

**Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските
организации в Република България
за периода 2012-2015 г.**

Контекст¹

Гражданските организации са основен елемент на обществото и имат ключова роля за насърчаване на хората да бъдат активни и отговорни. Те са ключов и необходим партньор на държавната и местните власти. От една страна, те дават възможност на различни групи в обществото да изразяват своите позиции публично. От друга, реално влияят върху формирането на политики, засягащи пряко техните интереси и подпомагат институциите да вземат информирани решения, основани на анализ на различни гледни точки.

Гражданските организации имат огромни постижения за развитието на българското общество в исторически план. Тяхното зараждане започва още от Възраждането и играе ключова роля за сформиране на българската националност и държава. Прояви на гражданска активност можем да търсим, както в борбата за държавна и църковна независимост на България по време на Възраждането, така и при Съединението на Княжество България с Източна Румелия от 6 септември 1885 г. Тук е и активната обществена и дарителска дейност на хора като братята Евлоги и Христо Георгиеви, с чието дарение е построен Софийският университет, и Димитър Ценов, финансирал изграждането на Академията в Свищов, както и много други, с помощта на които се изграждат културните и политически устои на нацията ни.

Към настоящия момент в България има повече от 34 000 регистрирани фондации и сдружения. От тях над 9 000 са вписани в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел при Министерството на правосъдието като организации в обществена полза. В Информационния портал за неправителствените организации в България (www.ngobg.info), към юни 2012 г., са регистрирани над 5 400 от тези организации, като най-много са в София (над 2 000), следвана от Варна, Пловдив и Бургас (средно около 300 организации на град). Най-голям брой организации работят в сферата на образованието (13 %), социалната сфера (11 %), културата (9 %) и младежките проблеми (7 %), а останалите организации работят в над 20 други сфери.

В последните години гражданският сектор в Република България преживява криза, за което свидетелства и влошаването на

¹ Анализът на състоянието на гражданското общество в тази част се базира на поредица от анализи изброени в използваните източници на информация за състоянието на неправителствения сектор в Република България.

Индекса за устойчивост на гражданското общество², който от 3.1 пункта през 2007 г. достига до 3.4 пункта през 2011 г. – това е най-лошият резултат за изминалите 10 години. По показателя *финансова устойчивост* България се нарежда наравно с Република Албания и Казахстан, след всички нови държави-членки на ЕС и след Република Македония, Хърватия и Украйна.

Проблем представлява и развитието на дарителството у нас. То е един от трите основни източника на финансиране за гражданския сектор (освен държавното финансиране и собствените приходи от членски внос, стопанска дейност и др.). Според Световния дарителски индекс за 2011 г.³ България е поставена на 145-о място от общо 150 страни. Според изследването само 13 % от хората у нас са дарявали за гражданска организация и само 5 % са били доброволци за такава.

В Република България взаимодействието на неправителствения сектор с държавата е регламентирано в различни нормативни и под-нормативни актове, които уреждат тези отношения само в някои определени сфери на обществения живот, като липсва цялостна политика и стратегия за развитието на гражданските организации. В много от нормативните актове са предвидени различни форми на участие на юридическите лица с нестопанска цел при разработването и изпълнението на политики на национално и регионално ниво, като например консултативни съвети, възможност за подаване на предложения, жалби и сигнали. Въпреки това, все още липсва урегулиран механизъм на взаимодействие между третия сектор и публичната сфера, което води до слабо участие на гражданските организации в процесите на разработването на политики. Това създава впечатление от една страна, за липса на интерес на гражданските организации, а от друга за нежелание на държавната и местните власти да приемат направените от тези организации предложения. По мнение на неправителствените организации (НПО), те все още не се оценяват като равностоен партньор от институциите, което пречатства създаването на благоприятстваща гражданското общество среда.

Със Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) е създаден Централен Регистър, чиято цел е да гарантира публичност и прозрачност на дейността на организациите в обществена полза. За целта, всяка регистрирана в съда организация, определила се в обществена полза, трябва да подаде документи за вписване и в Централния Регистър на юридическите лица с нестопанска цел (ЦРЮЛНЦ) за извършване на общественополезна дейност към Министерството на правосъдието. Досегашната дейност на ЦРЮЛНЦ показва слабости при вписването

² Изработван ежегодно от Американската агенция за международно развитие (USAID). Може да се види на: http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex. Резултатите за индекса и за всеки негов компонент са между 1 и 7 като 1 е най-високата оценка. Резултати между 3 и 5 показват, че са необходими допълнителни мерки за постигане на устойчивост на гражданските организации.

³ Изработван от Charities Aid Foundation (UK).

на организациите, което автоматично води до забавяне в изпълнението на нормативно-установените срокове. От друга страна, на национално ниво съществува поредица от различни регистри на юридически лица с нестопанска цел, създадени в изпълнение на отделни нормативни актове и поддържани от различни институции на държавната и местни власти. Това води до разпокъсаност на информацията и липса на цялостен поглед върху развитието на третия сектор в страната. Всичко това обуславя необходимостта от анализ и подготовка на възможността за създаване на единна база данни/регистър, който да обединява представената на различни нива информация.

В допълнение, Националният статистически институт не събира важна за сектора информация, свързана с това каква част от финансирането на гражданските организации идва от чуждестранни източници, каква част е от дарения и т.н. Трудно може да се разграничи информацията за гражданските организации от тази за други видове неправителствени организации - спортни клубове, библиотеки и други, които също се регистрират като юридически лица с нестопанска цел.

Анализът на консолидираната фискална програма за 2011 г. показва разнообразни форми на подкрепа от държавната и местните власти под формата на фондове, мерки, национални и европейски програми и проекти, конкретно възложени задачи, подкрепа на дейности и др. В бюджета за 2012 г. беше премахнат Резервът за финансиране на проекти на юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, а по Оперативна програма „Административен капацитет“, в която единствено има предвиден компонент за развитие на капацитета на гражданските организации, не е обявяван конкурс за проекти на третия сектор от 2008 г. досега. Оттеглянето на редица външни донори след присъединяването на Република България към ЕС затрудни достъпа до финансиране, а новите инструменти, част от които са и оперативните програми, не предлагат достатъчно директни възможности за развитие на капацитета на неправителствените организации.

Наличието на специфични правила, формуляри и изисквани документи по всеки от отделните механизми за отпускане на средства от бюджета за неправителствените организации създава впечатление за фрагментираност, липса на ясни правила и на прозрачност. Това води до поне два проблема:

- липса на достъпна, структурирана и публична информация за предоставените и изразходвани публични средства от юридическите лица с нестопанска цел и за постигнатите от тях резултати;
- липса на унифицирани процедури и правила за предоставяне на финансови средства от консолидираната фискална програма.

Проектно-ориентираният характер на неправителствените организации създава затруднения, свързани с развитие в дългосрочен план на тяхната устойчивост и финансова сигурност, което от своя страна води до фрагментиране на дейността им, липса на достатъчно съвместни инициативи, недостатъчна работа в мрежа, които в своята цялост водят до отсъствие на консолидация на гражданския сектор.

Визия

Гражданските организации в Република България са активни, независими, устойчиви и свързани с хората. Те работят за мобилизиране на гражданите и за създаване на активно гражданско общество, защитават гражданските права, участват активно при изработване на политики и закони и тяхното прилагане и съдействат за широко включване на гражданите в този процес. Гражданските организации имат важна роля и при предоставянето на услуги за гражданите. Те работят в среда, в която се прилагат европейските принципи на партньорство и добро управление и държавата оценява приноса им за демократичното функциониране на обществото.

Основна цел и обхват

Настоящата Стратегия има за цел да създаде подходящи условия за развитие на гражданските организации и да стимулира партньорството между тях и институциите на национално и местно ниво.

Основната целева група на Стратегията са юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани по реда на ЗЮЛНЦ.

Стратегията цели да подкрепи организациите, както следва:

- Да мобилизират гражданска енергия за осъществяване на информиран дебат по теми от дневния ред на обществото на европейско, национално и местно ниво (в т.ч. по развитието на държавата и институциите, прилагането на Закона и т.н.);
- Да представляват и защитават интересите на различни обществени групи;
- Да бъдат коректив на централната и местна власти и двигател на диалога между управляващи и граждани;
- Да извършват независими анализи на мерки и действия на властта на всяко ниво и да ги предоставят за ползване от институциите и обществото;
- Да участват активно в процеса на подготовка, прилагане и оценка на планове и политики на местно, регионално и национално ниво;

- Да информират обществото и гражданите по актуални теми от дневния ред не само в Република България и ЕС, но и по света;
- Да са основен носител на доброволчеството и благотворителността.

Водещи принципи/ценности

Стратегията е основана на следните принципи:

- **Партньорство**

За постигане на най-добри резултати гражданските организации и държавната и местните власти си сътрудничат. Гражданските организации могат да дават идеи, да се включват в изработването на политики, тяхното изпълнение, наблюдение и оценка, както и да предоставят различни услуги за гражданите. Държавната и местните власти създават необходимите механизми за равнопоставен диалог с цел защита на обществения интерес и необходимите условия за развитие на партньорството.

- **Взаимно уважение**

Държавната и местните власти и гражданските организации имат важна роля за развитието на Република България. Всяка от страните трябва да уважава позицията на другата страна. Различните мнения и позиции и възможността те да бъдат изразявани и изслушвани са ключови за демокрацията.

- **Независимост**

Гражданските организации са свободни и независими. Те сами определят своите цели, независимо от източника си на финансиране.

- **Гражданско участие**

Държавните и местните власти създават условия за активно включване на гражданските организации и гражданите в процесите на вземане на решения и тяхното прилагане и регламентират стандартите за провеждане на публични обсъждания и тяхната легитимност. Гражданските организации изразяват своите становища по предлаганите политики, като държавните и местните власти създават условия за равнопоставен диалог, предоставят своевременно информация за подготвяните мерки и приемат решения като вземат под внимание становищата на гражданските организации и гражданите.

- **Прозрачност и публичност**

Държавните и местните власти създават условия за прозрачност и публичност на процеса на взимане на решения и разпределят средства за гражданския сектор прозрачно. Гражданските организации се отчитат публично за използването на получените средства, извършените дейности и постигнатите резултати.

- **Предотвратяване на конфликт на интереси**

При разпределяне на средства, организиране на консултации или други взаимодействия с гражданските организации се спазва принципът на независимост, безпристрастност и липса на конфликт на интереси по смисъла на националното и европейското законодателство.

Мерки и дейности

Мярка 1. Изграждане на работещо партньорство между държавата и гражданските организации

- Формулиране на основни принципи на партньорство с държавата и местните власти, вкл. публичност и прозрачност на исканата и даваната подкрепа от държавата;
- Създаване на Съвет за развитие на гражданското общество към Министър-председателя;
- Подобряване на рамката за отчитане и статистика за гражданските организации;
- Сформиране на работна група от представители на граждански организации и държавни институции за анализ на:
 - Закона за юридическите лица с нестопанска цел и дейността на Централния регистър, вкл. дефиниране на ясна дефиниция на гражданска организация и ясни критерии за общественополезна дейност на гражданските организации;
 - Съществуващите регистри, създадени в изпълнение на отделни нормативни актове и поддържани от различни институции на държавната и местни власти, и дефиниране на ясни критерии за делегиране на извършването на услуги или дейности от граждански организации.
- Периодичен анализ на средата и актуализиране на финансовата и правна рамка за гражданските организации в Република България;

- Анализ на действащата практика по отношение на гражданското участие и участието на неправителствения сектор в консултативни, обществени и други съвети и изработване на предложения за ясни правила за:
 - предоставяне на обратна връзка по предложенията на гражданите;
 - равнопоставеност на представителите на неправителствения сектор при участие в консултативни органи и прозрачност при работата на подобни органи.

Мярка 2. Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации в България

- Подкрепа и насърчаване на дарителството;
- Създаване и реализиране на механизъм за финансиране на гражданския сектор в България, който не отменя финансирането, получавано от ЮЛНЦ по условията и реда на съответните специални закони;
- Публикуване на интернет страниците на разпоредителите с бюджет на изчерпателна и структурирана информация за предоставеното от тях финансиране на гражданските организации и постигнатите резултати;
- Анализ на пречките пред ЮЛНЦ за кандидатстване и изпълнение на проекти по европейски програми, администрирани от държавната и местните власти, и анализ на възможностите за създаване на фонд за мостово кредитиране на ЮЛНЦ при изпълнение на проекти по оперативните и международни програми;
- Разработване на общи принципи и критерии за финансиране, валидни за всички разпоредители с бюджет, които финансират гражданските организации и приемането им с нормативен акт (по примера на Постановление № 121 на Министерския съвет от 2007 г.);
- Анализ на предоставяните средства за подкрепа на ЮЛНЦ по консолидираната фискална програма с цел по-ефективно инвестиране на публичните средства;
- Анализ на алтернативни форми на финансиране на ЮЛНЦ от публични средства, практикувани в ЕС;
- Унификация и електронизация на процедурите за кандидатстване за финансиране от консолидираната фискална програма на граждански организации;
- Създаване и/или определяне на организация за подпомагане на развитието на гражданското общество.

Мярка 3. Създаване на условия за гражданска активност

- Създаване на ясни правила и процедурни възможности за гражданско участие, вкл. на местно ниво, като становищата на гражданските организации да станат част от задължителните материали за разглеждане при взимането на решения;
- Определяне на адекватни срокове за представяне на мнения, предложения и др. от страна на граждани и граждански организации относно проекти, документи, решения и др. на държавната и местните администрации;
- Подкрепа на доброволчеството като израз на активна гражданска позиция чрез приемане на Закон за доброволчеството, подкрепа на доброволчески инициативи, в т.ч.. възможности за стаж на студенти и др.;
- Създаване на условия за включване на гражданското образование в програмата на училища и университети, както и подкрепа за неформални образователни инициативи.

Изпълнение на Стратегията

Към министър-председателя се създава Съвет за развитие на гражданското общество, който се подпомага административно от администрацията на Министерския съвет.

Съветът:

- Координира и следи за изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България и Плана за действие по Стратегията;
- Приема Годишен план (включително финансов) за изпълнение на Стратегията за всяка следваща година и прави преглед и оценка на изпълнението ѝ;
- Събира информация за финансирането на гражданските организации със средства по консолидираната фискална програма с цел определяне ефективността на отпусканите публични средства;
- Прави ежегоден преглед на потребностите и проблемите на гражданските организации, както и на техните резултати и постижения;
- Подпомага процеса на взаимодействие между държавната и местните власти и гражданските организации;
- Други дейности и отговорности, свързани пряко с изпълнението на стратегията и развитието на гражданското общество в Република България.

В Съвета участват представители на политическо ниво на ключови министерства и държавни структури (напр. Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на труда и социалната политика) и представители на гражданските организации, които те самите излъчат по специално определен ред. Представителите на гражданския сектор са равен брой на представителите на институциите. Съветът провежда редовни заседания поне три пъти годишно, както и извънредни заседания при необходимост.

Всяка година по инициатива на Министерския съвет се провежда публично обсъждане на изпълнението на Стратегията, съгласно Плана за действие, на което се представят, обсъждат и приемат доклади за нейното изпълнение.

В тримесечен срок от приемането на Стратегията, Министерски съвет следва да организира разработването и приемането на съвместен План за действие с всички заинтересовани страни. Предвидените в Стратегията промени в ЗЮЛНЦ ще регламентират и създаването на Съвета за развитие на гражданското общество, ангажиментите на Министерството на правосъдието за координиране на разпределението на средствата по Механизма за финансиране на гражданския сектор, както и създаване и/или определяне на организация за развитие на гражданското общество.

**Източници на информация за състоянието на НПО сектора,
използвани за подготовка на Стратегията**

1. Американска агенция за международно развитие, Индекс за устойчивост на НПО 2011, юни 2012, http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/
2. Български център за нестопанско право, Модели на финансиране на неправителствени организации от държавата – сравнителен анализ, 2011, <http://www.bcnl.org/bg/articles/971-сравнителен-анализ-на-държавно-финансиране-за-неправителствени.html>
3. Български център за нестопанско право, Оценка на механизма за разпределяне на средства от бюджета на Република България, предназначени за ЮЛНЦ, Януари 2011, <http://www.bcnl.org/bg/articles/969-оценка-на-механизма-за-разпределяне-на-средства-от-бюджета-на.html>
4. Български център за нестопанско право, Оценка на дейността на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел при Министерството на Правосъдието, 2010, <http://www.bcnl.org/bg/articles/977-оценка-на-дейността-на-централен-регистър-за-юлнц-при-министерство.html>
5. Институт „Отворено Общество“ – София, Индекс на гражданското общество 2008–2010. Гражданското общество в България: Гражданска активност без участие, 2011, http://www.citizenhouse.bg/images/stories/5.1.Civil_Society_in_Bulgaria_BG.pdf
6. Информационен портал за неправителствените организации в България, <http://www.ngobg.info/>
7. Министерство на финансите, Справка за средствата предоставяни на ЮЛНЦ от бюджета на Република България за 2011 г.
8. Проучване сред министерствата в България за предоставяните от тях финансови средства на ЮЛНЦ, 2012
9. Charities Aid Foundation, UK, Световен дарителски индекс 2011. Глобален поглед към дарителските нагласи, 2011, http://www.cafonline.org/pdf/World_Giving_Index_2011_191211.pdf