



О.В. Позняк*

ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСУВАННЯ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Серед основних джерел фінансування третього сектора України на сьогоднішній день виділяють: державну допомогу, пожертви приватного бізнесу, приватні пожертви, іноземне фінансування та допомогу, членські внески. Чинним законодавством¹ дозволяється також одержання доходів від основної та неосновної діяльності неприбуткових організацій (далі НПО), пасивних доходів таких організацій. Проте, згідно висновків аналітичної роботи діяльності НПО Центром інновацій та розвитку, серед перешкод розвитку неприбуткових організацій в Україні чільне місце посідає брак ресурсів, насамперед, фінансових².

²² Всемирная история экономической мысли. В 6 т. / МГУ им. М.В. Ломоносова; гл. редкол: В.Н. Черковец (гл. ред.) и др. – М.: Мысль, 1987. – Т. 1. – С. 214.

© Позняк О.В., 2005

* аспірант Національної академії державної податкової служби України

¹ Докл. див.: Про внесення змін до Закону України „Про оподаткування прибутку підприємств”: Закон України від 24.12.2002р. № 349-IV; Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. № 435-IV.

² Винников О. Неприбуткові організації: ресурси та оподаткування. – К.: Центр інновацій та розвитку, 2002. – С.5.



Діяльність НПО міцно закріпилася як невід’ємна складова у формуванні соціальної політики країн Європи та США. Об’єктивні передумови соціальної взаємодії суб’єктів економічних відносин — влада, бізнес, громадськість — склалися і в Україні. Динаміка міжсекторіальної кооперації визначається продовженням процесів децентралізації повноважень державної влади, стрімким зростанням економічної ваги НПО, розширенням національної філантропії з одночасним згортанням допомоги міжнародних фінансових фондів, що призводить до зміщень у структурі фінансового забезпечення НПО. Розгортання цих процесів привертає все більшу увагу дослідників до вивчення взаємовідносин бізнес-структур з неприбутковим сектором та індивідуальної філантропії, залишаючи поза увагою державний сектор. Однак, рівень державного забезпечення функціонування НПО у 2002 р. за даними Міжнародного центру політичних досліджень досяг 13% та зайняв третє місце після грантової допомоги міжнародними фондами (26%) та пожертв приватного бізнесу (19%)³. Саме тому, предметом нашого дослідження обрано державне фінансування діяльності НПО.

Основні завдання статті вбачаємо у розкритті сутності і механізмів взаємодії державного та неприбуткового секторів, обґрунтуванні значущості та міцності цього зв’язку, структуризації такої взаємодії та пошуку перспективних шляхів її розвитку з опорою на іноземний досвід.

Закладення основ кооперації українського уряду та квазі-НДО (недержавні організації) почалося у 90-х роках ХХ сторіччя. Ця взаємодія характеризувалася низьким рівнем державного фінансування соціальних послуг неприбуткових організацій. Бюджетні витрати за даними декларацій неприбуткових організацій коливалися на рівні 10-15 мільйонів євро на рік. Частка державного фінансування неприбуткових організацій ніколи не перевищувала 12-13%, що складає 0,1% ВВП України⁴. Для порівняння: навіть у сусідніх східноєвропейських країнах цей показник сягав від 22% у Словаччині до 45% у Румунії (40% у Чехії та 34% в Угорщині). Рівень Західної Європи досягає 40-60% загальних надходжень до недержавного сектора. Годі й казати що, візьмемо, у Нідерландах, держава через проекти НДО перерозподіляє приблизно 12% ВВП країни⁵.

Стратегічним підходом державного фінансування в Україні визначено “бюджетно-програмний”, що закріплено в Законах України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 р. № 2017-III і “Про державне прогнозування та розроблення програм соціального та економічного розвитку” від 23.03.2000 р. № 1602-III. Така “програмація” у якості механізму реалізації стратегії соціального партнерства на нашу думку не несе в собі раціонального та дієздатного механізму. Причинами на наш погляд виступають слабко поставлена робота з оцінки програм, створення функціональних механізмів їх реалізації, коректування та контролю за їх виконанням незалежними експертами. Саме формування ефективних механізмів соціальної взаємодії НКО з органами державної влади сприятиме проведенню реалістичної соціальної реформи.

Світова практика виділяє три узагальнені моделі взаємодії держави та організацій третього сектора. Перша модель — індивідуалістська (Великобританія, Швейцарія) — НДО виконують незалежну від державних структур виробничу та комунікативну функції щодо ведення соціальної роботи. Держава у відношенні до громадської та благодійної роботи приймає позицію невтручання і обмежується виконанням деяких загальнообов’язкових функцій. Розподіл фінансування, таким

³ Hnat V., Houmenyuk O., Wyatt M., Zahkarchenko E. Nonprofit governance practices in Ukraine. – K.: International centre for policy studies, 2003. – С.19.

⁴ Vinnikov O. NGO-Government Partnership in Ukraine // SEAL. – Winter 2003-Spring 2004. – Vol. 6. – №3. – P.39.

⁵ L. Salomon et. al. The Johns Hopkins Comparative Non-Profit Project <www.jhu.edu/~ccss>.

⁶ Неурядові організації: Досвід Сполученого Королівства. / Британська Рада в Україні. – К., 1998. – С.19.



чином, в Англії набуває наступного вигляду: 88% бюджету громадських організацій становлять вклади приватних осіб, 7% — корпорацій і лише 5% — з різних фондів⁶. Друга модель — європейська (Австрія, Італія, Бельгія, Німеччина, Франція, Хорватія), в якій роль держави значно більш розширена. Держава бере участь у стимулюванні економічного зростання, забезпечує програми соціального захисту та фінансує інвестиційні проекти. Уряд створює різноманітні фонди (Національна фундація в Хорватії, Суспільний фонд в Чехії, Національний громадський фонд в Угорщині) та веде їх фінансування з видатків бюджету. Реалізація проектів ведеться у тісній співпраці з великими громадськими організаціями шляхом створення спеціальних рад соціального партнерства як на державному, так і на регіональному рівнях. Прикладами такого неокорпоративного партнерства може стати створення Урядової Ради з питань НДО (Чехія, 1995 р.), Парламентського комітету для підтримки громадських організацій (Угорщина, 2003 р.), Ради з питань громадських справ (Польща, 2003 р.). Третя модель — північна (Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція, Нідерланди) — організації третього сектора спеціалізуються на вираженні інтересів соціальних груп і лобюванні, а надання соціальних послуг залишається пріоритетом держави.

Соціальне кооперування в Україні також потребує інституалізації партнерських відносин з метою захищеності від будь-яких несприятливих наслідків політичних змін. Проте, оформлення цього процесу законодавчим актом на державницькому рівні, на нашу думку, є передчасним, приймаючи до уваги брак досвіду місцевих адміністрацій у сфері делегування соціальних послуг, не затверджений остаточно Податковий кодекс, перехідні тенденції у бюджетному процесі в Україні. Але, місцеве законодавство повинно стати функціональною основою співробітництва місцевих адміністрацій та неприбуткових адміністрацій.

Створенню ринку послуг НПО сприяє також законодавче закріплення в більшості європейських країн відрухування частини державних доходів на користь НПО. Йдеться про прийнятий в Угорщині, Словаччині, Польщі, Литві, Румунії закон одного відсотка, яким передбачено вираховувати 1-2% з податку на доходи фізичних осіб та підприємств на діяльність неприбуткових організацій. Національний громадський фонд Угорщини (створений у 2003 р.), завдання якого включають розподіл ресурсів відповідно до цілей неприбуткових організацій, виділення стратегічних напрямів фінансування, планує направляти на потреби НДО приблизно 23 млн. євро щорічно зібраних в рамках закону одного відсотка⁷.

Ланцюгове розповсюдження практики запровадження закону одного відсотка на все більшу кількість країн призвело до оформлення так званої концепції “процентної філантропії”. Переваги такої концепції заключаються у децентралізації управлінських рішень держави та чіткому визначенні спрямування частини податків; можливості беззбиткової благодійності особливо в країнах з низьким рівнем доходів; зростанні громадського інтересу до суспільно корисної діяльності; створенні нового джерела доходів для НДО; підвищенні прозорості діяльності НДО і податкових органів, а отже й позитивного іміджу держави.

З прийняттям Бюджетного кодексу в Україні також розпочався процес формування законодавчого поля діяльності НДО та створення відповідної інфраструктури. Бюджетним кодексом було заборонено організацію будь-яких так званих урядових фондів, крім таких в рамках державного та місцевого бюджетів. Одночасно Кабінетом Міністрів України разом з Світовим банком організовано у 2000 р. Фонд соціального інвестування з метою залучення НДО до стратегічного планування та фінансування соціальної діяльності. На сьогодні Кабінетом Міністрів

7 Hungary's National Civil Fund: Building on the 1% Law // <<http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=HI-SE-10-03-1.html>>.



ведеться робота по створенню дорадчої колегії з участю представників НДО на всіх ланках виконавчої влади.

Перехід від патерналістської економічної політики до ринкових відносин висуває питання щодо якісних характеристик залежності громадських організацій від державного фінансування. З метою їх оцінки автором проведено анкетне опитування 74 українських громадських організацій різних організаційно-правових форм, відібраних за територіальною ознакою. Дослідження проведено за даними діяльності громадських організацій Київській області. Вибір цього регіону обумовлено порівняно високою громадською активністю та відсутністю суто промислового спрямування інтересів громадян. Рівень активності респондентів склав приблизно 35%. Домінуючий тип фінансування громадських організацій (не менше 50% доходу) визначено як групувальну ознаку. В результаті одержано шість структурних груп, по яких громадські організації розподілено наступним чином:

1. 15,4 % організацій фінансуються більше ніж на половину іноземними донорами;
2. 23,1 % складають благодійні внески підприємств;
3. 30,8 % — благодійні внески приватних осіб;
4. 7,7 % фінансування надходить з державних та місцевих фондів;
5. 15,4 % — членські внески;
6. 7,7 % — змішана форма фінансування.

Опитування проводилося згідно анкети, у першому розділі якої розташовані запитання щодо базової інформації по досліджуваним громадським організаціям — організаційно-правова форма, розмір доходів та прибутку організацій. Другий блок опитування включав деякі оцінні аспекти низки проблем, які постають перед громадськими організаціями, та перспективні напрямки їх розвитку. *Завдання дослідження* було спрямовано на встановлення кореляційного зв'язку між типами фінансування громадських організацій та стратегіями їх розвитку. *Методом дослідження* обрано аналіз відповідностей (обробка даних методами багатомірної статистики проводилася в статистичному пакеті Statistica 5.5). З метою дослідження висувалися такі гіпотези:

1. *залежності від державної політики*: проблеми діяльності громадських організацій, напрямки та стратегія їх розвитку знаходяться у прямій залежності від джерел фінансування та регіональних особливостей території, на якій вони розташовані. Проте, попри деякі відзнаки, загальна стратегія фінансування громадських організацій єдина і є у значній мірі залежною від державних/місцевих фондів;

2. *залежності від джерельної бази*: коливання змінних в залежності від типу доходів. Тобто, організації, які мають пряме фінансування з державних/місцевих фондів, є найбільш залежними від державної політики; організації з непрямим типом державного фінансування є залежними у меншій мірі та організації, які фінансуються коштом приватного сектору економіки, — найменш залежні;

3. *залежності від механізмів фінансування*: припущенням стала взаємозалежність ефективності механізмів соціального партнерства та рівня фінансування з державних фондів.

Результати аналізу першої координації, яка розмежовує фінансування НДО з державних (1 група організацій) та комерційних й приватних джерел (2 група організацій) представлено у вигляді таблиці.



Таблиця

Порівняльна оцінка проблем функціонування, перспектив розвитку, стратегій діяльності НДО в залежності від типу фінансування

Перша група організацій	Друга група організацій
I. Проблемні аспекти діяльності НДО:	
1. недостатність бюджетних надходжень або надходжень з місцевих фондів; 2. труднощі у залучення волонтерської праці; 3. висока конкуренція з боку бізнес-структур; 4. невизначеність державної стратегії щодо НДО.	1. недостатність бюджетних надходжень або надходжень з місцевих фондів; 2. бюрократичний тиск владних структур; 3. невизначеність державної стратегії щодо НДО; 4. невизнання досягнень організації.
II. Думка НДО щодо деяких економічних аспектів їх діяльності:	
1. надзвичайна залежність НДО від податкової політики; 2. необхідність використання досвіду комерційних структур.	1. підвищення податків значно вплине на діяльність НДО; 2. необхідність використання досвіду комерційних структур; 3. відчутна недовіра влади щодо якості послуг НДО; 4. схвальна оцінка діяльності НДО у суспільстві.
III. Стратегічні напрямки розвитку:	
1. звернення до політики економії; 2. встановлення політичних контактів; 3. збільшення фінансування за рахунок бюджетних та благодійних коштів.	1. звернення до політики економії; 2. збільшення фінансування за рахунок бюджетних та благодійних коштів.

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки. Аналіз джерел фінансування громадських організацій цілком відкидає припущення про збереження державного типу фінансування громадських організацій України як провідного. Втім результати дослідження показали, що джерела надходження фінансових ресурсів громадських організацій виявилися формуючим елементом вираження проблем їх функціонування, стратегічних напрямків розвитку і політики керівників НДО. Зважаючи на спорідненість головних тенденцій взаємозалежності ресурсної бази та фінансової політики громадських організацій, як-то: брак фінансових ресурсів та пошук додаткових джерел їх поповнення, невизначеність політики держави щодо неприбуткових організацій як у законодавчому, так і у соціально-економічному полі, значний податковий тиск на фінанси НДО тощо, розбіжності все одно існують. Фінансова політика організацій першої групи більше зорієнтована на реалізацію державних механізмів фінансування. Проте, безсумнівним є процес подальшої комерціалізації таких громадських установ.



Незважаючи на поступове реформування обох гілок: державної та комерційної у напрямку стимулювання надання фінансової допомоги НПО, на сьогодні вони майже рівноважні. Тоді як інвестиції та благодійницька допомога іноземних фондів й досі набуває першорядного значення. Однак її питома вага у загальному обсязі фінансування НДО з часом зменшується. За умови незначного зростання рівня фінансування та нестабільності надходжень з інших джерел така тенденція має негативний характер. Так само, низькопродуктивною є підтримка діяльності НДО за рахунок членських внесків.

Дослідники Українського інституту соціальних досліджень виділяють такі характеристики спільної діяльності уряду та неприбуткових організацій в Україні: відсутність системності, кон'юнктурність, вибірковий протекціонізм, прояви корупції⁸.

Узагальнюючи розглянуті аспекти взаємовідносин державного та некомерційного секторів, логічно виділити механізми їх спільної діяльності в Україні:

1. соціальне обслуговування;
2. державне соціальне спонсорство;
3. стимулювання соціальної активності прямим фінансуванням;
4. соціальне заохочення недержавних спонсорів;
5. соціальні стандарти та гарантії;
6. лобіювання.

Позитивно оцінюючи державну децентралізацію у сфері соціального забезпечення, утім слід зосередити увагу на хибності її природи. Це твердження знаходить прояв, насамперед, у тому, що неприбуткові організації, перебравши на себе певні функції держави, не мають організованої належним чином інфраструктури та правової основи діяльності. З іншого боку, як свідчать аналітичні дані, устремління до кооперативного співробітництва є одностороннім. Уряд з свого боку виконує незначний обсяг статистичних робіт щодо функціонування неприбуткових організацій та здійснює фінансування за залишковим принципом зі спеціального фонду. Високими залишаються і витрати на адміністрування соціальної політики. Хоча вони й утримуються на рівні 0,2 – 1,5% від загального обсягу фінансування, все ж таки є значними з точки зору надання реальних послуг та допомоги, які в бюджеті Міністерства праці та соціальної політики складають не більше 10% від загального фінансування⁹.

Перспективними напрямками покращення кооперативних взаємовідносин між урядом та НДО на нашу думку виступають:

1. Прийняття за основу політики спільної стратегії та відхід від побудови відносин за принципом від проекту до проекту.
2. Підвищення рівня організації роботи представників влади (уряду) для забезпечення ефективного партнерства з недержавними організаціями, що включає низку заходів:
 - узгодження принципів роботи уряду і міністерств з НДО;
 - спрямування співпраці на задоволення суспільних інтересів, а не інтересів певного відомства;
 - налагодження каналів спілкування між урядом та НДО;
 - кооперування зусиль у напрямку залучення додаткових ресурсів;

8 Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М.Ф. Шевченко, В.А. Головенько, Ю.М. Галустян та ін. – К.: Український інститут соціальних досліджень, 2001.–С.156.

9 Панцир С. Фінансування соціальної політики // <http://www.parliament.org.ua/index.php?action=budget&id=11&ar_id=152&as=0>.



— підвищення досвіду ведення консультативної роботи з питань громадянського суспільства та досягнення чіткої регламентації відповідальності за надання консультацій.

3. Активізація роботи у напрямку вирішення виконавчих проблем. До таких відносяться: обмеженість прозорості (в особливості щодо питання розподілу громадських фондів), не додержання вимог підзвітності, заполітизованість відносин уряд — НДО.

4. Прийняття єдиного закону регулюючого взаємовідносини уряд — неприбуткові організації на державному рівні.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
Державних фінансів Національної академії
державної податкової служби України
(протокол № 3 від 28 січня 2005 року)*

