ИЗВЕШТАЈ ОД КОНСУЛТАЦИИТЕ СО ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ (ГО) ЗА КРИТИЧНИТЕ ЗАКОНОДАВНИ ПРАШАЊА ПОВРЗАНИ СО ЗАКОНОТ ЗА ЗДРУЖЕНИЈА И ФОНДАЦИИ

I. Обем, облик и цел на консултациите

Проектот за техничка поддршка за подобрување на овозможувачката средина за граѓанските организации во Република Северна Македонија финансиран од ЕУ (Проектот) на **12-ти** и **13-ти декември 2022 година**, организираше **четири консултативни тркалезни маси** на конкретни теми, релевантни за тековниот процес на изготвување амандмани на Законот за здруженија и фондации (ЗЗФ).

Целта на консултациите беше да се обезбеди вклучување и учество на претставниците на граѓанските организации (ГО) во процесот на изготвување амандмани преку добивање на нивниот придонес (во форма на коментари, сугестии и мислења), за четири конкретни теми, идентификувани во Акцискиот план за Стратегијата за соработка со и развој на граѓанското општество 2022 – 2024 како цели на планираните измени на ЗЗФ. Четирите теми вклучуваа:

1. Законско признавање на други форми на здружување;
2. Овозможувачко опкружување за граѓанските организации;
3. Организации од јавен интерес; и
4. Заштита на непрофитниот карактер.

Целите на консултациите беа да се идентификуваат и да се дискутира за:

- основните причини за проблемите и предизвиците поврзани со четирите теми;
- последиците од одржувањето на статусот кво (т.е. не правење никакви промени); и
- потенцијалните политички опции (и регулаторни и нерегулаторни) за решавање на клучните проблеми.

Проектот **ја нагласува потребата и корист од пошироки консултации во сите фази на процесот на донесување закони**. Тоа е клучен предуслов за обезбедување инклузивност, учество и сопственост над реформите. Овие четири консултативни тркалезни маси можат да послужат како солидна почетна точка за подготовка на првичната нацрт верзија на амандманите. Сепак, креаторите на политиките мораат да обезбедат постојана и ефикасна консултација и транспарентност во следните фази од процесот.

Тркалезните маси беа организирани во форма на хибридни настани, со што се овозможи учество лично и онлајн (преку Zoom). Тркалезните маси беа отворени за сите заинтересирани учесници. На консултациите присуствуваа над 30 претставници на ГО. Консултациите беа најавени преку јавен повик за учество објавен на 5 декември на веб-страницата на Проектот и на www.nvosorabotka.gov.mk, како и преку мејлинг листите на Граѓанскиот ресурсен центар.

Извештајот дава сумиран преглед на клучните точки за кои дискутираа учесниците, за секоја тема одделно. Завршува со општи согледувања и препораки за процесот и предизвиците што треба да се решат во наредниот период за да се подобри квалитетот на законодавството.

II. Преглед на клучните точки за дискусија

Сесија 1: Законско признавање на други форми на здружување (12.12.2022, 10:00 – 12:00 часот)

1. Граѓанските организации во Северна Македонија работат во различни законски облици. Некои од овие ГО не се регистрирани во ниеден од облиците утврдени со ЗЗФ[1]. Овие субјекти се недржавни[2] и непрофитни независни субјекти, преку кои луѓето се организираат за да ги остваруваат заедничките цели и идеали[3]. Пример[4] за таков облик се **приватните непрофитни научни или истражувачки институти**, регистрирани согласно Законот за научно-истражувачка дејност.

2. Искуството од изминатите десет години покажа дека овие „**други облици на организации**"секогаш не се препознаваат како ГО. Ова понекогаш го прават донаторите (во помала мера) или, што е позагрижувачки, доста често го прават Владата и другите јавни тела. Вообичаена практика е јавните повици за придонес или консултации со ГО да **ги исклучуваат облиците на организации кои не се регистрирани во согласност со ЗЗФ[5]**. Останатите облици на ГО исто така се исклучени од државното финансирање. Овој пристап не е во согласност со дефиницијата за ГО како што е дадена во DG NEAR Насоки за поддршка на ЕУ за граѓанското општество во регионот на проширување 2021-2027.

3. За постоењето на овој проблем можат да се наведат неколку причини. Една од нив, релевантна за ЗЗФ, е употребата на чадор терминот **„организација"** за покривање на сите облици регулирани со ЗЗФ[6]. Ваквиот термин резултира со потесно разбирање на неговото значење и исклучување на другите облици на граѓански организации чиј статус е регулиран со други закони. Сепак, **останува општиот проблем со признавањето на граѓанскиот сектор како карактеристичен облик на организација, различен од јавните тела и претпријатија.**

4. Една од опциите за по инклузивен ЗЗФ е да се разгледа промената на неговото име кое моментално опфаќа само здруженија и фондации. Името треба да подразбира дека има повеќе од овие два облика на организација. Доколку оваа опција не е прифатлива, законот може барем да ја пропише дефиниција на поимот ГО. Ова може да се направи со наведување дека **другите законски облици, воспоставени според други закони, можат да се сметаат за ГО доколку ги исполнуваат бараните критериуми**. Критериумите мораат како минимум да ја вклучуваат неповрзаноста со државата и непрофитниот карактер итн. Таквата дефиниција потоа треба да се користи во сите други закони, политики и документи кога се однесуваат на ГО.

5. Неформалните групи треба да се признаат, но тие мора да имаат некои основни правила и структура. **Треба да се избегнува наметнување непотребни и непропорционални обврски на неформалните групи**. Признавањето е важно заради **нивното вклучување во процесот на креирање политики, како и за државното финансирање.** Одредбите не треба да бидат премногу прескриптивни, за да се регулира нивната внатрешна структура. Дополнително, ЗЗФ треба да го дефинира и терминот грас-рут организација

[1] Здруженија, фондации, сојузи на организации и организациски облици на странски организации.
[2] Организации кои не се поврзани со или со кои не раководи владата.
[3] На пример: политички, културни, религиозни, еколошки, образовни, општествени или други интереси и идеали.
[4] Други примери можат да вклучуваат: професионални комори, синдикати, задруги, религиозни групи итн.
[5] На пример, последниот Повик на Секретаријатот за европски прашања за пријавување на заинтересирани граѓански организации за создавање на регистар/база на граѓански организации за консултации во процесот на преговори за пристапување во ЕУ, како и Повикот за придонес во подготвувањето на Програмата на Владата за 2023 година го ограничуваат пријавувањето/влезот **исклучиво за ГО регистрирани во согласност со ЗЗФ**.
[6] Види: Член 3 став 1 од ЗЗФ.

This project is funded
by the European Union

A project implemented
by a consortium led by: CPM

бидејќи во изминатите неколку години овој термин многу често се користи, а неговото значење не е баш јасно.

Сесија 2: Овозможувачко опкружување за граѓанските организации (12.12.2022, 12:00 – 14:00 часот)

1. ЗЗФ **не прецизира никакви конкретни обврски за државните органи за создавање и поддржување поволна овозможувачка средина за работа и развој на ГО.** Но, постојат неколку исклучоци во однос на можноста за поволен даночен и царински третман (во согласност со посебни закони), можноста за државно финансирање, како и законската основа за делегирање на јавни овластувања на ГО. Сепак, сите овие мерки се покажаа како несоодветен придонес за подобрување на овозможувачката средина.
2. **ЗЗФ треба да пропише опипливи должности за Владата (вклучувајќи ги министерствата) и единиците на локалната самоуправа за подобрување на овозможувачката средина за ГО.** Овие обврски можат да се инкорпорираат или во посебно поглавје или како посебни одредби распоредени во различни поглавја од законот. Со ваквите одредби во ЗЗФ, законодавецот ќе изрази и операционализира **заложба за поддршка на растот и развојот на ГО** како клучни компоненти на секој демократски систем. И покрај тоа што некои од овие мерки можат да бидат поставени со политики, подзаконски акти или други незадолжителни акти, искуството покажа дека кога не се засноваат на закон, нивното спроведување во голема мера зависи од политичката волја и контекстот.
3. ЗЗФ треба да ги постави темелите за ефективен систем за државно финансирање на ГО кој ќе може да ја поддржи одржливоста на ГО. **ЗЗФ треба да формира посебен Фонд за поддршка на ГО, како посебен и независен правен субјект** (Фондот). Фондот треба да обезбеди оперативна финансиска поддршка на ГО. Освен Фондот, ЗЗФ исто така треба **да ги постави основните правила за планирање, доделување, склучување договори и следење на сите државни средства што им се даваат на ГО** (вклучително и за конкретни проекти/активности).
4. ЗЗФ исто така треба да содржи **обврска за Владата да усвои, спроведе и следи Стратегија за развој на граѓанското општество**. Би требало да ги обврзува надлежните органи буџетски да ги обезбедат потребните средства за нејзино спроведување, како и да воведат ефикасен механизам за следење. Како дел од Стратегијата мора да се изготви јасен план за активности со рокови и индикатор за успешност. Другата опција што работната група треба да ја разгледа (за измена на ЗЗФ) е делегирање на овластувањата за донесување таква Стратегија на Собранието, а не на Владата. Ова би можело да помогне да се осигура дека граѓанското општество останува независно од политичките влијанија.
5. **Учеството на ГО во процесите на консултации и донесување одлуки може да се зголеми доколку тоа стане задолжително како јасна законска обврска.** Една потенцијална алтернатива како може да се постигне тоа, како што е планирано во Стратегијата, е со подигање на законската сила на незадолжителниот Кодекс за најдобри практики за учество на граѓанското општество во процесот на креирање политики т.е. тој да се направи задолжителен подзаконски акт. ЗЗФ треба да постави законска основа за донесување на овој подзаконски акт и да делегира надлежност на конкретниот државен орган што треба да го донесе.

6. Основите за формирање и работа на Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество (Советот) треба да се поставаат во ЗЗФ **за да се зголеми независноста на Советот од Владата**. ЗЗФ треба да ја регулира само улогата на Советот, функцијата и општите правила за неговиот состав. Треба да се остави другите прашања да се регулираат со подзаконски акти. Во законот треба да има обврска за Владата или друго министерство задолжително да се консултира со Советот за сите прашања што имаат влијание врз ГО.
7. Овозможувачката средина за развој на ГО треба особено **да ги таргетира помалите ГО кои работат на локално ниво**. ЗЗФ треба да го признае ова и да го постави како критериум при определувањето на видовите мерки за поддршка. Еднаквата географска распределба исто така треба да биде еден од критериумите за државно финансирање.
8. ЗЗФ како посебен закон може подетално да ја специфицира другата поддршка што централната и локалната власт би можеле да им ја пружат на граѓанските организации, како што се пакет даночни олеснувања, ослободување од специфични такси и трошоци (на пр. административни такси, такси за регистрација итн.), како и користење на имот во државна или општинска сопственост.

3. Организации од јавен интерес (13.12.2022, 10:00 – 12:00 часот)

1. Статусот „од јавен интерес“ воведен со ЗЗФ во 2012 година не стана функционален во практиката. Фактот што само шест граѓански организации го добија овој статус во период од 12 години е повеќе од доволен за да укаже на суштинскиот недостиг во осмислувањето на статусот што ја спречува неговата операционализација.
2. Проблемот е предизвикан од **значителната разлика помеѓу правата и привилегиите на организациите од јавен интерес (ОЈИ) и нивните соодветни одговорности и должности**. Од една страна, ЗЗФ не предвидел никакви посебни привилегии/поволности за ОЈИ. Иако ЗЗФ го признава правото на „дополнителни“ даночни и царински олеснувања, ниту законите за оданочување ниту за царина не поставуваат никакви придобивки за ОЈИ. Не беа воведени ниту повластици за државно финансирање или доделување на користење имот во државна сопственост. Од друга страна, се испречува сложената и долготрајна процедура за добивање на статусот, строгите (а понекогаш и доста нејасни) критериуми што треба да се исполнат, обврската за надзор, известување и надворешната ревизија што треба да бидат покриени од средствата на ОЈИ. Во такви околности, ***за ГО не постои поттик да се стекнат со статусот иако се занимаваат со активности од јавен интерес.***
3. Поради неуспехот во операционализацијата на статусот на ОЈИ, ЗЗФ не прави важна разлика помеѓу **организациите кои работат за поголем јавен интерес и организациите кои работат за потесни групни интереси** (на пр. професионални организации, здруженија на производители итн.). Иако и двата облика на здружување се легитимни и треба да бидат заштитени, државата има право да го ограничи преференцијалниот третман само за ГО кои работат за јавен интерес.
4. Постојат две опции за решавање на проблемот. Првата е **да се задржи статусот на ОЈИ со реформа на: правата и привилегиите, критериумите, постапката и телото за одлучување**. Втората опција е **да се укине статусот на ОЈИ и да се замени со поддршка за активности/функции од јавен интерес**. И за двете опции постојат издржани аргументи *за* и *против*. Внимателното разгледување на двете алтернативи, во отворен,

инклузивен и транспарентен процес, е од клучно значење за да се идентификува најадекватниот пристап.

5. **Првата опција (задржување и реформирање на статусот на ОЈИ)** ја поддржуваат ГО со статус на ОЈИ. Според нив, одземањето на статусот е чекорење по линијата на најмал отпор. Со укинувањето на статусот нема да се постигне ништо. Критериумите за стекнување на статусот да не бидат строги, да се рационализира процедурата за стекнување на статусот и да се преиспита улогата на Комисијата која на Владата ѝ го предлага добивањето таков статус. На пример, се предлагаат следниве критериуми: i. секоја организација од јавен интерес мора да има двостепен систем на одлучување; ii. транспарентност и iii. мораат да постојат механизми за спречување на конфликт на интереси. **Наместо да се стекнат со статусот, ОЈИ може само да бидат запишани во регистар, врз основа на нивниот статут и докажаното искуство во работењето.** Кога сме кај правата, **во ЗЗФ можат да се предвидат: пакети од различни даночни ослободувања, предност при државното финансирање, приоритет на користење државен или општински имот, неплаќање такси за регистрација, пристап до Службен весник итн.**

6. Клучниот аргумент во корист на втората алтернатива (укинување на статусот на ОЈИ и негова замена со поддршка за активности од јавен интерес) е дека ако во изминатите 12 години засегнатите страни не изразиле волја да го поддржат статусот на ОЈИ, тогаш малку е веројатно дека и со законски измени ќе биде поинаку. **ЗЗФ треба да ги одреди областите на политиките кои ќе се сметаат дека се од поголем јавен интерес и да утврди процедура за регистрација на ГО кои работат во овие области.** Самиот факт што граѓанските организации се во регистарот треба да биде доволен за да се квалификуваат за ослободувањата и повластиците. Дополнително, треба да се **усогласат постојните даночни ослободувања кои веќе постојат во даночното законодавство за да се обезбеди дека организациите кои вршат дејност од јавен интерес добиваат одредени олеснувања за извршување на таквите задачи.**

7. Покрај дефинирањето што е дејност од јавен интерес, **неопходно е да се дефинира и како и кој ќе одлучува дали активностите се или не се од јавен интерес**. Бидејќи оваа околност повлекува и право и обврска. Во однос на тоа кој, тешко дека даночните власти ќе се согласат да бидат тие што одлучуваат дали одредена организација или активност е од јавен интерес или не. Ова прашање мора да се реши во ЗЗФ.

8. Една од предложените опции е дека Одделението за соработка со невладини организации при Генералниот секретаријат на Владата може да води таков регистар. Врз основа на упис во регистарот, може да има посебни бенефиции за регистрираните организации. Со годишните извештаи граѓанските организации ќе покажат дека работеле во јавен интерес.

4. Заштита на непрофитниот карактер (13.12.2022, 14:00 – 16:00 часот)

1. Законската регулатива треба да прави **појасна разлика помеѓу непрофитните правни лица и профитните правни лица**. Неразбирањето на специфичностите на непрофитните организации резултира со прекумерна регулација и непропорционален товар за ГО. Илустративен пример за ова недоволно разбирање претставува обврската за плаќање поскапа електрична енергија (т.н. индустриска струја) иако граѓанските организации не работат за профит.

2. Неопходно е да се има **законска рамка која ќе го поттикне спроведувањето на економските активности неопходни за поддршка на основното работење на ГО и остварување на нивната цел**. Оваа рамка треба да биде флексибилна бидејќи придобивките од работата на ГО се далеку поголеми од придобивките од ограничувањето на нивната можност за вршење економски активности.

3. Во практиката беше идентификуван проблемот со **распределбата на преостанатите средства на ГО по престанувањето со работа**. Некои статути вклучуваат одредба дека во случај на престанување, преостанатите имот и средства ќе бидат распределени меѓу основачите, членовите или други лица поврзани со членовите на ГО. Ова не е во спротивност со принципот на непрофитност. Проблемот го предизвикуваат изготвувачите на Статути кои не го читаат и не го разбираат законот во целост. Решението од гледна точка на законот е едноставно – треба да се прошири примената на одредбата за доделување средства на организации од јавен интерес (член 54 став 3) за да ги опфати и другите организации.

4. **Повеќето субјекти кои моментално работат како социјални претпријатија се регистрирани како здруженија.** Во рамките на Министерството за труд и социјална политика во тек е процес за изработка на посебен Закон за социјално претприемништво. Во најновата верзија (која не е доставена до јавноста), нацрт-текстот предвидува можност секое правно лице кое исполнува одредени критериуми да се стекне со статус на социјално претпријатие. Поради ова, неопходно е да се осигури дека двата закони се усогласени и да не се попречува нивното спроведување.

III. Општи согледувања и препораки

Од содржината на дискусијата и придонесот на ГО на четирите консултативни тркалезни маси, можат да се извлечат следните општи согледувања и препораки:

- Четирите консултативни тркалезни маси докажаа дека измената на ЗЗФ, особено во областите идентификувани во Акцискиот план на Стратегијата, **е сложена и напорна задача без можност за инстант (брзи) правни лекови**. Овој закон има влијание врз еден цел сектор и сите избрзани и непромислени измени ќе имаат негативно влијание врз овозможувачката средина за ГО воопшто. **За успешен закон потребен е транспарентен, инклузивен и педантен процес на изготвување на измените**.
- **Невидливоста на ГО како таканаречен трет сектор**, различен од бизнисите поради нивната непрофитна природа и од Владата поради приватниот карактер на здруженијата, во неколку наврати беше истакнувана како прилично сериозен проблем. Последиците од оваа „невидливост“ можат да се видат во различни области. Од даночниот третман, преку различните административни процедури до недостигот на колективен договор за вработените во ГО, едноставно затоа што не спаѓаат ниту под колективниот договор за јавниот ниту под оној за приватниот сектор.
- Друго важно преостанато прашање е тоа што **ЗЗФ не обезбедува законска основа за разликување на организација која следи строго тесен групен интерес (на пример конкретна професија или занает) и организација кои дејствува во јавен интерес**. Иако една од намерите на статусот на ОЈИ била токму оваа, факт е дека ЗЗФ потфрлил во тоа. **Без разлика дали една организација дејствува во јавен интерес или не, не треба да биде предмет на непропорционално долга управна постапка и инспекции.**

- Две многу важни области **бараат многу потемелен и по инклузивен консултативен процес: улогата и статусот на Советот** и **реформата на системот на државно финансирање.** Првиот е директно поврзан со потребата од структуриран дијалог помеѓу ГО и Владата, додека вториот е клучен за одржливо граѓанско општество.

- Динамиката на процесот на изготвување на измените на ЗЗФ зависи од динамиката на другите тековни процеси на изготвување закони кои имаат преклопувачки предмет за регулирање. Од исклучителна важност е сите предложени измени од страна на работната група добро да се разгледаат и да се усогласат со другите работни групи или надлежните министерства пред да се подготви првиот нацрт-текст на законот. Во најмала рака, мора да се воспостави врска помеѓу ЗЗФ и следните закони:

  - ***Законот за донации и спонзорства*** – дефиницијата за активности од јавен интерес, без разлика дали статусот на ОЈИ останува или не, треба да се усогласи, а критериумите и механизмите за утврдување дали одредени граѓански организации/дејности се од јавен интерес треба да бидат идентични (на пр. Како организациите од јавен интерес/дејностите од јавен интерес ќе бидат признати како такви; дали ќе постои државен орган кој би го утврдил тоа; кој би бил тој орган; каква би била постапката за добивање сертификат или сличен документ итн.).

  - ***Законот за социјално претприемништво –*** ЗЗФ не треба да биде рестриктивен во однос на обемот и видовите на економски активности што ГО би можеле да ги извршуваат бидејќи на тој начин тие можат да ја обезбедат својата одржливост. Но, неопходно е да се воведат заштитни мерки кои ќе спречат директна и индиректна распределба на економската добивка меѓу основачите, работодавачите и членовите на органите на управување. Овие заштитни мерки треба да се усогласат меѓу двата закона.

  - ***Законот за задругите –*** Во 2019 година, во верзијата објавена на ЕНЕР од страна на Министерството за економија беше предложено регулирање на задругите како *доброволно здружение на физички и правни лица здружени за остварување на своите економски, социјални, културни и други потреби, во заедничка сопственост и демократски управувано*. Треба да се расчисти дали евентуалното усвојување на овој закон би можело да има ефект или ќе зависи од соодветните измени на ЗЗФ.

- Бидејќи Стратегијата предвидува трансформација на **Кодексите за добри практики и за двете, учеството во креирањето политики и државното финансирање во задолжителен подзаконски акт**, се наметнува прашањето која е правната основа за донесување такви задолжителнни подзаконски акти. Надлежноста за донесување таков подзаконски акт мора да биде делегирана на одреден државен орган (на пример, Владата или одредено министерство) со закон донесен од Собранието. Со оглед на тоа што ЗЗФ ќе претставува правна основа за подзаконскиот акт за државно финансирање, треба да се земе предвид дека ЗЗФ треба да ја постави и правната основа за подзаконскиот акт за учество на ГО во процесите на креирање политики.