співпрацю з Парламентом, то вона передбачає деталізовані завдання та інструкції, пов'язані з реалізацією. У документі це сформульовано таким чином:

- регулярно проводити оцінку співпраці між Сеймом та НУО і сприяти обміну досвідом парламентських комітетів, підтримуючи створення єдиного методу залучення цих організацій до процесу підготовки законодавства;
- забезпечити Сейм взагалі та кожен парламентський комітет координатором, відповідальним за співпрацю з НУО;
- постійно вдосконалювати сайт Сейму та інші механізми інформування НУО та суспільства про роботу Сейму та його комітетів, а також сприяти просвіті неурядових організацій з питань участі у процесі підготовки законодавства;
- залучати, за встановленою процедурою, представників НУО до роботи парламентських комітетів та заслуховувати, в рамках цих комітетів, думки та пропозиції НУО щодо питань, які належать до сфери компетенції відповідних комітетів;
- організувати, за встановленою процедурою, розгляд пропозицій щодо вдосконалення законопроектів та проектів рішень;
- організувати, щонайменше раз на рік, зустрічі між Сеймом, разом з головами комітетів, та представниками НУО, іншими словами – форум для оцінки результатів поточної співпраці та для вироблення порядку денного подальшої співпраці;
- запропонувати цьому форуму створити інститут для співпраці з метою адміністрування та координації співпраці між Сеймом та НУО, а також для збирання та перегляду пропозицій щодо розвитку громадянського суспільства та покращення співпраці між Сеймом та НУО.

З боку Парламенту головною відповідальною за реалізацію особою є спікер палати; в той час як відповідального за моніторинг діалогу з боку ОГС щорічно вибирає форум Парламент-ОГС. Крім того, різні парламентські комітети також мають право контролювати розвиток співпраці з ОГС у дусі підписаних вказівок. Перелік координаторів від парламентських комітетів розміщений на сайті Сейму.¹⁸⁷

ФОРУМ ПАРЛАМЕНТ-ОГС

Головним інструментом моніторингу реалізації Декларації є форум Парламент-ОГС. Цей форум скликається щорічно. У процесі роботи форуму учасники обговорюють результати співпраці та визначають програму та план дій на наступний рік.¹⁸⁸

¹⁸⁶<http://www.mk.gov.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/sadarbibas-memorands/padomes-sedes/darba-kartibas/mem-dk-270711/>

¹⁸⁷<http://www.saeima.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/koordinatori>

¹⁸⁸<http://www.saeima.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/saeimas-un-nvo-forums>

П'ятий форум Парламенту та НУО «Стабільність. Партнерство. Розвиток» проходив 16 травня 2011 р. У процесі його роботи проводили три міжсекційні дискусії. Перша дискусія була присвячена плануванню у сфері національного розвитку, який розглядали у комплексі з довготерміновим бюджетним плануванням та зовнішньополітичними пріоритетами країни. В рамках другої дискусії учасники форуму розглядали питання демографічного розвитку – міграцію, сімейну політику та системи соціального забезпечення, аналіз ролі неурядового сектору та можливості для залучення до розробки політики. І нарешті, окрема дискусія була присвячена ролі держави у сфері науки та освіти та національній економіці у процесі сталого розвитку. У кожній секції форуму заслуховували та обговорювали доповіді експертів та НУО. Всі матеріали, фотографії, відео– та аудіо-записи форуму розміщені на сайті Сейму.

Джерело: <http://www.saeima.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/saeimas-un-nvo-forums>

ГРОМАДЯНСЬКИЙ АЛЬЯНС ЛАТВІЇ

В якості парасолькової організації, яка представляє колективні інтереси латвійських ОГС, Громадянський альянс Латвії (CAL) є складовою частиною механізму реалізації та моніторингу угоди про співпрацю. Фактично CAL представлений на парламентському та урядовому рівнях, у декількох комітетах, департаментах та форумах, які відповідають за реалізацію політичних документів та приймають активну участь у процесі надання звітності та оцінки результатів.

Участь Громадянського альянсу Латвії у реалізації та моніторингу державної політики

Парламентський рівень

- Комітет Сейму з прав людини та громадського життя;
- Комітет Сейму у європейських справах;
- Комітет Сейму з питань державних витрат та аудиту;
- Комітет Сейму з питань державної адміністрації та місцевих органів влади;
- Рада з реалізації Декларації про співпрацю між Парламентом та неурядовими організаціями (працює у періодами між засіданнями Форуму Парламент-НУО).

Урядовий рівень

- Засідання держсекретарів;
- Рада з реалізації Меморандуму про співпрацю між неурядовими організаціями та Кабінетом міністрів;
- Національна рада розвитку;
- Наглядова рада національної програми «Зміцнення громадянського суспільства»;
- Комітет з управління та Моніторинговий комітет фінансового механізму ЄЕЗ та норвезького фінансового механізму;
- Керівний комітет програми латвійсько-швейцарської співпраці;
- Моніторинговий комітет Робочої програми Європейського соціального фонду «Людські ресурси та зайнятість» (завдання 5.2.1. «Зміцнення кадрового потенціалу»);
- Створена Міністерством у справах громадянства та міграції група «Центри прийому шукачів притулку «Мисенієкі» – економічно ефективна модель утримання».
- Робоча група для розробки критеріїв фінансування НУО з державного бюджету.

3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору

ДЖЕРЕЛА НАДХОДЖЕНЬ

Головним наглядовим органом для сектору ОГС є Податкова адміністрація (Податкова служба), яка контролює використання коштів та сплату податків. Вона може застосовувати певні санкції у разі порушення податкового законодавства. Податкова служба також здійснює нагляд за діяльністю суспільно корисних організацій і може позбавляти такого статусу організації, що порушують Закон про суспільно корисні організації. У разі порушення фундацією цього закону, її діяльність може припинитись у судовому порядку.

ПАРАСОЛЬКОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ІНШІ ОГС

ОГС проводять моніторинг розвитку сектору громадянського суспільства в залежності від доступних ресурсів (донорське фінансування замовлені міністерствами послуги). Окрім Громадянського альянсу Латвії існують також інші ОГС, які проводили огляди сектору ОГС (наприклад, з питань волонтерства, сталості, тощо.). До цих організацій належать «Майстерня рішень», Балтійський інститут суспільних наук та інші.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ПОЛЬЩА

Під час економічної кризи 1980-х років, коли неефективність державної системи призвела до серйозного дефіциту на ринках, у Польщі почалася нова ера руху ОГС. Незадоволені державою та постійними проблемами, з якими вони стикались у повсякденному житті, громадяни почали організовуватись самостійно. Польські дисиденти також були добре організованими і виникла «Солідарність» – нове явище, потужна, критично налаштована група, відома раніше як профспілка. Вона відіграла важливу роль у переході до демократії.

Цей рух виник у процесі масштабних страйків влітку 1980 р. і законно проіснував більше року (з серпня 1980 по грудень 1981 р.)¹⁸⁹ В той час у країні відбувалась політична та культурна лібералізація але неефективну економіку не реформували. «Солідарність» проголосила незаконною у кінці 1981 р., а її лідерів заарештували. У 1983 р. влада спробувала запровадити деякі ринкові реформи, але реальні реформи почались лише у 1988 р. Вони включали не тільки обмежену свободу економічної діяльності, але також і дещо полегшили реєстрацію і діяльність неурядових ОГС. Дозвіл на утворення НУО став реально працювати лише у середині 1989 р. Навіть в рамках старої системи на її останній стадії громадянське суспільство почало розвиватись дуже швидко. У 1990 р. була поновлена свобода об'єднань.¹⁹⁰

За станом на кінець третього кварталу 2008 р. (останні доступні дані) у Польщі нараховувалось приблизно 73.000 зареєстрованих НУО, включаючи 63.500 асоціацій та 9.500 фондаций.¹⁹¹ Кількість зареєстрованих НУО щорічно зростає, але оскільки НУО, які припинили своє існування, з реєстру не виключаються, реальну кількість діючих НУО визначити неможливо. Наявні дані показують також, що протягом декількох років кількість нових зареєстрованих НУО продовжує скорочуватись.

1. Політика національного уряду у сфері розвитку громадянського суспільства

Протягом останніх 15 років головним фактором, який обговорювався у дискусіях щодо громадянського суспільства та ОГС у Польщі і визначав підходи і дії держави у зв'язку з ОГС був не політичний документ, а закон – Закон про суспільно корисну діяльність та волонтерство. Дискусії щодо необхідності такого закону серед зацікавлених ОГС та урядових структур розпочались вже у середині 1990-х років, а після його прийняття у 2003 р. він був предметом постійного моніторингу та перегляду за допомогою головного механізму його реалізації – Ради суспільно корисної діяльності. Крім того, він став основою для прийняття Національної стратегії розвитку громадянського суспільства та підтримки Фонду громадських ініціатив, які забезпечують ключові елементи підтримки громадянського суспільства у Польщі у поточний час.

ЗАКОН ПРО СУСПІЛЬНО КОРИСНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ТА ВОЛОНТЕРСТВО

Парламент Польщі прийняв у квітні 2003 р. Закон про суспільно корисну діяльність та волонтерство після шестирічних громадських дебатів – формальних і неформальних – серед представників урядових структур та ОГС (Додаток PL-01). Цим законом визначалась нова категорія – суспільно корисні організації (СКО). Закон встановлює більш високі стандарти, яким повинна відповідати ОГС, яка сподівається отримати цей статус. По-перше, така організація повинна проводити діяльність в одній із 33 сфер, перелічених у законі. Серед інших, до цих сфер належать: соціальна та благодійна діяльність; сприяння інтеграції та реінтеграції на ринку праці уразливих до соціального відчуження осіб; підтримка різних груп меншин та місцевих спільнот; та просування культури і освіти (Стаття 4). Рада міністрів може додавати нові категорії суспільно корисної діяльності урядовими постановами.

¹⁸⁹http://www.cbos.pl/PL/wydarzenia/04_konferencja/Civil%20society%20in%20Poland.pdf

¹⁹⁰l.n.

¹⁹¹USAID Sustainability Index, 2009

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ПОЛЬЩА

Головними цілями прийняття цього закону були такі: організація взаємовідносин між урядом та сектором ОГС, організація та зміцнення механізмів підтримки НУО з державних джерел, врегулювання сфери волонтерства та створення діалогу на основі громадянства. Польща врегулювала всі ці сфери у єдиному законі. Перший варіант закону обговорили та подали до Парламенту за сім років до його прийняття.

До головних сфер регулювання Закону про суспільно корисну діяльність належать такі:

- Умови виконання суспільно корисної роботи організаціями та установами державної адміністрації
- Умови замовлення виконання державних завдань на користь суспільства
- Критерії для отримання статусу СКО неурядовими організаціями
- Умови для виконання сплачуваної та безоплатної роботи на користь суспільства
- Нагляд за роботою на користь суспільства
- Умови для послуг, які надаються волонтерами та обов'язки бенефіціарів

Закон став дуже важливим кроком у поліпшенні взаємовідносин між ОГС та державними установами, особливо на місцевому рівні. В той же час, його реалізація була пов'язана з деякими проблемами, особливо у зв'язку з тим, що хоча цей закон і давав нову правову базу і містив чітко визначені процедури замовлення виконання державних завдань на місцевому рівні, він не міг усунути ряд стримуючих факторів (таких як взаємна недовіра, незацікавленість з боку місцевих урядових структур або недостатня сталість ОГС, тощо). Фактично, запроваджені законом стимули (право ОГС ініціювати укладання контрактів про надання державних послуг) також не відповідали очікуванням, оскільки вже встановилась практика, коли місцеві органи влади замовляли (ініційовані ОГС) послуги державним підприємствам з використанням тендерної процедури, передбаченої законом. Були також аналогічні проблеми і з реалізацією відсоткового механізму, який прийняли «пакетом» разом із цим законом. Таким чином, незважаючи на запроваджену новим законом прогресивну правову базу, прогрес у його реалізації був повільнішим ніж очікували.

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Після приєднання до ЄС польські ОГС, під керівництвом членів Ради суспільно корисної діяльності, проводили успішне лобювання на користь інтеграції ідеї підтримки громадянського суспільства до Національної стратегії розвитку Польщі, наскрізної стратегії, яка визначає використання структурних фондів та фондів зближення ЄС у країнах-членах ЄС. В результаті у 2005 р. була прийнята перша Стратегія розвитку громадянського суспільства (SWRSO) (Додаток PL-01).¹⁹² У стратегії визначаються цілі та завдання для підсилення залучення громадськості та ОГС у Польщі у період 2007 – 2013 рр. (програмний цикл фондів ЄС). Її головним ефектом (та результатом) стало встановлення основи для створення так званого Фонду громадянських ініціатив, урядової програми підтримки ініціатив громадянського суспільства згідно з наведеними у стратегії пріоритетами (див. нижче). У версії SWRSO 2005 р. наводиться поглиблений аналіз ситуації у секторі ОГС у Польщі, але цілі стратегії та заходи для їхнього досягнення викладені у доволі загальному вигляді. Не передбачається якихось індикаторів чи механізмів реалізації. Фактично, у самому документі визнається, що він присвячений «фундаментальним питанням» і що йому бракує конкретних механізмів реалізації:

«Динамізм процесу розвитку не дозволяє давати чіткі та однозначні відповіді. Але це відкриває шлях для обмірковування фундаментальних цілей та принципів, що є необхідною передумовою для будь-якого масштабного проекту. Так що цей документ має сприйматись як запрошення до дискусії щодо характеру Стратегії розвитку громадянського суспільства та щодо її введення в дію».¹⁹³

¹⁹²Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2005, документ можна завантажити на сайті <http://www.pozytek.gov.pl/Strategia,Wspierania,Rozwoju,Społeczenstwa,Obywatelskiego,493.html>

¹⁹³Витяг з висновків SWRSO 2005 р.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ПОЛЬЩА

Через затримку у реалізації Національної стратегії розвитку та деякі ускладнення у забезпеченні ресурсами діяльності Фонду громадянських ініціатив, урядом був проведений перегляд SWRSO у 2008 р. (як складова загального перегляду Стратегії розвитку). 4 листопада 2008 р. Рада міністрів прийняла резолюцію про затвердження Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2009 – 2015 рр. (Додаток PL-02) та резолюцію про затвердження Національної оперативної програми Фонду громадянських ініціатив на 2009 – 2013 рр. (Додаток PL-03), подану міністром праці та соціальної політики.¹⁹⁴

Поточна версія SWRSO – це більш всебічний документ з ключовими пріоритетами, які були визначені ще у його першій версії. У новому документі поновлюється аналіз поточної ситуації, включаючи також і пріоритети Національної стратегії розвитку з огляду на їхній зв'язок з цілями SWRSO. Документ визначає три головні стратегічні цілі розвитку громадянського суспільства:

- Досягнення оптимального рівня участі громадян у громадянському житті
- Якісний та кількісний розвиток інститутів громадянського суспільства
- Підвищення ефективності функціонування держави в її взаємовідносинах з ОГС та громадянами.

У документі визначаються пріоритети та конкретні заходи реалізації, а також система моніторингу та загальні індикатори для результатів (див. нижче). Але головна його функція все ж полягає у тому, щоб надавати керівні вказівки для реалізації Оперативної програми громадянського суспільства (Фонду громадянських ініціатив – див. нижче), яка стала невід'ємною складовою Політичної основи (стратегії) національного розвитку ЄС, а відповідно і ресурси виділяються на період програмного циклу (до 2013 р.).

ФОНД ГРОМАДЯНСЬКИХ ІНІЦІАТИВ/ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА¹⁹⁵

Фонд громадських ініціатив (FIO) – це довготермінова програма уряду, прийнята Радою міністрів, якою опікується міністр, відповідальний за сферу соціального забезпечення (зараз це міністр соціальної політики).

FIO – це програма грантів для неприбуткових організацій, створена з метою ініціювання та зміцнення громадянських ініціатив у співпраці з НУО. Вона доповнює вже існуючі рішення та практику у цій сфері.

Ця програма ґрунтується на ідеї зміцнення громадянського сектору, яке проводиться урядом за допомогою правових, інформаційних, інфраструктурних, фінансових та інституційних механізмів, і в якості складової загальної Національної стратегії розвитку Польщі ЄС.

Після прийняття Радою міністрів резолюції від 11 серпня 2004 р. («Урядова програма – Фонд громадських ініціатив»), Рада суспільно корисної діяльності прийняла та спрямувала міністру соціальної політики програму з пріоритетами на 2005 р. У 2008 р. вони були суттєво переглянуті і зараз виконуються в рамках Оперативної програми на 2009 – 2013 рр.

Головна мета FIO – це надання фінансової допомоги громадянським ініціативам, спрямованим на:

- підтримку ініційованих НУО ініціатив у сфері виконання державних завдань, передбачених Статтею 4 Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство.
- підтримку співпраці між сектором НУО та державним сектором,

¹⁹⁴Резолюція про прийняття Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2009 - 2013 рр., з додатком до неї: <http://www.pozytek.gov.pl/Strategia,Wspierania,Rozwoju,Spoleczenstwa,Obywatelskiego,493.html>

¹⁹⁵Оперативні програми належать до головних методів реалізації національних планів розвитку у кожній країні-члені ЄС.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ПОЛЬЩА

- надання фінансової підтримки для діяльності НУО, щоб відкрити їм можливості для використання фондів ЄС,
- підтримку комплексних заходів у сфері громадянських ініціатив, які потребують інтегрованих форм діяльності НУО,
- просування зразків кращої практики, модельних рішень у сфері реалізації правила субсидіарності, стандартів співпраці та формування демократичного соціального ладу.

Відповідно, завдання FIO були визначені таким чином:

- Надавати фінансову підтримку для ініційованих НУО заходів у сфері державних обов'язків, передбачених Статтею 4 Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство, згідно з відкритими конкурсними процедурами; критерії прийнятності включають: інноваційність та гарантування рівних можливостей, ініціювання НУО у бідних спільнотах;
- Фінансування діяльності НУО задля залучення фондів ЄС (ресурси FIO розглядаються як внесок НУО у проектних пропозиціях, що подаються до фондів ЄС);
- Підтримка комплексних громадянських ініціатив, які вимагають інтегрованих форм діяльності НУО (з об'єктивних причин необхідно підтримувати заходи, які проводяться в рамках різноманітних партнерств);
- Просування зразків кращої практики, модельних рішень для розвитку громадянського суспільства у співпраці з НУО, та співпраці між секторами (фінансова допомога у цій сфері спрямована на розробку відповідних стандартів з урахуванням правил та форм співпраці, визначених Законом про суспільно корисну діяльність та волонтерство).

Діяльність FIO має узгоджуватись з Національною стратегією розвитку громадянського суспільства, а його розмір має відповідати вимогам до «1% інституту», за умови, що обсяг фонду не може бути меншим за розмір виплат платників податків в рамках «1%» механізму за попередній рік. Незважаючи на ці рішення, у 2005 – 2007 рр. урядом було виділено 30 мільйонів злотих на реалізацію пріоритетів FIO.¹⁹⁶

Прийнятними для фінансування з фонду є неурядові та церковні організації, визначені у пункті 1 Статті 3 Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство, які працюють у цій сфері.

Цими фінансовими ресурсами може розпоряджатись апарат міністра, відповідального за сферу соціальної політики.

Допомога в рамках FIO розподіляється за допомогою відкритих конкурсів грантів. Прийнята процедура проста і опирається на перевірені механізми (замовлення державних послуг визначається Законом про суспільно корисну діяльність та волонтерство; форми грантових пропозицій, угод та звітів визначаються резолюцією міністра економіки, праці та соціальної політики від 29 жовтня 2003 р. («Збірка законів» № 193, пункт 1891) та інституції (Міністерство соціальної політики та Рада з питань суспільно корисної діяльності – консультативний та аналітичний орган при міністрі, відповідальному за сферу соціального забезпечення).¹⁹⁷

¹⁹⁶Ця схема копіює Національний громадянський фонд Угорщини, але остаточно у цьому вигляді її у Польщі не запровадили.

¹⁹⁷<http://www.pozytek.gov.pl/The,Civil,Society,Operational,Programs,605.html?PHPSESSID=2df3899464b34d6c7a2291cc1d14d8a2>

2. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу ефективності державної політики

РАДА З ПИТАНЬ СУСПІЛЬНО КОРИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Головним органом, уповноваженим контролювати реалізацію Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство є Польська рада з питань суспільно корисної діяльності (далі – Рада суспільно корисної діяльності), утворена згідно з Законом про суспільно корисну діяльність, прийнятим у 2003 р. Ця рада почала повноцінно працювати у 2004 р.; вона є консультативним органом при міністрі економіки, праці та соціального забезпечення, який відповідає за реалізацію та моніторинг Закону про суспільно корисну діяльність. Ця рада є кодифікованою версією співпраці між державною адміністрацією та НУО на національному рівні. Її функції обмежуються дорадчою роллю та формуванням точок зору, особливо що стосується реалізації Закону про суспільно корисну діяльність, Рада виконує роль платформи, яка дозволяє неурядовому сектору висловлювати свої інтереси та міркування державній адміністрації в організований спосіб і в рамках існуючої правової бази. У такому сенсі, Рада є важливою формою інституціоналізованого громадянського діалогу, яка доповнює дві інші вже існуючі його форми: Соціально-економічну тристоронню комісію (форум для дискусій між державною адміністрацією, профспілками та організаціями приватних роботодавців) та Об'єднаний комітет центрального та місцевих урядів. Створення Ради суспільно корисної діяльності розширює базу соціального партнерства з охопленням громадських організацій: асоціацій та фондів, які працюють задля досягнення важливих соціальних цілей і в інтересах суспільства.

До складу Ради входять 20 членів, одна половина – це представники центрального уряду та місцевих адміністрацій, а друга – представники неурядових організацій та церковних благодійних інституцій. Представників НУО у Раді призначає міністр праці та соціальної політики за поданням НУО. Міністр має право на свій розсуд вибирати з переліку вибраних осіб. Термін повноважень Ради – три роки, за винятком Ради першого скликання, членів якої вибирали на два роки.

Рада проводить моніторинг реалізації Закону про суспільно корисну діяльність, зокрема, висловлюючи свою думку з питань, що виникають у зв'язку з його застосуванням, у зв'язку з запропонованим законодавством, що має відношення до суспільно корисної діяльності та волонтерства; а також шляхом збирання та аналізу інформації про перевірки організацій, які займаються суспільно корисною діяльністю. Рада також виконує роль посередника між організаціями та державними адміністраціями у разі виникнення конфліктів у процесі реалізації закону.

ДЕПАРТАМЕНТ СУСПІЛЬНО КОРИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Департамент суспільно корисної діяльності, який є структурним підрозділом Міністерства праці та соціальної політики – це урядовий орган, що відповідає за формування політики по відношенню до НУО і консультативний орган, що підтримує реалізацію одного із аспектів цієї політики, а саме – суспільно корисного статусу. Конкретніше, він відповідає за створення інституційних та правових умов, сприятливих для розвитку польського сектору НУО. Фактично цей департамент є головною координаційною установою та центральною установою у реалізації Стратегії громадянського суспільства. Він проводить моніторинг Закону про суспільно корисну діяльність та інших законів, що впливають на організації громадянського суспільства, проводить консультації щодо законопроектів, які можуть на них впливати; він керує діяльністю FIO, а також надає адміністративно-організаційні послуги Раді з питань суспільно корисної діяльності.

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ОРГАНИ

Хоча головну роль у реалізації та моніторингу відіграє Міністерство праці та соціальної політики, необхідно зауважити, що Парламент також має свої механізми співпраці: спеціальний парламентський підкомітет зі співпраці з ОГС та парламентську групу співпраці з ОГС, які розробляють важливі для організацій громадянського суспільства законопроекти.

РЕАЛІЗАЦІЯ ТА МОНІТОРИНГ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Прийнята у 2008 р. SWRSO передбачає деталізований механізм моніторингу, а також переліки конкретних заходів та цільових показників, які мають оцінюватись і щодо яких має подаватись відповідна звітність. У цьому документі визначаються 4 пріоритетних напрямки і для кожного напрямку передбачені конкретні заходи. В якості прикладу у наведеній нижче вставці показана розбивка пріоритетів та заходів.

4.3.1. Стратегічні пріоритети та заходи

Пріоритет 1: Активні, свідомі громадяни, активні місцеві громади

Пріоритет 2: Сильні неурядові організації в ефективній державі

Пріоритет 3: Розвиток НУО для соціального залучення

Пріоритет 4: Розвиток соціального підприємництва

4.3.2 Пріоритет 2: Сильні неурядові організації в ефективній державі

Діяльність 2.1 Зміцнення сектору НУО в якості партнера державної адміністрації

Діяльність 2.2 Рівні можливості для ОГС – підтримка інфраструктурного розвитку третього сектору

Діяльність 2.3 Покращення якості управління у сучасній державній адміністрації

Діяльність 2.4 Просування соціального діалогу як форми участі громадськості

4.3.3. Цільові показники діяльності

Діяльність 2.1 Зміцнення неурядового сектору

Підтримка розбудови соціальних структур НУО, включаючи розвиток професійних працівників НУО, їхніх членів та волонтерської бази,

Підтримка ініціатив третього сектору у сфері саморегулювання для підвищення прозорості їхньої діяльності,

Зміцнення фінансової та організаційної сталості НУО, особливо у фінансуванні громадянських ініціатив (створити систему можливостей отримувати державне фінансування за певних умов, шляхом проведення інвестицій, які плануються і реалізуються третім сектором та ув'язуються з виконанням державних завдань),

Моніторинг законодавства, що впливає на організаційний розвиток НУО,

Підтримка розвитку дослідних установ та підвищення відповідної кваліфікації організацій громадянського суспільства.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ПОЛЬЩА

У документі також визначаються конкретні індикатори, але вони пов'язані з трьома загальними стратегічними цілями, а не з індивідуальними пріоритетними напрямками/заходами/цільовими показниками (з ними можна ознайомитись у Додатку PL– 04). Як можна бачити, ці «цільові показники» досі залишаються доволі загальними, так що визначати конкретні результати для кожного цільового показника доведеться відповідальним за реалізацію особам.

МІНІСТР ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Цей міністр відповідає за загальну координацію реалізації Стратегії, зокрема, він/вона відповідає за:

- Координацію роботи, пов'язаної з підготовкою та реалізацією Оперативної програми Фонду громадянських ініціатив на 2009 – 2013 рр.,
- Підготовку періодичної звітності щодо Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство від 24 квітня 2003 р.,
- Підготовку регулярного поновлення SWRSO,
- Моніторинг реалізації SWRSO,
- Дворічний звіт про реалізацію SWRSO, що подається до Ради міністрів,
- Створення Координаційного комітету SWRSO, управління його діяльністю та надання комітету документів для моніторингу SWRSO,¹⁹⁸
- Участь у роботі з програмного планування структурних фондів ЄС на 2007 – 2013 рр. у зв'язку з підтримкою ОГС, особливо що стосується Оперативної програми людського капіталу на 2007 – 2013 рр. (ОПНС)
- Виконання завдань, пов'язаних з реалізацією ОПНС (що стосується підтримки ОГС).

Міністр проводить моніторинг реалізації SWRSO і звітує про це Раді міністрів раз на два роки. Такі звіти також подаються до Ради суспільно корисної діяльності. Стратегія має переглядатись кожні 4 роки.

Стратегія передбачає джерела інформації для моніторингу та реалізації, які стануть основою для дворічного звіту:

«Звіт готується міністром у справах соціального забезпечення, на основі інформації, що збирається Міністерством праці та передається центральній адміністрації, місцевим органам влади та бенефіціарам Оперативної програми Фонду громадянських ініціатив».

Звіт включає аналіз проведеної діяльності та вироблені на подальший період рекомендації, включно з такою інформацією:

- Результати реалізації Закону від 24 квітня 2003 р. (на основі періодичних звітів Міністерства праці про виконання Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство)
- Результати реалізації Оперативної програми людського капіталу на 2007 – 2013 рр., що стосуються визначених у SWRSO напрямків,
- Результати реалізації Оперативної програми Фонду громадянських ініціатив
- Результати діяльності Фонду НУО в рамках фінансового механізму ЄЕЗ та норвезького фінансового механізму на 2004 – 2009 рр. (за інформацією, отриманою від Міністерства регіонального розвитку),

¹⁹⁸Схоже, що цей комітет аналогічний Комітету суспільно корисної діяльності.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ: ПОЛЬЩА

- Результати діяльності Фонду неурядових організацій в рамках швейцарського фінансового інструменту (за інформацією, отриманою від Міністерства регіонального розвитку)
- Результати реалізації Програми розвитку сільських районів на 2007 – 2013 рр., що стосується визначених у SWRSO (за інформацією отриманою від Міністерства сільського господарства та розвитку сільських районів)
- Інформація про стан та перспективи розвитку громадянського суспільства, отримана за допомогою досліджень, аналізу та від експертів,
- Інформація про прогрес у координації дій, пов'язаних з реалізацією SWRSO, а також будь-які запропоновані рішення щодо її покращення, вироблені у процесі консультацій з громадськістю.

Як можна бачити, існує широке коло ресурсів даних для моніторингу і ключову роль у забезпеченні їхньої корисності відіграватиме координація.

3. Інструменти та критерії, що застосовуються національним урядом для моніторингу розвитку сектору

ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Крім розглянутих вище механізмів моніторингу не існує іншого офіційного моніторингу розвитку громадянського суспільства. Асоціація Klon/Jawor¹⁹⁹ регулярно проводить огляди сектору та співпраці між урядом та НУО. За інформацією польських експертів у сфері ОГС, ці огляди є найбільш прийнятним джерелом інформації про сектор; навіть центральне статистичне бюро користується інформацією та базою даних асоціації Klon/Jawor для оцінки розвитку сектору. Інші ОГС, такі як Інститут громадських справ, також проводили деталізовані огляди у певних сферах (наприклад, щодо впливу Закону про суспільно корисну діяльність на надання державних послуг), але вони проводяться нерегулярно і в залежності від доступності фінансування.

РЕЄСТР

Національний офіційний реєстр підприємств REGON також відіграє свою роль у моніторингу розвитку сектору, збираючи дані про зареєстровані ОГС. Реєстр REGON – це постійно поновлюваний банк інформації про суб'єктів економічної діяльності у країні. Розмішений на сайті центрального статистичного бюро,²⁰⁰ реєстр REGON (серед іншого):

- дає загальну характеристику підприємств²⁰¹ – суб'єктів економічної діяльності у країні за такими аспектами: територіальна належність, власність, типи діяльності, правова форма, тощо,
- дозволяє підготувати перелік адрес діючих підприємств,
- дає основу для створення баз/банків даних підприємств,
- є головним джерелом даних для статистичних оглядів.

Реєстрація у реєстрі REGON є обов'язковою вимогою для всіх юридичних осіб, так що ОГС також реєструються, а базова інформація про них збирається та поновлюється. В той же час, крім можливості отримання загальної картини зареєстрованих організацій, ці дані не піддаються подальшому аналізу на регулярній основі.

¹⁹⁹Klon-jawor - це одна із найстаріших ОГС Польщі, ресурсний центр, очолюваний провідними польськими дослідниками, який підтримує базу даних НУО, web-сайт для НУО і виконує декілька дослідних проектів та оглядів ОГС і громадянського суспільства. Спочатку його підтримувала американська приватна фундація, а останнім часом він підтримується польськими фундаціями і отримує кошти від урядових контрактів. Завдяки досвіду своїх керівників, Klon-Jawor проводить високопрофесійні огляди, які користуються довірою з боку зацікавлених сторін. Див. більш детальну інформацію на сайті: www.klon.org.pl

²⁰⁰http://www.stat.gov.pl/bip/regon_ENG_HTML.htm

²⁰¹Включаючи всіх юридичних осіб, а відповідно також і ОГС.

НАЙВАЖЛИВІШІ ПРАКТИКИ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК СЕКТОРУ

У доповіді встановлений ряд зразків кращої практики у сфері реалізації та моніторингу урядових стратегій у зв'язку з ОГС та розвитком громадянського суспільства, які узагальнюються у главі «Загальне резюме результатів». Із цих зразків кращої практики у доповіді намагаються відокремити декілька особливо важливих через їхній вплив на реалізацію урядових стратегій та на розвиток сектору взагалі.

Огляди сектору з метою отримання поглибленого та узгодженого уявлення про ситуацію. Важливо, щоб з самого початку стратегія опиралась на поглиблене розуміння поточної ситуації у громадянському суспільстві та у секторі ОГС, яке поділяють ключові зацікавлені сторони. Для досягнення цієї мети більшістю урядів були проведені масштабні огляди сектору у процесі розробки політики, щоб зібрати поточні актуальні дані (замість того, щоб опиратись лише на наявну інформацію). Крім того, такі дані необхідно публічно обговорити, а їхнє тлумачення необхідно узгодити у колі ключових зацікавлених сторін (звичайно ними будуть ОГС, уряди та парламенти). Це ключова необхідна умова для утворення єдиної позиції для цілей та завдань, а також для забезпечення належності цього процесу залученим сторонам. Типовим прикладом є неоднозначне тлумачення концентрації потенціалу ОГС у столицях та великих містах: якщо дані вказують, що – припустимо – 80% від загальних надходжень ОГС припадає на долю лише 20% організацій, то це може вказувати на необхідність змін, так щоб більша частка державних ресурсів спрямовувалась на зміцнення малих ОГС; а з іншого боку це може бути «нормальною» диференціацією у секторі у процесі розвитку, так що ці 20% мають підтримуватись для забезпечення більшої сталості.

Цілеспрямованість стратегій за допомогою бачення, чітко визначених цілей та індикаторів. Іншою важливою умовою для успішної реалізації та моніторингу є стратегічне спрямування політики, щоб ресурси можна було концентрувати та координувати задля досягнення цілей. Може здаватись, що для цього необхідні чітко визначені, придатні для оцінки завдання та конкретні індикатори, але в дійсності, схоже, що настільки ж важливим (якщо не більш важливим) є наявність чітко визначеного та широко поширеного спільного бачення загальної мети, на досягнення якої і спрямована стратегія.

В якості прикладу можна звернутись до різниці між реалізацією британської угоди та польського закону про суспільно корисну діяльність. Фактично, обидва ці політичні інструменти переслідують одну і ту ж мету - розширити залучення ОГС до надання послуг на місцевому рівні. В той же час, у випадку угоди існувало переконливе бачення та система цінностей, які були запропоновані урядом і зрештою «просочилися» до місцевих органів влади; застосовані урядом для досягнення цих результатів інструменти також вказували, що ця концепція є важливою і не обмежується лише «заповненням формулярів». Крім того, ОГС також були віддані цій справі і залучались до неї, вони тиснули на місцеву владу і допомагали їй у виконанні угоди. З іншого боку, польський закон також створив нову правову базу і чітко визначені процедури для замовлення місцевими органами влади суспільно корисної діяльності; але не докладали зусиль для поширення бачення, як це зробив британський уряд. Це призвело до проблем у досягненні бажаних результатів.

Об'єднані комітети для забезпечення взаємної довіри. Практика різних країн переконливо свідчить, що у випадку наявності об'єднаних комітетів або рад, які займаються реалізацією та моніторингом стратегій (якщо вони справді працюють), з часом досягаються реальні результати. Об'єднані комітети допомагають встановити довіру у відносинах між ключовими гравцями з різних сторін; а довіра - це ключова умова не тільки для розробки пов'язаної з ОГС політики, але (навіть більшою мірою) і для її реалізації. Така форма є дуже безпосереднім механізмом взаємної підзвітності, який є основою для успіху у досягненні спільних узгоджених цілей завдяки спільній відповідальності. Зрозуміло, що ця форма має свої потенційні ризики, наприклад, ризик відокремлення ОГС, які входять до рад, від решти ОГС сектору, або ж небезпека перетворення на неформальний форум для роботи у своїх інтересах, але цього можна уникнути за допомогою прозорої процедури виборів або призначення та механізмів звітності.

НАЙВАЖЛИВІШІ ПРАКТИКИ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК СЕКТОРУ

Механізми фінансування повинні мати стратегічну спрямованість та унікальну творення залежності. Розповсюдженою практикою майже в усіх розглянутих країнах є створення спеціального механізму фінансування для підтримки ОГС в якості складової реалізації політичних пріоритетів. Як свідчить досвід, якщо ці механізми спрямовуються на підтримку меншої кількості ОГС і з більш стратегічним спрямуванням (як у Хорватії та Естонії), то вони користуються більшим визнанням та підтримкою ніж у випадку країн (наприклад, Угорщини), які вирішили підтримували майже всі ОГС, для забезпечення більш «справедливого» розподілу державних ресурсів. Крім того, у випадку підтримки меншої кількості більш цілеспрямованих проектів, буде простіше розробити відповідний механізм моніторингу, як це робиться у Данії, де ОГС дотримуються практики «допоміжної звітності». Одним із серйозних ризиків, пов'язаних із запровадженням такого механізму фінансування є те, що він легко може призвести до розвитку залежності від урядового фінансування (так саме як закордонне фінансування, яке він часто намагається замінити). Нещодавно проведені дослідження у Хорватії та в Угорщині вказують на певний рівень залежності серед отримувачів грантів з таких фондів і їм необхідно обмірковувати питання про запровадження практики, спрямованої на скорочення чи запобігання такої залежності (наприклад, обмеживши кількість років для можливої підтримки ОГС з фонду, обмеживши частку бюджету ОГС, яка може підтримуватись, тощо.)

Для оцінки реального впливу необхідно проводити незалежний аудит. Практика показує, що країни найчастіше проводять оцінку індикаторів результатів та (у деяких випадках) індикаторів наслідків. Лише у декількох випадках проводиться оцінка реального впливу політики. У таких випадках (Велика Британія, Данія, Угорщина) такі дослідження проводить незалежна установа – це може бути незалежне державне агентство (аудиторська палата), або ж приватний підрядник (ОГС у Великій Британії та Данії). Аналіз впливу потребує спеціальної кваліфікації у сфері оцінки, а відповідних спеціалістів не завжди можна знайти серед урядовців або ж навіть серед ОГС; в той же час, такі оцінки важливі не тільки для встановлення результатів проведення політики, але зрештою і для визначення того, чи витрачались державні кошти у доцільний спосіб.

Ефективна координація реалізації та моніторинг має ключове значення. Приклад Великої Британії демонструє, що координація дій відповідальних за реалізацію органів - це більш ніж просто запитувати інформацію у різних дійових осіб та відслідковувати їхню діяльність, пов'язану з політичними пріоритетами. Як можна бачити, у Великій Британії звіти та рекомендації різних залучених сторін (включаючи сторони приватного сектору) проходять комплексний та постійний процес перегляду, який забезпечує проведення подальших дій та остаточний аналіз впливу таких рекомендацій. Загальний моніторинг координується компетентним міністром (Бюро громадянського суспільства). У цій доповіді наводяться декілька прикладів, які показують, як координаційний орган може ефективно опиратись на результати, звіти та рекомендації окремих державних установ або ОГС, щоб забезпечити прогрес у досягненні узгоджених цілей.

Ефективні форуми ОГС можуть посилювати належність процесу та підвищувати довіру серед ОГС. У тих країнах, де уряди або парламенти мають можливості для щорічного безпосереднього обговорення результатів своїх стратегій, ця практика, схоже, позитивно впливає на загальний рівень довіри серед зацікавлених сторін. Як вже відзначали у загальних результатах, форуми - це ключовий механізм залучення до обговорення найбільш важливих поточних питань та узгодження рішень/ідей для їхнього вирішення. Форуми ОГС мають також і символічне значення - вони демонструють відданість уряду або законодавців справі досягнення цілей співпраці. Головний ризик, який потрібно враховувати у зв'язку з форумами - вони не повинні мати формального характеру і мають відкривати реальні можливості для внеску ОГС та вільних дебатів.

НАЙВАЖЛИВІШІ ПРАКТИКИ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК СЕКТОРУ

Спеціалізовані сайти забезпечують доступ до інформації та є ефективними платформами для спілкування. Практично в усіх країнах Інтернет застосовується як один із головних інструментів моніторингу. У більшості країн існують спеціалізовані Інтернет-сторінки, де можна знайти ключові політичні документи і вони є головними платформами для спілкування з сектором ОГС у зв'язку з цими документами. ОГС можуть слідкувати за важливими подіями, проектами та можливостями для фінансування, пов'язаними з реалізацією політики; крім того, на цих сайтах розміщують також і моніторингові звіти. Таким чином, ці сайти забезпечують доступ до інформації і сприяють участі у процесі розробки та реалізації політики.

Потрібно заохочувати виконання серед установ державної адміністрації. Оскільки керівні документи реалізації політики у сфері громадянського суспільства звичайно не мають юридично обов'язкового характеру і не передбачають санкцій за невиконання, то особливою проблемою є стимулювання установ державної адміністрації (міністерств, відомств, місцевих органів влади) до дотримання передбачених такими документами принципів та вказівок. У багатьох випадках спочатку дотримання забезпечується через початкову зацікавленість, новизну політики та передбачених нею інструментів; але з часом, коли політика втрачає привабливість (наприклад, у зв'язку з більш серйозними проблемами, такими як фінансова криза) зацікавленість державної адміністрації у дотриманні вимог політики може скорочуватись. У таких випадках державні установи можуть обмежуватись наданням формальної звітності (підхід «заповнення формулярів») без реального залучення або підтримки ОГС. Деякі уряди намагалися вирішити цю проблему, у цьому відношенні особливо заслуговує на увагу приклад Великої Британії, де навіть підтримують парасолькову організацію ОГС для викриття випадків недотримання і надання допомоги ОГС для досягнення ними своїх цілей у відносинах з відповідними державними установами.

УРОКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Цей розділ доповіді присвячений узагальненню ключових уроків та рекомендацій на основі оглядів окремих країн, загальних результатів та найважливіших зразків практики.

1. Необхідні вихідні дані. Можна контролювати лише щось заплановане, а для цього необхідно визначити, що буде контролюватись і на якій стадії (коли, де) починається процес моніторингу. Відповідно, процес наскрізної оцінки громадянського суспільства необхідно розпочинати під час розробки або перегляду профільних стратегій, щоб забезпечити наявність адекватних вихідних даних, які дозволять уряду встановити реалістичні та вимірювані цільові показники на наступні роки.
2. Потрібен план моніторингу та оцінки. Як свідчить практичний досвід розглянутих країн, шанси для успіху подальшого моніторингу та оцінки політики будуть набагато більшими, якщо політичний документ (або відповідний план реалізації) включає деталізований розділ з питань моніторингу та оцінки; у такому випадку відповідні завдання можна буде включити до річних робочих планів відповідальних сторін. Ці плани мають передбачати вищу відповідальну особу, а також інші органи, залучені до реалізації (наприклад, міністерства) та їхні завдання, пов'язані з моніторингом та оцінкою і (найважливіше) дані, які вони мають збирати і надавати у звітності протягом року.
3. Оцінка впливу - це більше ніж моніторинг результатів та наслідків. Моніторинг результатів (наприклад, кількість зареєстрованих ОГС за новим законом про суспільно корисну діяльність) та наслідків (наприклад, якою мірою нові зареєстровані суспільно корисні організації отримали передбачені цим законом пільги) не призводить автоматично до отримання інформації, необхідної для оцінки впливу. Щоб належним чином оцінити вплив політики уряду необхідно проводити це як окремих процес, краще за все доручивши його проведення незалежній державній або приватній установі, яка володіє необхідною для цієї складної справи кваліфікацією (наприклад, аудиторській палаті або незалежному аналітичному центру).
4. Ефективність моніторингу суттєвою мірою залежить від потенціалу державної адміністрації. Як можна бачити на прикладі розробки останніх версій стратегій громадянського суспільства у декількох країнах, якість планів моніторингу, а також якість реалізації збільшилася зі зміцненням потенціалу відповідних державних адміністрацій у сфері моніторингу та оцінки. Завдяки приєднанню до ЄС, у більшості нових країн-членів ЄС (а також у Хорватії) співробітники міністерств отримали підготовку і вже усвідомлюють різницю між трьома рівнями результатів (наслідки, результати, вплив), розуміють відповідні індикатори та логічну структуру як засіб для встановлення кореляції між ними.²⁰² На жаль, цей підхід може також призвести до дуже технічного уявлення про оцінку прогресу, коли головна увага приділяється скоріше досягненню індикаторів, а не загальної мети. Хоча це безумовно є складною справою, але співробітникам державної адміністрації необхідно знайти баланс між технічною кваліфікацією та більш глибоким розумінням ролі та «доданої вартості» громадянського суспільства, щоб мати можливість реально оцінювати прогрес.
5. Залучення ОГС та належність процесу ОГС - це ключ до успіху. Той факт, що ОГС залучаються до головних органів реалізації та моніторингу урядової політики по відношенню до ОГС майже в усіх розглянутих країнах, все як такий свідчить про важливість їхньої участі. В той же час, таке залучення ОГС повинно забезпечувати їхню реальну участь, яка допомагає досягти загальних політичних цілей, воно не повинно бути самоціллю (див. також урок № 7).

²⁰²ЄС застосовує конкретний інструментарій для розробки, моніторингу та оцінки стратегій та проектів, з яким можна ознайомитись на сайтах різних генеральних директоратів. До двох найвідоміших інструментів належать Управління проектним циклом http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm та Логічна структурна основа http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/lib_too_dpm_two_en.pdf; але доступний цілий ряд інструментів, наприклад http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/index_en.htm

6. Довіра має значення. Як вже казали раніше, довіра - це ключовий фактор для успіху у реалізації політики. Як можна бачити, у тих країнах, де існує конструктивна постійна взаємодія між представниками сектору ОГС та уряду/парламенту, механізми моніторингу працюють більш регулярно та суттєво. (І навпаки, якщо існує недовіра, то звітність зазвичай перетворюється на більш формальну справу.) Потрібно також розглянути і інший додатковий фактор - значення також має і довіра у відносинах між самими ОГС: співпраця розвивається краще у тих країнах, де ОГС більш організовані та довіряють створеній на основі членства парасольковій організації представляти свої інтереси у різних політичних процесах (Велика Британія, Естонія, Латвія). Відповідно, пропонується якомога ширше застосовувати у процесах реалізації та моніторингу інструменти та методи для зміцнення довіри (наприклад, об'єднані робочі групи, участь у заходах інших сторін, доступ до інформації, прозору звітність, тощо).
7. Успішна співпраця та успішна реалізація політики - це різні речі. Хоча ефективна співпраця є необхідною передумовою для успішної реалізації політики, вона не є єдиним фактором. Якщо б це дійсно було правдою, то уряду та ОГС достатньо було б лише зібратись разом та про все домовитись. За винятком тих випадків, коли розвиток або покращення механізмів співпраці належить до політичних цілей, співпраця повинна проводитись з огляду на політичну мету, яка має досягатись спільними зусиллями. Відповідно, може виявитись оманливою, наприклад, практика міністерств звітувати про рівень залучення ОГС без конкретизації результатів такого залучення з огляду на ефективність проведення політики. Але, оскільки остання справа є більш складною, то, схоже, що зазвичай так і обмежуються наданням звітності про рівень залучення ОГС.
8. Без ресурсів не обійтись. І нарешті, але що не менш важливо, необхідно виділяти достатні ресурси і на реалізацію політики, і на сам моніторинг. Плани моніторингу та оцінки мають включати бюджетну колонку з чітко виписаними ресурсами. Якщо цього не зробити, то можна прогнозувати, що суттєвого моніторингу проводитись не буде (як це, наприклад, відбувалося в Угорщині, де індивідуальні міністерства мали звітувати про свої плани дій - так звітність дає певну цікаву інформацію, але нічого не каже про загальний прогрес у реалізації політики). З іншого боку, моніторинг може виявитись дуже дорогою справою, особливо у випадку проведення оцінки впливу. Таким чином, дуже важливо проводити аналіз ефекту та витрат для деяких методів моніторингу. У Великій Британії, наприклад, за результатами аналізу ефекту та витрат, після 6 років діяльності уряд припинив роботу експертних груп зі стану сектору, які давали дуже корисну інформацію.

УРОКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Рекомендації:

- Ввести в дію плани моніторингу та оцінки.
- Забезпечити наявність вихідних даних для індикаторів за допомогою проведення цільового дослідження у процесі розробки або перегляду державної політики.
- Забезпечувати участь ОГС та інших залучених зацікавлених сторін у розробці та реалізації не тільки самої політики але також і плану її реалізації та моніторингу.
- Запровадити об'єднаний орган реалізації та моніторингу для забезпечення постійного спілкування та розвитку довіри у відносинах між ключовими зацікавленими сторонами.
- Застосовувати різноманітні інструменти та методи для зміцнення довіри у процесі реалізації та моніторингу, щоб забезпечити добру волю та ефективні відносини між дійовими особами уряду та ОГС.
- Проводити підготовку співробітників органів державної адміністрації та ОГС, які приймають участь у моніторингу, для оволодіння технічною кваліфікацією та концептуальним розумінням процесу моніторингу.
- Забезпечити ефективну координацію дій всіх залучених сторін, так щоб можна було скористатись результатами їхньої діяльності у процесі реалізації та моніторингу для комплексного процесу аналізу та для вироблення подальших дій.
- Забезпечити збирання не тільки кількісних, але також і якісних даних у процесі моніторингу (це може включати такі прості дії як заповнення ОГС форми оцінки після участі у якомусь заході) (Додаток GEN-01).
- Забезпечити, що проводиться не тільки моніторинг, але також і оцінка (за допомогою процесів на основі участі, форумів та незалежних оцінок впливу).
- Підтримувати та враховувати дані, інформацію та аналіз недержавних сторін, оскільки вони можуть давати іншу точку зору для оцінки результатів.
- Виділяти достатні ресурси як на реалізацію політики, так і на її моніторинг.
- Забезпечити стратегічну спрямованість механізму фінансування, розробленого для реалізації стратегії (включаючи шляхи для скорочення довготермінової залежності від такого механізму).
- Забезпечити наявність стимулів або інших методів для заохочення виконання з боку державних адміністрацій.

ІНТЕРНЕТ-РЕСУРСИ

Загальні	<p>http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss1/special_2.htm - ICNL - співпраця між урядовими структурами та НУО</p> <p>http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol3iss4/special_5.htm - загальна інформація про угоди</p> <p>http://icnl.org/knowledge/library/index.php - ICNL - Інтернет-бібліотека</p>
Хорватія	<p>http://www.uzuvrh.hr/UserFiles/Code%20of%20good%20practice_SG-MDx3.pdf – кодекс зразків кращої практики виділення коштів</p> <p>http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Nacionalna_Strategija_ENG.pdf - національна стратегія ОГС</p> <p>http://www.uzuvrh.hr/page.aspx?pagelD=78 – Бюро співпраці з ОГС</p> <p>http://www.civicus.org/new/media/Croatia_country_report_English.pdf - Civicus - доповідь про Хорватію</p> <p>http://www.aed.org/News/Stories/crongo.cfm - програма CroNGO AED/USAID</p> <p>http://www.ceraneo.hr/index.php - Ресурсний центр НУО</p>
Чехія	<p>http://neziskovky.cz/_dataPublic/attachments/48ef03863112b56e999d2434fe2991f4/stat_NNO_tabulka_1990_2010.pdf - дані НУО</p> <p>http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol2iss2/art_5.htm - чеська модель недоторканого капіталу</p> <p>http://www.mvcr.cz/mvcren/article/ria-guidelines.aspx - MBC, вказівки RIA</p> <p>http://www.vlada.cz/en/ppov/rnno/basic-information-45510/ - Урядове бюро у справах неприбуткових організацій</p> <p>http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/jednaci_rad_RVNNO.pdf - Статут Ради</p> <p>http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu_sat?mylang=EN – Допоміжний рахунок</p> <p>http://aa.ecn.cz/img_upload/65636e2e6e6e6f2e2e2e2e2e2e2e2e2e/Analyza_participace_NNO_CR.pdf - ОГС у процесі прийняття рішень</p> <p>http://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/informace-o-stavu-plneni-priorit-a-opatreni--uve-denych-ve-strategicke-casti-zhodnoceni-koncepcie-podpory-rozvoje-neziskoveho-sektoru-74136/ - оцінка концепції розвитку</p>

ІНТЕРНЕТ-РЕСУРСИ

Данія	<p>http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1366 - статистика</p> <p>http://www.worldvolunteerweb.org/fileadmin/docs/old/pdf/2002/DNK011201_charter_volunteer.PDF - Хартія співпраці</p> <p>http://www.euroresources.org/guide/donor_profiles/dk_denmark.html - Данська політика у сфері розвитку</p> <p>http://www.netpublikationer.dk/um/9218/html/chapter06.htm - стратегія (міжнародний розвиток)</p> <p>http://english.sm.dk/social-issues/civil-society/Sider/Start.aspx - стратегія (внутрішня)</p> <p>http://um.dk/en/danida-en/partners/civil-society-organisations/ - DANIDA - організації громадянського суспільства</p> <p>http://www.docstoc.com/docs/41879092/DANISH-NGO-IMPACT-STUDY - дослідження впливу данських НУО</p> <p>http://um.dk/en/danida-en/results/eval/eval_reports/?start=4 - оціночні звіти DANIDA</p> <p>http://www.docstoc.com/docs/43754753/Nonprofit-Profile-Denmark - неприбутковий сектор у Данії</p> <p>http://www.alnap.org/pool/files/ngo_funding_denmark.pdf - фінансування ОГС - оцінка</p>
Естонія	<p>http://www.siseministerium.ee/?lang=en – МВС</p> <p>http://213.136.40.7/wp-content/uploads/21-ekak_process.pdf - процес ЕКАК</p> <p>http://www.spes.lazio.it/volontariatoeuropa/inglese/5Estonia.pdf - доповідь PRAXIS</p> <p>http://legislationline.org/topics/subtopic/18/topic/1/country/33 - естонські ОГС</p> <p>http://ec.europa.eu/citizenship/eyv2011/doc/National%20report%20EE.pdf – волонтерство</p> <p>http://www.ngo.ee/node/206 - NENO - провідна ОГС</p> <p>http://www.rik.ee/commercial_register - реєстрація ОГС</p>
Велика Британія	<p>http://www.ecnl.org.hu/dindocuments/216_UK%20Code%20on%20Consultation.pdf – практика консультацій</p> <p>http://nvs.sagepub.com/content/32/3/415.full.pdf - Угода - велика картина</p> <p>http://www.compactvoice.org.uk/resources - Інтернет-платформа нової угоди</p> <p>http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47210/0025762.pdf - план реалізації шотландської угоди на 2003-2006 рр.</p> <p>http://www.statisticsauthority.gov.uk/ - британська статистика</p> <p>http://www.nscsesurvey.com/about/ - огляд Ipsos Mori</p> <p>http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/big-society-bank-launched - Банк великого суспільства</p> <p>http://www.hmrc.gov.uk/charities/gift_aid/basics.htm - GiftAid</p> <p>http://www.ecnl.org.hu/dindocuments/219_UK%20Compact%20on%20Government%20NGO%20Relations.pdf - стара угода</p> <p>http://www.biglotteryfund.org.uk/ - Національний лотерейний фонд</p> <p>http://www.charity-commission.gov.uk/ - Комісія у справах благодійних організацій</p>

ІНТЕРНЕТ-РЕСУРСИ

Угорщина	<p>http://www.nfu.hu/ - Національне агентство розвитку</p> <p>http://www.nca.hu/?page=webtext/show&wte_code=english – Національний громадянський фонд</p> <p>http://nonprofit.hu/ - Інтернет-вузол ОГС</p> <p>http://www.ecnl.org/ - Ресурсний центр неприбуткового права</p> <p>http://www.kormany.hu/en - уряд Угорщини</p> <p>http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,115776&_dad=portal&_schema=PORTAL – статистика</p>
Латвія	<p>http://www.mfa.gov.lv/en/policy/4641/4642/4649/ - Політика інтеграції</p> <p>http://www.nvo.lv/files/Cooperation_Memorandum_Latvia.pdf - Меморандум про співпрацю</p> <p>http://www.nvo.lv/recourse.php?lang=en – Ресурсний центр ОГС</p> <p>http://www.nvo.lv/files/Cooperation_Saeima_-_NGOs.pdf - співпраця між ОГС та Парламентом</p> <p>http://www.bapf.org/BAPP-LV_2005-7_Strategy.pdf - Латвійська стратегія ВАРР</p> <p>http://www.bsngoforum.org/ginfo.php - Форум балтійських ОГС</p>
Польща	<p>http://wiadomosci.ngo.pl/x/48124;jsessionid=F382338DDCF2ADFA558C3D250E42B21B – Інтернет-вузол ОГС</p> <p>http://www.stat.gov.pl/bip/regon_ENG_HTML.htm - статистика</p> <p>http://www.pozytek.gov.pl/The,Civil,Society,Operational,Programs,605.html?PHPSESSID=2df3899464b34d6c7a2291cc1d14d8a2 – департамент суспільно корисної діяльності</p> <p>http://www.pozytek.gov.pl/Law,534.html – Закон про суспільно-корисну діяльність</p> <p>http://klon.org.pl/ - ОГС Klon Jawor</p> <p>http://www.gdynia.pl/eng/the/city/hall/4584_.html - Міська рада Гдині, кращі зразки муніципальної практики</p>



*Empowered lives.
Resilient nations.*

ПРООН Україна

Кловський узвіз, 1
Київ, 01021, Україна
Тел.: +38(044) 253-93-63
Факс: +38(044) 253-26-07
www.undp.org.ua

Проект ПРООН «Розвиток громадянського суспільства»

<http://csdp.org.ua>