

NVO un valsts sadarbības politika un prakse Eiropā: salīdzinošā analīze

Ziņojums
2004. gada 18. marts

Nilda Bulēna (*Nilda Bullain*) un Radosta Toftisova (*Radost Toftisova*),
Eiropas Bezpeļņas organizāciju likumu izstrādes centrs

Ievads

Šis ziņojums ir sagatavots, lai sniegtu eiropiskas perspektīvas fonu PHARE projektam "Pilsoniskās sabiedrības attīstība Latvijā — pilsoniskās sabiedrības attīstības stratēģijas izstrāde" (EuropeAid/115919/D/SV/LV). Tā mērķis ir informēt par to, kāda politika un prakse valsts un NVO sadarbības jomā pastāv pašreizējās ES dalībvalstīs, valstīs, kas gatavojas iestāties ES, un citās Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs, kā arī sniegt šīs politikas un prakses analīzi.

Projekta darba grupa mūs lūdza izstrādāt salīdzinošu pārskatu par tālāk minētajām četrām jomām, kas ir ļoti svarīgas sekmīgai projekta realizācijai:

1. Dažādās valstīs pastāvošu institucionālu pārvaldes mehānismu apraksts, ar kuru palīdzību tiek veicināta pilsoniskas sabiedrības izveide.
2. NVO un sabiedrisko iniciatīvu finansējuma mehānismi valsts un pašvaldības līmenī, ieskaitot tiešās un netiešās finansēšanas metodes, grantu piešķiršanas sistēmas, subsīdijas, finansējuma novirzīšanas sabiedriskās funkcijas; sīkāk salīdzinātas organizācijas, kas nodarbojas ar pakalpojumu sniegšanu, un interešu aizstāvības organizācijas.
3. Pārskats par politiku reglamentējošiem dokumentiem, kādi dažādās valstīs ir pieņemti, lai veicinātu pilsoniskas sabiedrības izveidi (labākie piemēri Eiropā).
4. Austrumeiropas valstu valdību politika, kas tiek īstenota, lai palīdzētu NVO iekļauties ES politikas veidošanā (piemēram, formulējot valsts nostāju un sadarbojoties ar citām Eiropas organizācijām); līdzfinansējuma un iepriekšēja finansējuma iespēju nodrošināšana, kas ļautu NVO piedalīties ES projektos.

Ņemot vērā šos jautājumus, ziņojums iedalīts četrās pamatnodaļās, kurās apskatīti (i) sadarbības politikas pamatvirzieni, (ii) sadarbībā iesaistītās institūcijas, (iii) finansējums un (iv) iestāja ES. Mēs centāties izcelt labāko praksi, kā arī mācīties no neveiksmīgiem piemēriem, apskatīt gan inovatīvus, gan tradicionālus risinājumus un iekļaut ziņojumā samērā plašu informāciju, lai pēc tam varētu izvēlēties labākās idejas kādā konkrētā jomā.

Eiropas Bezpeļņas organizāciju likumu izstrādes centrs strādā, lai sekmētu pilsoniskas sabiedrības pastāvēšanai labvēlīgu likumdošanas aktu vidi Eiropā, attīstot kompetenci un palielinot kapacitāti attiecībā uz juridiskiem jautājumiem, kas ietekmē pilsoniskas sabiedrības organizācijas un cilvēku iesaistīšanos sabiedriskajā un politiskajā dzīvē. Autori cer, ka šajā dokumentā ietvertā informācija un dotie atzinumi palīdzēs rast optimālus risinājumus, kas ļaus Latvijas pilsoņiem un NVO pilnvērtīgi iesaistīties pilsoniskas sabiedrības veidošanā.

SATURS

I.	NVO un valsts sadarbības institucionālās struktūras analīze	4
I.1.	Parlaments	4
I.2.	Valdība	5
I.3.	Ministrijas	5
I.4.	Padomes, apvienotās komisijas	6
I.5.	Aģentūras un iestādes	7
I.6.	Kvazi NVO	7
I.7.	Īpašas institūcijas	8
I.8.	Vietējās sadarbības formas	9
	<i>I.8.1. Inovatīvi vietējās sadarbības piemēri</i>	10
I.9.	NVO pārstāvniecības jautājums	13
II.	Valdības līmeņa finansējuma politikas un NVO un sabiedrisko iniciatīvu mehānismu analīze ¹⁴	
II.1.	Vispārīgi apsvērumi par NVO atbalsta politiku	15
II.2.	Apsvērumi par tiešā atbalsta sniegšanu NVO	16
	<i>II.2.1. Pakalpojumu sniegšana</i>	16
	<i>II.2.2. Tādu pakalpojumu tiešās finansēšanas principi un mehānismi, kuri jānodrošina valstij</i>	18
	<i>II.2.3. Interese aizstāvības organizācijas</i>	19
II.3.	Tiešās valdības atbalsta formas	20
	<i>II.3.1. Subsīdijas</i>	20
	<i>II.3.2. Granti</i>	21
	<i>II.3.3. Valsts pasūtījums</i>	23
	<i>II.3.4. Normatīvais atbalsts</i>	24
	<i>II.3.5. Taloni</i>	24
II.4.	Sadarbības politikas apsvērumi netiešā atbalsta gadījumā	26
	<i>II.4.1. Sabiedriskā labuma darbības</i>	26
	<i>II.4.2. Nodokļu atvieglojumi</i>	26
II.5.	Netiešā atbalsta formas	27
	<i>II.5.1. Valsts īpašuma izmantošana bez maksas vai par samazinātu samaksu</i>	27
	<i>II.5.2. Atbrīvojumi no ienākuma nodokļiem</i>	28
	<i>II.5.3. Nodokļu atvieglojumi labdarības veicināšanai</i>	29
	<i>II.5.4. Tā dēvētais 1% nodokļa mehānisms</i>	29
II.6.	Kopējie ieteikumi "NVO finansēšanas vadlīnijām": kas valstij jāņem vērā, ieviešot NVO finansēšanas sistēmu?	30
III.	Eiropas NVO un valsts sadarbības struktūras analīze: sadarbības politiku reglamentējošie dokumenti (SPRD)	34
III.1.	Kas ir NVO un valsts sadarbības politiku reglamentējošie dokumenti?	34
III.2.	Kāpēc ir svarīgi izstrādāt SPRD?	34
III.3.	Kādi mēdz būt SPRD?	35
III.4.	Kādus jautājumus SPRD apskata?	36
III.5.	Kas un kā "ratificē" (pieņem, akceptē) SPRD?	38
III.6.	Ko var mācīties no SPRD ieviešanas?	39
III.7.	Vietējo sadarbības dokumentu nozīme	41
	<i>III.7.1. Reģionālo sadarbības politiku reglamentējošo dokumentu pieņemšana uz nacionālā SPRD bāzes</i>	41
	<i>III.7.2. Vietējo sadarbības dokumentu pieņemšana kā pirmais solis</i>	42
IV.	Analīze par Austrumeiropas valstu politiku un praksi palīdzības sniegšanā nevalstiskajām organizācijām iestājas procesā ES	42
IV.1.	Vai pilnvaru piešķiršana NVO bija politikas attīstības nostādne iestājas procesā?	43
IV.2.	Valsts atbalsts NVO	45
	<i>IV.2.1. Kapacitātes celšana</i>	45
	<i>IV.2.2. Finanšu līdzekļi</i>	45
IV.3.	Valsts mēģinājumi attiecināt ES principus uz konsultācijām un sabiedrisko dialogu	46
	<i>IV.3.1. NVO iesaistīšana lēmumu pieņemšanas procesā</i>	46

IV.3.2. Palīdzība NVO pārstāvniecībai ES institūcijās47

I. NVO un valsts sadarbības institucionālās struktūras analīze

Ar institucionālo struktūru, kas ļauj realizēt sadarbību starp NVO un valsti, mēs saprotam dažādas institūcijas un mehānismus, kuri īsteno konkrētus uzdevumus, kas ir saistīti ar sadarbību centrālajā un vietējā līmenī. Nepastāv vienots šādas struktūras modelis, un tās formas var būt vēl daudzveidīgākas un vēl lielākā mērā atkarīgas no konkrētas valsts un konkrētiem apstākļiem nekā 3. sadaļā apskatītie sadarbības politiku reglamentējošie dokumenti.

Vispirms jāatzīmē, ka vārda "struktūra" lietojums var būt maldinošs, jo Eiropas valstīs lielākoties nepastāv vienota, plānota un centralizēta shēma, kas aptvertu visas abu sektoru sadarbībā iesaistītās institūcijas. Šīs institūcijas ir veidojušās pakāpeniski — gadu desmitiem un reizēm pat gadu simtiem Rietumeiropā un 10—15 gadus Austrumeiropā.

Būtībā Rietumeiropā "sektora apzināšanās" vispārējais līmenis, t.i., daudzo tūkstošu bezpeļņas un nevalstisko organizāciju atzišana par vienu sektoru (nevalstisko vai trešo sektoru) ir jauns fenomens, un daudzās zemēs šāds iedalījums joprojām nav iesakņojies. Tāpēc sadarbības institūcijas ir veidojušās konkrētās jomās, kur laika gaitā ir radusies tāda vajadzība (tipiski piemēri: sabiedrisko pakalpojumu jomā, vides vai starptautiskās attīstības jomā). Tomēr no konkrētajām jomām ir izkristalizējušies noteikti principi un prakse, kas ir pacelti vispārīgākā līmenī (piemēram, ar tādu dokumentu palīdzību kā 3.sadaļā aplūkoti sadarbības politiku reglamentējošie dokumenti) un attiecināti uz visu NVO sektoru un pat pilsonisko sabiedrību plašākā nozīmē. Šādi visaptveroši pamatprincipi ir, piemēram, subsidiaritātes princips, pieeja informācijai un konsultācijas ar interešu grupām (sociālais dialogs).

Runājot vispārīgi, institucionālās struktūras elementi nosaka šādus sadarbības aspektus (funkcijas):

- NVO reģistrāciju un pārraudzību,
- NVO līdzdalības nodrošināšanu lēmumu pieņemšanā,
- NVO finansēšanu,
- abu sektoru darbības koordinēšanu un informācijas apmaiņu.

Institucionālo struktūru var analizēt arī no cita aspekta, ņemot par pamatu konkrēto institūciju vietu valsts pārvaldes struktūrā:

- parlaments,
- valdība,
- ministrijas,
- padomes, apvienotās komisijas,
- aģentūras,
- kvazi NVO,
- īpašas institūcijas,
- pašvaldības.

Šī ziņojuma ietvaros mēs analizēsim institucionālo struktūru no strukturālā, nevis funkcionālā aspekta, jo funkcionālie aspekti sīkāk apskatīti citās šī ziņojuma sadaļās un citos šī projekta ziņojumos.

I.1. Parlaments

Parlamentārā līmenī tipiskas institucionālās sadarbības formas ir **īpašās komisijas**, kas nodarbojas ar jautājumiem, kuri saistīti ar NVO. Piemēram, Ungārijā kopš 90. gadu sākuma pastāv parlamentārā

komisija sabiedrisko organizāciju atbalstīšanai, kas agrāk piešķīra nacionālajām biedrībām budžeta subsīdijas. Nesen šīs komisijas pārziņā nonāca ar nevalstisko sektoru saistītās likumdošanas jautājumi (bet grantu piešķiršanas funkcijas tiks nodotas nesēn izveidotajam Nacionālajam sabiedriskajam fondam — skat. tālāk).

Vācijā 2003. gada maijā tika izveidota Ģimenes, vecāka gadagājuma cilvēku, sieviešu un jaunatnes jautājumu komisijas apakškomisija (sabiedrības iesaistīšanas apakškomisija). Tās uzdevums ir palīdzēt īstenot ieteikumus, kas doti plaša mēroga pētījumā par pilsonisko sabiedrību Vācijā¹, un veikt diskusiju attiecīgos likumprojektus un iniciatīvas.

Bez tam Ungārijā darbojas arī **Parlamenta sabiedriskais birojs**, kas pilda informatīvas funkcijas, piemēram, uztur datu bāzi, kurā ievieto parlamentā ienākošos likumprojektus, kas sagrupēti pa interešu jomām (piemēram, ja kāda NVO vēlas uzzināt, kādu likumprojektu pieņemšana tiek gatavota vides aizsardzības jomā, tā var pieprasīt šādu informāciju), atbild uz NVO pieprasījumiem, koordinē un organizē NVO līdzdalību dažādu komisiju sapulcēs u.tml.

I.2. Valdība

Valdības līmenī var tikt izveidots **centrālais departaments**, kura pienākumos ietilpst kontaktu uzturēšana ar NVO neatkarīgi no ministrijām. Piemēram, Ungārijā 1998. gadā Ministru kabinetā tika izveidots Sabiedrisko attiecību departaments, kas bija atbildīgs par to, lai tiktu izstrādāta un koordinēta politika attiecībā uz bezpeļņas sektoru kopumā. Šis departaments izstrādāja Valdības stratēģiju attiecībā pret sabiedrisko sektoru — detalizētu stratēģiju bezpeļņas sektora atbalstam un attīstībai (skat. IV. sadaļu). (Ar 2004. gada 1. janvāri šis departaments kļuva par daļu no jaunizveidotā valdības Vienādu iespēju biroja.)

Arī Horvātijā valdības birojs sadarbībai ar NVO ir izveidots valdības līmenī. Birojs tika izveidots 1998. gadā, un tā sākotnējais uzdevums bija stiprināt uzticību un attīstīt sadarbību ar NVO. Tas koordinēja darba grupas, kas strādāja pie dažādām ar pilsoniskās sabiedrības organizācijām saistītām likumdošanas iniciatīvām un sniedza NVO grantu atbalstu visās darbības jomās. Nesēn biroja funkcijas mainījās, un tagad tas palīdz Pilsoniskās sabiedrības padomei, kas ir konsultatīva valdības institūcija (skat. tālāk).

Slovēnijā sadarbības veidošanai ar NVO tika iecelts nacionālais koordinators, kas ir pakļauts valdības Eiropas lietu birojam. Process, kura ietvaros notika viņa iecelšana, ir līdzīgs tam, kādu patlaban apsver Latvija, proti, veidot lielākā mērā koordinētu, sistemātisku valdības pieeju darbam ar NVO.

Jāatzīmē, ka tendence centralizēt koordinēšanu un centralizēti izstrādāt sadarbības politiku ar NVO ir cieši saistīta ar drīzo iestāžu ES. Gan Ungārijā, gan Slovēnijā šādu īpašu departamentu izveidošanas iemesls bija nepieciešamība pildīt prasības par NVO iesaistīšanu Nacionālās attīstības plānā un nodrošināt konsultācijas principa īstenošanu ministriju līmenī (skat. IV. sadaļu).

I.3. Ministrijas

Visbiežāk sastopamā institucionālās sadarbības forma ar NVO gan Rietumeiropā, gan Centrālā un Austrumeiropā ir sadarbība ar attiecīgās nozares ministrijām. Gluži dabiski ir tas, ka tās NVO, kuru darbības sfēra ir kādas konkrētas ministrijas kompetencē, vēlas pārliecināties, ka politika un likumdošana attiecīgajā jomā saskan ar šo NVO un to dalībstruktūru uzskatiem. Nevalstiskās organizācijas labprāt saņemtu arī finansējumu un cenšas panākt no ministrijām tā piešķiršanu. Arī ministrijas bieži pārliecinās, ka sadarbība ir noderīga, piemēram, kad NVO tām palīdz īstenot valsts

¹ Pilsoniskās aktivitātes: virzība uz pilsonisku sabiedrību, kurai ir nākotne, bundestāga pētījuma komisijas ziņojuma apkopojums, 2002. gada jūnijs, http://www.bundestag.de/gremien/enga/02Zsf_en.pdf

politikas nostādnes. Līdz ar to viss konkrēto sadarbības formu spektrs neizbēgami ir veidojies starp ministrijām un NVO, kas darbojas tajā pašā jomā.

Ministriju līmenī sadarbības formas **atspoguļo daudzveidīgās funkcijas**, kādas ir NVO finansēšanai, nodrošinot to līdzdalību politikas izstrādāšanā un, iespējams, sniedzot NVO arī cita veida atbalstu vai pakalpojumus (piemēram, Ungārijas Bērnu, jaunatnes un sporta ministrija savā mājas lapā piedāvā NVO iespēju sniegt informāciju par sevi un paust savu nostāju, tā veicinot sadarbību starp dažādām NVO, kas darbojas vienā jomā).

Līdz ar to bieži vien dažādos vienas ministrijas departamentos ir personas, kuras risina ar NVO saistītus jautājumus, bet kuru darbība netiek savstarpēji koordinēta. Tāpēc noteikti radīsies vajadzība attīstīt koordināciju ministriju ietvaros, un augstākā līmenī būs jārisina jautājums par tādu pienākumu koordinēšanu kā, piemēram, datu bāzu uzturēšana par tām NVO, kuru darbības joma ietilpst attiecīgās ministrijas kompetencē.

Turklāt dažreiz **viena ministrija ir atbildīga par tāda lēmuma vai programmas īstenošanu, kas ietekmē visu NVO sektoru**. Tā tas ir, piemēram, Slovākijā, kur visām NVO jāreģistrējas Iekšlietu ministrijā, un Polijā, kur Darba un sabiedrisko lietu ministrijas pienākumos ietilpst jaunā Likuma par sabiedriskā labuma organizācijām un nevalstisko sektoru ieviešana (tas pieņemts 2003. gada jūnijā).

I.4. Padomes, apvienotās komisijas

Tipiska sadarbības forma ir arī tādas konsultatīvas institūcijas izveidošana, kurā ietilpst gan valdības, gan NVO pārstāvji. Parasti šādas padomes vai apvienotās komisijas tiek veidotas ministriju līmenī, taču ir arī **valdības padomju** piemēri. No Centrālās un Austrumeiropas valstīm šādi piemēri ir Čehijā un Slovākijā, kā arī Horvātijā.

Padome Slovākijā darbojas kopš 1999. gada, un tās nosaukums ir Slovērijas Republikas Nevalstisko bezpeļņas organizāciju padome. Tā ir Slovērijas Republikas valdības padome ar konsultatīvām un iniciatīvām funkcijām, un tās mērķis ir atbalstīt nevalstisko bezpeļņas organizāciju darbību. Tā var sniegt ierosinājumus un konsultācijas par politiku un likumdošanu, kas skar NVO; tā sadarbojas ar valsts pārvaldes institūcijām visos līmeņos, izstrādājot NVO finansēšanas metodes un sadarbības mehānismus; un tā nodarbojas ar detalizētas publiskas oficiālās Slovērijas NVO datu bāzes izstrādāšanu.

Horvātijā 2002. gadā tika izveidota Pilsoniskās sabiedrības attīstības padome, kas ir konsultatīva valdības institūcija. Padomi veido 10 pārstāvji no ministrijām un 14 pilsoniskās sabiedrības pārstāvji (kurus izraudzījušās pašas pilsoniskās sabiedrības organizācijas). Padomes galvenie darbības virzieni ir šādi: Sadarbības programmas ieviešana (skat. IV. sadaļu), Pilsoniskās sabiedrības attīstības stratēģijas izveidošana un pilsoniskās sabiedrības organizāciju programmu un projektu īstenošanai paredzētās no valsts budžeta saņemtās finansiālās palīdzības harmonizēšana.

Biežāk sastopamas ir **padomes, kas sadarbojas ar attiecīgās nozares ministriju** un sniedz stratēģiskas konsultācijas konkrētā politikas jomā (piemēram, veselības aizsardzības vai nodarbinātības jomā). Tipisks piemērs ir Dānijas Nevalstisko organizāciju darbības komisija, ko 1983. gadā izveidoja Sabiedrisko lietu ministrs. Tā ir politiska komisija, kurā ietilpst valsts pārvaldes institūciju un nevalstisko organizāciju pārstāvji. Komisijas mērķis ir dot indivīdiem, pilsoņu grupām un privātām asociācijām un organizācijām lielākas iespējas piedalīties sociālās jomas jautājumu risināšanā. Saskaņā ar šo mērķi viens no komisijas pienākumiem ir apkopot informāciju par šo jomu un iesniegt priekšlikumus gan valsts sektoram, gan nevalstiskajām sabiedriskajām organizācijām. Taču komisijas galvenā funkcija ir konsultēt Sabiedrisko lietu ministru.

Pretstatā Rietumeiropai, kur atrodami ļoti ilgi pastāvošu institūciju piemēri, Centrālā un Austrumeiropā šādu komisiju darbības lietderīgums un efektivitāte bieži ir atkarīgi no tā, cik liela politiska nozīme ir jautājumam, ko tās pārstāv. Piemēram, Ungārijā premjerministrs kļuva par Vecu ļaužu jautājumu padomes goda priekšsēdētāju ANO izsludinātajā Vecu ļaužu gadā, kad šai padomei izdevās panākt noteiktas izmaiņas likumdošanā. Taču tad, kad jautājums par vecajiem ļaudīm izzuda no politiskās dienas kārtības, padome zaudēja savu ietekmi.

Interesants piemērs būs Polijas Sabiedriskā labuma darbību padome, kuras dibināšanu nosaka pagājušajā gadā pieņemtais Sabiedriskā labuma darbību likums. Šī padome, kas jānodibina 2004. gadā, izteiks savu viedokli un sniegs konsultācijas Ekonomikas, darba un sociālās aprūpes ministram, kas ir atbildīgs par likuma īstenošanu. Padomi veidos divdesmit locekļi. Puse no viņiem būs valdības un pašvaldību pārstāvji, bet puse — nevalstisko organizāciju un reliģisko labdarības organizāciju pārstāvji. Padomes galvenais mērķis būs sekot tam, kā tiek īstenots likums par sabiedriskā labuma darbībām un nevalstisko sektoru, piemēram, paužot viedokli jautājumos, kas rodas par likuma piemērošanu, paužot viedokli par likumdošanas aktu projektiem, kas attiecas uz sabiedriskā labuma darbībām un nevalstisko sektoru, kā arī apkopojot un analizējot informāciju par sabiedriskā labuma organizāciju pārraudzību. Padome pildīs arī starpnieka funkcijas starp organizācijām un valsts pārvaldes institūcijām, ja radīsies konflikti, kas saistīti ar sabiedriskā labuma darbību īstenošanu.

I.5. Aģentūras un iestādes

Aģentūras un iestādes, kas pakļautas kādai no ministrijām, bieži vien var ievērojami veicināt sadarbību sektora ietvaros. Lielbritānijā tika izvērtēts, kā sabiedrības iesaistīšanās veselības aizsardzības jomā ir ietekmējusi valsts veselības aizsardzības sistēmas reformu, un izrādījās, ka tajās jomās, kur ieteiktās reformas par sabiedrības līdzdalību bija tikušas ieviestas, pakalpojumu kvalitāte un to aprūpes saņēmēju apmierinātība ir augusi. Pētījuma autori norāda: "Būtiski ir atzīt, ka sabiedrībai, nevalstiskajam sektoram un pacientu organizācijām ir jāpiedalās sabiedrības līdzdalības stratēģiju formulēšanā, nevis tikai pasīvi jāgūst labums no likumā ietvertajām normām."² Lai sabiedrība un paši pakalpojumu saņēmēji varētu piedalīties sabiedrisko pakalpojumu sistēmas veidošanā, valsts institūcijām vietējā līmenī aktīvi jāsadarbjas ar NVO.

Starp nedaudzajiem Centrālās un Austrumeiropas piemēriem šajā jomā var minēt Ungārijas Nodarbinātības centrus, kas dažreiz (atkarībā no reģiona) sadarbojas ar NVO, apmācot darba meklētājus vai piedāvājot darba iespējas cilvēkiem ar īpašām vajadzībām (invalidiem).

Aģentūras, protams, var arī finansēt bezpeļņas organizācijas ar grantu programmu palīdzību. Piemēram, Vācijā Federālais Vides birojs sniedz atbalstu vides aizsardzības organizācijām, savukārt Federālais Politiskās izglītības centrs finansē jaunatnes izglītības programmas, ko īsteno NVO.

I.6. Kvazi NVO

"Kvazi NVO" (*quango*) ir termins, ko bieži attiecina uz bezpeļņas organizācijām, kuras ir izveidojusi vai finansē valsts. Raksturīga šādu organizāciju iezīme ir tā, ka, par spīti savai "piederībai" valstij, to vadība ir autonoma un vismaz principā tās ir profesionāli neatkarīgas no politiskām struktūrām. Pēc savas formas un funkcijām šīs organizācijas ir ļoti dažādas — nodibinājumi, kas vāc līdzekļus un izsniedz grantus (piemēram, sabiedriskie fondi Ungārijā un Francijā), organizācijas, kas nodarbojas ar interešu aizstāvību un pakalpojumu sniegšanu (piemēram, municipālās asociācijas), bezpeļņas organizācijas, kas īsteno dažādus projektus (piemēram, sabiedriskā labuma kompānijas Ungārijā).

² Partnerships and Public Accountability in British Health Care (Partnerība un publiskā atbildība Lielbritānijas veselības aizsardzības sistēmā), Timotijs Mileva (*Timothy Milewa*), Stīvens Harisons (*Stephen Harrison*) un Džordžs Dausvels (*George Dowswell*), http://www.cipfa.org.uk/panels/health/download/milewa_article.pdf

Kvazi NVO pēc savām funkcijām un institucionālās formas pārstāv robežsektoru starp valsti un organizēto pilsonisko sabiedrību. Izšķirīgais faktors, no kā ir atkarīgs, cik lielā mērā tās piedalīsies vai nepiedalīsies sabiedriskajā attīstībā un abu sektoru sadarbības veicināšanā, ir to patiesās neatkarības pakāpe no politiskās ietekmes.

Kvazi NVO piemērs Dānijā ir Brīvprātīgo centrs, kas dibināts 1992. gadā. Centrs tika izveidots kā autonoma, neatkarīga struktūra ar savu pārraudzības institūciju, kas pakļauta Sabiedrisko lietu ministrijai. Brīvprātīgo centrs sniedz pakalpojumus nevalstiskām sabiedriskajām organizācijām un asociācijām, piemēram, sniedzot konsultācijas, organizējot kursus un izstrādājot metodoloģiju. Pēc Centra iniciatīvas tiek veikts arī informēšanas un dokumentācijas darbs. Centrs ne tikai sniedz pakalpojumus organizācijām, bet tā pienākums ir arī dalīties zināšanās un pieredzē ar Sabiedrisko lietu ministriju un citām valsts institūcijām un sadarbības partneriem. Visbeidzot, Centrs pilda Brīvprātīgo darba komisijas sekretariāta funkcijas (skat. augstāk).

Starp piemēriem no Centrālās un Austrumeiropas ir tā saucamie sabiedriskie nodibinājumi, kas parasti ir fondī, kuri izveidoti saskaņā ar likumu vai pēc valdības rīkojuma. Ungārijā Civilt kodekss nosaka, ka parlaments un valsts institūcijas drīkst dibināt tikai sabiedriskus fondus, bet nedrīkst dibināt privātus fondus. Tas var izklausīties pats par sevi saprotams, taču no 1989. līdz 1993. gadam daudzas valsts institūcijas dibināja fondus (pēc ļoti liberāliem tā laika nosacījumiem) un "ziedoja" tiem kādas agrākas tā saucamās "sabiedriskās organizācijas" līdzekļus. Tādējādi valsts īpašums, kas piederēja valstij, bet atradās partijas vadītu sabiedrisku organizāciju (piemēram, Nacionālās sieviešu padomes, pionieru, Nacionālās pensionāru federācijas) rīcībā, pārgāja tālredzīgo dibinātāju privātīpašumā.

1993. gadā tika uzsākta sabiedrisko fondu veidošana, kas daļēji bija vērsta uz šādas negodīgas prakses izbeigšanu un daļēji — uz to, lai veicinātu papildu kapitāla iekļaušanu sabiedriskajā sektorā. Doma bija tāda, ka kompānijas un fiziskas personas ziedos līdzekļus šiem sabiedriskajiem fondiem, kas pildīja svarīgas sociālas funkcijas (piemēram, ar NVO starpniecību atbalstīja bērnus ar invaliditāti, mazturīgas sievietes, bezdarbniekus un bezpajumtniekus). Taču vairāki pētījumi, ko nesen ir veicis Valsts Audita birojs, parādīja, ka šis mērķis nav sasniegts un ka sabiedriskie fondi joprojām ir necaurskatāmi un nepakļaujas kontrolei, lai gan uz tiem ir attiecināti stingrāki noteikumi nekā uz privātiem fondiem.³

Cerams, pozitīvāks piemērs būs Horvātijas Nacionālais pilsoniskās sabiedrības attīstības fonds. Šis fonds, kas dibināts 2003. gadā, ir sabiedriska bezpeļņas organizācija, kuras misija ir kalpot pilsoniskās sabiedrības interesēm Horvātijā un to stiprināt. Tas atbalstīs inovatīvas programmas, ko izstrādājušas NVO, un neformālas iniciatīvas, ar kurām nāk klajā sabiedrības pārstāvji. Fonds tiks finansēts no loterijas iegūtajiem līdzekļiem — 50% ienākumu no azartspēlēm Horvātijā tiek novirzīti šim mērķim.

Nacionālā fonda izveidošana ir būtisks solis pretī NVO sabiedriskās finansēšanas sistēmas uzlabošanai Horvātijā — tā iezīmē pāreju no ļoti centralizētas sistēmas, kurā galvenā loma bija NVO birojam, uz ievērojami decentralizētāku sistēmu. Ar savu reģionālo biroju starpniecību fonds centīsies veicināt sektora dzīvotspēju, sadarbību sektora ietvaros, sabiedriskās iniciatīvas, filantropiju un brīvprātīgo darbību. Starp galvenajiem darbības virzieniem būs šādi: 1) izglītība un publikācijas, 2) grantu piešķiršana, 3) sabiedrības informēšanas kampaņas, 4) izvērtēšanas pakalpojumi, 5) pētnieciskā darbība un 6) reģionālā attīstība. Fondu vadīs valde, kurā ietilpst 3 valdības pārstāvji, 1 pašvaldību pārstāvis un 5 pilsoniskās sabiedrības organizāciju pārstāvji.

I.7. Īpašas institūcijas

³ Állami Számvevőszék: Jelentés a társadalmi szervezeteknek és köztestületeknek juttatott költséghetési támogatások ellenőrzéséről (Valsts Audita birojs, Ziņojums par sabiedriskajām organizācijām piešķirtā budžeta kontroli), 2002.septembris.

Bez institucionālās struktūras formām, kas vairāk vai mazāk ietilpināmas kādā konkrētā kategorijā, pastāv arī formas, kas atšķiras pēc savām funkcijām un īsti nav kategorizējamas. Šāda īpaša tipa institūcija ir, piemēram, **Labdarības organizāciju komisija** Lielbritānijā. Šīs komisijas izveidošanu nosaka likums, un tā regulē un dokumentē labdarības organizāciju darbību Anglijā un Velsā.

Labdarības organizācijām ir nozīmīga vieta Lielbritānijas sabiedriskajā dzīvē, bet to darbību ir nepieciešams regulēt, lai tās atbilstu likumā noteiktajām prasībām un varētu tikt atzītas par labdarības organizācijām, kā arī būtu gatavas darboties pareizi un likuma robežās; lai raudzītos, ka labdarības organizācijas darbojas sabiedrības labā, nevis privātās interesēs; lai nodrošinātu, ka labdarības organizācijas ir neatkarīgas un lēmumi, ko pieņem to pilnvarotās personas, netiek kontrolēti vai ietekmēti no ārpuses; un lai konstatētu un novērstu nopietnus pārkāpumus vai tīšu sava stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu labdarības organizāciju ietvaros vai no šo organizāciju puses.

Komisija pilda šo funkciju, nodrošinot labdarības organizāciju likuma ievērošanu, dodot labdarības organizācijām iespēju uzlabot savu darbību efektīvas likumdošanas, grāmatvedības un pārvaldības apstākļos un iet kopsolī ar sabiedrības, ekonomikas un likumdošanas attīstību, kā arī veicinot labu pārvaldību un atbildību. Komisija informē un sniedz konsultācijas par likumiem un labu praksi, par to, kā rīkoties pārkāpumu un sliktas prakses gadījumos, palīdz labdarības organizācijām reģistrēties, izmeklē gadījumus, kad ir notikusi nepakļaušanās likumam, sadarbojas ar citām uzraudzības organizācijām (prokuratūru, policiju) un nepieciešamības gadījumā var iejaukties, lai aizsargātu labdarības organizācijas materiālās vērtības. Labdarības organizāciju komisija pati ir pakļauta uzraudzībai un reizi gadā sniedz ziņojumu parlamentam un iekšlietu ministram un publicē ikgadējus ziņojumus. Tomēr tā ir neatkarīga struktūra, kas darbojas sabiedrības interesēs.

Vēl viena "hibrīda" kategorija ir nesen Ungārijā nodibinātais fonds ar nosaukumu **Nacionālā civilā fonda programma**. Tas patiesībā nebūtu uzskatāms par kvazi NVO, jo nav reģistrēts kā sabiedriska organizācija. Tomēr ar likumu fondam ir noteikta autonoma vadība, kas sastāv no 17 locekļiem, no kuriem lielāko daļu (12) izvirza bezpeļņas organizācijas.

Fonda finansēšanai Ungārijas valdība piešķirs līdzfinansējumu, vadoties pēc tā, cik daudz nodokļu maksātāju katru gadu būs izmantojuši 1% nodokļu novirzīšanas likumu. 1% likums ļauj ikvienam Ungārijas nodokļu maksātājam katru gadu novirzīt 1% no savu nomaksājamo nodokļu summas kādai NVO pēc savas izvēles. Saskaņā ar Sabiedrisko fondu likumu valdība katru gadu piešķirs finansējumu deleģēto nodokļu apmērā, bet ne mazāku kā 0,5% no ievāktajiem personu ienākuma nodokļiem. Tādējādi, jo vairāk līdzekļu nodokļu maksātāji novirzīs, jo vairāk naudas valdība ziedos fondam.

Vismaz sešdesmit (60) procentus fonda līdzekļu katru gadu būs jāizmanto, lai sniegtu institucionālu atbalstu (segtu pamatizmaksas) Ungārijas NVO. Tas ir būtisks moments, jo lielākā daļa no pieejamajiem valdības līdzekļiem NVO vajadzībām tiek ieguldīti tikai projektu finansēšanā. Atlikušos līdzekļus varēs izmantot ne tikai lai segtu fonda administrācijas izmaksas, bet arī lai atbalstītu dažādas programmas, kas saistītas ar NVO sektora attīstību, tai skaitā, piemēram, pasākumus visa sektora mērogā, festivālus, starptautiskās reprezentācijas, pētniecisko darbu, izglītību un publikācijas.

I.8. Vietējās sadarbības formas

"Pētījuma komisija iesaka valsts varas institūcijām vairāk orientēties uz iedzīvotājiem un vairs neraudzīties uz viņiem tikai kā uz pakalpojumu izmantotājiem. Viņi ir arī pakalpojumu radītāji un sniedzēji. Vietējā līmenī komisija atbalsta ideju par tā saucamo uz iedzīvotājiem orientēto vietējo kopienu, t.i., kopienu, kurā vietējie iedzīvotāji labprāt un aktīvi darbojas. Lai sasniegtu šo mērķi, iesakām apmācīt personālu darbam ar iedzīvotājiem, radīt priekšnoteikumus draudzīgai attieksmei pret iedzīvotājiem un atvērt valsts varas iestādēs pakalpojumu punktus, kas informētu un konsultētu

iedzīvotājus. Pētījuma komisija iesaka arī piedāvāt pilsoniskās sabiedrības organizācijām vairāk līdzdalības iespēju, decentralizēt lēmējinstiūcijas un ciešāk integrēt uz iedzīvotājiem orientētā administratīvā darbībā starpniecību un uzraudzību kā jaunas savstarpējo attiecību formas.”⁴

Šis citāts būtu varējis nākt no jebkuras Centrālās un Austrumeiropas valsts, bet patiesībā tas ir atzinums un rekomendācija, ko tikai pirms pusotra gada sniegusi Vācijas federālā parlamenta (bundestāga) īpašā komisija. Šajā ziņojumā uzsvērtā aktīvas sadarbības nozīme starp valsts un nevalstisko sektoru visos līmeņos, bet — ņemot vērā subsidiaritātes principa vispārīgo nozīmīgumu — it īpaši vietējā līmenī.

Vietējās sadarbības formas parasti dublē nacionālā līmeņa sadarbības formas un praksi. Iespējams, municipalitātē ir izveidota komisija vai apakškomisija, kas nodarbojas ar vietējiem NVO jautājumiem; iespējams, mēra birojā ir izveidota īpaša nodaļa, vai arī sabiedrisko attiecību nodaļā ir kāds darbinieks, starp kura daudzajiem pienākumiem ir arī saiknes uzturēšana ar NVO.

Piemēram, Ščecinas municipalitāte Polijā 1997. gada jūlijā izveidoja NVO biroju, kurā sākumā bija tikai viens darbinieks (līdz 1998. gadam). Tomēr birojs kļuva par vietu, kas sniedza informāciju par organizācijām, un darbojās kā NVO ombudsmens pret pilsētas varas iestādēm. Pēc biroja izveidošanas NVO beidzot ieguva partneri, ar ko uzturēt kontaktus ar NVO darbību saistītajos jautājumos, jo pilsētas pārvaldes struktūrā atbilstoša departamenta nebija. Viens no reālajiem šīs instiūcijas panākumiem bija mazo subsīdiju programmas ieviešana 1997. gadā — tā bija programma, kas atbalstīja NVO īstermiņa iniciatīvas. Pašreiz birojs ne tikai atbalsta sadarbību ar NVO, bet arī veic dažādus citus pienākumus, piemēram, veido datu bāzi par NVO, kas darbojas Ščecinā, apkopo publikācijas un citu informāciju (par grantiem un finansējumu), kas saistīta ar NVO, pārstāv pilsētu NVO sapulcēs, izsaka viedokļus par organizāciju iesniegtajiem dokumentiem un par finansiālās palīdzības sniegšanu mazo subsīdiju fonda ietvaros un palīdz NVO reģistrācijas procesā apgabala tiesā.⁵

1.8.1. Inovatīvi vietējās sadarbības piemēri

Interesants radošas un abpusēji izdevīgas sadarbības modelis starp pašvaldību un NVO ir **Iedzīvotāju konsultācijas biroji**, kas informē iedzīvotājus un palīdz viņiem kopienas ikdienas dzīvē.

Iedzīvotāju konsultācijas biroju dienests ar NVO starpniecību sniedz iedzīvotājiem bezmaksas konfidenciālas objektīvas un neatkarīgas konsultācijas jebkurā ar viņu dzīvi saistītā jautājumā. Tas tika izveidots Lielbritānijā 1939. gadā un laika gaitā no ārkārtas dienesta Otrā pasaules kara gados ir kļuvis par profesionālu nacionālu aģentūru. Patlaban Anglijā, Velsā un Ziemeļīrijā biroja pakalpojumi ir regulāri pieejami vairāk nekā 288 vietās.

Katrs Iedzīvotāju konsultācijas birojs ir neatkarīga labdarības organizācija (NVO), kuras finansējums ir atkarīgs no likumā paredzētajiem grantiem, pašvaldības un vietējiem uzņēmējiem, labdarības dāvinājumiem un individuālajiem ziedojumiem. Iedzīvotāju konsultācijas biroji katru gadu palīdz risināt gandrīz sešus miljonus jaunu problēmu, kas skar ļoti būtiskus jautājumus cilvēku dzīvē, piemēram, parādus un patērētāju tiesības, sociālos maksājumus, dzīvokļu jautājumus, juridiskos

⁴ Pilsoniskās aktivitātes: virzība uz pilsonisku sabiedrību, kurai ir nākotne, bundestāga pētījuma komisijas ziņojuma apkopojums, 2002. gada jūnijs, http://www.bundestag.de/gremien/enga/02Zsf_en.pdf

⁵ Materiāls pamatots uz Ščecinas vietējās iniciatīvas programmu, ziņojumu sagatavojis Džons Driskols (*John Driscoll*) – Dzīvokļu un urbanizācijas nodaļa, Harvard University Graduate School of Design, Pavels Ščirskis (*Pawel Szczyrski*) – Nodaļa sadarbībai ar nevalstiskajām organizācijām, Ščecinas pilsēta, un Janušs Ševčuks (*Janusz Szewczuk*), 2001

jautājumus, nodarbinātības un imigrācijas jautājumus. Konsultanti var palīdzēt izpildīt veidlapas, rakstīt vēstules, risināt sarunas ar kreditoriem un pārstāvēt savus klientus tiesā.

Katrs birojs pieder pie konsultatīvās struktūras *Citizens Advice*, kas nosaka konsultāciju, apmācības, vienādu iespēju un pieejamības standartus. *Citizens Advice* arī koordinē valsts sociālo politiku, kontaktus ar masu saziņas līdzekļiem, publicitāti un parlamentāro darbu. Katru gadu septembrī šī struktūra organizē nacionālo konsultāciju nedēļu, lai veicinātu *Citizens Advice* dienesta darbu. *Citizens Advice* ne tikai sniedz konsultācijas, bet arī izmanto savu datu bāzi, lai noskaidrotu, kādās jomās būtu jāmaina vietējā un nacionālā mēroga pakalpojumi un politika. Šī organizācija ir pazīstama ar savu neatkarīgo analīzi.

Ir izrādīties, ka šis modelis ir piemērojams Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs. Čehijā, Polijā un Lietuvā darbojas Iedzīvotāju konsultācijas biroji, kas veidoti pēc Lielbritānijas modeļa parauga.

Čehijas Iedzīvotāju konsultācijas biroju asociācija ir bezpeļņas organizācija ar ekspertiem, kas palīdz cilvēkiem uzzināt vairāk par savām tiesībām un pienākumiem un dod viņiem ieteikumus, kā aizstāvēt savas intereses. Tāpat kā Lielbritānijā, sistēma pirmām kārtām balstās uz brīvprātīgo darbu. Asociācija darbojas jau septiņus gadus un apvieno vairāk nekā 20 birojus.⁶

Iedzīvotāju konsultācijas biroji ir izveidoti arī Lietuvā. Ir nodibināta Lietuvas IKB apvienība, kas savukārt ir izveidojusi vispārīgu konsultāciju biroju — Iedzīvotāju konsultāciju biroju — tīklu, piedāvājot tādus pakalpojumus kā apmācība un konsultācijas, sniedzot informāciju juridiskos, sabiedriskos un citos jautājumos, kā arī apkopojot viedokļus par sociālo politiku. Lietuvas valdība ir sapratusi, ka mainīgajos un sarežģītajos ekonomiskajos, sociālajos un tehnoloģiskajos apstākļos iedzīvotājiem arvien vairāk ir vajadzīgi kvalitatīvi pakalpojumi un informācija, bet valsts un vietējās varas institūcijas nespēj nodrošināt visus nepieciešamos pakalpojumus un tikt galā ar augošajām problēmām. Tāpēc valdība arī atbalstīja šo iniciatīvu.

Telekotedža ir "infotēka", kuras mērķis ir savienot savrupas lauku kopienas ar pārējo pasauli. Tā ievieš informācijas tehnoloģijas un prasmes nelielās kopienās un šādā vienkāršā veidā piedāvā plašas līdzdalības un attīstības iespējas cilvēkiem, kas citādi ir izolēti savā ikdienas dzīvē.

Pirmo telekotedžu 1985. gadā Zviedrijā Vemdālenas ciemā valsts ziemeļos, netālu no robežas ar Norvēģiju izveidoja Henings Albrehtsens. Šīs pirmās telekotedžas izveidošanas mērķis bija radīt darbavietas cilvēkiem šajā nomaļajā Zviedrijas vietā, piedāvāt viņiem profesionālās apmācības iespējas un sabiedriskos pakalpojumus, nodrošinot pieeju datoriem un modernām telekomunikācijām — tas viss bija pieejams ikvienam, kas bija gatavs ziedot laiku un enerģiju, lai mācītos šo tehnoloģiju lietot⁷. Nepilnus četrus gadus vēlāk Skandināvijā veidošanas procesā bija jau kādas 40 telekotedžas, un aptuveni puse no tām jau darbojās. Sadarbības veicināšanai ir izveidota Ziemeļu telekotedžu asociācija (FILIN), un pasaules mēroga Starptautiskajai telekotedžu savienībai (TCI) jau ir pievienojušās 75 valstis.

Zviedrijā un citās Ziemeļeiropas un Rietumeiropas valstīs telekotedžas apvieno mācību centra, bibliotēkas, pasta nodaļas, telefonsakaru un komunikāciju centra funkcijas, un tajās tiek organizēti datorapmācības un telekomunikāciju lietošanas kursi. Pakalpojumu sniegšanas jomā telekotedža spēj piedāvāt vietējām firmām palīdzību korespondences sagatavošanā, grāmatvedībā, tulkošanā u.tml., vienlaikus tā darbojas kā birojs nelieliem uzņēmumiem un sniedz konsultācijas par datoru un programmatūras iegādi.

⁶ <http://www.radio.cz/en/article/28493>

⁷ <http://www.globalideasbank.org/BOV/BV-467.HTML>

Šis modelis ir **sekmīgi ieviests arī vairākās Centrālās un Austrumeiropas valstīs**, piemēram, Igaunijā un Ungārijā. Pirmo telekotedžu Igaunijā 1993. gadā nodibināja Rāplas reģiona ciematu kustība⁸. 1995. gadā visas Igaunijas ciematu kustība KOKUDANT izveidoja Igaunijas Lauku telekotedžu asociāciju. Asociācija tika izveidota kā bezpeļņas nevalstiska organizācija sadarbības veicināšanai starp lauku telekotedžu organizētājiem un atbalstītājiem. Tās misija ir veicināt ekonomisko attīstību, izglītību un zinātniski pētniecisko darbu lauku apvidos, arvien plašāk ieviešot modernās komunikācijas un dator tehnoloģiju, un izveidot lauku telekotedžu tīklu. Asociācijas galvenais uzdevums ir attīstīt un atbalstīt telekotedžu kustību Igaunijas ciematos, piedāvājot konsultācijas un pētījumu rezultātus, daloties zināšanās un apmainoties ar informāciju. 1997. gada beigās Igaunijas Lauku telekotedžu asociācija apvienoja 30 telekotedžas.

Galvenie panākumi Igaunijas telekotedžu darbībā ir šādi:⁹

- pārmaiņas sabiedrības demokrātijas un līdzdalības virzienā. Telekotedžas ir nozīmīgs atbalsta faktors ciematu kustības attīstībā;
- lielāka vietējo iedzīvotāju iesaistīšanās;
- labāka pakalpojumu pieejamība;
- labāki dzīves un darba apstākļi;
- vietējā attīstība;
- informācijas izplatība, kas sekmē kopienas attīstību.

Ungārijas telekotedžu kustība izauga no kopienas attīstības programmas 1993. gadā Čakberēnā (*Csákberény*), nelielā kalnu ciematiņā Ungārijas rietumdaļā. No 1997. līdz 1998. gadam Ungārijā tika izveidota 31 telekotedža. Tagad valstī ir vairāk nekā 150 telekotedžas, un tiek plānots atvērt vēl kādas 50, kā arī izveidot 600 satelītbirojus.¹⁰

Lai gan katra telekotedža ir neatkarīga vienība, tās aktīvi parasti pieder kādai vietējai nevalstiskajai organizācijai (NVO), un tās biroja telpas, personālu un naudas līdzekļus nodrošina pašvaldība (lielā mērā — slēdzot līgumus ar sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem). Dažos gadījumos telekotedža atrodas vietējā bibliotēkā, skolā vai sabiedriskajā centrā. Telekotedžas operators var būt NVO, privāta kompānija vai fiziska persona, kas noslēdz līgumu ar īpašnieku.

Ungārijas telekotedžu kustību finansē centrālā valdība, valsts un privātās pašmāju un ārzemju kompānijas, vēstniecības, starptautiskās organizācijas un fondi. Telekotedžas sedz daļu no savas darbības izmaksām, slēdzot līgumus ar valsts institūcijām un darbojoties kā mikroreģionāli programmu vadības centri, kas iesniedz priekšlikumus par attīstību un apkopo informāciju par reģiona attīstību. Daudzi centri bez tam palīdz savai kopienai, iesniedzot pieteikumus starptautisku, nacionālu, reģionālu, rajonu un vietējo grantu finansējuma saņemšanai.

Vairāki faktori ir izrādījušies ļoti būtiski Ungārijas telekotedžu attīstībai. Viens no tiem ir ļoti ciešās partnerattiecības starp telekotedžām un NVO. Otrs ir tas, ka tā ir sabiedrības pamatlīmeņa kustība, kas balstās uz kopienas vajadzībām un iniciatīvas. Tajā pašā laikā ir kļuvis skaidrs, ka bez aktīvas sabiedrības iesaistīšanas un vietējā personāla prasmīgas rīcības kopienas attīstībā telekotedžas paliks neizmantotas un līdzekļi tiks izšķērdēti.

Nacionālās valdības ir sniegušas svarīgu atbalstu gan Ziemeļu, gan Centrālu Austrumeiropas modelim. Lai gan Zviedrijas telekotedžas lielākoties pašas spēj segt savas darbības izmaksas no iekasētās maksas par pakalpojumiem, sākotnēji pirmās telekotedžas finansēja valdība, Zviedrijas *Telecom* un

⁸ http://www.itu.int/ITU-D/univ_access/casestudies/estonia.html

⁹ Skat. iepriekšējo

¹⁰ The Hungarian Telecottage Movement (Ungārijas telekotedžu kustība), Bills Murejs (*Bill Murray*), Small World Connections, Lielbritānija, <http://www.col.org/Telecentres/chapter%2005.pdf>

pašvaldība. Ungārijā valdība pastāvīgi sniedz atbalstu telekotedžu asociācijai. Telekotedžas ir kļuvušas par neatņemamu sastāvdaļu Ungārijas valdības stratēģijā, kā nodrošināt lauku kopienām pieeju valdības informācijai un pakalpojumiem un radīt priekšnoteikumus vietējās ekonomikas atdzīvināšanai.

I.9. NVO pārstāvniecības jautājums

Lasot par dažiem no iepriekš aprakstītajiem institucionālajiem mehānismiem un sadarbības formām, kurās NVO deleģē savus pārstāvjus noteiktā institūcijā, lasītājs varētu jautāt, kā tas ir iespējams. Prasība veidot institūcijas, kurās iekļauti "NVO sektora pārstāvji, ko izraudzījušās pašas NVO", ir ietverta likumos un juridiskos vai sadarbības politiku reglamentējošos dokumentos vismaz 4 Centrālās un Austrumeiropas valstīs (Ungārijā, Polijā, Slovākijā, Horvātijā) un parādās arī likumprojektos (piemēram, Latvijā). Taču faktiskais process, kā šī prasība jāīsteno, nav reglamentēts — vienīgais izņēmums ir Ungārija. Ungārijas Nacionālais sabiedriskais fonds ir pirmais mēģinājums Centrālajā un Austrumeiropā juridiski fiksēt NVO pārstāvju ievēlēšanas mehānismu.

Teorētiska problēma ar NVO pārstāvniecību ir tā, ka bieži to jauc ar tautas interešu pārstāvēšanu. NVO dažkārt apgalvo, ka sava lielā biedru skaita dēļ (vai arī tāpēc, ka tās zina mazturīgo ļaužu problēmas) tās "pārstāvo tautu", tāpēc to viedoklis esot jāuzklausā. Tomēr faktiski NVO vienmēr pārstāv kādu konkrētu interešu grupu sabiedrībā (pat ja šī joma citādā ziņā ir ļoti svarīga), un bieži vien šīs intereses ir savstarpēji pretrunīgas. Piemēram, jaunatnes intereses vienai NVO var nozīmēt, ka narkotiku lietošana jāaizliedz, bet citai — ka tā jālegalizē.

NVO nav vēlētas struktūras un to likumība nav atkarīga no fakta, ka tās pārstāv kāda intereses. To likumības pamatā ir to misija, proti, tas fakts, ka kopienā vai sabiedrībā pastāv kāda reāla vajadzība, ko tās mēģina apmierināt.¹¹ Tāpēc, ja NVO pastāvēšana attaisnojas un tiek panāktas reālas izmaiņas sabiedrībā, tā tiks uzskatīta par (morāli) likumīgu. NVO spēja panākt izmaiņas sabiedrībā tām ļauj būt galvenajām līdzdalības, nevis pārstāvniecības principa īstenošanā demokrātiskajā sabiedrībā.¹²

Diemžēl dažos gadījumos tie, kas nav apmierināti ar politiskās sistēmas darbību, uzskata, ka līdzdalības principa īstenošana aizstāj demokrātijai raksturīgo pārstāvniecības principu. Ungārijā ir izvirzīts priekšlikums ieviest mehānismu, kas nodrošinātu NVO pārstāvniecību parlamentā (piemēram, otrajā palātā), savukārt Maķedonijā NVO veido savu parlamentu un pat ēnu kabinetu cerībā uzlabot sociālo stāvokli valstī.

Pastāv arī **praktiskas problēmas**, kas jāpārvar, organizējot kādu NVO pārstāvniecības formu. Vispirms — kas ir šādu vēlēšanu subjekti? Visas reģistrētās NVO vai tikai sabiedriskā labuma organizācijas? Varbūt arī neformālās apvienības un neregistrētās asociācijas? Un kā ar nacionālā mēroga organizāciju autonomajām filiālēm?

Slovākijas Nevalstisko organizāciju padomē (skat. I. 4. sadaļu) ir 22 locekļi, kas pārstāv dažādas NVO "platformas". Šādas NVO "platformas" ir formāli vai neformāli NVO grupējumi, kas pārstāv dažādas NVO darbības jomas. Tomēr oficiālajos dokumentos nekas nav minēts par to, kurš izlemj, vai kāds grupējums ir platforma vai nav un kā šādas platformas tiek atšķirtas cita no citas. Praksē platformas ir grupējumi, ko par tādām atzīst valdība un pats grupējums, un tās ir izraudzījušās pašas

¹¹ Skat. Miklosu Maršalu (Miklos Marschall): Legitimacy and Effectiveness (Likumība un lietderība): NGOs in Comparative Perspective (NVO salīdzinošā perspektīvā), skat.: SEAL, 2001.gada pavasaris

¹² "Pilsoniska sabiedrība iestājas par līdzdalību, turpretim parlamentāra demokrātijā par pārstāvniecību. Pilsoņu politikai par līdzdalību un parlamenta pārstāvniecības „partiju politikai” ir labvēlīga attīstība – gan cildinoša, gan saspringta. Ir svarīgi saprast, ka pilsoniska sabiedrība ir papildinoša, nevis konkurējoša pārstāvnieciskai demokrātijai. Līdzdalības demokrātijā iet roku rokā ar pārstāvniecisko demokrātijā.” Skat. iepriekšējo.

sevi vienu reizi, kad tika dibināta padome, — šis piemērs parāda, cik sarežģīti ir konsekventi attiecināt pārstāvniecības sistēmas demokrātiskās procedūras uz NVO līdzdalības jomu.

Vēl viena praktiska problēma ir tā, ka vēlēšanu process lielā mērā ir saistīts ar procedūras jautājumiem, nevis ar jautājuma būtību, un tas var mazināt ievēlētu institūciju darbības efektivitāti. Piemēram, Ungārijas Nacionālā sabiedriskā fonda likums prasa, lai lielāko daļu pārstāvju fonda reģionālajās grantu piešķiršanas institūcijās (tā sauktajās kolēģijās) ievēlētu vietējās NVO. Nesen notikušajās vēlēšanās izrādījās, ka tikai nedaudziem no vairāk nekā 50 ievēlētajiem kolēģijas locekļiem ir grantu piešķiršanas pieredze, tomēr viņu galvenais pienākums būs gada laikā piešķirt grantus vairāk nekā 6 miljonu Ungārijas forintu apjomā.

Par spīti visām šīm problēmām, NVO pārstāvniecība ir Eiropas tendence. Lielākā daļa valdību gaida, ka "partnera" lomā ieraudzīs kādu reprezentatīvu NVO grupu. Kaut arī daudzi uzskata, ka unificēta vai centralizēta pārstāvniecība ir pretrunā ar daudzveidības principu, kas ir neatņemama pilsoniskās sabiedrības sastāvdaļa, NVO bieži uzskata par lietderīgu veidot asociācijas, koalīcijas un federācijas, lai spētu lielākā mērā ietekmēt lēmumus, kas skar NVO un to dalīborganizācijas. Lielākoties šīs federācijas vai organizāciju apvienības ir organizētas pēc jomas, kurās tās darbojas un kurā gribētu ietekmēt politikas maiņu (piemēram, sieviešu tiesību jautājumi, vides problēmas, cilvēktiesības u.c.).

Gadījumā ar **Eiropas Komisiju** organizācijas pārstāvnieciskais raksturs tiešām ir prasība, lai tā varētu saņemt konsultācijas par politiku reglamentējošajiem dokumentiem¹³ un daudzos gadījumos arī par finansējumu. Pati Komisija ir atzinusi, ka pastāv grūtības to NVO noteikšanā, kuras var saņemt finansējumu un ar kurām risināmas sarunas par sadarbības politiku Eiropas līmenī, tomēr tā nolēma uzskatīt pārstāvniecību par izšķirošu faktoru. "Grūtības sākas tad, kad jāizraugās dalībnieki. Ņemot vērā Eiropas NVO lielo skaitu un daudzveidību ES ietvaros vien, izraugoties organizācijas, ļoti svarīga ir to likumība un pārstāvnieciskais raksturs."¹⁴

Fona dokumentā Komisija izvirza trīs kritērijus, pēc kuriem nosakāma nevalstiskās partnerorganizācijas likumīguma pakāpe:

- tā mudina NVO organizēties; tātad priekšroka dodama apvienībām, kurās ietilpst daudzas organizācijas no vairākām valstīm un kurām ir demokrātiska uzbūve un darbības principi;
- tā atzīst "pārbaudāmo kritēriju" nozīmi organizācijas vadīšanā; šie kritēriji parasti ir fiksēti konkrētos dokumentos, piemēram, līdzfinansējuma vadlīnijās;
- visbeidzot, tā atzīst, ka arī iepriekšminētie kritēriji nav apmierinoši un ka tie papildināmi ar "pragmatisku pieeju, kuras pamatā ir ES jau pastāvošās attiecības ar Eiropas NVO un zināšanas par tām".¹⁵

II. Valdības līmeņa finansējuma politikas un NVO un sabiedrisko iniciatīvu mehānismu analīze

Valdības finansējums, kam var būt dažādas formas un mehānismi, gandrīz visās Eiropas valstīs veido ievērojamu NVO ienākumu daļu. Varbūt būtu pārspilēti runāt par pastāvīgām tendencēm attiecībās starp valdības finansējuma apjomu, kas tiek piešķirts NVO, un demokrātijas vēsturi Rietumeiropā, Centrālajā un Austrumeiropā. Tomēr nesēn (2003) iegūti dati liecina, ka NVO pieejamo valsts līdzekļu procentuālais apjoms Rietumeiropā svārstās starp zemākiem skaitļiem Zviedrijā un

¹³ Skat. Balto grāmatu un Ecosoc dokumentāciju, http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

¹⁴ Fona dokuments, ES attīstības ministru seminārs, 1999
<http://www.dse.de/ef/eu/bac110e.htm>

¹⁵ Skat. iepriekšējo

Norvēģijā (ap 20%) un lielākiem skaitļiem Nīderlandē, Beļģijā un Īrijā (gandrīz 70%), savukārt Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs vidējais valsts finansējuma apjoms ir ap 20—30%, rēķinot kopējos ieņēmumus.¹⁶ Laikposmā no 1990. līdz 1995. gadam šī daļa gandrīz visās valstīs ir palikusi praktiski nemainīga.¹⁷

Turklāt pašreiz, kā liecina aprēķini, vairāk nekā miljardu eiro gadā NVO projektiem tieši atvēl pati Komisija, lielāko daļu no šiem līdzekļiem — ārējo attiecību jomā sadarbības, cilvēktiesību, demokrātijas programmu veicināšanai un it īpaši humānajai palīdzībai (vidēji 400 miljonus eiro). Citas svarīgas jomas, kurās tiek piešķirts finansējums, ir sociālais (aptuveni 70 miljoni eiro), izglītības (aptuveni 50 miljoni eiro) un vides aizsardzības sektors ES ietvaros. ES finansējumu saņem vairāki simti NVO Eiropā un visā pasaulē. Tādējādi Komisija ir ievērojami papildinājusi atbalstu, ko NVO saņem no Eiropas sabiedrības, līdz ar to uzsverot, cik svarīgs ir pastāvīgs un intensīvs sabiedrības atbalsts funkcijai, ko pilda NVO.¹⁸

Valdības politiku un attieksmi pret finansiālajām attiecībām ar NVO galvenokārt nosaka trešā sektora nozīme sabiedrības attīstībā un valdības mērķu īstenošanā.

Finansiālais atbalsts, kas tiek sniegts NVO, var būt **valdības politikas daļa**, kurā izpaužas valdības viedoklis, ka NVO ir partneres svarīgu politisku un sabiedrisku mērķu sasniegšanā. Parasti šādu politiku raksturo labi izstrādāta sistēma, kā valsts sniedz atbalstu trešajam sektoram; šo sistēmu nosaka vai nu centrālā politiskā līmenī pieņemti likumdošanas akti, valdības izstrādāts sadarbības politiku reglamentējošs dokuments vai līguma tipa divpusējs dokuments (Lielbritānija), vai citu valsts varas institūciju darbības (valdība Horvātijā, ministrija Vācijā vai kāda cita institūcija). Atbalsts var izpausties kā samaksa par precēm un pakalpojumiem, kuru nodrošināšana ietilpst valsts sektora pienākumos, vai kā programmatiskais atbalsts NVO aktivitātēm. Tā sniegšanu var arī deleģēt vietējām varas institūcijām (Ungārija). Finansiālās attiecības ar NVO var kārtot tieši pati valdība (Vācija) vai tās aģentūras (tādas kā Zviedrijas Starptautiskā sadarbības aģentūra, kas īsteno divpusējas attīstības veicināšanas programmas un realizē valsts atbalstu NVO¹⁹), vai arī kāda speciāla institūcija (jaundibinātais Horvātijas Pilsoniskās sabiedrības attīstības fonds), kas izveidota, lai koordinētu dažādos pilsoniskās sabiedrības un valsts attiecību aspektus.

II.1. Vispārīgi apsvērumi par NVO atbalsta politiku

Ir divi galvenie veidi, kā valdība piešķir finansējumu NVO:

Tiešais finansējums — finansiāls atbalsts, kas tiek piešķirts no valsts budžeta centrālajā vai vietējā līmenī tieši konkrētai NVO, t.i., tas būs viens no budžeta izdevumiem konkrētajā finanšu gadā. Tas nenozīmē, ka līdzekļi tieši no valsts kases bankas konta tiek ieskaitīti NVO bankas kontā; lielākoties finansējums tiek piešķirts ar dažādu valsts institūciju starpniecību (ministrijas, sabiedriskie fondi, nodibinājumi u.c.).

Netiešais atbalsts — netiešs finansiāls atbalsts neietver tiešu naudas līdzekļu vai īpašuma nodošanu; runa ir par kādu NVO piešķirtu atvieglojumu, kas tām ļauj savos statūtos noteikto mērķu realizēšanai likt lietā līdzekļus, no kuriem citādi būtu jāatsakās. Šāds atbalsts neparādās kā tiešie izdevumi valsts budžetā, bet tas atspoguļo ieņēmumus, no kuriem valsts ir labprātīgi atteikusies

¹⁶ Starpība ir daudz iespaidīgāka, ja to izsaka absolūtos skaitļos. Skat. Bezpeļņas sektora salīdzinošā projekta datus, <http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/comptable4.pdf>

¹⁷ Skat.iepriekšējo, <http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/ct11.pdf>

¹⁸ KOMISIJAS DARBA DOKUMENTS: "KOMISIJA UN NEVALSTISKĀS ORGANIZĀCIJAS: STIPRĀKAS PARTNERĪBAS VEIDOŠANA", prezidents PRODI un viceprezidents KINNOKS, Brisele, 18.1.2000, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/wdc/2000/com2000_0011en01.pdf

¹⁹ See more on the website of the Swedish International Development Cooperation Agency <http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=107>

(piemēram, ja tiek piešķirti nodokļu atvieglojumi, tad naudas līdzekļi, kas netiek iekasēti nodokļos, tiek uzskatīti par netiešo atbalstu).

Pastāv kāds ļoti būtisks kritērijs, pēc kura valdība nosaka, vai kādai NVO būtu piešķirams valsts atbalsts un kādam jābūt tā apjomam. Šis kritērijs ir "sabiedriskais labums", kādu dod attiecīgo organizāciju darbība, nevis to statūtos noteiktā darbības joma un veids. Tas, cik lielā mērā NVO veicina sabiedrisko labumu, ir atspoguļots "**sabiedriskā labuma**" **likumdošanā**, un šis rādītājs attiecas gan uz organizācijām, kas sniedz noteiktus pakalpojumus, gan uz interešu aizstāvības organizācijām, jo kā vienas, tā otras var saņemt tiešu un netiešu valsts finansējumu. Gan organizācijas, kas nodarbojas ar pakalpojumu sniegšanu, gan interešu aizstāvības organizācijas var veikt darbības, kas veicina sabiedrisko labumu un pelna valdības atbalstu. Tomēr visā visumā par "sabiedriskā labuma darbību" drīzāk tiks atzīta noteiktu pakalpojumu sniegšana, un līdz ar to tās NVO, kuras ar to nodarbojas, var pretendēt uz finansiālu atbalstu.

Vērtējot pēc sabiedriskā labuma kritērija, pastāv divu galveno veidu NVO:

- sabiedriskā labuma organizācijas un
- biedra labuma organizācijas.

Atšķirība starp abām šīm grupām parasti noder par pamatu netiešā atbalsta (t.i., nodokļu atvieglojumu) diferencēšanai. Tiešā atbalsta gadījumā galvenais jautājums ir tas, vai pastāv kāds **juridisks pamats, kas nosaka**, kādām NVO pienākas konkrēta veida tiešais atbalsts. Ja šāda juridiska pamata nav, valsts šo jautājumu var izlemt pati, un parasti diferencējošā līnija ir atkarīga nevis no organizācijas funkcijas (piemēram, vai tā ir pakalpojumu, interešu aizstāvības vai pašpalīdzības organizācija), bet no tā, vai NVO darbība **palīdz īstenot valdības politiku**. Ņemot vērā šo politiku, valsts var nolemt, ka kāda konkrēta NVO veic tādu darbību, kas būtu atbalstāma — piemēram, Ungārijā valsts finansējumu saņem pat tādas pašpalīdzības organizācijas kā Anonīmo alkoholiķu apvienība, jo ar savām pašpalīdzības aktivitātēm tās sasniedz rezultātus, kas veicina veselīgākas sabiedrības pastāvēšanu.

II.2. Apsvērumi par tiešā atbalsta sniegšanu NVO

II.2.1. Pakalpojumu sniegšana

Raugoties no finansēšanas politikas viedokļa, pastāv principiāla atšķirība starp valsts sniegtajiem pakalpojumiem, kurus **nodrošināt valstij ir juridisks pienākums**, un tiem pakalpojumiem, kas valstij juridiski nav obligāti jāsniedz. Piemēram, visās Eiropas zemēs valstij ir jānodrošina, lai bērni varētu apgūt pamatizglītību; citiem vārdiem sakot, valsts pienākums ir rūpēties, lai katram bērnam būtu iespēja mācīties un tādējādi realizēt savas tiesības uz izglītību. Taču valsts pienākums parasti nav nodrošināt, lai katrs bērns, kam ir kāda mugurkaula slimība, varētu ārstēties ar jāšanas terapiju, kas ir viens no efektīvākajiem muguras slimību ārstēšanas paņēmieniem.

Tomēr daudzos gadījumos, salīdzinot situāciju dažādās valstīs, šī atšķirība nav tik krasi izteikta. Piemēram, varbūt vecu ļaužu aprūpe viņu dzīvesvietā vienā valstī pašvaldībai ir juridisks pienākums, bet citā valstī tā nav iekļauta starp pašvaldības funkcijām. Priekšstati par to, kas ir un kas nav valsts pienākums, attīstās laika gaitā, un lielākajā daļā Centrālās un Austrumeiropas valstu, sabiedrībai attīstoties, šie priekšstati mainās pat gadu no gada.

Piemēram, Ungārijā pēc sistēmas maiņas (1989) tūkstošiem cilvēku pēkšņi vienas dienas laikā kļuva par bezpajumtniekiem, jo kompānijas slēdza strādnieku kopmītnes, ko agrāk bija uzturējusi valsts. Tā kā valsts nebija gatava rūpēties par tik daudziem bezpajumtniekiem, pirmajā jaunās demokrātijas ziemā simtiem cilvēku nosala, un tika izveidotas vairākas NVO, kas centās nodrošināt cilvēkus ar

pajumti un palīdzēt tiem, kuri bija palikuši ielās. Tā kā šī problēma bija viegli pamanāma un lielu uzmanību tai pievērsa arī masu saziņas līdzekļi, tajā pašā gadā parlaments nolēma noteikt, ka pašvaldību pienākums ir nodrošināt ar pajumti bezpajumtniekus. Tomēr, tā kā NVO jau bija izveidojušas šādas patversmes, pašvaldības vienkārši piešķīra NVO budžeta līdzekļus. Līdz pat šai dienai praktiski visas bezpajumtnieku patversmes Ungārijā atrodas NVO pārziņā un tiek finansētas no pašvaldību līdzekļiem.

Bieži vien kādi uzdevumi kļūst par valsts pienākumu tāpēc, ka NVO sekmīgi cenšas panākt noteiktu pakalpojumu veidu iekļaušanu valsts likumdošanā. Piemēram, sabiedrisko pakalpojumu sniedzējas NVO, kas organizēja pārvietojamās virtuves veco ļaužu ēdināšanai vairākos Budapeštas rajonos, sekmīgi argumentēja, ka pašvaldība nodrošina ēdināšanu vecajiem ļaudīm dienas aprūpes centros, tātad tiek diskriminēti tie vecie ļaudis, kas nespēj apmeklēt dienas aprūpes centrus un līdz ar to nesaņem ēdienu. Iznākumā vietējā likumdošanā tika iekļauts punkts, ka pārvietojamo virtuvju organizēšana pieder pie pakalpojumiem, kas jānodrošina valstij.

Citi pakalpojumi, piemēram, paliatīvā aprūpe (nedziedināmi slimu cilvēku aprūpe, īpaši tādu slimnieku aprūpe, kuriem ir vēzis beidzamajās stadijās) Ungārijā joprojām nepieder pie valsts finansētajiem pakalpojumiem, par spīti NVO atkārtotajiem mēģinājumiem pierādīt, ka šis pakalpojums realizē slimu personu konstitucionālās tiesības uz cilvēcisko cieņu. Tāpēc, ja slimnīcā ir nedziedināmu slimnieku nodaļa, to parasti vada kāds fonds, kas pats vāc līdzekļus (piemēram, saņem tos no baznīcas vai privātiem ziedojumiem).

Svarīgā atšķirība starp pienākumiem, kuru pildīšana juridiski ir valdības uzdevums, un tiem, kas valdībai nav obligāti jāpilda, ir atspoguļota NVO tiešās finansēšanas politikā.

Tas fakts, ka NVO sniedz kādu pakalpojumu, par ko ir atbildīga valsts, pats par sevi vēl nenodrošina tiesības saņemt par šo pakalpojumu valsts atbalstu. Tomēr lielākajā daļā Eiropas valstu pastāv tāda likumdošanas politika, ar kuru valsts uzņemas pienākumu finansēt šādus pakalpojumus, neatkarīgi no tā, vai tos sniedz kāda valdības institūcija vai privāta institūcija. Arī valdības Centrālajā un Austrumeiropā arvien biežāk sāk finansēt privātos pakalpojumu sniedzējus par pakalpojumiem, kuru nodrošināšana tiek uzskatīta par valsts pienākumu un par kuriem valstij tik un tā būtu jāmaksā. Ir vairāki veidi un mehānismi, kā notiek šāda finansēšana, un tie aprakstīti tālāk.

No otras puses, tādu pakalpojumu finansēšana, kas **juridiski neietilpst valsts pienākumos**, pilnībā ir atkarīga no centrālās valdības vai pašvaldības. Lielākajā daļā Eiropas valstu pastāv konkrēta ar sabiedrisko un ekonomisko attīstību saistīta politika, kas katrai ministrijai konkrētajā gadā ir prioritāra. Piemēram, nodarbinātības ministrijas politikas ievirze var būt bezdarba mazināšana čigānu vidū noteiktā reģionā, tādu kompāniju skaita palielināšana, kurās strādā invalīdi, vai nepilnu slodzi strādājošu sieviešu skaita palielināšana. Starp pasākumiem, ar kuru palīdzību šie mērķi tiek realizēti, var būt izmaiņas likumdošanā un darbavietu atbalsts, bet ministrija var arī izlemt ieviest grantu programmu tām NVO, kuras īsteno programmas, kas palīdzētu īstenot šīs valsts politikas ievirzes.

Eiropas sistēmā visbiežāk ir grūti atrast finansējuma avotus pakalpojumiem, ko valdība centrālajā vai vietējā līmenī neuzskata par prioritāriem. Piemēram, līdz deviņdesmito gadu beigām, ja kāda NVO konstatētu, ka nelielā Ungārijas pilsētiņā ir liela vajadzība risināt problēmu, ko izraisa vardarbība mājās, tā nevarētu saņemt valdības finansējumu šādai programmai. Cīņa ar vardarbību mājās gluži vienkārši nebija prioritāte ne centrālajā, ne vietējā likumdošanas un valsts pārvaldes līmenī. Taču pasaule mainās. Daļēji sieviešu interešu aizstāvības organizāciju pūliņu dēļ, daļēji — un galvenokārt — ES dzimumu vienlīdzības politikas radītā spiediena dēļ, 2004. gadā situācija Ungārijā ir tāda, ka iekšlietu ministre ir sieviete un ir uzsākta valsts mēroga policijas apmācības programma, kas vērsta uz cīņu ar vardarbību mājās. Patlaban tai pašai NVO tajā pašā mazpilsētā ir pieejamas bagātīgas iespējas izvēlēties valdības piešķirtus grantus, lai finansētu palīdzību, ko tā sniedz sievietēm, kuras cietušas no

nežēlīgas izturēšanās. Toties NVO, kas nodarbojas ar nokļūdušu suņu izmitināšanu un kam nebūtu iespēju saņemt grantu 1996. gadā, šādu iespēju nav vēl joprojām.

Kopumā var teikt, ka tas, vai valstij ir juridisks pienākums nodrošināt to vai citu pakalpojumu, ir galvenais kritērijs, no kura ir atkarīgs tiešais valsts atbalsts attiecīgā pakalpojuma sniedzējam. Ja runa ir par pakalpojumiem, kuru sniegšana nav valsts pienākums, grantu piešķiršanas prioritātes ir atkarīgas no valdības politikas nacionālajā un vietējā līmenī. NVO spēja ietekmēt savu pakalpojumu iekļaušanu likumdošanas sistēmā vai panākt, ka valdība izvirza attiecīgās prioritātes, parasti ietekmē to, kādu valsts finansējumu šīs NVO varētu saņemt.

II.2.2. Tādu pakalpojumu tiešās finansēšanas principi un mehānismi, kuri jānodrošina valstij

Valdība var ņemt vērā virkni principu un mehānismu, lai izlemtu, kā tieši finansēt NVO, kas sniedz pakalpojumus, kuri jānodrošina valstij.

- Svarīgs jautājums ir tas, vai valdība vēlas dot **priekšroku pakalpojumu sniedzējam NVO**, kas konkurē ar citām organizācijām. NVO ir pieejami tendera piedāvājumi sabiedrisko un/vai citu valdības pārziņā esošu pakalpojumu sniegšanai, taču lielākajā daļā Eiropas valstu tās nav ekskluzīvas NVO tiesības. Finansējums tām tiek piedāvāts uz tādiem pašiem noteikumiem kā citiem pretendentiem. Valdības nostāja šajos gadījumos neliecina par priekšrokas došanu trešajam sektoram pakalpojumu sniegšanas jomā. (Skat. tālāk minētos Lielbritānijas, Polijas un Ungārijas piemērus.)
- **Subsidiaritātes princips** (tipisks Vācijai): saskaņā ar subsidiaritātes principu, ja sabiedrībā rodas kāda vajadzība, par to jā rūpējas kādam, kas vislabāk pārzina šo vajadzību.²⁰ Šis princips, kas ir Vācijas sociālās politikas pamatnostādne, ir noteicis sabiedriskās labklājības pakalpojumu finansēšanu Vācijā pēdējā gadsimta laikā.²¹ Saskaņā ar šo sistēmu, par konkrētu vajadzību vispirms jā rūpējas (neformālajai) kopienai, kuru tā skārusi (piemēram, ģimenei, kaimiņiem); ja tas nav iespējams, tad tas jā dara tās pašas kopienas formālajām organizācijām (NVO). Pašvaldība var izveidot kādu struktūru noteiktas vajadzības apmierināšanai tikai tad, ja to jau organizētā veidā nerisina pati kopiena. Visbeidzot, ja kādas vajadzības apmierināšana netiek nodrošināta vietējā līmenī, tad jā izveido reģionāla un beigu beigās arī federāla sistēma. Šādā gadījumā valdība parasti izlemj finansēt visu pakalpojumu sniegšanu, un sarunas par budžeta līdzekļiem tiek risinātas katru gadu.
- **Normatīvā sistēma** (ieviesta Ungārijā): ikviens, kas sniedz kādu pakalpojumu, kura sniegšana būtu jā nodrošina valstij (tajā skaitā izglītību, veselības aprūpi, sabiedriskos un citus labklājības pakalpojumus), un kas atbilst noteiktiem kritērijiem (valdības noteiktiem standartiem), saņem valdības atbalstu, kura apjoms ir atkarīgs no apkalpoto klientu daudzuma. Tā kā šis valdības atbalsts tiek sniegts *per capita*, tas tiek saukts par "normatīvo atbalstu". Pakalpojuma sniedzējs saņem atbalstu, vienalga, vai tā ir pašvaldības institūcija, NVO vai privāta kompānija. (Privātās kompānijas nevar gūt peļņu uz šī atbalsta pamata, jo tas sedz tikai daļu no izdevumiem, kas saistīti ar pakalpojuma sniegšanu, un jebkāda samaksa, kas tiek pieprasīta no klientiem, pēc tam jā iegulda pakalpojumos.) Pašvaldības parasti sedz

²⁰ Subsidiaritātes princips ir arī vispārpieņemts Eiropas Savienības princips, kura mērķis ir nodrošināt, ka lēmumi tiek pieņemti pēc iespējas ciešākā kontaktā ar iedzīvotājiem. Tas nozīmē, ka Savienība neuzsāk nekādas darbības (izņemot tās jomas, kurās tai ir ekskluzīva kompetence), ja vien šādas darbības nav efektīvākas par nacionālā, reģionālā vai vietējā līmenī veiktiem pasākumiem. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000s.htm>

²¹ Šis princips, kas jā saprot sociālās politikas kontekstā, ir cēlies no pāvestu Leona XIII (1891) un Pija XI (1931) enciklikām, kurās pirmo reizi formulēta un izskaidrota valsts, baznīcas un kopienu pienākumu nošķiršana sociālo apstākļu uzlabošanā. socialpolicy.ucc.ie/Government%20Say.htm - 19k

pašreizējās izmaksas no budžeta līdzekļiem, bet NVO pašām jāmeklē finansējuma avoti, lai tās paliktu konkurētspējīgas. Šī sistēma var darboties arī vienlaikus ar subsidiaritātes principu.

- **Konkurences sistēma** (tipiska Lielbritānijai, ieviesta arī Polijā): ja darbojas šī sistēma, tad ir izveidots sabiedriskā labuma darbību saraksts, un katru reizi, kad valsts institūcija vai pašvaldība vēlas sniegt šādu pakalpojumu, tai jāizsludina konkurss. Konkursā piedalās NVO un pašvaldības institūcijas (Lielbritānijas gadījumā arī privātās kompānijas), un uzvar vērtīgākais piedāvājums. Šajā gadījumā izmaksas, ko sedz valsts, var būt dažādas, un parasti, lai uzvarētu konkursā, tiek izvirzīta prasība piesaistīt papildu līdzekļus.

Centrālajā un Austrumeiropā plaši izplatīta problēma ir tā, ka tradicionāli par visu rūpējas valsts. Pastāvošās valsts institūcijas nodrošina saviem darbiniekiem stabilu ienākumu avotu, un viņus biedē doma par NVO, kas it kā "parādās no nekurienes" un draud veikt viņu uzdevumus. Tāpēc pašvaldības bieži vien uz NVO raugās vairāk kā uz konkurentiem, nevis kā uz partneriem kopīgu mērķu sasniegšanā (piemēram, kopienas dzīves kvalitātes uzlabošanā).

II.2.3. Interesešu aizstāvības organizācijas

Ja runā par interesešu aizstāvības organizācijām, tad galvenais jautājums no to efektivitātes viedokļa ir tas, vai šīs organizācijas var palikt neatkarīgas no valsts ietekmes, ja tās saņem valsts finansējumu. Sākumā jāmin divi faktori:

- atšķirībā no pakalpojumu sniegšanas sfēras valstij parasti nav juridisku pienākumu finansēt interesešu aizstāvības organizācijas to darbības sfēras dēļ²²,
- nav nekā tāda, kas valstij liegtu piešķirt finansējumu, un gala iznākumā pašai organizācijai ir jāizlemj, vai tā vēlas pieņemt valsts finansējumu un līdz ar to kļūt saistītai ar valsti.

Interesešu aizstāvības organizāciju galvenā misija parasti ir aizstāvēt vai veicināt kādas sabiedrības grupas intereses. Lai to panāktu, interesešu aizstāvības organizācijas bieži kritizē valsts politiku, pretojas noteiktu likumdošanas aktu pieņemšanai vai protestē pret valdības rīcību. Kādi tad valdībai varētu būt iemesli atbalstīt "pašai savus ienaidniekus" jeb, izsakoties maigāk, savus oponentus?

Vissvarīgākais iemesls ir valsts "informētā ieinteresētība" nodrošināt, ka vēlētāji būs apmierināti ar politiku, kas viņus skar. Līdzdalība ir iespēja ievirzīt sabiedrības interesi lēmumu pieņemšanas procesā un tādā veidā novērst iespējamo neapmierinātību un sabiedrības protestus. ES gadījumā "konsultēšanās ar interesešu grupām" tiek uzskatīta par neatņemamu labas pārvaldības sastāvdaļu, un likumdošanas iniciatīvām dalībvalstu līmenī ar mērķi ieviest *acquis communautaire* jābalstās uz "sociālo dialogu".

Turklāt, nodrošinot līdzdalību, valsts bez lieliem izdevumiem iegūst pieeju augstas kvalitātes politiskai erudīcijai. Bieži vien nevalstiskajām interesešu aizstāvības organizācijām, kas par savu misiju uzskata progresīvu pārmaiņu panākšanu likumdošanā un valsts politikā, ir plaša pieredze attiecīgajā laukā, un dažreiz tās ir zinošākas nekā valsts sektors vai algotie eksperti, ko valsts spēj sameklēt. (Piemēram, NVO bieži vien ir pieejama visaugstākā līmeņa erudīcija, pateicoties saviem starptautiskajiem kontaktiem.) Atbalstot šīs organizācijas, valsts var panākt, ka politikas veidošanas profesionālā kvalitāte joprojām ir augsta un saskanīga ar starptautiskajiem standartiem un labāko praksi.

Konstruktīvas attiecības starp valsti un interesešu aizstāvības NVO nav iespējamās bez savstarpējas cieņas un noteiktas uzticības pakāpes no abām pusēm, kā vēl aizvien bieži pietrūkst Centrālās un Austrumeiropas valstīs. Diemžēl ir bijuši piemēri, kad valdība atbalsta NVO tādēļ, lai pakļautu savai

²² Tomēr šādas organizācijas dažreiz tiek iekļautas gadskārtējā valsts budžetā, skat. Subsīdijas, II.3.1. sadaļa
Pilsoniskās sabiedrības attīstība Latvijā 2002/2003

kontrolei noteiktu politikas jomu vai radītu savu klientūru. Šajos gadījumos politiskie apsvērumi ir izrādījušies svarīgāki par profesionālajiem.

Noderīgs kritērijs, ko valsts palaikam izmanto, lai konstatētu, vai interešu aizstāvības organizācijām būtu jāpiešķir valsts atbalsts, parasti ir tāds, vai šīs organizācijas dod **sabiedrisku labumu vai biedra labumu**. Tas var būt saistīts ar to darbības veidu (piemēram, sports vai vides aizsardzība) vai ar mērķa grupu, uz ko ir vērsta to darbība. Piemēram,

- profesionālo interešu grupas — kas galvenokārt ir ieinteresētas savu interešu lobēšanā — visbiežāk nesaņem valsts atbalstu (un parasti finansē savu darbību no dalības maksājumiem), turpretī
- invalīdu federācijas, kas būtībā cenšas īstenot to pašu mērķi, tomēr varbūt saņem valsts atbalstu, jo to darbība nāk par labu sabiedrībai.

Ja valsts ir izlēmusi atbalstīt šādas organizācijas, par labu praksi var tikt uzskatīts padarīt **lēmumu pieņemšanas mehānismu neatkarīgu** no politiskā iekārtojuma. Kā to panākt? Parastais ceļš ir izveidot daļēji autonomu lēmējinstītūciju. Tas var tikt darīts administrācijas sistēmas ietvaros (piemēram, ministrija nodibina konsultatīvu instītūciju, kas nodarbojas ar grantu piešķiršanu), vai arī var tikt izveidota kvazi NVO. Šādu instītūciju sastāvā parasti ir neatkarīgi eksperti un visu parlamenta partiju pārstāvji. (Šādas neatkarīgas daudzpartiju instītūcijas bieži tiek veidotas arī ministrijās, kas piešķir grantus pakalpojumu sniedzējām NVO.)

Tāpat kā gadījumā ar pakalpojumu nodrošināšanu, valdības politikas attīstība un īstenošana ir pamats palīdzības sniegšanai interešu aizstāvības organizācijām, kuras parasti gūst labumu no (programmatiskā) valsts atbalsta savai darbībai ar subsīdiju un grantu mehānismu starpniecību (skat. tālāk). Taču ir iespējami vairāki ierobežojumi — ja kaut kādas aktivitātes tiek atzītas par valdības politiku traucējošām, valsts var tās neuzskatīt par sabiedrības labumu veicinošām un tās nefinansēt.

II.3. Tiešās valdības atbalsta formas

II.3.1. Subsīdijas

Subsīdijas ir valdības finansējums, kas sniedz vispārīgu atbalstu NVO darbībai un nav saistīts ar konkrētu projektu²³. Subsīdijas var izmantot, lai segtu vispārīgās darbības izmaksas, kā arī konkrētu projektu īstenošanu, un tās nodrošina vispārīgu atbalstu to NVO darbībai, kuras dod nozīmīgu ieguldījumu valdības politikas īstenošanā. Subsīdijas ir arī vispārīgs rādītājs, kas parāda valsts sektora izpratni par pilsonisko sabiedrību un tās plusiem.

Šī finansiālā atbalsta forma lielākoties ir tipiska Centrālās un Austrumeiropas valstīm, un pašreiz tā tiek izmantota arvien retāk. Tiešās budžeta subsīdijas tiek uzskatītas par komunisma laiku paliekām, t.i., organizācijas, kas veiksmīgi veica lobēšanu sistēmas maiņas laikā, ieguva īpašu stāvokli budžetā un varēja saņemt subsīdijas; starp tām ir tādas organizācijas kā Sarkanais Krusts (gandrīz visās valstīs), Nacionālā pensionāru, pionieru, neredzīgo apvienība u.c. Ungārijā gadskārtējais budžeta likums paredz, ka centralizēti subsīdijas tiek piešķirtas aptuveni 25 organizācijām, kas uzskaitītas likuma pielikumā, bet tikai nedaudzas no šīm organizācijām tiešām sniedz kādus pakalpojumus vai veic kādas citas darbības sabiedrības labā.

Tomēr šis joprojām varētu būt piemērots risinājums organizācijām, kas vairs nesaņem finansējumu no ārzemēm un kas vēl nav atradušas veidu, kā finansiāli uzturēt savu darbību. Subsīdēšana nav pieejama visām NVO: parasti subsīdijas var saņemt interešu pārstāvniecības grupas (skat. iepriekš minētos piemērus), organizācijas, kas nodarbojas ar pakalpojumu sniegšanu, un pavisam nedaudzos

²³ Pētījums par juridiskajiem ietvariem valsts finansējuma piešķiršanai NVO aktivitātēm Bulgārijā, Horvātijā, Rumānijā, Slovākijā un Ungārijā, ICNL, 2001, p.1, www.icnl.org/journal/vol3iss4/prelimstudy3.htm

gadījumos — interešu aizstāvības organizācijas, kuru darbība veicina valdības programmu īstenošanu. Ja subsīdijas piešķir ministrijas vai citas valsts institūcijas, tās parasti tiek iedalītas tām NVO, kas darbojas attiecīgās ministrijas pārraudzības sfērā (piemēram, Jaunatnes un sporta ministrijai Rumānijā ir tiesības sadalīt līdzekļus to organizāciju starpā, kuru darbības loks attiecas uz sportu un jauniešiem), un starp tām var būt arī interešu aizstāvības organizācijas.

Subsīdijas ir budžeta atbalsta forma, un tās var piešķirt no centrālā un no vietējā budžeta, parasti pamatojoties uz likumu. To piešķiršanu var paredzēt arī valsts varas institūcijas pieņemtā administratīvā lēmumā. Piemēram, Ungārijā parlaments agrāk, vadoties pēc Sabiedrisko organizāciju parlamentārās komisijas rekomendācijām, noteica, kurām NVO no tām, kas ir iesniegušas pieteikumu atbalsta saņemšanai no valsts budžeta, tiks piešķirtas subsīdijas. Slovērijas parlaments ar īpašu likumu ir pieņēmis NVO subsīdēšanas vadlīnijas²⁴, taču pašus līdzekļus iedala atsevišķas ministrijas. Subsīdijas var iedalīt arī tieši parlaments ar savu gadskārtējo budžeta likumu (Bulgārija, Ungārija).

Līdzekļi, kas tiek piešķirti kā subsīdijas, var tikt ņemti ne tikai no budžeta, bet arī no citiem avotiem, piemēram, no privatizācijas fondiem (Čehija — bet šis avots ir īslaicīgs) vai no loteriju ieņēmumiem (Horvātija).

Lēmums par subsīdiju piešķiršanu parasti tiek pieņemts centralizētā procesā, bet tās var piešķirt arī atsevišķas ministrijas (Rumānija, Bulgārija, Horvātija, Ungārija). Institūcija, kas piešķir subsīdijas, parasti arī pārrauga šo procesu.

II.3.2. Granti

Saskaņā ar ASV Starptautiskās attīstības aģentūras (USAID) automatizētās direktīvu sistēmas (ADS) terminu vārdnīcu, granti ir juridiski instrumenti, ko lieto gadījumos, kad galvenais mērķis ir naudas līdzekļu, īpašuma, pakalpojumu vai jebkādas citas vērtības nodošana to saņēmējam, lai īstenotu kādu sabiedrisku atbalsta vai veicināšanas mērķi, ko paredz normatīvie akti un kur nav sagaidāma būtiska valsts iesaistīšanās.²⁵

Granti parasti netiek izmantoti, lai segtu darbības izmaksas, bet ir paredzēti, lai apmaksātu kāda konkrēta projekta īstenošanu, ja tas ir saskaņā ar valdības programmatiskajiem mērķiem un līdz ar to tiek uzskatīts par tādu, kas dod labumu sabiedrībai. Tomēr no piešķirtajiem grantiem var tikt segtas arī pamatizmaksas — kā, piemēram, Ungārijas gadījumā, kur jaunais Nacionālais sabiedriskais fonds piešķir grantus darbības izmaksu segšanai ar konkrētu mērķi stiprināt NVO sektoru.

Dānijā brīvprātīgo organizācijas var saņemt tā dēvētos "pamatgrantus", kas nav paredzēti konkrēta projekta finansēšanai, bet tiek piešķirti uz tādu objektīvu kritēriju pamata kā organizācijas mērķis, līdzekļu apgrozījums un pašu piesaistītie līdzekļi. Šādas kārtības mērķis ir stimulēt brīvprātīgo organizācijas autonomiju un brīvību pašai noteikt savu darbību, kā arī būt spējīgai veicināt arī citu intereses.²⁶ Vēl viens grantu veids, kas pieejams Dānijas NVO, kuras aktīvi darbojas sabiedriskajā laukā, ir "projektu granti", kas tiek piešķirti kādu konkrētu projektu realizācijai vai darbību veikšanai.

Atšķirībā no subsīdijām, grantu piešķiršanu nosaka atklāts piedāvājuma tipa granta pieteikuma process, nevis kāds atsevišķs nacionālās valdības vai pašvaldības ierēdņa vai parlamenta administratīvs lēmums. Šīs institūcijas var piešķirt finansējumu organizācijām, kas sniedz sabiedriskos pakalpojumus (Vācija, Horvātija, Lielbritānija), vai programmu īstenošanai no valsts

²⁴ Skat. iepriekšējo, 9. lpp.

²⁵ ASV Starptautiskās attīstības aģentūra, "ADS terminu vārdnīca", Vašingtona: USAID, 2001, 81. lpp., <http://www.usaid.gov>

²⁶ http://www.sm.dk/eng/dansk_socialpolitik/index.html

starptautiskās attīstības palīdzības fonda līdzekļiem (Zviedrija, Dānija, Vācija). NVO finansējums grantu formā ir arī apliecinājums, ka valsts atzīst trešā sektora sabiedrisko nozīmi; tomēr bieži tā pēc savas būtības ir kompensācija par to, ka NVO pilda tādas funkcijas vai veicina tādas mērķus, par ko citādi būtu jā rūpējas valsts institūcijām.

Granti var tikt piešķirti no budžeta līdzekļiem (centrālajiem vai vietējiem), kā arī no īpašiem līdzekļiem, ko veido alternatīvi ienākumu avoti: ieņēmumi no loterijām, nodokļi un nodevas u.c. Piemēram, "pamatgranti" Dānijā veidojas ne tikai no budžeta līdzekļiem, bet arī no tā dēvētajiem "Dānijas futbola totalizatora un loteriju" fondiem. "Projektu granti" tiek piešķirti no nacionālās valdības budžeta avota, kura nosaukums ir Grantu programma brīvprātīgā sabiedriskā darba attīstībai.

Ungārijā pastāv vairāki centralizēti fondi NVO atbalstīšanai, kuri saņem finansējumu ar kāda nodokļu mehānisma palīdzību, piemēram, Kultūras fonds — no nodokļiem par *ķīvu* un pornogrāfiju; Nodarbinātības fonds — no ziedojumiem, kas saņemti no darba devējiem un darba ņēmējiem; Vides fonds — no degvielas nodokļa un piesārņotāju maksātajiem sodiem; un Sabiedriskais fonds (visjaunākais), kura pamatā ir 1% apmērā deleģētie ziedojumi (skat. II. 5.4. sadaļu). Šie fondi parasti piešķir grantus un aizdevumus ne tikai NVO, bet arī pašvaldībām un uzņēmējiem, kas darbojas attiecīgajā jomā.)

Grantus bieži piešķir vai nu tieši valdība, vai kāda valdības institūcija. Lielbritānijā šī funkcija ir nodota dažādu valdības organizāciju vietējiem birojiem (piemēram, veselības aprūpes, nodarbinātības un izglītības sektorā). Šo uzdevumu var veikt arī kāda īpaša struktūra, kādi ir, piemēram, sabiedriskie fondi Ungārijā un šim nolūkam dibinātais sabiedriskais fonds Horvātijā. Vācijā valdība sniedz atbalstu nacionālajām NVO apvienībām, kuras savukārt izdala līdzekļus savām dalīborganizācijām. Polijā par galveno institūciju, kas atbildīga par vietējo pakalpojumu piedāvājumiem un līgumu slēgšanu, tiek uzskatīta pašvaldība. Dānijas Sabiedrisko lietu ministrija ir atbildīga par "pamatgrantu" piešķiršanu brīvprātīgo organizācijām, kas darbojas sociālajā jomā²⁷. Grantu piešķiršana Eiropas Savienībā var noritēt arī ar atsevišķu dalībvalstu nacionālo valdību vai pašvaldību starpniecību, tos var piešķirt Komisija, vai arī tie var tikt piešķirti no īpašiem fondiem. Projektus, kas tiek finansēti šādā formā, vienmēr jābūt vērstiem uz konkrēta mērķa sasniegšanu un jābūt saskaņā ar ES kopējo politiku.

Ir iespējami arī zināmi ierobežojumi NVO līdzdalībai konkursā par grantu saņemšanu — piemēram, varbūt pieteikumus finansējuma saņemšanai drīkst iesniegt tikai NVO ar sabiedriskā labuma organizācijas statusu. Organizācijas piecu piedāvājumiem var ierobežot arī tās darbības sfēra: piemēram, varbūt grantu pieteikumi veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanai tiek pieņemti tikai no tām NVO, kas sniedz šādus pakalpojumus. NVO parasti drīkst pretendēt uz grantiem, kas tiks izmantoti sociālās (humānās) palīdzības sniegšanai (veselības aprūpe, sociālā aprūpe, izglītība, kultūra u.c.) vai attīstības palīdzības sniegšanai. Taču principā grantu piešķiršana ir iespējama visās valsts darbības sfērās — piemēram, Ungārijā Iekšlietu ministrija piešķir grantus brīvprātīgajām sabiedriskās policijas vienībām, bet Tieslietu ministrija piešķir grantus, lai apmācītu tiesnešus izskatīt jautājumus, kas saistīti ar vardarbību ģimenē.

Grantus parasti piešķir konkursa kārtībā pēc atlases veikšanas. Starp atlases kritērijiem ir šādi: organizācijas līdzšinējā darbība, partnerības vēsture, atsauksmes, politiskā un cita veida darbība, kas nav saistīta ar konkursu, bet uztrauc finansētāju, piedāvājuma tehniskā kvalitāte, personāla profesionālisms, "projektu paketes" (savstarpēji saistīti projekti, no kuriem dažu īstenošanai pieteikuma iesniedzējs jau ir saņēmis finansējumu), uzticamība, kompetence menedžmenta un finanšu jautājumos, papildu finansējuma saņemšanas iespējas, iespēja nodibināt savstarpēji izdevīgas

²⁷ Skat.iepriekšējo

partnerattiecības nākotnē, projekta īstenošanas laika ierobežojumi, ja tie nav stingri fiksēti paziņojumā u.c.

Atlases process ietver vairākas ļoti svarīgas procedūras, ko raksturo lielākas prasības pēc caurskatāmības un atklātuma. Godīga procesa iesākuma garantija ir pieejamo grantu un to piešķiršanas kritēriju izsludināšanas mehānisms. Piemēram, visi ES granti ir apskatāmi Internetā un ir iedalīti kategorijās atkarībā no darbības sfēras un iespējamajiem to saņēmējiem.

Lai atlases process būtu godīgs un atklāts, ir jānodrošina arī informācija par balvu, lēmuma pārskatīšanas iespēja, kā arī jāparedz, kā rīkoties tad, ja konkursa rezultāti tiktu apstrīdēti.

Finansēšana ar grantiem var būt vienreizēja, īstermiņa vai ilgtermiņa. Priekšroka parasti tiek dota vienreizējai vai īstermiņa finansēšanai, daļēji tāpēc, ka valsts nevar uzņemt saistības izsniegt finansējumu uz daudziem gadiem, nezinot, kādi būs budžeta veidošanas mērķi nākamajos gados, kā arī tāpēc, lai mudinātu saņēmēju saglabāt uzticību savos statūtos minētajiem mērķiem, nepieļautu tā birokratizāciju un administratīvo un operatīvo izmaksu palielināšanos un lai neveidotos tādas NVO, kurām finansējums jau ir nodrošināts. No otras puses, tendence piešķirt īstermiņa grantus bieži vien ierobežo uz attīstību vērstu pieeju valsts grantu piešķiršanā.

Grantu finansējums tiek realizēts, parakstot līgumu starp institūciju, kas piešķir grantu, un NVO, kas to saņem. Daļa līguma satura, iespējams, ir obligāta, jo ir noteikta likumdošanā vai izsludinātā konkursa noteikumos. Šī līguma juridiskais raksturs, saturs un no tā izrietošās sekas nebūtu jājauc ar valsts pasūtījuma līgumu, uz kura pamata finansējumu saņemošā NVO veic noteiktu darbu vai sniedz pakalpojumus, kas ietilpst varas institūciju kompetencē. Pirmajā no šiem līgumiem ir formulēti valsts finansējuma izlietojuma nosacījumi, ziņošana un pārraudzība, bet otrais regulē konkrētus pakalpojumu sniegšanas procesa noteikumus un nosacījumus.

II.3.3. Valsts pasūtījums

Par valsts pasūtījumu runā, ja valsts institūcijas pērk no NVO materiālos labumus un pakalpojumus. Parasti likumdošanas mehānismi, kas regulē valsts pasūtījumu, ir noteikti visiem potenciālajiem dalībniekiem, tajā skaitā uzņēmumiem un NVO. Nevalstiskajām organizācijām ir lielāka iespēja saņemt valsts finansējumu sociālo pakalpojumu sniegšanai. Vācijā sociālos pakalpojumus parasti nodrošina tieši NVO. Lielbritānijā labklājības valsts restrukturizācijas procesa otrajā posmā (80.—90. gados) ir izjaukta administratīvā sistēma, izveidojusies sabiedriskās labklājības vadības sistēma un "kvazitirgi". Jaunajā sistēmā uz sociālajiem pakalpojumiem attiecas tirgus ekonomikas likumi, tāpēc NVO, kas ir vienas no potenciālajām šo pakalpojumu sniedzējām, uz vienlīdzīgiem noteikumiem jākonkurē ar peļņas organizācijām un valsts sektora institūcijām²⁸. Horvātijā vietējās varas institūcijas ir īpaši pilnvarotas uzticēt "sabiedriski lietderīgu" pakalpojumu sniegšanu fiziskām un juridiskām personām, pamatojoties uz rakstisku līgumu.²⁹ Polijā neseno pieņemtajā likumā par sabiedriskā labuma darbībām NVO tiek dota iespēja konkurēt ar valsts institūcijām, kas sniedz šādus pakalpojumus.

Zviedrijā brīvprātīgo organizācijas uz konkursa pamata var pretendēt uz sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu (bērnu aprūpi, izglītību, palīdzību mājās). Tebijas municipalitāte ir ieviesusi inovatīvus, elastīgus līgumu slēgšanas modeļus par pakalpojumu sniegšanu, ņemot vērā dažādus šīs sabiedrisko pakalpojumu "privatizācijas" aspektus. Piemēram, konkursa piedāvājuma gadījumā tiek nodrošinātas apmaksāta darba garantijas. Ja konkursā uzvar pretendents no privātā sektora, darbiniekam ir tiesības

²⁸ <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm>

²⁹ Pētījums par NVO darbības valsts finansējuma juridiskajiem ietvariem Bulgārijā, Horvātijā, Rumānijā, Slovākijā un Ungārijā, ICNL, 2001, 1, lpp., www.icnl.org/journal/vol3iss4/prelimstudy3.htm

izvēlēties, vai viņš joprojām vēlas strādāt municipalitātē vai arī grib strādāt uzņēmēja labā. Turklāt viņam ir iespēja gada laikā pārtraukt darbu pie uzņēmēja un atgriezties darbā municipalitātē.³⁰

Galvenās grūtības, ar kurām saskaras NVO, kas vēlas saņemt šo valsts finansējuma formu, ir tās, ka lielākā daļa projektu, uz kuriem attiecas valsts pasūtījums, ir projekti ar augstu vērtību, un NVO bieži ir ļoti grūti atbilst pretendentiem izvirzītajām prasībām. Turklāt valsts pasūtījums bieži tiek uzskatīts par nesavienojamu ar NVO bezpeļņas statusu. Un tiešām, pavisam nedaudz ir tādu valsts pasūtījuma procedūru, kas pieļauj bezpeļņas organizāciju sekmīgu līdzdalību konkursā (visbiežāk tie ir mazāki projekti sabiedrisko pakalpojumu jomā vai vietējie sabiedriskā labuma pakalpojumi). 1999. gadā pieņemtajā Slovākijas valsts pasūtījumu aktā konkrēti norādīts, ka NVO netiek piedāvāts veikt sabiedriskos pakalpojumus.

No Ungārijas piemēra var redzēt vienu no veidiem, kā pārvarēt šīs grūtības, — tā ir īpaša līguma forma, "**sabiedriskā labuma līgums**". Šādu līgumu var slēgt ar "izcila sabiedriskā labuma organizācijām", lai nodrošinātu valsts pakalpojumus. Ungārijā sabiedriskā labuma statusam ir divas kategorijas jeb divi līmeņi: "parastā" sabiedriskā labuma organizācija un izcila sabiedriskā labuma organizācija. Otrajā kategorijā ietilpst organizācijas, kurām ir noslēgts speciāls līgums ar kādu valsts institūciju, uzdodot tām sniegt sabiedriskos pakalpojumus. Šāds līgums tām dod īpašu sabiedriskā labuma statusu, kam līdzī nāk papildu nodokļu atvieglojumi un citas priekšrocības. Kaut arī tikai 6% NVO ir šāds statuss, šādai kārtībai ir svarīga nozīme valsts un pilsoniskās sabiedrības attiecību veidošanā, jo tā ir caurskatāma, legāla forma, kā NVO var uzņemties valsts pakalpojumu sniegšanu (pretējā gadījumā likumi par valsts pasūtījumu apgrūtinātu līgumu slēgšanu).

II.3.4. Normatīvais atbalsts

Normatīvais finansiālais atbalsts NVO uzrāda zināmu līdzību ar valsts pasūtījumu sistēmu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanai. Tas ir maksājums, ko saņem NVO, kuras sniedz pakalpojumus tādās jomās kā veselības aprūpe vai izglītība, un finansējuma apjoms tiek noteikts atkarībā no reāli sniegtajiem pakalpojumiem. Pastāvot šādai sistēmai, fiziskām personām ir tiesības izvēlēties pakalpojumu sniedzēju — tā var būt NVO —, kas pēc tam lūdz valstij segt izdevumus.

Parasti pirms normatīvā finansējuma piešķiršanas ar NVO tiek noslēgts līgums un/vai tai tiek izsniegta atļauja darboties, ko izdod valsts institūcija, kura šādi autorizē NVO piekļuvi finansēšanas mehānismam. Šāda sistēma ir ieviesta Ungārijā, kur NVO var nodibināt sabiedrisko pakalpojumu institūciju, pamatojoties uz līgumu ar attiecīgo ministriju. Finansējums, kādu NVO ir tiesīga saņemt par sniegtajiem pakalpojumiem, nedrīkst būt lielāks par atbalstu, kādu saņem valstij piederoša institūcija, kas darbojas tajā pašā jomā; šī atbalsta apjoms ir noteikts gadskārtējā valsts budžeta likumā. Līdzīga sistēma pastāv Horvātijā.³¹

II.3.5. Taloni

Talonu (vaučeru) lietošana atspoguļo virzību uz modernizāciju un uz tirgu orientētu mehānismu ieviešanu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanā, un īpaši veiksmīgi tie tiek lietoti Skandināvijas valstīs. Pastāvot šādai sistēmai, municipalitāte piešķir talonus par pakalpojumiem, kuru sniegšana ietilpst tās pienākumos, visiem iedzīvotājiem, kuri pēc tam izvēlas pakalpojumu sniedzēju. Municipalitāšu izsniegto talonu sistēma padara lieku teorētisko diskusiju par to, kurš ir labākais pakalpojumu

³⁰ Sabiedrisko pakalpojumu jaunā loma uz tirgu orientētu mehānismu ietekmē: skandināvu pieredze un labākā prakse, Arne Svensons (*Arne Svensson*), profesionālā menedžmenta AB prezentācija starptautiskajā seminārā par valdības garantijām Tebijā, Zviedrija, 2001. gada 31. maijā—1. jūnijā, organizēja Bertelsmann Foundation/ Cities of Tomorrow, <http://www.cities-of-tomorrow.net/Svensson.doc>

³¹ Pētījums par NVO darbības valsts finansējuma juridiskajiem ietvariem Bulgārijā, Horvātijā, Rumānijā, Slovākijā un Ungārijā, ICNL, 2001, 1, lpp., www.icnl.org/journal/vol3iss4/prelimstudy3.htm

sniedzējs, jo tā stiprina iedzīvotāju pozīciju un dod viņiem pašiem iespēju izvēlēties pakalpojumu sniedzēju.

Taloni ir instruments, kas palīdz attīstīt pakalpojumu piedāvājumu, kurš balstīts uz pieprasījumu, turklāt pakalpojumi un to piedāvājums attīstās tirgus apstākļos, tos nenosaka valsts. Tā kā valsts vai municipalitāte nodrošina tiesības uz subsidētiem pakalpojumiem, katram atsevišķam iedzīvotājam ir iespēja izmantot šo subsīdiju, liekot lietā pakalpojuma talonu, kas ir derīgs kā maksāšanas līdzeklis. Pakalpojumu talonu saņēmējs var būt indivīds vai indivīdu grupa ar konkrētām vajadzībām.

Šim procesam ir divējāds mērķis: paplašināt pakalpojuma lietotāja izvēles brīvību un paaugstināt pakalpojuma kvalitāti konkurences uzturēšanas ceļā. Salīdzinājumā ar klasisko shēmu šādai sistēmai ir vairākas priekšrocības, un galvenā no tām ir cilvēkiem piedāvātā izvēles brīvība. Pakalpojumu piedāvātāji ir spiesti sacensties, lai iegūtu klientus, un tas parasti paaugstina pakalpojumu kvalitāti.

Tomēr talonu sistēma var radīt arī nopietnas problēmas. Viens no trūkumiem ir risks, ka izzudīs cenu konkurence. Ja talonu vērtība ir zema, liela daļa to potenciālo saņēmēju nevarēs atļauties samaksāt savu daļu.

Dažās municipalitātēs galvenie pakalpojumu sniedzēji ir privātā sektora pārstāvji, citās — nevalstiskās organizācijas. Kompensāciju pakalpojumu sniedzējam var regulēt ar līgumu, kas noslēgts starp pakalpojumu sniedzēju un valsts institūciju, kura ir atbildīga par šo jomu, vai arī tieši starp pakalpojumu saņēmēju un sniedzēju. Šo sistēmu ir nepieciešams kaut kādā mērā kontrolēt, fiksējot vai ierobežojot samaksu par piedāvātajiem pakalpojumiem.

Talonu sistēma var darboties — un ir tikusi ieviesta — izglītības un sociālās labklājības jomā, kā arī citos individuālajos pakalpojumos Zviedrijā. Labas prakses piemēru var novērot Stokholmas tuvumā esošajā Tebijas municipalitātē, kur ļoti labi panākumi ir konkursa piedāvājumu un talonu sistēmas sekmīgai kombinācijai ar devīzi "Labākais pakalpojums ir viens, katram tas jāizvēlas pašam". Taloni ir ieviesti bērnu aprūpē, izglītībā un vecu ļaužu mājas aprūpē. Tas nozīmē, piemēram, to, ka dienas aprūpes centrs vai skola saņem fiksētu naudas summu par katru bērnu, kas to apmeklē (līdzīgi kā normatīvajā sistēmā).

Līdz ar to pakalpojumu sniedzēji, kuriem ir izdevies piesaistīt klientus, galveno finansējumu saņem no ienākumiem ar talonu sistēmas starpniecību. Municipalitāte kontrolē pakalpojumu sniedzējus, piemēram, nosakot pakalpojumu sniegšanas kvalitātes standartus un sekojot to ievērošanai, izdodot noteikumus, kas jāievēro pakalpojumu sniedzējiem, iekasējot nodevas un īstenojot citas kontroles formas.

Piemēram, persona, kam nepieciešama aprūpe mājās, vispirms iesniedz pieteikumu sociālajā nodaļā, kas izlemj, kāda apjoma palīdzība ir nepieciešama. Šajā procesā piedalās mājas aprūpes dienesta sekretārs. Varbūt cilvēkam ir vajadzīga personīga aprūpe, varbūt viņam jāpalīdz iepirkties, tīrīt dzīvokli vai apģērbu. Cilvēkam tiek izsniegts talons, kas dod tiesības uz mēnesi ilgu aprūpi. Talonā norādīts, kādus pakalpojumus aprūpe ietver. Kopā ar talonu cilvēks saņem vairāku aprūpes kompāniju sarakstu un var izvēlēties starp tām. Pēc tam viņam jāizlemj, kas sniegs pakalpojumus — municipalitātes mājas aprūpes dienests vai privāta aprūpes kompānija.³²

³² Sabiedrisko pakalpojumu jaunā loma uz tirgu orientētu mehānismu ietekmē: skandināvu pieredze un labākā prakse, Arne Svensons (*Arne Svensson*), profesionālā menedžmenta AB prezentācija starptautiskajā seminārā par valdības garantijām Tebijā, Zviedrija, 2001. gada 31. maijā—1. jūnijā, organizēja Bertelsmann Foundation/ Cities of Tomorrow, <http://www.cities-of-tomorrow.net/Svensson.doc>

II.4. Sadarbības politikas apsvērumi netiešā atbalsta gadījumā

II.4.1. Sabiedriskā labuma darbības

Visā Eiropā pastāv konceptuāla atšķirība starp "sabiedriskā labuma" NVO un "biedra labuma" NVO. Juridiskās un finansiālās konsekvences, ko rada sabiedriskā labuma darbību veikšana un to rezultātā piešķirtais **sabiedriskā labuma statuss**, ir izrādījušās visai ievērojamas, tāpēc nesēn vairākās Centrālās un Austrumeiropas valstīs (piemēram, Ungārijā, Bulgārijā un Polijā) ir stājušies spēkā tā saucamie sabiedriskā labuma likumi. Šie likumi paredz un nosaka, kādos gadījumos NVO uzskatāma par sabiedrībai noderīgu un var iegūt pieeju lielākiem nodokļu atvieglojumiem nekā bezpeļņas organizācijas kopumā.

Sabiedriskā labuma kritērijiem ir divi savstarpēji saistīti aspekti. Pirmkārt, NVO jāsniedz pakalpojumi un jāveic darbība, kas nāk par labu sabiedrībai kopumā vai kādai īpašai tās grupai; otrkārt, valstij jāatzīst šī darbība, sniedzot tiešu vai netiešu atbalstu.³³

Tas, kādas darbības uzskatāmas par sabiedriskā labuma darbībām, tiek noteikts atšķirīgi katrā valstī, kur pastāv šāda likumdošana; parasti ir pieejams šādu darbību saraksts (piemēram, Ungārijā šajā sarakstā ir 22 darbības, starp kurām ir izglītība, sociālo pakalpojumu sniegšana, kultūras mantojuma saglabāšana un vides aizsardzība). Atšķiras arī valdības atbalsta veids, kas pieejams NVO ar sabiedriskā labuma statusu. Ungārijā, piemēram, tikai sabiedriskā labuma organizācijas var saņemt ziedojumus, kuru devējiem pienākas nodokļu atlaides; Polijā bija nodoms vienīgi sabiedriskā labuma organizācijas atbrīvot no uzņēmumu ienākumu nodokļa. Tiesības uz 1% atbalstu (skat. *Netiešais finansējums*) ir vēl viens atvieglojums, kas var tikt attiecināts vienīgi uz sabiedriskā labuma organizācijām vai arī uz plašāku NVO loku, atkarībā no valdības politikas.

NVO, kas pretendē uz sabiedriskā labuma statusu un ar to saistītajiem nodokļu atvieglojumiem, jāatbilst papildu kritērijiem. Pirmām kārtām no tām tiek prasīta lielāka caurskatāmības un atbildības pakāpe, lai nodrošinātu pienācīgu valsts naudas izlietojumu. Piemēram, tām jā sagatavo ikgadējs ziņojums vai jānodibina uzraudzības padome.

II.4.2. Nodokļu atvieglojumi

Valsts var sniegt netiešu finansiālu atbalstu sabiedriskajām organizācijām, piešķirot tām nodokļu atvieglojumus vai atbrīvojot tās no nodokļiem, tādējādi veicinot un atbalstot to darbību.

Lielākajā daļā juridisko sistēmu tiek atzīts bezpeļņas organizāciju ieguldījums sabiedrības labā, un šī iemesla dēļ tām tiek piešķirta virkne nodokļu atvieglojumu saistībā ar to darbību.³⁴ Galvenie atvieglojumu veidi uzskaitīti tālāk.

- Atbrīvojums no nodokļiem vai nodokļu atvieglojumi attiecībā uz organizācijas ienākumiem (attiecas uz ienākumiem no statūtos noteiktās un ekonomiskās darbības); piemēram, NVO nav jāmaksā īpašuma nodoklis vai uzņēmumu ienākuma nodoklis par visiem saviem ienākumiem vai daļu no tiem.
- Nodokļu atvieglojumi ziedotājam par līdzekļiem, kas ziedoti atzītajām organizācijām; piemēram, ja kāds ziedo naudu NVO, visa šī nauda vai daļa no tās var tikt atskaitīta no nodokļa bāzes.

³³ Vairāk par to skat. Rokasgrāmatā par labu praksi likumiem, kas attiecas uz nevalstiskajām organizācijām; Pasaules Bankas vajadzībām sagatavojis Starptautiskais Bezpeļņas organizāciju likumu izstrādes centrs (ICNL), diskusijas projekts, 2000; 24., 25. lpp.

³⁴ Nodokļu atvieglojumi ir paņēmiens, kas valstij ļauj atvieglot nodokļu nastu, kura gulstas uz nodokļu maksātāja pleciem, un/vai radīt pamudinājumu sasniegt kādu valstij izdevīgu mērķi, mudinot nodokļu maksātāju izmantot līdzekļus noteiktā veidā.

- Atbrīvojums no nodokļiem vai ienākuma nodokļu atvieglojums, ko bezpeļņas organizācija sniedz citiem; piemēram, ja NVO kādai personai piešķir stipendiju, par šo summu nav jāmaksā ienākuma nodoklis.

Tā kā ir iespējams aprēķināt neiekasēto nodokļu apjomu, šīs nodokļu atvieglojumu formas tradicionāli tiek uzskatītas par netiešām valsts subsīdijām organizācijām un to ziedotājiem.³⁵ Neiekasētie nodokļi veido netiešu valsts atbalsta formu, ko var pretstatīt tiešai NVO atbalstīšanai, kura saistīta ar valsts finansējuma piešķiršanu, piemēram, bezpeļņas organizācijai.

Finansējuma līmenis, kas tiek panākts ar nodokļu atvieglojumiem, var atšķirties atkarībā no organizācijas sabiedriskā labuma statusa un no tās aktivitātēm, kas tiek uzskatītas par sabiedrībai vērtīgām. Loģiski ir tas, ka sabiedriskā labuma NVO saņem vairāk atbrīvojumu no nodokļiem un to atvieglojumu. Tās ir atbrīvotas no peļņas nodokļa (Igaunijā, Slovēnijā, Ungārijā, Slovākijā), pievienotās vērtības nodokļa (Čehijā dažām sabiedriskā labuma darbībām; Igaunijā dažām darbībām, bet citām nodoklis ir samazināts; Ungārijā dažām darbībām un nulles procentu likme citām; Slovākijā), saņem nodokļu atvieglojumus par ienākumiem no uzņēmējdarbības (Slovākijā līdz noteiktai summai; Polijā — ja šādi gūtie ienākumi tiek izlietoti sabiedriskā labuma darbībām; Ungārijā — ja darbība tiek veikta organizācijas statūtos paredzēto mērķu īstenošanai), saņem atvieglojumus par nodokļiem no grantiem un biedru naudām, no ieguldījumiem, nekustamā īpašuma nodokļa, muitas un citus atvieglojumus.

NVO, kas veic sabiedriskā labuma darbības, var saņemt arī papildu atvieglojumus, piemēram, tās var tikt atbrīvotas no nodokļiem par materiālu atbalstu, ko tās sniedz privātpersonām (piemēram, stipendijas), un ar atvieglotiem noteikumiem saņemt ziedojumus, ko kāds tām dod; šāda kārtība rosina privātpersonas un uzņēmumus ziedot sabiedriskā labuma organizācijām. Šādi atvieglojumi ir paredzēti Igaunijā, Ungārijā (augstākā līmenī "ievērojamām" sabiedriskā labuma NVO), Polijā un Slovākijā.

Biedra labuma organizācijām parasti ir pieejami ierobežoti nodokļu atvieglojumi. Paužot savu atzinību par demokrātiskas sabiedrības veicināšanu, valdība var piešķirt šādu minimālu atbalstu arī biedra labuma organizācijām.

II.5. Netiešā atbalsta formas

II.5.1. Valsts īpašuma izmantošana bez maksas vai par samazinātu samaksu

Šī atbalsta forma plaši tiek lietota Centrālās un Austrumeiropas valstīs. Valdība atļauj NVO izmantot to statūtos paredzētās darbības veikšanai valsts vai — vēl biežāk — municipālo īpašumu, piemēram, biroja telpas, sapulču zāles, sporta laukumus u.c. Parasti tas tiek darīts atbilstoši likumam un ar zināmiem noteikumiem. Piemēram, Ungārijas 1997. gada Akts CXLII atļauj brīvi izmantot valstij piederošu īpašumu sabiedriskajām organizācijām, kas bez brīvas lietošanas tiesībām ar dažiem ierobežojumiem pēc 15 gadiem iegūst arī tiesības uz pašu īpašumu. Nosacījumi, ar kādiem NVO var izmantot šāda veida atbalstu, ietver prasību, ka tai nedrīkst būt lielu parādu valstij, turklāt 15 gadu laikā īpašumu nedrīkst pārdot vai ieķīlāt. Likumā vai abu pušu līgumā var būt paredzēti zināmi ierobežojumi darbībām, kādas tiks veiktas lietošanā nodotā īpašuma telpās, piemēram, organizācija drīkst veikt tikai statūtos noteiktās darbības vai nedrīkst izmantot telpas politiskiem pasākumiem. Horvātijā Sociālās aprūpes akts paredz, ka brīvi lietot valsts vai municipālo īpašumu drīkst tikai tad, ja organizācija to izmantos sabiedriskās labklājības pakalpojumu sniegšanai.

³⁵ Fišmans un Švarcs (*Fishman and Schwarz*): Bezpeļņas organizācijas: piemēri un materiāli, otrais izdevums, 2000, 332. lpp.

Valsts īpašuma nodošanu NVO lietošanā īsteno vai nu valsts institūcija, kam pieder īpašumtiesības (piemēram, municipalitāte), vai kāda īpaša struktūra, kā, piemēram, Valsts īpašuma administrācija Slovēnijā.

II.5.2. Atbrīvojumi no ienākuma nodokļiem

Ir divas juridisko jautājumu grupas, ko nacionālās likumdošanas ņem vērā, nosakot juridiskās prasības atbrīvošanai no ienākuma vai peļņas nodokļa.

Pirmkārt, tas ir **organizāciju veids**, kuras var censties panākt atbrīvošanu no nodokļiem. Dažās valstīs tiek ties pēc atbrīvošanas no nodokļiem ir atļauts gandrīz visām likumīgajām organizācijām (piemēram, nodibinājumiem, biedrībām un citām bezpeļņas organizācijām), ja vien tās ir pienācīgi reģistrētas un pakļaujas peļņas nesadalīšanas ierobežojumam. Citās valstīs no nodokļiem var tikt atbrīvotas tikai tās organizācijas, kas darbojas sabiedrības labā. Vairākās valstīs no nodokļiem netiek atbrīvotas neviena veida NVO; nenozīmīgi atvieglojumi ir pieejami vienīgi juridiskām personām, kas darbojas invalīdu labā.

Vairākās valstīs ienākuma nodokļa atvieglojumi tiek piešķirti NVO kopumā, nevis tikai sabiedriskā labuma organizācijām; starp šādam valstīm ir Čehija, Ungārija, Latvija, Lietuva, Slovēnija. Dažās no šīm valstīm, piemēram, Slovēnijā, šāda kārtība atspoguļo nostādni, ka NVO nav komerciāli veidojumi un tāpēc nav apliekami ar nodokļiem, vismaz attiecībā uz konkrētiem ienākumu veidiem. Vēl biežāk likumā NVO uzskaitas par juridiskām struktūrām, kas ir apliekamas ar nodokļiem, taču tām tiek ļauts lūgt atbrīvošanu no uzņēmumu ienākuma nodokļa un peļņas nodokļa (Čehija).³⁶

Citur, piemēram, Bulgārijā un Slovēnijā, no nodokļiem ir atbrīvotas tikai sabiedriskā labuma organizācijas, un likumā ir uzskaitītas darbības, kas nāk par labu sabiedrībai un ļauj organizācijai saņemt atbrīvojumu.

Otrkārt, tas ir **ar nodokļiem neapliekamo ienākumu avots**. Lielākajā daļā valstu ienākumi no grantiem, ziedojumiem, honorāriem un nodevām tiek atbrīvoti no nodokļiem. Citādi ir ar ienākumiem no ekonomiskajām aktivitātēm (materiālo labumu vai pakalpojumu pārdošana). Ekonomiskās aktivitātes ir "regulāra nodarbošanās vai uzņēmējdarbība, kas saistīta ar materiālo labumu vai pakalpojumu pārdošanu un neietver darbības, kas kādas īpašas tradīcijas dēļ netiek tām pieskaitītas"³⁷. Parasti šo definīciju saprot tā, ka ekonomiskām darbībām netiek pieskaitīta dāvanu un ziedojumu saņemšana, ienākumi no pasīvām investīcijām, vienreizējas darbības kā, piemēram, līdzekļu vākšana, darbības, kas tiek veiktas ar brīvprātīgo pūlēm, un maksājumu saņemšana par kaut ko tādu, kas "vistiešākajā veidā saistīts ar organizācijas sabiedriskā labuma mērķiem" (piemēram, par mācību darbu kādā izglītības organizācijā). Ja NVO drīkst veikt uzņēmējdarbību (kas ne vienmēr tā ir, piemēram, attiecībā uz daļu NVO Lietuvā), tad ir iespējami šādi risinājumi:

- ar nodokļiem tiek aplikti visi ieņēmumi (Slovēnija);
- no nodokļiem ir atbrīvoti tikai ieņēmumi no darbības, kas saistīta ar organizācijas sabiedriskā labuma mērķi (Igaunija, Latvija);
- no nodokļiem ir atbrīvoti tikai ienākumi, kas tiek izmantoti, lai veicinātu organizācijas sabiedriskā labuma mērķi (Vācija, Polija);
- ar nodokļiem tiek aplikti ieņēmumi, kas pārsniedz noteiktu līmeni;
- atvieglojumi tiek piešķirti jauktas (hibrīdas) nodokļu sistēmas ietvaros (Čehija, Ungārija)³⁸.

³⁶ Pētījums par nodokļu likumiem, kas skar NVO Centrālajā un Austrumeiropā, otrais izdevums, ICNL, 2003, ISBN 953 98148-6-4, p.12, <http://www.icnl.org/programs/cee/pubs/taxsurvey/TaxSurvey2nded-1.pdf>

³⁷ Starptautiskais bezpeļņas organizāciju likumu izstrādes centrs, "Bezpeļņas organizāciju ekonomiskā darbība," Pilsoniskās sabiedrības regulēšana, ziņojums par konferenci (Budapešta, 1996. gada maijs), 6., 7. lpp. [pārpublicēts www.icnl.org]

³⁸ Pētījums par nodokļu likumiem, kas skar NVO Centrālajā un Austrumeiropā, otrais izdevums, ICNL, 2003, ISBN 953 98148-6-4, p.12, <http://www.icnl.org/programs/cee/pubs/taxsurvey/TaxSurvey2nded-1.pdf>, 18.-22. lpp.

Lietuvā visas bezpeļņas organizācijas ir atbrīvotas no peļņas nodokļa, bet ne visas šīs organizācijas drīkst veikt ekonomiskas darbības.

Ienākumi no investīcijām veido būtisku ieņēmumu avotu tām NVO, kurām ļoti svarīga ir šo ienākumu fiskālā sistēma. Daudzās valstīs ir izvirzītas papildu prasības un ierobežojumi attiecībā uz NVO ienākumu sadali un kapitāla uzkrāšanu, lai nodrošinātu, ka ienākumi tiek izmantoti saskaņā ar organizācijas sabiedriskā labuma mērķiem. Nodokļu politika attiecībā uz ienākumiem no pasīvajām investīcijām atšķiras atkarībā no ienākumu veida un NVO veida. Slovākijā un Slovēnijā gandrīz visi ienākumi no investīcijām tiek aplikti ar nodokļiem, lai gan uz dažādiem konkrētām investīcijām attiecas īpašas samazinātas nodokļu likmes.³⁹ Ungārijā principā ar nodokļiem tiek aplikti visi ienākumi, tomēr sabiedriskā labuma organizācijas tiek atbrīvotas no nodokļiem, ja tās neiesaistās uzņēmējdarbībā. Polijā no nodokļiem ir atbrīvoti visi ienākumi no investīcijām, ja tie tiek izmantoti sabiedriskā labuma mērķiem.

II.5.3. Nodokļu atvieglojumi labdarības veicināšanai

Netiešais atbalsts, ko veido nodokļu atvieglojumi ziedotājiem, bieži tiek uzskatīts par pamudinājumu veicināt NVO darbību un nodarboties ar privāto labdarību. Tradicionāli par pamudinājumu uz filantropiju tiek uzskatītas divas galvenās nodokļu atvieglojumu formas:

- nodokļa ieturēšana un
- nodokļu atlaides.

Nodokļa ieturēšana no labdarības ziedojumiem nozīmē, ka ziedotājs var atrēķināt visu NVO ziedoto summu vai tās daļu no saviem ar nodokli apliekamajiem ienākumiem, līdz ar to samazinot ar nodokli apliekamo līdzekļu daudzumu. Savukārt labdarības ziedojumiem piemērojamās nodokļu atlaides nozīmē, ka ziedotājs var atrēķināt daļu ziedotās summas no nodokļiem, kas viņam būtu jāmaksā. Citiem vārdiem sakot, nodokļu atlaides attiecas uz maksājamo nodokļu summu, bet nodokļu ieturēšana samazina ar nodokli apliekamo ienākumu apjomu.⁴⁰

Uz nodokļu ieturēšanu var pretendēt uzņēmumi un individuāli ziedotāji (dažās valstīs maksimāli ieturamais nodokļu apjoms abām šīm ziedotāju kategorijām atšķiras — piemēram, Igaunijā tas ir 5% individuālajiem ziedotājiem un 3% uzņēmumiem). Ierobežojums parasti ir izteikts procentos no ienākumiem, kas apliekami ar nodokli. Ungārijā uz individuālajiem ziedojumiem tiek attiecinātas nodokļu atlaides, bet ne nodokļu ieturēšana.⁴¹

Taču saņemt ziedojumus, uz kuriem attiecas nodokļu atvieglojumi, parasti drīkst tikai tās organizācijas, kas veic sabiedriskā labuma darbību. Piemēram, Ungārijā, kā arī Igaunijā labdarības ziedojumi ļauj ziedotājam pretendēt uz nodokļa ieturēšanu (līdz noteiktai robežai) tikai tad, ja viņš ir ziedojis sabiedriskā labuma NVO, kas ir iekļauta valdības publicētā sarakstā.⁴²

II.5.4. Tā dēvētais 1% nodokļa mehānisms

³⁹ Skat. iepriekšējo, 23.lpp.

⁴⁰ Sadaļa 9.2: Ienākuma nodokļa ieturēšana un nodokļu atlaides ziedojumiem: *OSI Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, ICNL 1997. 78., 79. lpp.

⁴¹ Pētījums par nodokļu likumiem, kas skar NVO Centrālajā un Austrumeiropā, otrais izdevums, ICNL, 2003, ISBN 953 98148-6-4, 12. lpp., <http://www.icnl.org/programs/cee/pubs/taxsurvey/TaxSurvey2nded-1.pdf>, 36. lpp.

⁴² Pētījums par nodokļu likumiem, kas skar NVO Centrālajā un Austrumeiropā, otrais izdevums, ICNL, 2003, ISBN 953 98148-6-4, 12. lpp., <http://www.icnl.org/programs/cee/pubs/taxsurvey/TaxSurvey2nded-1.pdf>, 35. lpp.

Šī procentuālā mehānisma galvenā doma ir tā, ka nodokļu maksātāji var izlemt novirzīt zināmu sava ienākuma nodokļa daļu konkrētai bezpeļņas nevalstiskai organizācijai (NVO) un dažos gadījumos arī citām organizācijām, galvenokārt reliģiskām.

”Procentuālais mehānisms” tika ieviests Centrāleiropā, galvenokārt ar mērķi atbalstīt pilsonisko sabiedrību, t.i., bezpeļņas organizācijas.⁴³ Pirmais likums, kas ieviesa šādu mehānismu, tika pieņemts 1996. gadā Ungārijā, un tajā nodokļu maksātājiem bija atļauts atvēlēt 1% no nodokļiem, kas viņiem bija jāmaksā, kādai viņu pašu izraudzītai pilsoniskās sabiedrības organizācijai. Ungārijas piemēram ir sekojušas Slovākija (2001), Lietuva (2002) un tagad arī Polija (2003), kur ir pieņemti līdzīgi likumdošanas akti. ”Nodokļu maksātāji” ir fiziskas personas visās četrās valstīs un arī uzņēmumi Slovākijā. Potenciālās maksājuma saņēmējas ir bezpeļņas organizācijas, kas veic sabiedriskā labuma darbības, kā arī arodbiedrības (Lietuvā), sabiedriskās institūcijas (Ungārijā un Lietuvā) un reliģiskās organizācijas (Ungārijā — reliģiskām organizācijām piešķirtie līdzekļi veido vēl 1% no nodokļa). Var tikt izvirzīti arī daži papildu nosacījumi, piemēram, organizācijai jāpastāv noteiktu laiku (Ungārijā), vai papildu prasības (ziņošana).

Likumdošana par procentuālo mehānismu ir balstīta uz priekšstatu par ”*pilsoniskās sabiedrības veicināšanu ar tās organizāciju atbalstīšanu*” kā daļu no valdības politikas.⁴⁴ Citi faktori, kas attaisno šādu politiku un ir likuši to ieviest, ir centieni stiprināt pilsonisko sabiedrību, sniedzot tai finansiālu atbalstu, palielinot tās kapacitāti un veicinot sapratni par šiem jautājumiem, kā arī sniedzot pilsoniskajai sabiedrībai decentralizētu un depolitizētu valdības atbalstu.⁴⁵

Lai gan notiek strīdi par precīzu ”procentuālās labdarības” juridisko raksturu, tās reālā ietekme ir neapstrīdama. Tā ne tikai ir veicinājusi pilsoņu līdzdalību un devusi nodokļu maksātājiem iespēju ietekmēt valsts līdzekļu izmantojumu, bet arī ir ievērojami papildinājusi finansiālos resursus, kas pieejami NVO. 2003. gadā Ungārijā ”1% likuma” ietvaros 1,4 miljoni nodokļu maksātāju piešķīra NVO 6,1 miljardu forintu (aptuveni 23,5 miljonus eiro). Salīdzinājumam var minēt, ka 1999. gadā šī summa bija 3 miljardi forintu. Diemžēl ir novērota arī negatīva ”procentuālās likumdošanas” ietekme. Uzskatot, ka tā nodrošina gan valsts, gan privātā sektora atbalstu trešajam sektoram, valdības ir sākušas atcelt citus NVO piešķirtos nodokļu atvieglojumus. Piemēram, nodokļu ieturēšana no ziedojumiem ir atcelta Lietuvā un Slovākijā, un līdzīgs solis tiek plānots Polijā.⁴⁶ Šāda notikumu attīstība ārkārtīgi nelabvēlīgi ietekmē NVO un ir ļoti nevēlama gan no finansiālā, gan no morālā viedokļa.

II.6. Kopējie ieteikumi ”NVO finansēšanas vadlīnijām”: kas valstij jāņem vērā, ieviešot NVO finansēšanas sistēmu?

Ja runa ir par NVO finansēšanas sistēmu, valdībai uzmanīgi jāpārdomā savas rīcības iemesli un pamatprincipi. Kāda ir NVO loma sabiedrībā? Kāds ir valsts redzējums par šo lomu? Kādas NVO lomas un funkcijas valstij būtu jāatbalsta un kāpēc?

Tālāk ir redzama tabula, kurā atspoguļota viena iespējama klasifikācija, kas balstīta uz principiem un risinājumiem, kuri aprakstīti II sadaļā. Ir jāņem vērā, ka

- (a) tas ir vispārināts modelis, un tas jāpielāgo konkrētas valsts specifiskajiem apstākļiem,

⁴³ ”Procentuālā labdarība un likums”, Nilda Bulēna (*Nilda Bullain*), NIOK and ECNL, 2004, 3., 4. lpp., http://www.onepercent.hu/Dokumentumok/Chapter_2_ECNL.doc

⁴⁴ Skat. iepriekšējo, p.6

⁴⁵ Skat. iepriekšējo, p.14.

⁴⁶ ”Procentuālā labdarība un likums”, Nilda Bulēna (*Nilda Bullain*), NIOK and ECNL, 2004, 17. lpp., http://www.onepercent.hu/Dokumentumok/Chapter_2_ECNL.doc

NVO un valsts sadarbības politika un prakse Eiropā: salīdzinošā analīze

- (b) tas ir idealizēts modelis — reālajā dzīvē NVO loma un to atbalsta veidi nekad nav tik skaidri izteikti.

Tomēr šāda tabula ir noderīgs līdzeklis, kas palīdz pārdomāt finansēšanas sistēmas pamatprincipus un struktūru.

ORGANIZĀCIJAS TIPS	ATBALSTA VEIDS
A. PAKALPOJUMU SNIEGŠANAS ORGANIZĀCIJAS	
<ul style="list-style-type: none"> NVO, kas uzņemas valsts funkcijas (piemēram, tās funkcijas, kas centrālajai valdībai vai pašvaldībām jāpilda pēc likuma) 	<ul style="list-style-type: none"> Valdībai jāsniedz tiešais atbalsts, finansējot NVO, kas sniedz pakalpojumu (kā arī jānodrošina netiešais atbalsts, kas parasti pieejams NVO)
<ul style="list-style-type: none"> NVO, kas palīdz pildīt valsts funkcijas (piemēram, funkcijas, kas nav strikti valsts pārziņā, bet likumā tiek uzskatītas par sabiedriskā labuma darbībām vai kā citādi kopienas vajadzības apmierinošām) 	<ul style="list-style-type: none"> Valdībai jāapsver iespēja finansēt pašu pakalpojumu vai sniegt netiešo atbalstu
B. "SOCIĀLO PĀRMAIŅU" ORGANIZĀCIJAS	
<ul style="list-style-type: none"> NVO, kas aizstāv noteiktus jautājumus un intereses (piemēram, ietekmējot politikas veidošanu un likumdošanu) 	<ul style="list-style-type: none"> Valsts var nolemt piedāvāt tiešu finansējumu dažām aktivitātēm; taču jā rūpējas par šādu NVO neatkarību; valstij jāsniedz netiešais atbalsts
<ul style="list-style-type: none"> NVO, kas veicina iedzīvotāju līdzdalību un sabiedrisko atbildību (piemēram, jebkura biedra labuma biedrība, klubs u.c., kā arī NVO, kas sadarbojas ar uzņēmumiem, skolām un citām institūcijām) 	<ul style="list-style-type: none"> Valstij jāveicina šādu NVO darbība, sniedzot tām netiešo atbalstu
C. GRANTU PIEŠĶIRŠANAS ORGANIZĀCIJAS	
<ul style="list-style-type: none"> NVO, kas vāc/rada līdzekļus un veicina privāto līdzekļu pārdali 	<ul style="list-style-type: none"> Valsts var apsvērt iespēju atbalstīt neatkarīgu grantu piešķirēju izveidošanu, lai palīdzētu sektoram labāk nodrošināt savu finansējumu

Pēc kādiem principiem valsts vadīsies?

Vispirms pievērsīsim uzmanību pirmajai rūtiņai: NVO, kas uzņemas valsts funkcijas (piemēram, tās funkcijas, kas centrālajai valdībai vai pašvaldībām jāpilda pēc likuma). Pieņemsim, ka valdība uzskata: tā kā NVO ir uzņēmusies pildīt šīs funkcijas, tai pienākas atbalsts no valsts budžeta līdzekļiem, jo tā palīdz valdībai veikt savu darbu. Kā varētu sniegt šādu atbalstu?

Valdība šādā situācijā var izvēlēties starp vairākiem uz principiem balstītiem mehānismiem, kas aprakstīti iepriekš, piemēram, izmantot subsidiaritātes principu (dodot priekšroku NVO) vai konkurences principu (meklējot labāko vērtību), kā arī normatīvo sistēmu vai talonu sistēmu.

Svarīgs ir jautājums, *kādi izmaksu veidi un kādā apmērā tiks segti*, jo tad, ja valdība faktiski pilnībā apmaksā NVO darbību, varbūt nemaz nebija vērts to privatizēt. Lielbritānijas un Vācijas pieredze rāda, ka NVO, kuras valdība ir ilgstoši pilnībā subsidējusi (5—10 gadus), ar laiku faktiski ir kļuvušas līdzīgas valdības aģentūrām, un to uzturēšana ir sākusi izmaksāt pārāk dārgi.

Līdzīgi jāpārdomā pārējās rūtiņās minētie principi. Attiecībā uz NVO otrajā un trešajā rūtiņā, piemēram, vispārīgs princips varētu būt tāds, ka šīm organizācijām iespēja saņemt tiešu valsts

finansējumu tiek piedāvāta tikai ar nosacījumu, ka to pašreizējā darbība atbilst kādam konkrētam valdības mērķim un tādējādi to atbalstīšana sekmēs valdības programmas īstenošanu.

Taču *netiešais atbalsts* dažādos līmeņos var tikt sniegts visām NVO kategorijām. Parasti biedra labuma organizācijas saņem tikai nelielu atbalstu, ar kuru tiek atzīts to ieguldījums demokrātiskas sabiedrības modeļa veidošanā. Šis minimums varētu būt atbrīvošana no uzņēmumu ienākumu nodokļa par statūtos noteiktās darbības veikšanu, taču tas var ietvert arī (kā Ungārijā) atbrīvošanu no nodokļiem par dalības maksu, īpašumu un citiem nodokļiem un nodevām.

NVO, kas tiek uzskatītas par sabiedriskā labuma organizācijām, tad var saņemt lielākus atvieglojumus, piemēram, tām var piešķirt tiesības saņemt ziedojumus, no kuriem tiek ieturēti nodokļi, nodokļu atvieglojumus attiecībā uz ienākumiem no ekonomiskas darbības, muitas atvieglojumus, tiesības piešķirt no nodokļiem brīvu stipendiju/materiālu atbalstu privātpersonām u.c.

Ungārijā ir pat divu kategoriju sabiedriskā labuma organizācijas, un "izcila" labuma organizācijām atvieglojumi ir lielāki; turpretī Bulgārijā biedra labuma organizācijas netiek atbrīvotas pat no ienākuma nodokļa.

Vēl viens jautājums ir 1% tipa nodokļu novirzīšana, kas var tikt attiecināta uz visām NVO vai arī tikai uz sabiedriskā labuma organizācijām.

Centrālās un Austrumeiropas valstīs svarīgs ir izrādījies arī jautājums par *neatkarīgas grantu piešķiršanas veicināšanu*, jo ārzemju ziedotāju kļūst mazāk un labdarīgo ziedojumu kultūra vēl nav attīstījusies, tāpēc NVO ir nonākušas finansējuma vakuumā, kur vienīgais nopietnais atbalstītājs ir valsts. No finansiālās stabilitātes viedokļa šāda situācija ir nevēlama, un risinājums ir vietējo grantu piešķirēju parādīšanās. Čehijā valsts materiāli atbalsta šādus grantu piešķirējus, bet arī tad, ja tiešs atbalsts nav iespējams, tik un tā pastāv iespējas viņiem palīdzēt (piemēram, regulējot mērķfinansējumu un investīcijas).

III. Eiropas NVO un valsts sadarbības struktūras analīze: sadarbības politiku reglamentējošie dokumenti (SPRD)

Pēdējos desmit gados ir notikušas ievērojamas pārmaiņas un ir oficiāli atzīta pilsoniskas sabiedrības nozīme stabilu demokrātiskas sabiedrības modeļu izveidē. Šādas atzīšanas formāla izpausme ir tā, ka lēmējinstiucijas vairākās Eiropas valstīs ir pieņēmušas dokumentus, kuros detalizēti aprakstīts abpusējais labums, kādu dod lielākā mērā institucionalizētas attiecības starp "pirmo" un "trešo" sektoru.

III.1. Kas ir NVO un valsts sadarbības politiku reglamentējošie dokumenti?

Šādi politiku reglamentējoši dokumenti (sauksim tos par sadarbības politiku reglamentējošiem dokumentiem jeb SPRD) atspoguļo noteiktu attīstības pakāpi attiecībās starp valsti un pilsoniskas sabiedrības organizācijām. Tajos pausta valsts lēmējinstiuciju (valdības, parlamenta, ES instiuciju) nostāja jautājumā par pilsoniskas sabiedrības nozīmi, un tie veido pamatu konstruktīvai sadarbībai ar trešā sektora organizācijām nākotnē. Šiem dokumentiem ir divi pamatmērķi, kas atspoguļojas to saturā. Pirmkārt, tie tiecas veicināt sabiedrības locekļu līdzdalību sabiedriskajā un politiskajā dzīvē; otrkārt, to mērķis ir radīt sadarbības mehānismus, kas atvieglotu sabiedrisko pakalpojumu sniegšanas nastu, kura gulstas uz valsts pleciem.

Šai nolūkā SPRD formulē sadarbības principus starp valsts sektoru un pilsoniskās sabiedrības organizācijām un rada ietvaru partnerībai nākotnē.⁴⁷ Vispirms tajos atzīts bezpeļņas sektora ieguldījums sabiedrības attīstībā, pēc tam tiek izklāstīti vispārīgāki plāni vai ieskicēti konkrēti pasākumi, kas jāveic valstij un sabiedriskajām organizācijām, lai sadarbības principi pārtaptu reālos partnerības mehānismos.

SPRD parasti ir abpusēju pūliņu rezultāts un tiek pieņemti pēc abu pušu pārrunām. To forma var būt dažāda, piemēram, tie var būt divpusēji nolīguma tipa dokumenti (Lielbritānijas Līgumi), *de facto* nolīgumi ar oficiālas programmas statusu, kurus pieņēmusi valdība (Horvātijas Sadarbības programma⁴⁸) vai parlaments (Igaunijas Pilsoniskās sabiedrības attīstības koncepcija⁴⁹), vienpusēji paziņojumi, kuros kādas saistības uzņemas tikai viena puse (Ungārijas Valdības stratēģija attiecībā pret sabiedrisko sektoru⁵⁰).

III.2. Kāpēc ir svarīgi izstrādāt SPRD?

Šie nolīgumi un varas instiuciju paziņojumi ir izdevīgi gan trešajam sektoram, gan valsts sektoram. No vienas puses, tie dod sabiedriskajām organizācijām iespēju saņemt lielāku atbalstu un līdz ar to paplašināt savas darbības sfēru sabiedrības interesēs. No otras puses, ja valsts politikas nostādnes ietilpst dialoga un partnerības veidošana ar pilsonisko sabiedrību, valsts ar partneru palīdzību var labāk pildīt savas funkcijas.

Sadarbības politika būs sekmīga tad, ja tiks garantēta abpusēja ieinteresētība, cieņa un uzticība "otras puses mērķiem un misijai"⁵¹. Ir dabiskāk, ja sarunu process aizsākas un sadarbības politiku reglamentējošs dokuments tiek pieņemts pēc NVO iniciatīvas, un parasti tieši tā arī notiek, taču

⁴⁷ Skat. Daimar Liiv, *Guidelines for the Preparation of Compacts*,

<http://www.icnl.org/journal/vol3iss4/Guidelinesforcompacts8.htm>

⁴⁸ [http://www.icnl.org/library/cee/docs/croPROGRAMSURADNJE\[ENG\].htm](http://www.icnl.org/library/cee/docs/croPROGRAMSURADNJE[ENG].htm)

⁴⁹ <http://www.ngonet.ee/cfpbaltic/civilsociety/estonia.html...>

⁵⁰ www.nonprofit.hu

⁵¹ Skat. Dānijas Hartu par sadarbību starp Dānijas brīvprātīgajiem darbiniekiem/asociācijām un valsts sektoru,

<http://friv.wizards.dk/Web/Site/Charter+og+samarbejde/Hvad+er+chartret%3F/Charter+-+engelsk+udgave>

Pilsoniskās sabiedrības attīstība Latvijā 2002/2003

Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts

Horvātijas un Ungārijas piemērs rāda, ka arī lēmējinstiitūcijas ir ieinteresētas šajā procesā un var to iesākt un sekmīgi pabeigt.

Tomēr jāatzīmē, ka tad, ja runa ir par sadarbību starp valsti un NVO, par procesa "sekmīgu pabeigšanu" ne vienmēr jāuzskata pats dokuments, vai arī par tādu jāuzskata ne tikai šis dokuments.

Lielbritānijas Līguma 15. punktā norādīts, ka tas ir "iesākums, nevis nobeigums". Tas ir nosaukts arī par "procesu, nevis dokumentu", šādi uzsverot to faktu, ka abas puses gūs labumu pat tad, ja sarunu nobeigumā netiks panākta vienošanās par konkrētu dokumenta tekstu. Labas attiecības var izveidoties biežu kontaktu, konstruktīvu diskusiju un aktīvas sadarbības ceļā, un tas prasa gatavību piekāpties, rast kompromisus un panākt savstarpēju sapratni.

Lai gan no bezpeļņas sektora viedokļa ideāls būtu dokuments, kurš valstij ir juridiski saistošs un kurā precīzi norādīti tajā ietvertos saistību izpildes termiņi, vairāk, nekā varētu domāt, var panākt jau ar to vien, ka tiksanos, diskusiju un sarunu ceļā uzlabojas komunikācija ar valsts instiitūcijām. Sadarbības politiku reglamentējoša dokumenta apspriešanas centralizēta procedūra ne vienmēr nodrošina tā pieņemšanu (skat. tālāk aprakstīto Ungārijas piemēru), bet daudzās publiskās diskusijas, kas raisās šajā procesā, jau pašas par sevi ir lielisks piemērs, kā sabiedrība var piedalīties politisku lēmumu pieņemšanā.

Kā pierāda Lielbritānijas prakse, pietiekamu zināšanu un izpratnes trūkums par Līgumu nevalstiskajā (brīvprātīgo) sektorā var būt viens no tā īstenošanas kavēkļiem un kļūt par šķērslī efektīvai tā ievērošanai no abām pusēm. Efektīvai visa procesa plānošanai jāietver ekspertu iesaistīšana dokumenta teksta sagatavošanā un plaša sabiedrības līdzdalība apspriešanas un konsolidācijas posmā.⁵²

III.3. Kādi mēdz būt SPRD?

Šāda dokumenta nosaukumā parasti ir atspoguļots tā raksturs — vai tas ir vienpusējs vai divpusējs —, kā arī norādīts, cik lielā mērā tas ir juridiski saistošs. Nolīgumā starp valdību un nevalstisko sektoru Velsā ir fiksētas saistības, kādas uzņemas valsts, tāpēc tas ir juridiski saistošs dokuments, turpretī Lielbritānijas Līgums ir tikai "memorands" par valsts un trešā sektora attiecībām. Igaunijas Pilsoniskās sabiedrības attīstības koncepciju ir pieņēmis parlaments, un tajā ietvertas vērtības, principi un procedūras, kuru mērķis ir lielākā mērā iesaistīt pilsoņus valsts dzīvē. Horvātijas Programmā tieši pateikts, ka tā uzskatāma nevis par juridiski saistošu dokumentu, bet par nākotnē gaidāmās sadarbības pamatvirzienu izklāstu.

ES Komisijas Baltajā grāmatā par pārvaldību Eiropā, kas pieņemta 2001. gada 25. jūlijā, galvenā uzmanība pievērsta nepieciešamībai veikt reformas, lai mainītu "to, kā Savienība izmanto pilnvaras, ko tai nodod tās pilsoņi," un atbalstīta ciešāka sadarbība starp pilsonisko sabiedrību un centrālajām un vietējām varas instiitūcijām. Baltā grāmata ir politiku reglamentējošs dokuments, kurā izvirzīti pieci pamatprincipi (atklātums, līdzdalība, atbildība, efektivitāte un konsekvence) un minēti uz to pamata nākotnē veicamie pasākumi, starp kuriem ir dialoga veidošana, konsultācijas un partnerības veidošana, kas atspoguļos Komisijas saistības nākotnē. Taču Komisija uzņemas veikt arī virkni konkrētu pasākumu, lai uzlabotu un darītu skaidrāku Eiropas likumdošanu, publicētu vadlīnijas, izstrādātu standartus un kritērijus, rīkotu publiskas diskusijas, izstrādātu dialoga un konsultāciju uzvedības kodeksu, kas veicinātu lielāku atklātumu organizētā pilsoniskā sabiedrībā.

Dānijas Hartā par sadarbību starp Dānijas nevalstiskajām organizācijām/biedrībām un valsts sektoru, kas 2001. gadā tika pieņemti kopā ar Dānijas valdību, uzsvērts, ka abu sektoru partnerība ir ļoti svarīga "Dānijas demokrātijas attīstībai un Dānijas labklājībai".⁵³ Hartas uzdevums ir "ievadīt

⁵² Skat. Daimar Liiv.

⁵³ Skat. iepriekšējo

pastāvīgu dialogu par vērtībām, parametriem un konkrētām sadarbības iespējām”, un to pamatā ir brīvprātīgo sektora, tā nozīmes un funkciju, kā arī tā neatkarības atzīšana. Dokumentā iezīmēti nākotnē veicami pasākumi, kas sekmētu biedrību darbību, piemēram, ir minēta nepieciešamība izstrādāt attiecīgu likumdošanu, kas nodrošinātu pastāvīgu atbalstu NVO darbībai, neietekmējot to autonomiju, un radītu resursus ”kopīgu iniciatīvu veicināšanai un īstenošanai”. Harta ir vispārīga rakstura vienošanās, uz kuras pamata nākotnē būtu veicami konkrēti pasākumi, un tiem nav juridiska spēka, taču gan valdība, gan trešais sektors ir atzinuši to pozitīvo ietekmi uz brīvprātīgo sektoru un uz pilsoņu līdzdalību Dānijas sabiedriskajā dzīvē.

Lielākajā daļā Rietumeiropas valstu ir pieņemti līdzīgi politiku reglamentējoši dokumenti, kas skar NVO iesaistīšanos valsts attīstības veicināšanas politikā. Tie attiecas tikai uz ļoti specifisku bezpeļņas sektora daļu un apskata galvenokārt NVO lomu starptautiskajā attīstībā. Tomēr netieši šajos dokumentos atzīta arī pilsoniskās sabiedrības nozīme un loma attiecīgajā valstī.

Piemēram, Dānijas Stratēģijā pilsoniskās sabiedrības atbalstam jaunattīstības valstīs⁵⁴, ko pieņēmusi Ārlietu ministrija, detalizēti apskatītas dažādas sadarbības iespējas ar Dānijas NVO un tieši atzīts NVO ieguldījums ”cilvēktiesību un demokrātijas veicināšanā”. Līdzīgus dokumentus ir pieņēmusi arī Vācijas valdība, pamatojoties uz pārliecību, ka pilsoniskas sabiedrības veicināšana ir būtiska valsts ārpolitikas attīstības daļa.⁵⁵ Šajos dokumentos ne tikai iezīmēts viens no valdības politikas virzieniem, bet arī runāts par pašmāju NVO finansēšanas mehānismiem starptautiskās attīstības veicināšanas jomā.

III.4. Kādus jautājumus SPRD apskata?

Pastāv divas pamatpieejas, kā formulēt sadarbības politiku reglamentējoša dokumenta saturu: pirmkārt, ieskicēt nākotnē gaidāmās sadarbības pamatprincipus, bet detaļas precizēt tikai pašā īstenošanas procesā (Lielbritānija, Dānija), otrkārt, izstrādāt tekstu, kurā nākotnē gaidāmā sadarbība un tās īstenošanas detaļas no dažādiem aspektiem apskatītas diezgan sīki (Igaunijas Pilsoniskās sabiedrības attīstības koncepcija).

Kā rāda pieredze, sadarbības politikas efektīva īstenošana nav atkarīga no tā, kura no minētajām pieejām tiek izmantota. Faktori, kas ietekmē sadarbības efektivitāti, ir abu pušu labā griba, juridiskie un politiskie mehānismi dokumentā noteikto pienākumu un politisko saistību īstenošanai, kā arī valsts un nevalstiskā sektora attiecību patiesais stāvoklis. Tā kā dokumentu mērķis ir radīt pamatu sekmīgai partnerībai nākotnē, tajos jācenšas aptvert — vai nu vispārīgos vilcienos, vai detalizēti — visus būtiskākos savstarpējo attiecību aspektus.

Gandrīz visiem šāda rakstura nolīgumiem, paziņojumiem, hartām un stratēģijām ir tālāk minētās daļas:

- **Paziņojums par pārstāvību**, kurā norādīts, kas pārstāv abus sektorus SPRD pieņemšanas un īstenošanas procesā, kādi ir pārstāvju nominācijas mehānismi, viņu pilnvaras, atbildība un pienākumi.

⁵⁴ http://www.una.dk/ffd/Godk_Nord_Regeringer/Strategy_for_Danish_Support.htm

⁵⁵ Federālā Sadarbības un attīstības ministrija (BMZ) vada starptautiskās attīstības finansēšanu, izmantojot programmu, kuras nosaukums ir ”Attīstības projekti jaunattīstības valstīs”. (<http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/etatlieu/acteurs/f/h.htm>). Ministrijai cieši sadarbojoties ar Vācijas attīstības NVO, 90. gadu sākumā tika pieņemts pirmais politiku reglamentējošais dokuments ”Pašpalīdzības veicināšana ciņā ar nabadzību”, kurā par pamatprincipiem bija atzīta līdzdalības un pašpalīdzības veicināšana. (<http://www.euforic.org/projects/povcasde.htm>). 90. gados tika izstrādāti un pieņemti vēl četri dokumenti par nabadzības samazināšanu, un ”BMZ Attīstības politikas koncepcijā” (publicēta 1996. gada oktobrī) tika apstiprināts, ka nabadzības samazināšana ir prioritārs mērķis.

- **Paziņojums par principiem**, kas nosaka pušu lomu un funkcijas demokrātiskas sabiedrības attīstībā, piemēram, tiek atzīta abu pušu autonomija (skat. Dānijas Hartu), pamattiesības un pienākumi, kā arī juridiskie un loģiskie šķēršļi šo pienākumu pildīšanā⁵⁶, definētas un pieņemtas vērtības, ko respektē abas puses, piemēram, sabiedrības iesaistīšana lēmumu pieņemšanā, pārvaldes mehānismu elastīgums (ES Baltā grāmata par pārvaldību Eiropā⁵⁷), nevalstiskā sektora daudzveidība (Lielbritānijas Līgums, 8.2.), atbildība, atklātums, nevardarbības un līdztiesības veicināšana, konsekvence, caurskatāmība un atbildība par valsts resursu izmantošanu (Horvātijas Sadarbības programma).
- Ieskicētas **sadarbības jomas** (pakalpojumu sniegšana, likumdošana un citi lēmumu pieņemšanas procesi, vide, starptautiskās attīstības veicināšana, pieeja informācijai, nacionālās politikas formulēšana dažādās jomās, sabiedriskās uzņēmējdarbības attīstība u.c.) un konkrēti **sadarbības instrumenti**, piemēram, publiskas diskusijas, konsultācijas, apvienotās konsultatīvās padomes un lēmēj institūcijas, partnerības nolīgumi kopīgai pakalpojumu sniegšanai, informācijas apmaiņa, tiesības uz iniciatīvu u.c.
- **Ar finansējumu saistītie jautājumi**: tiek noteikti pienākumi izstrādāt labas finansēšanas prakses kodeksu (Lielbritānijas Līgums), aprakstīti dažādi finansējuma mehānismi nevalstiskā sektora atbalstīšanai (ilgtermiņa, īstermiņa finansējuma shēmas), fiksētas saistības ieviest nodokļu sistēmas atvieglojumus, kas tieši un netieši veicinātu trešā sektora aktivitātes (Igaunijas Konceptcija), izteikta apņemšanās izstrādāt likumdošanas aktus, kas atbalstītu trešā sektora spēju pašam finansēt savu darbību un atvieglotu finansējuma piešķiršanu organizācijām, kas apvieno personas ar īpašām vajadzībām (Horvātijas Sadarbības programma un Ungārijas Valdības stratēģija).

Tā kā sadarbības politiku reglamentējošiem dokumentiem ir vispārīgs raksturs un tie lielākoties nav saistoši, tajos netiek noteikti konkrēti pienākumi finansējuma jomā, bet tiek ieskicēta tādas finansējuma politikas, mehānismu, standartu un modeļu attīstība, kas nodrošinātu valsts atbalstu nevalstiskajam sektoram. Lai šī dokumenta daļa būtu efektīvāka, galvenā uzmanība jāpievērš tam, lai tiktu skaidri formulēti finansējuma politikas modeļi, starp kuriem var būt dažādi finansēšanas mehānismi (piemēram, nevajadzētu aizmirst nemateriālu atbalstu), un trešā sektora pienākumam pilnveidot labus atbildības standartus par valsts naudas izlietojumu.

- **Īstenošana praksē**: šajā daļā norādīti pasākumu īstenošanas termiņi un atspoguļots tas, cik lielā mērā valsts ir uzticīga dokumentā ietvertajiem principiem un vērtībām. Tajā ir formulēti īstermiņa un ilgtermiņa mērķi un paskaidrots, kādi pienākumi jāveic katrai no pasākumu īstenošanā iesaistītajām sabiedriskajām institūcijām. Šajā daļā var būt aprakstīts arī tas, kā tiks izvērtēti pasākumu iedarbīguma mehānismi, kā tiks kontrolēta pasākumu realizācijas gaita, kā tajā tiks ieviestas korekcijas un kā tiks atrisinātas domstarpības.

Tas, cik konkrēti ir formulēti visi minētie aspekti, lielā mērā nosaka, cik efektīvi noritēs dokumenta ieviešana praksē. Dokumenta vispārīgais raksturs ne vienmēr ļauj noteikt konkrētus īstenošanas termiņus; tomēr, lai plānotie pasākumi nepaliktu tikai uz papīra, šai daļai jābūt pēc iespējas konkrētākai un tajā jācenšas atrast konstruktīvu līdzsvaru starp norādītajiem termiņiem, institūciju tīklu, pušu pienākumiem un darbības koordinēšanu. Piemēram, Horvātijas Programmā noteikts, ka tās īstenošana tiek analizēta un precizēta valsts un trešā sektora pārstāvju ikgadējā sapulcē un ka ziņojums par šo sapulci tiek publicēts un iesniegts parlamentam. Lielbritānijas Līgumā īpašai darba grupai ir uzticēts pārraudzīt Līguma

⁵⁶ Skat. Daimar Liiv

⁵⁷ http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

ieviešanu praksē, lai "rosinātu tam pievienoties arī citas sabiedriskās struktūras (Pielikuma 2. punkts) un sekmētu labu komunikāciju starp abām pusēm".

Sadarbības politiku reglamentējošā dokumenta konkrētais saturs var atšķirties atkarībā no tā juridiskā rakstura, no abu pušu pašreizējā sadarbības līmeņa, no attiecīgās valsts likumdošanas, politiskajām un sabiedriskajām tradīcijām un no tā, kāda sabiedriskā institūcija to ir pieņēmusi. Konkrētā dokumentā atsevišķas daļas var būt vairāk vai mazāk detalizētas vai pat vispār nebūt tajā iekļautas, un dokumenta efektivitāte ne vienmēr ir tieši saistīta ar to, cik izsmelšošs ir tā saturs. Tomēr, ja nolīgumā vai paziņojumā aptverti daudzi sadarbības aspekti un it īpaši pasākumu īstenošanas mehānismi, tad izredzes, ka politiku reglamentējošais dokuments būs saturīgs un efektīvs, ir lielākas.

III.5. Kas un kā "ratificē" (pieņem, akceptē) SPRD?

ES Baltā grāmata par labu pārvaldību: ES Komisija⁵⁸. Tā tika pieņemta, domājot par gaidāmo ES paplašināšanos, kas ir pārbaudījums pašreizējām ES pārvaldības metodēm. Komisija nolēma, ka šīs metodes ir nepieciešams modernizēt, jo tas ļaus ES institūcijām labāk izmantot savu varu, bet ES pilsoņiem — pozitīvāk raudzīties uz šīm institūcijām un to, kā tās pilda savus pienākumus, līdz ar to lielāks būs sabiedrības atbalsts šīm institūcijām. Baltajā grāmatā uzsvērts, ka savi pienākumi ir arī pilsoniskai sabiedrībai.

Priekšdarbus veica 12 darba grupas, kuru darbība aptvēra sešas jomas. Katra no darba grupām organizēja konsultācijas un sniedza rekomendācijas, kādi priekšlikumi jāiekļauj Baltajā grāmatā. Konsultācijas ietvēra publisku viedokļu apmaiņu un diskusijas tiešsaistes režīmā. Konsultācijas ar pilsoniskās sabiedrības organizācijām atspoguļoja NVO prasības pēc tā, lai tās tiktu lielākā mērā iesaistītas lemlēmšanas procesā pirms lēmumu pieņemšanas (nevis tikai informētas par lēmumiem), lai konsultāciju procedūra būtu labāk organizēta un līdz ar to efektīvāka, lai NVO ieguldījums tiktu labāk administrēts, novirzot to uz visiem iesaistītajiem sektoriem un institūcijām, lai tiktu atzīta visu, nevis tikai dažu ieinteresēto organizāciju loma un lai Līgumā būtu ietverts īpašs pants par pilsoniskās sabiedrības organizācijām, kas piedalās konsultācijās ar Komisiju.

Lielbritānijas Līgumi⁵⁹: valdība un NVO pārstāvji. Lielbritānijas Līgumi tika izveidoti uz divu dokumentu bāzes: tie ir Dikina komisijas ziņojums "Nevalstiskā sektora nākotne" (1996. gada jūlijs), kurā atzīta nepieciešamība pēc formālas vienošanās starp valsti un nevalstisko sektoru, un leiboristu partijas dokuments "Kopīga nākotnes veidošana: leiboristu politika attiecībā uz valsts un nevalstiskā sektora partnerību" (1997. gada februāris). 1997. gada jūlijā nevalstisko organizāciju apvienības konferencē tika apstiprināta vajadzība pēc šādas vienošanās un izveidota Līguma darba grupa, kurā tika iekļauti ievērojami NVO eksperti un zinātnieki. 1998. gada oktobrī un novembrī pēc vairāku mēnešu konsultācijām tika parakstīti četri Līgumi ar Anglijas, Velsas, Skotijas un Ziemeļrijas valdībām — pirmie šāda veida dokumenti, kas ir tikuši parakstīti. Nacionālajiem Līgumiem sekoja līgumi starp reģionu nevalstiskajām organizācijām un vietējām varas institūcijām.

Igaunijas Konceptija⁶⁰: to ir pieņēmis parlaments 2002. gada 22. decembrī. Process aizsākās pēc Igaunijas Bezpeļņas biedrību un nodibinājumu centra iniciatīvas, īstenojot ANO Attīstības programmas finansētu projektu. Tikšanās laikā starp Igaunijas organizāciju apvienībām un politiķiem tika pārrunātas iespējamās Konceptijas pieņemšanas stratēģijas. Neilgi pēc šīs tikšanās, 1999. gada decembrī, tika parakstīts "Memorands par sadarbību starp Igaunijas politiskajām partijām un trešā sektora organizāciju apvienībām", kurā bija fiksēti Konceptijas izstrādes pamatprincipi. Konceptijas projekta sagatavošanā tika iesaistīti ne tikai NVO eksperti un politiķi, bet arī zinātnieki. Kad Konceptijas projekta izstrādāšana bija pabeigta, notika intensīva un plaša sabiedriskā apspriešana. Projekta galīgā varianta sagatavošanā tika uzaicinātas piedalīties vairāk nekā 3000 organizācijas.

⁵⁸ http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

⁵⁹ <http://www.thecompact.org.uk/>

⁶⁰ <http://www.emy.ee/alusdokumendid/concept.html>

Horvātijas Sadarbības programma: pieņēmusi valdība 2000. gada decembrī; iniciatīva nākusi no valdības Biroja sadarbībai ar NVO, lielā mērā pateicoties biroja darbinieku pūlēm un personiskajai pārliecībai par nevalstiskā sektora potenciālu. Programmā ieskicēti valsts un trešā sektora sadarbības principi un modeļi. Tās pamatā ir atzinumi, ko deva viens nacionāla līmeņa un četri reģionāli semināri par tēmu "Pilsoniskās sabiedrības attīstība Horvātijā — valsts, vietējo varas iestāžu un NVO sadarbības modeļi". Programmas sagatavošanā tika aicinātas piedalīties vairāk nekā 16000 NVO. Darba grupā ietilpa NVO pārstāvji, valsts amatpersonas, pašvaldību pārstāvji un pārstāvji no starptautiskajām organizācijām, kas darbojas Horvātijā.

Ungārijas valdības stratēģija: pieņēmusi valdība 2003. gada jūnijā. Stratēģijas izstrāde sākās 2002. gada augustā, neilgi pēc jaunās valdības izveidošanas. Šī valdība sadarbību un komunikāciju ar sabiedriskajām organizācijām padarīja par prioritāru mērķi. Daļa analītiķu šādu nostādni interpretēja kā patiesu labas gribas izpausmi, bet citi to uzskatīja tikai par pasākumu sabiedrisko attiecību uzlabošanai un mēģinājumu mazināt sabiedrības atbalstu opozīcijas partijai. Lai kā arī būtu, sadarbību reglamentējošā dokumenta un pēc tam arī attiecīgo likumdošanas aktu izstrāde noritēja ļoti strauji, un jau oktobra beigās par to atbildīgā ministrija iepazīstināja NVO un sabiedrību ar pilnībā izstrādātu projektu valdības Stratēģijai attiecībā pret sabiedrisko sektoru. NVO ieteikumi tika uzklauti, un lielākā daļa no tiem tika iestrādāti dokumenta galīgajā tekstā.

Sākotnēji valdība plānoja parakstīt "īstu" līguma tipa vienošanos ar NVO sektora pārstāvjiem, taču lielai daļai sabiedriskā sektora organizāciju nebija pieņemama doma par vienotu institūciju, kas pārstāvētu visas Ungārijas NVO, tāpēc valstij nācās atteikties no šādas idejas. Tomēr pieņemtajā stratēģijā ir paredzēta iespēja parakstīt divpusēju vienošanos.

Vācijas politikas vadlīnijas par nabadzības samazināšanu⁶¹ ir pieņēmusi Federālā Sadarbības un attīstības ministrija pēc apspriešanas ar Vācijas NVO, kas darbojas starptautiskās palīdzības sniegšanas jomā, un pēc šo NVO iniciatīvas.

Dānijas Harta par sadarbību tika izstrādāta pēc sabiedrisko lietu ministra un kultūras ministra iniciatīvas. Projektu izstrādāja apvienotā darba grupa, kurā bija pārstāvēta gan valsts (pieci ministri un vietējo varas iestāžu darbinieki), gan nevalstiskais sektors, un pēc publiskas diskusijas to pieņēma valdība.

III.6. Ko var mācīties no SPRD ieviešanas?

Vispārīgi runājot, ieviešanas process ir pierādījis, ka sadarbības politiku reglamentējošu dokumentu ieviešanā jāpiedalās visām ieinteresētajām pusēm — visām valsts institūcijām, uz kurām tie attiecas, plašam pilsoniskās sabiedrības organizāciju spektram un sabiedrībai kopumā; dokumentu projektu izstrādē un apspriešanā jāiesaista eksperti; jāpievērš nopietna uzmanība tam, lai īstenošanas procesa gaita un rezultāti tiktu apzināti, analizēti un lai par tiem tiktu ziņots; sadarbības politiku reglamentējošajā dokumentā jāiekļauj nākotnē veicamo pasākumu plāns un jānorāda par tā īstenošanu atbildīgās puses; jāraugās, lai dokumenta ieviešana netiktu novilcināta; jā rūpējas par informācijas plūsmu, un par pieņemto dokumentu (kā arī par labumu, ko tas dod visām iesaistītajām pusēm) jāinformē valsts institūcijas, NVO un sabiedrība.

Sākotnējai EK Baltās grāmatas publicēšanai sekoja plašas publiskas konsultācijas, un secinājumi tika apkopoti speciālā ziņojumā.⁶² Šī dokumenta sagatavošanas, pieņemšanas un īstenošanas process

⁶¹ <http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/etatlieu/acteurs/f/h.htm>; [http://www.die-gdi.de/DIE_Homepage.nsf/0/79299BBD20A0B94AC12569F60065C013/\\$File/analy6e_99.pdf?OpenElement](http://www.die-gdi.de/DIE_Homepage.nsf/0/79299BBD20A0B94AC12569F60065C013/$File/analy6e_99.pdf?OpenElement); <http://www.euforic.org/projects/povcasde.htm>; http://www.bundestag.de/gremien/enga/02Zsf_en.pdf

⁶² http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_rapport_en.pdf

pierādīja, ka ārkārtīgi nepieciešama ir plaša pilsoniskās sabiedrības līdzdalība visās lēmumu pieņemšanas procesa stadijās. Tas, ka konsultācijas notika pirms Baltās grāmatas pieņemšanas, tās laikā un pēc tās, ļāva precīzāk formulēt ES pārvaldības vājos punktus, īpaši attiecībā uz pilsoniskās sabiedrības līdzdalību tajā, un sekmēja piedāvāto pasākumu efektīvāku ieviešanu. Komisija jau iepriekš bija rīkojusi konsultācijas, taču sabiedrības reakcija uz Baltajā grāmatā skartajiem jautājumiem uzrādīja šī procesa trūkumus un palīdzēja tos novērst. Iznākumā Komisija izstrādāja jaunus Vispārīgos principus un standartus par Komisijas konsultācijām ar ieinteresētajām pusēm.⁶³

Lielbritānijas Līgumā tā ieviešana ir apskatīta īpašos pantos, kas nosaka, ka ir jā sagatavo labas konsultāciju prakses kodeksi, reizi gadā jāanalizē Līguma ieviešanas gaita, jāievēro minoritāšu grupu tiesības un statuss u.c. Prakses kodeksu projektus izstrādāja Līguma darba grupa pēc konsultācijām ar nevalstisko sektoru, un valdība tos publicēja. Pirmie kodeksi (par finansējumu un konsultācijām) tika publicēti 2000. gada maijā pēc NVO un ministru tikšanās. Šādas gadskārtējas tikšanās parasti notiek aprīlī. Tajās puses analizē Līguma īstenošanas gaitu, apspriež valsts institūciju informētību par Līgumu un vienojas par rīcības plānu nākamajam gadam.

Valdības institūcija, kas ir atbildīga par rīcības koordināciju ar nevalstisko sektoru un par Līguma īstenošanu, ir Aktīvās kopienas nodaļa (iekšlietu ministrijas struktūra), kas sadarbojas ar atbildīgajiem par saikni ar nevalstisko sektoru katrā ministrijā.

Deivids Keringtons (*David Carrington*) no Aktīvās kopienas nodaļas⁶⁴ norāda, ka viens no pasākumiem, kas ir veikts sekmīgai Līguma īstenošanai, ir tas, ka ir parakstīta virkne reģionālo līgumu. Starp būtiskākajiem faktoriem, kas ietekmē Līguma ieviešanu, D. Keringtons min šādus:

- "plaša starp Līguma aizstāvjiem un skeptiķiem", kuras cēlonis ir nepietiekama informācija par pozitīviem rezultātiem, veiksmīgiem piemēriem un gūtajām mācībām;
- vilcināšanās brīdī, kad attiecīgie principi un vērtības ir visaktuālākie;
- valdības rīcības negatīvā ietekme — piemēram, finansējuma samazināšana, nevēlēšanās sadarboties un klaja Līguma principu pārkāpšana, kas apgrūtina uzticību tam, ka valsts pildīs savas saistības;
- abu pušu līderu kvalifikācija un gatavība aktīvi darboties;
- laiks un līdzekļi, ko valdība ir atvēlējusi Līguma īstenošanai;
- pašā nevalstiskā sektora kūtrums;
- sadarbības trūkums senu domstarpību dēļ.

Keringtons iesaka radīt kopīgu Līguma īstenošanas stratēģiju, kas apvienotu efektīvu darbību no abām pusēm un palīdzētu sekmīgi ieviest Līgumu dzīvē.

Kas attiecas uz Centrāleiropu un Austrumeiropu, jau tagad var kaut ko mācīties no Igaunijas Konceptijas ieviešanas gaitas.⁶⁵

Ir kļuvis skaidrs, ka process ir lēns un virzās uz priekšu ar grūtībām. Pozitīvā ietekme ir tā, ka politiķi, ministri un vietējās varas institūcijas uzskata EKAK par vadlīnijām pilsoniskas sabiedrības veidošanā. Gan valsts, gan nevalstiskais sektors atzīst, ka potenciāli bezpeļņas sektora nozīme var būt lielāka nekā jebkad agrāk.

Viena no būtiskākajām mācībām ir tā, ka jaunas attiecību sistēmas radīšana prasa laiku, pūles un apņēmību pildīt savas saistības un ka tas ir grūts process. Trešā sektora daudzveidība nozīmē, ka ar Konceptiju saistītās gaidas ievērojami atšķiras un katrai organizācijai Konceptijas praktiskā nozīme ir cita. Turklāt daudzas mazākas NVO nebija īpaši labi pazīstamas ar Konceptijas saturu, mērķiem un nozīmi — tas viss prasa veikt pamatīgu sagatavošanas, saskaņošanas un izskaidrošanas darbu.

⁶³ http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_standards_en.pdf, p.5

⁶⁴ <http://www.thecompact.org.uk/PDFs/Carrington%20Report.pdf>

⁶⁵ Kristinas Manda (Kristina Mand), direktore, Network of Estonian Nonprofit Organizations

No pieredzes, kas gūta pirmajos Konceptijas ieviešanas gados, var secināt, ka trešais sektors Igaunijā vēl nav pilnībā gatavs atklātām konsultācijām par sabiedriski politiskiem jautājumiem un, lai celtu kompetenci visā sektorā, ir nepieciešama tālāka kapacitātes palielināšana.

III.7. Vietējo sadarbības dokumentu nozīme

Ir svarīgi, lai vietējo varas institūciju pārstāvji jau no paša sākuma iesaistītos centralizētajā SPRD projekta izstrādes un pieņemšanas procesā, jo tas pavērtu iespēju nākotnē ieviest šo dokumentu reģionālā līmenī. Turklāt viņu līdzdalība var kļūt par pirmo soli pretī tam, ka līdzīgu procesu ievada un īsteno pašvaldības un vietējās NVO.

III.7.1. Reģionālo sadarbības politiku reglamentējošo dokumentu pieņemšana uz nacionālā SPRD bāzes

”Tradicionālākā” pieeja paredz pārnest centrālo līgumu reģionālā līmenī, un tas ir noteikts angļu Līgumā. Patiesībā centrālā SPRD ieviešana reģionālā līmenī jeb ”līgumu lokalizācija” ir nacionālās (centrālās) stratēģijas vai politiku reglamentējošā dokumenta sekmīguma mēraukla.⁶⁶ Nacionālajā SPRD ietvertie paziņojumi, principi un mērķi abām pusēm reģionālā līmenī ir vieglāk interpretējami un izmantojami: partneri labāk pazīst viens otru, starp viņiem, kā likums, pastāv labāka komunikācija, vietējā līmenī problēmas ir labāk saskatāmas un vieglāk risināmas, un reģionālajām konsultācijām un līgumiem parasti ir praktiskāks un mazākā mērā politisks (konceptuāls) raksturs nekā nacionālajiem.

Labums, ko trešajam sektoram dod reģionāls līgums, Anglijā ir formulēts kā šādi pieci mērķi: 1) sabiedriskais labums (sabiedrībai nepieciešamo pakalpojumu attīstība); 2) organizācijas mērķu realizācija (organizācijas mērķu veicināšana); 3) partnerattiecību uzlabošana (cieša sadarbība ar pašvaldību); 4) labāks ārējā finansējuma izmantojums; 5) vietējo grupu iesaistīšana labākās vērtības un kopienas plānošanā.

Tas pierādījās Anglijā, kurā pēc nacionālā dokumenta tika noslēgti daudzi reģionāli līgumi, un Igaunijā, kur valsts ziemeļaustrumos sešu vietējo municipalitāšu un vietējo NVO grupa izstrādāja un sagatavoja kopīgu līgumu, kurā bija ietverti nacionālās Konceptijas principi.⁶⁷ Anglijā 2001. gada jūlijā tika publicētas īpašas Reģionālo līgumu vadlīnijas, lai palīdzētu vietējiem partneriem konsultāciju procesā.⁶⁸ Līdz 2002. gada beigām progress reģionālo līgumu izstrādē bija reģistrēts 388 pašvaldību teritorijās.⁶⁹

Līdzīgas tendences aizmetņi ir vērojami Igaunijā. Vietējie Konceptijas varianti līdz šim nav izstrādāti, taču vairākos reģionos (Igaunijā ir 15 reģioni) bezpeļņas organizācijas un pašvaldības ir sēdušās pie sarunu galda, lai nodibinātu personiskus kontaktus un lietīškas savstarpējās attiecības. Šis process labi saskan arī ar iestājas procesu Eiropas Savienībā: struktūrfondu izmantošanai Igaunijas Uzņēmējdarbības fonds ir izveidojis vietējos reģionu attīstības centrus (uz agrāko biznesa konsultāciju centru bāzes), un tie sadarbojas ar NENO NVO resursu un atbalsta pašvaldību, vietējo bezpeļņas organizāciju un vietējo uzņēmumu kopīgās aktivitātes. Citiem vārdiem sakot, ir vairākas iniciatīvas, kas sekmē kopīgas aktivitātes un vienotu mērķu izvirzīšanu.

⁶⁶ Skat. Daimar Liiv.

⁶⁷ Skat. iepriekšējo

⁶⁸ <http://www.thecompact.org.uk/localcompacts.htm#what>

⁶⁹ <http://www.thecompact.org.uk/PDFs/Local%20Compact%20progress%20LATEST%20260104.pdf>

III.7.2. Vietējo sadarbības dokumentu pieņemšana kā pirmais solis

Cita pieeja vietējā līmeņa partnerības formālai nostiprināšanai ir redzama no Polijas pilsētas Gdiņas piemēra, kur viss process sākās reģionālā līmenī bez iepriekšējas platformas, ko veidotu konkrēta nacionālā līmeņa partnerības politika. Pēc pilsētas varas institūciju iniciatīvas tika izveidota darba grupa, kuras sastāvā bija pašvaldības un vietējo NVO pārstāvji. Darba grupa pievērsa galveno uzmanību savstarpējai informācijas apmaiņai par abu pušu aktivitātēm un mēģināja atbildēt uz jautājumiem par reģiona "karstajām" problēmām un faktoriem, kas ietekmē to iespējamo risinājumu ceļus.

Sadarbība starp pašvaldību un NVO tika atzīta par vienu no efektīvākajiem paņēmieniem Gdiņas sabiedrības dzīves uzlabošanai. Pārrunu iznākums bija tāds, ka darba grupa izstrādāja Sadarbības programmas projektu, ko apstiprināja pilsētas municipalitāte. Programmā bija noteikta sadarbības institucionālā struktūra un finansēšanas formas un mehānismi. Sadarbība tiek finansēta no vietējā budžeta līdzekļiem pēc konkursa principa un saskaņā ar Programmā izvirzītajām prasībām.⁷⁰

Vietējo SPRD saturs principā ir tāds pats kā nacionālo dokumentu saturs. Taču tiem ir tendence būt specifiskākiem un praktiskākiem, tāpēc to ievaddaļa mēdz būt īsāka nekā nacionālajiem dokumentiem un lielāks uzsvars ir likts uz konkrētiem finansējuma mehānismiem, institucionālo atbalstu sadarbībai starp NVO un pašvaldību, kā arī pārraudzības un ziņošanas mehānismiem.

IV. Analīze par Austrumeiropas valstu politiku un praksi palīdzības sniegšanā nevalstiskajām organizācijām iestājas procesā ES

Austrumeiropas bezpeļņas organizācijas pēdējo 10—15 gadu laikā ir sasniegušas pārsteidzoši daudz. Sākot praktiski no nulles — no likumdošanas, kas vai nu aizliedza to pastāvēšanu, vai padarīja tās par valdības satelītiem —, tās būtiski ietekmēja demokratizācijas procesus, kas šajā pasaules daļā risinājās pēc komunisma sabrukuma. Turklāt to līdzdalība pilsoniskās sabiedrības veidošanā deva ļoti lielu ieguldījumu ekonomisko, politisko, sociālo un kultūras pārmaiņu norisē, kas ir padarījusi iespējamu jauno Austrumeiropas valstu uzņemšanu Eiropas Savienībā.

No vienas puses, tas valdībām lika "atgūt" NVO. Apstākļi prasīja, lai valdības sniegtu atbalstu NVO katrā valstī, šādi nodrošinot pilnvērtīgāku līdzdalību ES pilsoniskās sabiedrības dzīvē un politisko lēmumu pieņemšanā un dotu pieeju jauniem finanšu avotiem. NVO, gluži dabiski, gaidīja, ka tās varēs aktīvāk piedalīties savas valsts pozīcijas formulēšanā ES jautājumos. Šai nolūkā NVO bija jāattīsta papildu kapacitāte un jāapgūst jaunas iemaņas, ko pieprasīja jaunie politiskie apstākļi, jaunie finansējuma nosacījumi un jaunās partnerības iespējas.

No otras puses, pastāvīga un intensīvāka trešā sektora iesaistīšanās ES iestājas procesā šķita pilnīgi loģiska, jo valdības varēja gūt vēl lielāku labumu no pilsoniskās sabiedrības ieguldījuma. Šāds ieguldījums ne tikai būtu valdības interesēs, bet arī pilnībā saskanētu ar jaunākajām Eiropas tendencēm izvērst mehānismus, kas veicina sabiedrisko dialogu un sabiedrības līdzdalību ES lēmumu pieņemšanā.

Tāpēc iestājas procesa laikā un pēc tam NVO varēja piedāvāt diezgan daudz; taču bija arī daudz kas tāds, ko tās varēja prasīt, un to sadarbība ar nacionālajām valdībām ieguva jaunas dimensijas. Faktiski tas ne vienmēr tā notika un notiek. Zināmas pozitīvas tendences bija vērojamas, piemēram, NVO pārstāvji tika uzaicināti piedalīties konsultācijās ar ES institūcijām (Igaunijā) vai saņēma apmācību, kā iegūt ES finansējumu (Čehijā). Taču netika izmantotas visas iespējas, lai nacionālās NVO sagatavotu

⁷⁰ "Egyedül nem megy" (Vienatnē tas nav iespējams), Miuchal Guć, 1999, CTTF, kopsavilkumu angļu valodā ICNL vajadzībām sagatavojis Istvan Csoka.

ES sabiedriskajai dzīvei un sniegtu tām atbalstu jaunajos apstākļos tiekies pēc aktīvākas lomas un dažos gadījumos cīnīties par savu pastāvēšanu un finansējuma avotiem.

Šajā sadaļā minētas vairākas iespējamās iestājvalstu nostājas attiecībā uz NVO līdzdalību iestājas procesā. Ir apskatīta valdību politika un prakse NVO atbalstīšanai iestājas procesā trijos virzienos: NVO iesaistīšana ES lēmumu pieņemšanā, palīdzības sniegšana, lai NVO varētu iegūt ES finansējumu (un līdzfinansējumu), un tiesas (finansiālas un institucionālas) palīdzības sniegšana, lai NVO būtu dzīvotspējīgākas un varētu plašāk piedalīties ES dzīvē.

IV.1. Vai pilnvaru piešķiršana NVO bija politikas attīstības nostādne iestājas procesā?

Kopējā valdības attieksme pret NVO nozīmī iestājas procesā dažādās valstīs ievērojami atšķiras.

Labs piemērs, kas apliecina valdības izpratni par nepieciešamību veicināt pilsoniskās sabiedrības attīstību, ir redzams Igaunijā. 2002. gada aprīlī, lai veicinātu iestājas procesu, tika nodibināta Igaunijas Apvienotā konsultatīvā komiteja⁷¹. Tajā tika iekļauti tirdznieciskā un rūpnieciskā sektora, darba devēju, arodbiedrību, zemnieku un NVO sektora pārstāvji. Šīs sadarbības mērķis ir arī veicināt pilsoniskās sabiedrības organizāciju sagatavošanos iestājai Eiropas Savienībā. Dialogs un sadarbība aptver visus ekonomiskos un sociālos aspektus, kas saistīti ar Eiropas Līguma īstenošanu. Igaunijas delegācijas Apvienotajā konsultatīvajā komitejā ir pārstāvētas šādas struktūras: Igaunijas Komercijas un rūpniecības palāta, Igaunijas Bezpeļņas organizāciju apvienība, Igaunijas Darba devēju konfederācija, Igaunijas Darba ņēmēju asociācija un Igaunijas Arodbiedrību konfederācija.

Ne tik lielu sapratni un valdības palīdzību ir saņēmušas Polijas bezpeļņas organizācijas. Poļu NVO bija sarūgtinātas, redzot valdības pasīvo attieksmi pret finansējuma piesaistīšanu, ko vēlāk būtu bijis iespējams piešķirt pilsoniskās sabiedrības organizācijām. Vest sarunas par finansējuma piesaisti, iesniegt pieteikumus tā saņemšanai un rīkoties ar šiem līdzekļiem ir valdības uzdevums, kaut gan to kopējais apjoms ir atkarīgs arī no trešā sektora kapacitātes, ko nosaka ES finansējuma izsniegšanas institūcijas. Polijas NVO ir jāmācās, kā iegūt šo finansējumu, un starp jaunajām prasmēm, kas jāattīsta, ir māka meklēt partnerus līdzdalībai lielos projektos. Tas ir vēl skaidrāk redzams, ņemot vērā to faktu, ka pēc iestājas ES finansējums Polijas NVO vairs nebūs pieejams tikpat lielā mērā kā līdz šim. Lai gan NVO saņēma ievērojamu palīdzību no ES institūcijām un Eiropas bezpeļņas organizāciju apvienībām, pašu valdības atbalsts kapacitātes celšanā, izglītošanā, partneru meklēšanā un finansējuma piesaistīšanā bija niecīgs.

Tikai dažās valstīs tika dokumentāli fiksēta valdības apņemšanās reāli iesaistīt NVO valsts sagatavošanā iestājai ES. Izcils piemērs šajā ziņā ir Čehija⁷².

Iestājas process Čehijas valdībai ir devis iespēju attīstīt konkrētu partnerības formu kā vienu no savas politikas nostādņēm. Tā ir daļa no nacionālās attīstības programmas un sektoru darbības programmām struktūrfondu izmantošanai⁷³. Lai gan valdība nepiedalās šo projektu finansēšanā un nepiešķir grantus to īstenošanai, tā ir izveidojusi efektīvu politisku un institucionālu sistēmu, kas palīdz NVO saņemt ES finansējumu.

⁷¹ http://www.esc.eu.int/pages/en/acs/SCO/future_europe/pays-candidats/docs/intervention_Carr_seminar_en.pdf

⁷² Informācija par nevalstisko bezpeļņas organizāciju iespējamo līdzdalību Čehijas Republikas integrācijas procesā Eiropas Savienībā
<http://wtd.vlada.cz/eng/vybory.htm>

⁷³ Sagatavots, pamatojoties uz dokumentiem, ko iesniegusi Vides ministrija, Lauksaimniecības ministrija, Darba un sabiedrisko lietu ministrija, Reģionālās attīstības ministrija un NVO pārstāvji darba grupās, kas saistītas ar sektoru darbības programmām, kuras izstrādātas šajās ministrijās.

Nacionālās attīstības plāns ir fundamentāls dokuments, kas attiecas uz visām darbības programmām un tiek izstrādāts Reģionālās attīstības ministrijas pārraudzībā. Galvenā koordinējošā institūcija ekonomikas un sociālās kohēzijas laukā ir Vadības un koordinācijas komiteja. Viens no tās locekļiem ir NVO pārstāvis, kas ir iecelts, balstoties uz valdības Nevalstisko bezpeļņas organizāciju padomes nomināciju. Nacionālā attīstības plāna nodaļas ir apspriestas praktiskos semināros ar aktīvu NVO pārstāvju līdzdalību.

Uz šī pamata ir izstrādātas un atsevišķu ministriju pārziņā nodotas vairākas darbības programmas. Tajās tām NVO, kas darbojas kādā konkrētā rajonā, bija atļauts kopā ar ministriju sagatavot "rīcības plānus" šī rajona attīstīšanai un iegūt vieglāku pieeju ES finansējumam, kas paredzēts tam pašam mērķim.

Piemēram, tika izstrādāta *Apvienotā reģionālās darbības programma*, kas ir multifondu programma Eiropas Reģionālās attīstības fondam un Eiropas Sociālajam fondam Reģionālās attīstības ministrijas atvēlēto līdzekļu ietvaros. Reģionālās attīstības komisija kļuva par galveno koordinējošo institūciju, kas bija atbildīga par jebkādu pasākumu sagatavošanu saistībā ar reģionālo politiku. Bezpeļņas sektors ir pārstāvēts šajā komisijā, kā arī sešās no astoņām darba grupām, kuras izveidojusi ministrija, kas izstrādāja programmu. Pašreizējā Apvienotās reģionālās darbības programmas versijā NVO ir minētas par galīgajām atbalsta saņēmējām, atzīstot šādas prioritātes: vietējo cilvēku resursu attīstība, vides uzlabošana municipalitātēs un reģionos, lauku rajonu atdzimšana un tūrisma attīstība municipalitātēs un reģionos.

Vēl viena darbības programma, *Prāgas kohēzijas reģiona otrā mērķprogramma*, tika izstrādāta Reģionālās attīstības ministrijas pārraudzībā, lai dotu iespēju Prāgas pilsētai saņemt līdzekļus no Eiropas Reģionālās attīstības fonda; bezpeļņas sektors Prāgas kohēzijas reģiona padomes komisijā ir pārstāvēts pēc līdzīga principa kā Apvienotās reģionālās darbības programmas gadījumā. Šajā programmatiskajā dokumentā NVO ir uzlūktas kā galīgās atbalsta saņēmējas no Eiropas Reģionālās attīstības fonda.

Pēc līdzīgas shēmas NVO ir tikušas iesaistītas arī vairāku citu programmu sagatavošanā, kas tām ļāva saņemt ES finansējumu. Starp šīm programmām būtu minamas šādas:

- *Cilvēku resursu attīstības darbības programma un vienotais programmdokuments Prāgas kohēzijas reģiona trešajai mērķprogrammāi*, kas izstrādāts Darba un Sabiedrisko lietu ministrijā un piedāvā NVO iespēju piekļūt finansējumam no Eiropas Sociālā fonda;
- *Lauku rajonu un multifunkcionālās lauksaimniecības attīstības programma*, ko sagatavojusi un īstenojusi Lauksaimniecības ministrija un kas palīdz NVO saņemt finanšu resursus no Eiropas Lauksaimniecības virzības un garantiju fonda. Šīs programmas fundamentālais elements ietver vietējās rīcības grupas izveidošanu, kurai jāspēj izstrādāt un īstenot vietējās attīstības stratēģiju un jābūt par to atbildīgai. Vietējam rīcības grupām tāpēc jābūt līdzsvarotām un reprezentatīvām, un tām attiecīgajā vietā jāpārstāv partneri, kas reāli spēj īstenot šādu stratēģiju, — NVO nozīme šādās grupās ir neapšaubāma.
- *Vides darbības programma*, kuru ir sagatavojusi Vides ministrija un kurā norādīts, ka NVO saņem finansējumu no Eiropas Reģionālās attīstības fonda. Šīs programmas partnerības princips tiek nodrošināts, iekļaujot NVO pārstāvjus izpildstruktūrā, konkrēti — uzraudzības komitejā. NVO piedalās arī stratēģiskā vides novērtējuma sagatavošanā.

Kamēr tika gatavoti programmatiskie dokumenti saistībā ar pieeju struktūrfondam, Čehijas NVO pārstāvji sagatavoja un iesniedza savus komentārus par tiem. Tika organizēti 14 reģionālie apaļie galdi, un NVO, kas darbojās attiecīgajos reģionos, bija iespēja komentēt dokumentus. Šie apaļie galdi deva virkni atzinumu un komentāru, kas pa dažādiem ceļiem tika darīti zināmi programmatisko dokumentu izstrādātājiem. Taču bija arī kāds šķērslis, kas kavēja pienācīgu komentāru pārsūtīšanu un izmantošanu, proti, valstī nav vienotas komentāru un piezīmju iesniegšanas sistēmas, par ko

pastāvētu vienošanās un kas būtu atzīta par labu. Ja nacionālā līmenī būtu izmantota šāda sistēma, tas būtu nodrošinājis, ka NVO pārstāvjiem tiek dota pienācīga līdzdalības un konsultāciju iespēja.⁷⁴

IV.2. Valsts atbalsts NVO

IV.2.1. Kapacitātes celšana

Iestājas valstīs plaši tiek atzīts, ka NVO jāstiprina sava organizatoriskā kapacitāte, lai tās varētu piekļūt pirmsiestājas, bet it īpaši pēciestājas finansējuma avotiem. Organizācijas kapacitātes stiprināšana var ietvert apmācības kursus projektu plānošanā un priekšlikumu rakstīšanā, kā arī NVO izglītošanu par to, kā darbojas ES un kā šīs organizācijas var iekļauties ES plašajās apvienībās politikas aizstāvēšanai. Turklāt aktuāla vajadzība ir arī valdības atbalsts vispārējai organizatoriskajai attīstībai, piemēram, palīdzība kvalitātes kontroles sistēmu ieviešanā pakalpojumu sniedzējām NVO.

Taču bez šādām aktivitātēm, kas parasti ir iekļautas PHARE un citos pirmsiestājas dotēšanas mehānismos, valdības nav daudz darījušas, lai palielinātu NVO sektora kapacitāti, salīdzinājumā ar ieguldījumiem uzņēmumu kapacitātes palielināšanā.

Kā jau tika minēts, lielāko daļu NVO kapacitātes ceļošo darbību iestājas valstīs ir organizējuši un īstenojuši ārējie partneri (privātie nodibinājumi, starptautiskie ziedotāji), nevis nacionālās valdības. Ja tomēr ir bijuši šādi piemēri, to pamatā ir bijusi atsevišķu valsts institūciju vai valsts ierēdņu iniciatīva, nevis koordinēta valsts politika. Piemēram, NVO Čehijā ir saņēmušas apmācību par to, kādas procedūras jāievēro, iesniedzot pieteikumu ES finansējumam, taču tas nepiederēja pie valdības globālās politikas attiecībā uz iestāju ES vai pilsoniskās sabiedrības atbalstu, bet tika realizēts ar atsevišķu valsts aģentūru starpniecību.

Pozitīvāku piemēru var minēt no Ungārijas, kur valdība nodibināja tā saucamo *Priekšlikumu sagatavošanas fondu*, kurš sniedz tehnisku palīdzību konkrēti pašvaldībām, nelielām reģionālām asociācijām un bezpeļņas organizācijām. Šīm organizācijām, kas cer pretendēt uz ES struktūrfondu līdzekļiem, tika dota iespēja nosūtīt fondam savu ideju, un fonds piešķir nepieciešamos līdzekļus godalgoto ideju tālākai izstrādei, līdz tās kļuva par pilnvērtīgiem projektu priekšlikumiem ar labām iespējām iegūt tiesības uz attiecīgo ES finansējuma mehānismu. 2003. gadā Priekšlikumu sagatavošanas fonds godalgoja vairāk nekā 500 iesniedzējus, tajā skaitā pašvaldības un sabiedriskās organizācijas, ar tehnisko palīdzību 27 miljonu eiro kopvērtībā. 2003. gadā gan valdība, gan PHARE programma ziedoja fondam 50%, bet, redzot šīs iniciatīvas panākumus (kopumā tika saņemtas vairāk nekā 2800 idejas), valdība nolēma atkal īstenot programmu 2004. gadā tajā pašā atbalsta līmenī arī bez PHARE līdzdalības.

IV.2.2. Finanšu līdzekļi

Nacionālie finansējuma un līdzfinansējuma mehānismi ir būtiski ne tikai NVO spējai pastāvēt vispār, bet tā var būt arī prasība, no kuras ir atkarīga pieeja ES fondiem. Šo mehānismu struktūra ir izmantota ārējā finansējuma sadalei. Piemēram, Čehijā pirmsiestājas palīdzība, ko ES sniedz iestājas partnerības ietvaros saskaņā ar pirmsiestājas mehānismiem, tika saņemta, darbojoties atsevišķai Pilsoniskās sabiedrības attīstības programmai no Pilsoniskās sabiedrības attīstības fonda līdzekļiem. Šis fonds atradās Prāgā, un tas tika nodibināts īpaši šim nolūkam pēc Čehijas federālās valdības iniciatīvas 1992. gadā. Šīs programmas ietvaros līdz 2001. gada beigām bija iedalīti 16 770 000 eiro.

⁷⁴ Līdzīgas sistēmas pastāv ES dalībvalstīs (piemēram, Somijā) un kopš neseniem laikiem arī Slovēnijā (saskaņā ar valdības rezolūciju). www.rokovania.sk No specifiskajām problēmām ir vērts pieminēt jautājumu par precīzāku grantu pretendentu, galējā finansējuma saņēmēju un mērķa grupu definīciju (struktūrfondu programmdokumentos).

Pilsoniskās sabiedrības attīstība Latvijā 2002/2003

Igaunijas Apvienotā konsultatīvā komiteja, kas tika izveidota 2002. gadā (skat. iepriekš), bija secinājusi, ka Igaunijai vēl jāattīsta šādi finansējuma mehānismi. Tie bija nepieciešami ne tikai tāpēc, lai uzlabotu informētības līmeni par pirmsiestājas jautājumiem un pieeju struktūrfondiem, bet arī tāpēc, lai radītu nacionālu līdzfinansējuma sistēmu un nodrošinātu NVO līdzdalību diskusijās un finansējuma risinājumu pieņemšanā.

Ungārijas parlaments izraudzījās vēl vienu veidu, kā rīkoties, ņemot vērā nepieciešamību pirms pašas iestāšanās ES stiprināt NVO finansiāli. Lai gan, atšķirībā no Čehijas, NVO loma un svarīgums nebija skaidri formulēti Nacionālās attīstības plānā un attiecīgajos sadarbības politikas dokumentos, Ungārijas valdības Stratēģijā attiecībā pret sabiedrisko sektoru uzsvērts, cik svarīgi ir atbalstīt NVO iestājas procesā (skat. III. sadaļu). Nacionālais sabiedriskais fonds, kas tika nodibināts NVO sektora stiprināšanai (skat. I.7. sadaļu), ir izveidojis īpašu kolēģiju (grantu piešķiršanas institūciju), lai atbalstītu NVO pūles savā un sava sektora pozicionēšanā iestājas procesā.

Turklāt tas, kas tiek darīts valsts mērogā, jāpapildina ar ES sagatavošanās darbu. Eiropas Komisijai jāpalīdz ne tikai valsts ierēdņiem, bet arī pilsoniskās sabiedrības organizācijām iegūt zināšanas par struktūrfondiem. Savukārt pilsoniskās sabiedrības organizācijām no savas puses efektīvi jāizmanto struktūrfondu līdzekļi nākotnē un jāveic efektīva sagatavošanās, lai tās būtu gatavas attiecīgo projektu līdzfinansēšanai un vadībai. Komisija sniedz savu atbalstu vairākām Eiropas mēroga NVO apvienībām, lai veicinātu šo funkciju, savukārt šīs apvienības uzņemas iniciatīvu izglītot iestājas valstu NVO Eiropas jautājumos. Starp šīm organizācijām ir Eiropas Pilsoņu rīcības dienests (ECAS, www.ecas.org), Eiropas Brīvprātīgo organizāciju padome (CEDAG, www.cedag.net) un projekts TRIALOG (www.trialog.or.at), kas palīdz iestājas valstu attīstības NVO iekļauties CONCORD, kas ir Eiropas NVO konfederācija palīdzības sniegšanai un attīstībai).

IV.3. Valsts mēģinājumi attiecināt ES principus uz konsultācijām un sabiedrisko dialogu

Svarīga valdības rīcības joma, kas uzrāda patieso izpratni par NVO sektoru, ir tas, cik lielā mērā valdība savā likumdošanā ievēro sabiedriskās līdzdalības, konsultāciju un sabiedriskā dialoga principus.

IV.3.1. NVO iesaistīšana lēmumu pieņemšanas procesā

Šajā ziņā vairākās iestājas valstīs ir bijušas vērtīgas iniciatīvas. Piemēram, Ungārijas valdība ir ieviesusi Atklātās likumdošanas programmu, ar kuras palīdzību cenšas uzlabot likumdošanu, arvien plašāk piesaistot sabiedrību. Jaunajā likumdošanas likuma projektā atspoguļojas vairāki elementi, kas pārstāv aktuālu Eiropas likumdošanas procedūru praksi un kas bieži skar arī NVO līdzdalību (piemēram, seku izvērtējums pirms un pēc likumdošanas aktu ieviešanas, likumprojektu publicēšana utt.). Nesenas likumdošanas iniciatīvas, kas ietekmē NVO sektoru, piemēram, Likums par nacionālā sabiedriskā fonda programmu un Likumprojekts par brīvprātīgajiem, ir plaši pieejamas un tiek intensīvi apspriestas Ungārijas NVO vidū, un — kas varbūt ir vēl svarīgāk — tajās atspoguļoti diskusiju gaitā izskanējušie NVO komentāri un apsvērumi.

Polijā valdība 2002. gada oktobrī ir pieņēmusi Sabiedriskā dialoga regulu. Šī dokumenta preambulā atzīta un uzsvēta pilsoniskās sabiedrības, kā arī pilsoniskās sabiedrības organizāciju nozīme. Dokumentā definētas trīs galvenās sabiedrisko partneru kategorijas: kolektīvā darba pārstāvji, t.i., arodbiedrības un darba devēju organizācijas; organizēto iedzīvotāju iniciatīvas, piemēram, sabiedriskā labuma asociācijas un nodibinājumi, un savas intereses pārstāvošās grupas, piemēram, profesionālās un komerciālās asociācijas, pašvaldību federācijas.

Regulā minēti galvenie likumi, kas nosaka sadarbību starp valsti un konkrēti nosauktiem sabiedriskajiem partneriem, un tajā aprakstīts, kā valdībai un valsts administratīvajām institūcijām

jāizturas pret sabiedriskajiem partneriem. Regula satur svarīgas un inovatīvas procedūras, piemēram, tā uzliek par pienākumu ministrijām, kurām jāiesniedz parlamentā likumprojekti, ne tikai konsultējoties par projektu ar sabiedriskajiem partneriem, bet arī apkopot savus komentārus un tos pamatot, ja tie ir tikuši noraidīti, kad likumprojekts tika iesniegts parlamentā.

IV.3.2. Palīdzība NVO pārstāvniecībai ES institūcijās

NVO pūliņi ir vērti uz divējādu pārstāvniecību un partnerattiecībām: no vienas puses, ar ES institūcijām, no otras puses, ar ES bezpeļņas organizāciju apvienībām. Kā vienas, tā otras ir sniegušas nenovērtējamu palīdzību iestājas valstu trešajiem sektoriem, pievienojoties Savienībai. Kā konferencē par partnerības veidošanu starp Polijas un ES NVO paziņoja Polijas NVO, "Polijas nevalstiskās organizācijas tikai daļēji ir iesaistītas aktivitātēs ES līmenī. Tām nav nekādas ietekmes uz Kopienas likuma normām, kas jau tagad ietekmē to darbību dažādās jomās. [...] Poļu nevalstiskais sektors nav saredzams starp NVO Eiropas Savienībā. [...] Galvenais šķērslis ir līdzekļu trūkums, kā arī Polijas NVO pārstāvniecības trūkums."⁷⁵

Pārstāvniecība ir svarīga ne tikai tāpēc, ka tā ļauj atrasties "tuvu pirmavotam", t.i., iegūt pilnīgāku pieeju informācijai par finansējumu un citiem svarīgiem jautājumiem, bet arī tāpēc, ka tā dod iespēju piedalīties lēmumu pieņemšanā, diskusijās un konsultācijās.

Polijas NVO birojs Briselē tika nodibināts, ņemot vērā šos apsvērumus. Tā dibināšanas iniciatīva nāca no vairāk nekā 10 Polijas nevalstiskajām organizācijām, nodibinājumiem un NVO apvienībām, kas darbojās dažādos sektoros. Tā mērķis ir sagatavot Polijas NVO Polijas līdzdalībai ES. Daļu no biroja darba veido mēģinājumi atvieglot Polijas NVO iekļaušanos dažādajās Eiropas NVO apvienībās. Lielu daļu laika biroja personāls Briselē un Varšavā velti tam, lai informētu Polijas NVO par ES politikas nostādņiem. Viena no jomām, ko birojs apskata savos informatīvajos bukletos un biļetenos, ir tas, kā darbojas Konvencija par Eiropas nākotni. Polijas NVO birojs patlaban ir vienīgā kādas kandidātvalsts NVO pārstāvniecība Briselē.

Čehijas NVO iesaistās konkrētā Eiropas Savienības politikā (strukturālajā, reģionālajā, lauksaimnieciskajā) ar to, ka piedalās politikas formulēšanā un programmēšanā (izsakot komentārus), balstoties uz iepriekš aprakstīto partnerības politiku, kā arī ar to, ka saskaņā ar šo politiku ir galējie grantu un projektu saņēmēji vai to partneri (lielākoties sabiedrisko pakalpojumu nodrošinājums). Šādu aktīvu NVO piemēri ir CpKP (Darbs kopienas labā), Omega Liberec, SKOK (Sektoru konferences pastāvīgā komisija), Hnutí Duha (Varavīksnes kustība). Čehijas NVO aktīvi darbojas arī Eiropas Savienības NVO apvienību vietējās filiālēs, un dažas no tām pievēršas jautājumiem, kas saistīti ar ES integrāciju, — taču to šīs organizācijas dara pašas par saviem līdzekļiem.

Čehijas NVO seko arī tam, lai valsts pildītu savus pienākumus, kas izriet no *acquis communautaire* ieviešanas Čehijas likumdošanā. Galvenokārt tās to dara, pārbaudot pašreizējo statusu, sniedzot ziņojumus, aizstāvot intereses, rīkojot kampaņas un paaugstinot informētību, sadarbojoties īstenošanas mehānismu izstrādē. Pašlaik vairākas organizācijas, kas nodarbojas ar šādiem jautājumiem (piemēram, Čehijas Patērētāju aizsardzības asociācija, Varavīksnes kustība, "Bērni uz Zemes"), ir samērā vājas un bieži saņem valsts un tās institūciju atteikumu. Taču, raugoties no *acquis communautaire* ieviešanas un tālākas uzraudzības viedokļa, šādi "sargsuņi" ir neaizvietojami.

⁷⁵ <http://www.fip.ngo.pl/fipeng/html/partnership.html>

BIBLIOGRĀFIJA

Anheier, H.: *Third Sector in Europe: Five Theses* Civil Society Working Paper #12, London School of Economics Centre for Civil Society, February 2002

Anheier, H.: *Foundations in Europe: A Comparative Perspective*. Civil Society Working Paper #18, London School of Economics Centre for Civil Society, August 2001

Bíró, E. : *Nonprofit Sector Analysis – Legal Environment of Civil Organizations in Hungary* (Nonprofit szektor analízis – civil szervezetek jogi környezete Magyarországon), Environmental Management and Law Association (EMLA) Hungary, Budapest 2002.

Bulgarian Center for Not-for-Profit Law: *Legal framework for social services delivery in the United Kingdom, Germany, France, and Belgium European Standards Comparative Analysis*, October 2002

Bullain, N.: *Mechanisms of NGO-Government Cooperation*. In: Social Economy and Law (SEAL) Journal, European Foundation Center, Vol.6, Issue 3, Winter 2003 – Spring 2004

Bullain, N.: *Percentage philanthropy and law*, In: Török, M. and Moss, D., eds.: Percentage Philanthropy, Nonprofit Information and Training Center and European Center for Not-for-Profit Law, Hungary 2004

Bundestag: *Civic Activities: Towards a Civil Society with a Future*, Summary of the Bundestag Study Commission's Report, June 2002

Carrington, David : *The Compact – the Challenge of Implementation*, The Active Community Unit, Home Office Voluntary and Community Research Section, April 2002

Center for Tele-information: *Telecottages in Estonia*, Technical University of Denmark, 2001

Civil Office Foundation: *Analysis of the Implementation and Effects of Public Benefit and Registration Regulations on Associations and Foundations in Hungary* (Az egyesületekre, alapítványokra vonatkozó közhasznúsági szabályok érvényesülésének, hatályosulásának elemzése). Prime Minister's Office Civil Relations Department, Budapest, August 2003

Compact on Relations Between the Government and the Voluntary and Community Sector in England, 1998

Demes, P. and Forbig, J.: *In trusts we trust?* In: @lliance Magazine, Allavida, Volume 8, Issue 2

Estonian Civil Society Development Concept, 2002

European Commission: *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*, Discussion Paper, presented by President Prodi and Vice-President Kinnock, Brussels, 18.1.2000

European Union White Paper on European Governance, 2001

Enabling Corporate Citizenship. Social Economy and Law (SEAL) Journal, European Foundation Center, Vol.6, Issue 2, Autumn 2003

Endowments: A Magic Solution? Social Economy and Law (SEAL) Journal, European Foundation Center, Vol.5, Issue 3, Winter 2002-2003

Fishman and Schwarz: *Nonprofit Organizations: Cases and Materials*, Second Edition 2000 (USA)

Fridli, J. and Paskó I., eds.: *Social Organizations in the Legislative Process*, Hungarian Civil Liberties Union (HCLU), Budapest 2000

German Development Institute: *Promotion of Civil Society in Developing Countries: the Example of European Development Cooperation*, Briefing Paper 6/1999

Gustafik, P.: *Endowments in Central and Eastern Europe: Approach with Caution*. In: Social Economy and Law (SEAL) Journal, European Foundation Center, Vol.5 Issue 3, Winter 2002-2003

Guc, M.: *Not Possible Alone. A Guide to Develop a Program of Cooperation at the Local Level*. (Egyedül nem megy. Útmutató helyi együttműködési programok kialakításához). Civil Society Development Foundation Hungary, Budapest, 1999

Government and Civil Society: Mechanisms of Cooperation. Social Economy and Law (SEAL) Journal, European Foundation Center, Vol.6, Issue 3, Winter 2003 – Spring 2004

Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations, prepared for the World Bank by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), Discussion Draft, 2000

Harsanyi, L., ed: 1%. "Forint votes" for civil organizations - studies. Nonprofit Research Group, Budapest, 2000

International Center for Not-for-Profit Law (ICNL): *Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations*, 2002

ICNL: *Regulating Civil Society*, conference report and materials, Budapest, May 1996

ICNL: *Survey on Tax Laws Affecting NGOs in Central and Eastern Europe*, Second edition 2003

ICNL: *Survey on Tax Laws Affecting NGOs in the Newly Independent States*, 2004

ICNL : *Preliminary study of the legal frameworks for public financing of NGO activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania and Slovakia*, IJNL, Volume 3 – Issue 4, June 2001

Irish, L.E., Kushen, R. and Simon, K.: *Guidelines for Laws Affecting Civic Organisations*, Open Society Institute and ICNL, Second edition, OSI, New York 2004

Kuti, É.: *Let's Call it Non-Profit* (Hívjuk talan nonprofitnak), Nonprofit Research Group, Budapest 1998

Kuti, É.: *Whose Money? Whose Decision? Income sources and decision makers in the financing of the nonprofit sector* (Kinek a pénze? Kinek a döntése? Bevételi források és döntéshozók a nonprofit szektor finanszírozásában). Nonprofit Research Group, Budapest 2003

Krzeczunowicz, P.: *Europe Starts at Home: Enlargement and Cooperation*. In: Social Economy and Law (SEAL) Journal, European Foundation Center, Vol.6, Issue 3, Winter 2003 – Spring 2004

Liiv, D.: *Guidelines for the Preparation of Compacts*, International Journal for Not-for-Profit Law (IJNL), Materials from the Symposium on NGO/Government Partnerships, Volume 3, Issue 4 - June 2001

NVO un valsts sadarbības politika un prakse Eiropā: salīdzinošā analīze

Marschall, M.: *Legitimacy and Effectiveness: NGOs in Comparative Perspective*, in: Social Economy and Law (SEAL) Journal, European Foundation Center, Vol.4, Issue 1, Spring 2001

Materials of the Conference on *Building Partnerships between the Polish and the EU NGOs*, 5-6 April, 2001

Milewa, T., Harrison, S., and Dowswell, G.: *Partnerships and Public Accountability in British Health Care*. The Chartered Institute for Public Finance and Philanthropy (CIPFA), Review #22, August 2002

Murray, B.: *The Hungarian Telecottage Movement*, Small World Connections, 2000, UK

Nizák, P. and Pálvölgyi, P., eds.: *Telecottages in Yugoslavia*. Foundation for Development of Democratic Rights, Hungary, 2002

Nonprofit Organizations in Hungary Statistical Yearbook 2000 (Nonprofit Szervezetek Magyarországon 2000), Central Statistical Office of Hungary, Budapest 2002

Program of Cooperation Between the Government of the Republic of Croatia and the Non-Governmental Non-profit Sector in the Republic of Croatia, 2000

Rutzen, D. and Durham, M.: *Overview of NGO Framework Legislation in Central and East Europe*, ICNL 2001

Plavska-Matic, C. and Hadzi-Miceva, K.: *From Vision to Change: A New Model for Civil Society Development*. In: Social Economy and Law (SEAL) Journal, European Foundation Center, Vol.6, Issue 3, Winter 2003 – Spring 2004

Salamon, Lester M., Sokolowski Wojciech S. and List, R. : *Global Civil Society: An Overview*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 2003

Schlüter, A., Then, V. & Walkenhorst, P., eds.: *Foundations in Europe*, Directory of Social Change, London 2001

Strachwitz, R.G.: *Philanthropy and Civil Society*, Maecenata Verlag, Berlin 2003

Svensson, Arne: *Redefining Public Services Through Market-oriented Mechanisms: Scandinavian Experiences & Best Practice*, Professional Management AB Presentation at the International Workshop on Guarantor Government in Täby, Sweden, 31 May-1 June 2001, arranged by Bertelsmann Foundation/ Cities of Tomorrow

State Audit Bureau of Hungary, *Report on the Control of Budget Support to Social Organizations and Public Societies* (Állami Számvevőszék: Jelentés a társadalmi szervezeteknek és köztisztviselőknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről), Budapest, September 2002

Strategy of the Hungarian Government Towards the Nonprofit Sector, June 2003

Tóbiás, L.: *Opportunities for Cooperation Among Civil Organizations and Local Governments* (Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között). Democracy Network Hungary, Budapest 1999

Vajda, Á. and Kuti, É.: *Citizens' Votes for Nonprofit Activities in Hungary*. In: 1%, Nonprofit Research Group, Budapest 2000

NVO un valsts sadarbības politika un prakse Eiropā: salīdzinošā analīze

Weidnitzer, E: *German Aid for Poverty Reduction*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1996

Working Group on Government Relations Secretariat and Local Government Association: *Local Compact Guidelines: Getting Local Relationships Right Together*, National Council on Voluntary Organizations, July 2000

Zhetcheva, M., Kaloianchev, P., Todorov, T.: *Economic impact of the activity of NGOs in Bulgaria for the period 1991-2001*, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, November 2002