

# Стратегия за подкрепа развитието на гражданските организации в Република България 2012–2015 г.

---

Преглед на изпълнението на План за действие  
към Стратегията в периода 2012- 2015 г.  
и препоръки за актуализирането му



© Български център за нестопанско право допуска използването на анализа или части от него, при условие че източникът и авторите са цитирани.

Автори: Георги Генчев, Фондация ПАЦЕП, Любен Панов, Фондация Български център за нестопанско право и Надя Шабани, Фондация Български център за нестопанско право.

За обработването на информацията от анкетното проучване сред гражданските организации доброволен принос и техническа помощ оказва Георги Галов, стажант към Информационния портал на НПО в България [www.ngobg.info](http://www.ngobg.info).

Октомври 2015 г., София

# СЪДЪРЖАНИЕ

---

<b>ВЪВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
Контекст .....	4
Цел и методология.....	5
<b>СТРАТЕГИЯТА 3 ГОДИНИ ПО-КЪСНО .....</b>	<b>7</b>
Информираност сред НПО и публичната администрация .....	7
Адекватност спрямо нуждите .....	7
Напредък в изпълнението на Стратегията .....	9
Роля на Стратегията за постигане на напредък в определени области .....	11
<b>ПРЕГЛЕД НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА МЕРКИТЕ В ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ .....</b>	<b>13</b>
Мярка 1. Изграждане на работещо партньорство между държавата и гражданските организации .....	13
Мярка 2. Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации в България .....	17
Мярка 3. Създаване на условия за гражданска активност .....	20
<b>ПРЕПОРЪКИ.....</b>	<b>22</b>
Общи препоръки.....	22
Предложение за актуализиран План за действие .....	22

# ВЪВЕДЕНИЕ

---

## *Контекст*

Въпросът за принципите и начините на взаимодействие между публичната власт и неправителствените организации (НПО) е честа тема на дебат през последния четвърт век. Сериозна крачка напред се прави през 2001 година с приемането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). Законът обаче урежда само правния режим на възникването, структурата, дейността и прекратяването на ЮЛНЦ. Продължава да отсъства ясно заявена позиция от страна на държавата (изразена в политически, стратегически или нормативен документ) за ангажимента ѝ към развитието на гражданското общество и НПО. Знак за такъв ангажимент е предоставената през 2005 г. възможност НПО да кандидатстват на конкурсен принцип за финансиране на свои проекти със средства от държавния бюджет. Принципите и процедурите на разпределянето на средствата обаче остават недостатъчно ясни и прозрачни, а обемът на разпределените средства намалява от 800 000 лв. през 2005 до малко над 200 000 през 2011 г., получени от едва 6 НПО. От 2012 г. бюджетни субсидии за НПО, разпределяни на конкурсен принцип, няма.

В множество свои анализи Българският център за нестопанско право (БЦНП) посочва добри примери на взаимодействие между държавата и НПО в страните от Централна и Източна Европа. Тези анализи, както и две изследвания на БЦНП през 2011 г., стават основа за нова целенасочена кампания за създаване на единна стратегия за подкрепа на НПО от страна на държавата. Първото проучване е за състоянието на гражданското общество и най-сериозните проблеми, които срещат НПО. Нито една от анкетираните 80 организации не смята, че НПО са включени в достатъчна степен в процеса на изработване на закони/стратегии, а близо половината смятат, че изобщо не са включени. За 90 % от анкетираните държавата трябва да има национална стратегия на развитие на гражданските организации. Отговорите на въпроса кое е първото, което трябва да се промени в държавната политика, са:

- 50,6 % – механизмът за пряко държавно финансиране на НПО;
- 15,6 % – разработване на национална стратегия;
- 15,6 % – участие на НПО при изработване на стратегии и закони;
- 11,7 % – специализирано звено за взаимодействие с НПО.

Вторият анализ е Оценката на механизма за разпределяне на средства от бюджета на Република България, предназначени за ЮЛНЦ<sup>1</sup>. Един от неговите основни изводи е, че в България няма категорична държавна политика, която да заложи принципите на взаимодействие между държавата и гражданския сектор, както и приоритетите, които държавата трябва да финансира.

След широк консултативен процес с НПО, през януари 2012 г. БЦНП, съвместно с министъра по управление на средствата от ЕС, инициира дискусия за необходимостта от държавна политика, подкрепяща развитието на гражданското общество. През февруари 2012 г. със заповед на министър-председателя се създава работна група, включваща представители на държавни институции и НПО, чиято основна задача е да разработи цялостна визия и стратегия за развитието на гражданските организации в България. През май проектът на Стратегията е публикуван за обществено обсъждане, а през юни се провежда и публична дискусия, посветена на Стратегията, с участието на НПО. В резултат на съвместните усилия на представители на НПО и държавните институции на 5 септември Министерският съвет приема *Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012–*

---

<sup>1</sup> <http://www.bcnl.org/bg/articles/969-оценка-на-механизма-за-разпределяне-на-средства-от-бюджета-на.html>

2015 г.<sup>2</sup> Към Стратегията е приета и *Визия за създаване на Механизъм за финансиране на гражданския сектор*<sup>3</sup>. През декември 2012 Министерският съвет приема и *План за изпълнение на мерките по Стратегията*<sup>4</sup>.

Визията на Стратегията е: „Гражданските организации в Република България са активни, независими, устойчиви и свързани с хората”. Стратегията се базира на принципите на партньорство, взаимно уважение, независимост, гражданско участие, прозрачност и публичност и предотвратяване на конфликт на интереси. Документът предвижда три мерки (с посочени към всяка от тях дейности):

- Мярка 1. Изграждане на работещо партньорство между държавата и гражданските организации;
- Мярка 2. Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации в България;
- Мярка 3. Създаване на условия за гражданска активност.

Органът, който се предвижда да координира и следи изпълнението на Стратегията, е **Съвет за развитие на гражданското общество към министър-председателя**<sup>5</sup>, който се подпомага от администрацията на Министерския съвет. Създаването му е и една от първите планирани дейности. В Съвета се предвижда участието на представители на политическо ниво на ключови министерства и държавни структури и представители на гражданските организации, които те самите излъчват по специално определен ред.

Планът за действие на Стратегията изброява общо 20 дейности по трите мерки, като определя отговорни институции, срокове и очаквани резултати.

В целия процес на консултации с неправителствения сектор, работа по текстовете на Стратегията и обществени обсъждания активно участваха над 30 НПО. Бяха получени над 130 предложения.

### ***Цел и методология***

Оценката беше планирана от БЦНП с основната цел да подкрепи Съвета за развитие на гражданското общество в края на периода на действие на Стратегията при извършването на предвиденото ѝ актуализиране и мониторинг на изпълнението ѝ (Дейност 2 и 3 от Плана за действие). Резултатите от нея трябва да подпомогнат идентифицирането на:

- Нагласите на НПО по отношение на Стратегията;
- Проблемите и потребностите на НПО през 2015 г.;
- Адекватността на Стратегията по отношение на проблемите и нуждите;
- Необходимостта от промяна в Стратегията и/или плана за нейното изпълнение.

Инструментите за оценка бяха:

- **Онлайн анкета.** Анкетата беше проведена в периода 08–28 юни 2015. В нея участваха 128 организации от цялата страна, 57 % от тях от София. 65 % от анкетиранияте се самоопределят като малки организации, 32 % като средни, а 3 % като малки.

<sup>2</sup> <http://www.bcnl.org/bg/articles/1062-стратегия-за-подкрепа-на-развитието-на-гражданските-организации-в.html>

<sup>3</sup> <http://www.bcnl.org/bg/articles/1063-визия-за-създаване-на-механизъм-за-финансиране-на-гражданския-сектор.html>

<sup>4</sup> <http://www.bcnl.org/bg/articles/1095-план-за-изпълнение-на-Стратегията-за-нпо-приет-от-министерски-съвет.html>

<sup>5</sup> Нататък в текста за краткост ще бъде наричан Съветът.

- **Срещи/интервюта и фокус група.** Проведени бяха 9 срещи с представители на НПО, взели активно участие в процеса на подготовка на Стратегията, и ключови държавни институции. Проведена беше и фокус група с представители на три от най-големите сдружения на НПО и дарителски организации: Български дарителски форум, Национална мрежа за децата и Форум „Гражданско участие“.
- **Запитвания по ЗДОИ,** изпратени през юни 2015 г. до Министерски съвет и институциите, посочени като отговорни за изпълнение на ключови дейности от Стратегията или въввлечени в инициативи, свързани със Стратегията: Министерство на правосъдието (МП), Министерство на финансите (МФ), Министерство на младежта и спорта (ММС), Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Национален статистически институт (НСИ), Министерство на икономиката (МИ), Министерство на културата (МК).
- **Преглед на документи.** Анализи, законопроекти, коментари и становища по законопроекти, интернет сайтове на институции и др.
- **Наблюдения на БЦНП** от разговори с представители на публичната администрация, участие в работни групи и обществени дебати, мнения на граждани и НПО, събрани чрез платформата „Гласът ни“<sup>6</sup>, тематични дискусии и др.

---

<sup>6</sup> <http://glasatni.bg>

# СТРАТЕГИЯТА 3 ГОДИНИ ПО-КЪСНО

---

## **Информираност сред НПО и публичната администрация**

Анкетното проучване сочи, че 47 % от отговорилите организации знаят за съществуването на Стратегията. Предвид интереса към изработването на документа през 2012 г. и неговата пряка връзка с развитието на неправителствения сектор, този процент е нисък. Още по-нисък е процентът на онези, които *познават* Стратегията (отговорили са на въпроси, свързани с конкретни нейни аспекти) – 38%.

Основните източници на информация за Стратегията са два интернет сайта, насочени изключително към проблематиката на неправителствения сектор – страницата на БЦНП ([www.bcnl.org](http://www.bcnl.org)) и Информационния портал за НПО в България ([www.ngobg.info](http://www.ngobg.info)). Над 53 % от онези, които познават Стратегията или са чували за нея, са били информирани именно от тях. На второ място по важност са „интернет и други медии“ – общо 22 %. Други 20 % са научили за Стратегията от конференции, форуми, работни групи и други източници. Чрез [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) информация е достигнала до едва 5 % от запознатите със Стратегията

Срещите, фокус групите и наблюденията на БЦНП потвърждават данните от проучването. Основните източници на информация за Стратегията са вътре в самия сектор. Медийните публикации по темата са основно в периода около приемането ѝ, като усилията за популяризирането ѝ отново са били (и продължават да бъдат) главно от страна на НПО.

Всички участници в интервютата и фокус-групите споделят, че при общуването си с представители на държавната и местните администрации запознатите със (вкл. чувалите за) Стратегията сред тях са много редки изключения.

По отношение на информираността на НПО за Стратегията няма съществени отклонения в зависимост от големината на организацията. 42 % от определилите са като малки НПО и 56 % от средните са запознати с нея. Макар и непредставителни за НПО сектора, тези цифри показват, че Стратегията е от интерес и значение и за организации, за които традиционно се смята, че нямат възможност да влияят сериозно върху политиките на държавата. Стратегията е най-позната на НПО в София (51 %) и най-непозната на организациите в малки населени места – 36 %.

Интервютата и фокус групите сочат, че основната причина представителите на публичната администрация да не познават Стратегията е отсъствието на обвързаност на дейностите в Стратегията с плановете и стратегиите на съответните институции, а оттам и със служебните задължения на служителите на администрацията.

## **Адекватност спрямо нуждите**

За да определим адекватността на Стратегията спрямо нуждите на НПО в анкетата, първо проучихме потребностите, като определихме 8 области, които най-често се сочат в предишни наши проучвания (анкетиранияте могат да посочат до 3 отговора).

Отговор	бр. НПО	% от отговорилите НПО	% от всички отговори
1. Няма достатъчно източници на финансиране	87	68%	26%
2. Недостатъчен организационен капацитет	48	38%	14%
3. Нежелание от страна на публичната администрация за включване в партньорски проекти	45	35%	13%
4. Изискванията на наличните източници на финансиране са твърде високи за нас	43	34%	13%
5. Нежелание от страна на публичната администрация за включване в процеса на вземане на решение	38	30%	11%
6. Недостатъчно механизми за включване в процеса на вземане на решения	30	23%	9%
7. Нисък интерес от страна на гражданите и медиите към нас	25	20%	7%
8. Недостатъчен управленски капацитет	20	16%	6%

Основният проблем на организациите е свързан с източниците на финансиране – за 68 % от анкетираните проблем е тяхната недостатъчност, а за 34 % – тяхната недостъпност. 38 % посочват недостатъчния си организационен капацитет, който частично е свързан с финансовата устойчивост на организациите. За 35 % от организациите проблем е нежеланието на публичната администрация да участва в партньорски проекти с НПО.

От общия брой отговори (336, отговорили са всички организации), свързаните с проблеми във **финансирането** (отговори 1 и 4) са 39 %. С равен дял от 20 % са тези, свързани с **капацитета на НПО** (отговори 2 и 8) и с **участието на НПО в процеса на вземане на решения** (отговори 5 и 6).

По отношение на ролята на държавата за решаването на проблемите на българските НПО, 65 % от анкетираните (и *всички* самоопределили се като големи НПО) смятат, че тя може да помогне. Запитани за необходимостта от последователна държавна политика спрямо гражданските организации, 86 % от анкетираните считат, че такава е необходима. Основните елементи в нея трябва да бъдат:

- Възникване на нови източници на финансиране – 66 %;
- Прозрачност на публичното финансиране на гражданските организации – 64 %;
- Улесняване на партньорството по конкретни инициативи – 63 %;
- Улесняване на достъпа до вземащите решения – 49 %.

Посочените нужди на НПО и необходимите елементи на политиката на държавата спрямо НПО в много голяма степен съответстват на заложените в Стратегията мерки:

- Изграждане на работещо партньорство между държавата и гражданските организации;
- Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации в България;
- Създаване на условия за гражданска активност.

Приоритизирането на мерките от страна на организациите съответства на тежестта на проблемите – като най-важна е посочена мярката, целяща постигане на финансова устойчивост (52 %), на второ място е създаването на условия за гражданска активност (27 %) и на трето – работещо партньорство с държавата (20 %).

Според интервютата, фокус-групите и наблюденията на БЦНП основната причина за това подреджане е непосредствената заплаха от липса на финансиране и отсъствието на източници,



които да обезпечат финансовата устойчивост в дългосрочен план. Допълнително това се утежнява и от факта (потвърден в анкетата), че голяма част от българските НПО осъзнават ниския си капацитет да привличат средства извън традиционните източници, насочени изцяло към НПО, особено от европейски програми, корпоративни и индивидуални дарители.

По отношение на адекватността на Стратегията спрямо нуждите на НПО само 2 % от анкетираните смятат, че мерките са неадекватни за НПО сектора като цяло, а само 6 % намират мерките за неадекватни конкретно към тяхната организация. По отношение на адекватността на Стратегията спрямо конкретните проблеми на анкетираните организации най-скептични са малките организации – 10% я намират неадекватна, 62% донякъде адекватна и 27% напълно адекватна). За 12% от средните по големина организации Стратегията е напълно адекватна, а за останалите 88 % тя е донякъде адекватна. Всички големи организации смятат, че Стратегията напълно съответства на нуждите им. Най-убедени в адекватността на Стратегията са НПО от областните центрове (с изключение на София).

Анкетираните организации показват много високо ниво на активност и ангажираност към изграждането на по-ефективни отношения между публичната администрация и НПО. 90% от тях биха се включили в изработването и/или обсъждането на следваща Стратегия.

### ***Напредък в изпълнението на Стратегията***

До септември 2015 е извършена работа по 7 дейности от Стратегията. Нито една от тях не е завършена. Такова е положението с изпълнението на две от ключовите дейности:

- Създаване на Съвет за развитие на гражданското общество към министър-председателя;
- 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.

Въпреки че голяма част от дейностите не се изпълняват, в някои от областите, предмет на Стратегията, има напредък. Затова в процеса на оценката се съсредоточихме върху:

- Факторите, които са възпрепятствали изпълнението на Стратегията;
- Ролята на Стратегията за постигане на напредък в определени области.

### ***Възпрепятстващи фактори***

- **Политическа нестабилност**

В началото на 2013 г. започва изпълнението на една от дейностите на Стратегията – в Министерството на правосъдието се създава работна група, която да изработи промени в Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). Почти веднага след това правителството подава оставка и това спира всички по-нататъшни действия. За съжаление не се осъществяват два от основните елементи на Стратегията – създаването на Съвет за развитие на гражданското общество и на Механизъм за финансиране на гражданския сектор.

След изборите през 2013 г. и сформирането на ново правителство започва вълна от граждански протести. Те силно изострят отношенията между правителството и гражданските организации, а част от НПО публично заявява отказа си да взаимодейства с институциите. От своя страна и правителството избягва да контактува с определени организации. През следващата (2014) година България се управлява от три правителства и два пъти се провеждат избори.

Всички това оставя Стратегията на много заден план в приоритетите на правителствата и прави невъзможно изпълнението ѝ като синхронизирана поредица от стратегически насочени действия.

- **Неясна отговорност за някои от мерките и дейностите**

Институциите, отговорни за изпълнението на различни дейности от Стратегията, са девет<sup>7</sup>. Предвижда се в изпълнението на част от общо 20-те дейности да се включват НПО (9 дейности) и корпоративни дарители (1 дейност).

**Съветът за развитие на гражданското общество** има основна роля в изпълнението на шест от дейностите в Плана за изпълнение<sup>8</sup>, като за пет от тях отговаря самостоятелно или с подкрепата на НПО. Съветът обаче все още не съществува. Другата ключова институция е **Министърът за управление на средствата от ЕС (МУСЕС)**. Той е отговорен за изпълнението на седем<sup>9</sup> от дейностите, в пет от тях самостоятелно или с подкрепата на НПО. МУСЕС като самостоятелен орган не съществува от февруари 2013 г. Въпреки че след премахването на позицията МУСЕС в следващите правителства има членове на кабинета, които отговарят за еврофондовете, в повечето случаи те не разпознават Стратегията като свой ангажимент. В своя отговор на официалното ни запитване по ЗДОИ за изпълнените дейности по Стратегията, Министерският съвет заявява, че няма информация по поставените въпроси, тъй като те са от компетенцията на други институции и органи (Съвет и МУСЕС), които към този момент не съществуват<sup>10</sup>.

Само дейностите, за които отговарят Съветът и МУСЕС, са над половината от всички предвидени в Плана за изпълнение, при това от огромно значение за цялостното прилагане на Стратегията.

Друг проблем е, че за изпълнението на 12 от дейностите са отговорни повече от една институция. В 7 от тях отговорността е на една институция и на НПО, а в 5 отговорните институции са две или повече, без да е посочено коя е водещата (като в 3 от тях отново са включени НПО). В някои от отговорите си на нашето запитване институциите насочват към други, посочени за отговорни за изпълнението на съответната мярка.

- **Липса на институция, която следи за цялостното изпълнение на Стратегията**

Резултатите от интервютата и фокус групите ясно сочат, че основен проблем пред изпълнението на Стратегията е отсъствието на координираща институция. Адекватността на първоначалното очакване тази роля да бъде поета от Съвета (с подкрепата на администрацията на Министерския съвет) няма как да бъде потвърдена или оборена, тъй като такъв няма. Всички интервюирани НПО са на мнение, че така предвиден, Съветът няма да бъде в състояние

---

<sup>7</sup> Съвет за развитие на гражданското общество, Министерът за управление на средствата от ЕС (МУСЕС), Министерство на Културата (МК), Министерство на младежта, образованието и науката (МОМН), Министерство на правосъдието (МП), Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на финансите (МФ), Национален статистически институт (НСИ), първостепенни разпоредители с бюджетни кредити.

<sup>8</sup> В дейностите за популяризиране на Стратегията (дейност 1), актуализиране на Стратегията (дейност 2), мониторинг на изпълнението на Стратегията (дейност 3), изготвяне на първичен анализ на средата (дейност 8), анализ на дарителските практики в България (дейност 14) и създаване на обща база данни за финансирането от бюджета на НПО (дейност 16).

<sup>9</sup> Изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ (дейност 4), изготвяне на критерии за делегиране на услуги на НПО (дейност 5), критерии и избор на НПО в Съвета (дейност 6), насоки за включване на НПО в процеса на взимане на решения (дейност 9), анализ на пречките пред НПО за изпълнение на проекти (дейност 13), изработване на критерии за избор на независима организация (...) (дейност 15) и изработване на предложения за подобряване на средата за гражданско участие (дейност 20).

<sup>10</sup> Отговор от МС, идх. № 03.07-99/18.06.2015

ефективно да координира и наблюдава изпълнението на Стратегията, защото няма необходимата институционална сила.

- **Липса на бюджет за реализиране на заложените дейности**

Стратегията не е подкрепена с финансиране за различните дейности. Представителите на НСИ в проведената среща с тях посочват, че не разполагат с финансовите възможности да предприемат някои от заложените дейности. Министерството на финансите пък, въпреки приемането на Стратегията, Визията и Плана, където участват негови представители, предоставя отрицателно становище по законопроекта за промяна на ЗЮЛНЦ, чрез който се предлага създаването на Съвета и на Фонд за подкрепа на граждански инициативи със средства от държавния бюджет на конкурсен принцип<sup>11</sup>.

### ***Роля на Стратегията за постигане на напредък в определени области***

Въпреки липсата на напредък в изпълнението на повечето от дейностите, Стратегията има важна роля за цялостната подкрепа на НПО и тяхното развитие. Основните причини за това са три.

На първо място, чрез Стратегията държавата ясно декларира, че осъзнава важноста на гражданските организации не само при предоставянето на услуги и пряко задоволяване на потребности на гражданите, а и като защитници на човешките права и активни, равноправни участници при изработването на публични политики. Поет е ясен ангажимент за подкрепа на развитието на НПО, а визията за гражданските организации е споделена от неправителствения сектор.

Второ, позоваването на Стратегията е било и продължава да бъде важен аргумент на НПО във взаимодействието им с администрацията относно необходимостта от промени в различни области.

И трето, Стратегията пряко допринася за постигането на няколко важни за развитието на НПО резултата:

- Подготвен беше **проект за изменение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ)**, който предвижда създаване на Съвет за развитие на гражданското общество и на Фонд за подкрепа на граждански инициативи – две ключови мерки по Стратегията. Проектът беше поставен на широко обществено обсъждане. Към него беше добавено и допълнително предложение – за прехвърляне на регистрацията на ЮЛНЦ от съда в Агенция по вписванията – като по този начин се решава и мястото и ролята на Централния регистър на организациите в обществена полза – друга от мерките, заложи в Стратегията. За съжаление през септември 2015 г. Министерството на правосъдието внесе за приемане от Министерски съвет текст, който обхваща единствено прехвърлянето на регистрацията на НПО от окръжните съдилища към Агенцията по вписванията<sup>12</sup>;
- При обсъждане на новите оперативни програми, в работната група за **Оперативна програмата „Добро управление“ (ОПДУ)** именно заради наличието на приета от

---

<sup>11</sup> Съгласно становището на Министерство на финансите, изпратено до Министерство на правосъдието в рамките на съгласувателната процедура за обсъждане на ЗИД на ЗЮЛНЦ.

<sup>12</sup> Решение за приемане на ЗИД на ЗЮЛНЦ от МС, взето на 30.09.2015 г.

Министерски съвет стратегия беше заложена специфична цел за гражданско участие и бяха отделени 10 млн. евро за проекти на граждански организации;

- Във Втория план за действие на Република България по **инициативата „Партньорство за открито управление“** беше заложен ангажимент за тясно взаимодействие между администрацията и гражданското общество;
- С Решение № 30 на Съвета за административна реформа от 13.01.2015 г. беше приета **Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015-2020**, в която са предвидени мерки, пряко засягащи ЮЛНЦ. В подцел/мярка *2.1. Ефективен диалог с гражданите, техните организации и средствата за масово осведомяване* са включени прехвърлянето на регистрацията на ЮЛНЦ от съда към Агенцията по вписванията (определени 1 200 000 лв. за целта с източник ОПДУ) и изграждането на механизъм за финансиране на ЮЛНЦ (без прогнозна стойност, срок на изпълнение 2016-2017 г., източник на средствата е държавният бюджет, отговорни институции – Министерство на правосъдието и Министерство на финансите).

Напредъкът по изпълнението на отделните дейности от Стратегията е разгледан в следващата част на този доклад.

# ПРЕГЛЕД НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА МЕРКИТЕ В ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ

---

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

**Дейност 1.** Популяризиране на Стратегията и финансовия механизъм сред гражданските организации на местно и регионално ниво и обратна връзка от тяхна страна за нейното резултатно изпълнение и актуализация.

**Отговорни институции:** Съветът, НПО

Единствените дейности по популяризирането на Стратегията са направени от неправителствени организации. Българският център за нестопанско право и Фондация ПАЦЕП организираха в периода декември 2013 – април 2014 г. шест регионални срещи за представяне на Стратегията пред над 180 организации, с подкрепата на Българо-Швейцарската програма за сътрудничество. Една от работните дискусии на Форум на програмата през 2014 г. беше посветена на мерките на Стратегията. Информация за Стратегията беше публикувана на Портала на неправителствените организации в България ([www.ngobg.info](http://www.ngobg.info)) и на сайтовете на много организации и мрежи от НПО.

Основният пропуск в Плана за изпълнение е, че не е предвидено целенасочено запознаване на съответната държавна администрация със Стратегията. Така дори определените в отделните дейности отговорни институции не поемат инициативата да изпълняват своите ангажименти по Плана за действие.

**Дейност 2.** Периодично актуализиране на Стратегията на база широк консултативен процес на местно, регионално и национално ниво.

**Отговорни институции:** Съветът, НПО

Изпълнението на дейността не е започнало. Настоящата оценка е първият опит за актуализиране на Стратегията и Плана за нейното изпълнение.

**Дейност 3.** Мониторинг на изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации.

**Отговорни институции:** Съветът

Изпълнението на дейността не е започнало. Настоящата оценка е първото изследване на постигнатото по всяка от предвидените дейности.

**Дейност 4.** Изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ за регламентиране на Съвета за развитие на гражданското общество, регламентиране на механизма за финансиране на НПО и осъвременяване на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел.

**Отговорни институции:** МУСЕС, МП, МФ

Дейност 4 има ключова роля за регламентирането на две от институциите, свързани със Стратегията – Съвета за развитие на гражданското общество и Фонда за финансиране на граждански инициативи. Тази дейност е много важна, защото би създавала устойчива база (на законово ниво) за създаване на тези две ключови институции. Работата по предложенията за промени в ЗЮЛНЦ започва още в началото на 2013 г. със създаване на работна група в

Министерството на правосъдието. След оставката на правителството работата е замразена. Фактическата дейност по текстовете на ЗЮЛНЦ продължава през ноември 2014 г., когато текстовете на проектозакон за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ са публикувани на страницата на Министерството на правосъдието за обществено обсъждане. Проектът има 3 основни части – създаване на Съвет за развитие на гражданското общество, създаване на Фонд за подкрепа на граждански инициативи и предложения за подобряване на Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност.

През декември 2014 г. проектът е публикуван и на [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). През януари 2015 г. се провежда публично обсъждане на промените в ЗЮЛНЦ, на което присъстват над 100 неправителствени организации, както и министърът на правосъдието Христо Иванов и заместник-министър председателят по европейските фондове и икономическата политика - Томислав Дончев.

В процеса на обществено обсъждане възниква и въпросът за прехвърляне на регистрацията на ЮЛНЦ от съда към Агенцията по вписванията. За да се използва момента от вече подготвените промени в ЗЮЛНЦ, Министерството на правосъдието създава работна група, която да работи по текстовете, свързани с прехвърлянето на регистрацията. В работната група има представители и на граждански организации и на институции. През юни 2015 г. обединеният проект за промени в ЗЮЛНЦ е публикуван за обсъждане на [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). В този вариант са включени предложенията за Съвета и Фонда, но вместо текстовете, свързани с Централния регистър, са публикувани предложенията за прехвърляне на регистрацията от съда и Централния регистър в Агенцията по вписванията.

Проектът за промени в ЗЮЛНЦ е много важен и от гледна точка на факта, че в него влизат основните принципи на взаимодействие между гражданските организации и държавата (които са част от Стратегията). Друг важен момент е, че в проектозакона се предвижда държавата регулярно да приема стратегии за взаимодействието си с гражданските организации.

В края на септември 2015 г. Министерският съвет прие внесен от Министерството на правосъдието текст на законопроект, от който са отпаднали предложенията за Съвета и Фонда. Обхванато е единствено прехвърлянето на регистрацията на НПО от окръжните съдилища към Агенцията по вписванията. В този си вид законопроектът бе внесен в Народното събрание. В същото време група НПО<sup>13</sup> инициираха кампания за приемане на пълния пакет предложения, публикувани през юни 2015 г. Към момента на приключване на настоящата оценка кампанията е подкрепена от над 200 организации и граждани.

Ако така внесенят в Народното събрание законопроект бъде приет в есенната сесия на парламента (септември-декември 2015 г.), дейността, заложената в Плана за действие, няма да бъде изпълнена изцяло. Ако обаче в хода на обсъжданията бъдат включени отпадналите предложения, тази дейност ще бъде приключена.

**Дейност 5.** Изготвяне на предложения и дефиниране на ясни критерии за делегиране на услуги на НПО в различни сфери.

**Отговорни институции:** МУСЕС

Посочената отговорна институция (МУСЕС) не е започвала изпълнението на дейността. От страна на народни представители обаче бяха предприети няколко инициативи, свързани с делегирането на услуги на НПО в образователната сфера. В приетия през септември 2015 г. Закон за предучилищното и училищното образование се предвиждат две важни възможности:

<sup>13</sup> БЦНП, ФГУ, НМД и БДФ.

- Създаване на нови интегрирани социално-образователни услуги (Центрове за личностно развитие), които могат да се договарят към НПО по реда на социалните услуги. Това ще помогне тези услуги да се развиват като „програми“, а не на база „най-ниски цена“ или „икономически най-изгодна оферта“ (двата възможни критерия по ЗОП);
- Възможността с публичен ресурс (делегирани бюджети) да бъдат финансирани частни доставчици – училища (които включително могат да бъдат учредени като НПО).

В сферата на здравеопазването, след инициатива на група НПО, Министерският съвет внесе няколко предложения, позволяващи НПО да бъдат доставчици на здравни услуги. Последните от тях предвиждаха и съответните промени на Закона за лечебните заведения и Закона за здравето. За съжаление предложенията не успяха да формулират ясен механизъм за финансирането на такива услуги в случаите, в които те се предоставят от НПО. Предложенията бяха приети от НС през септември 2015 г.

**Дейност 6.** Разработване на критерии и избор на граждански организации в Съвета за развитие на гражданското общество.

**Отговорни институции:** МУСЕС

През февруари 2013 г. коалиция от неправителствени организации<sup>14</sup> подготви предложение за механизъм за избор на представители на НПО в Съвета. Механизмът беше поставен на обществено обсъждане чрез Информационния портал на НПО в България, а след това представен пред Министерството на правосъдието в рамките на работната група за промени в ЗЮЛНЦ. С прекратяването на дейността на работната група поради оставката на правителството работата по тази дейност спря. В подготвения проект за промени в ЗЮЛНЦ предложеният механизъм е включен, но дори и да бъде приет, ще бъде необходим последващ акт на МС за конкретната процедура за избор на членовете на Съвета.

**Дейност 7.** Сформиране на работна група за разработване на опростени статистически формуляри и събиране на данни за НПО.

**Отговорни институции:** НСИ, НПО

Такава работна група не е създадена. В своя отговор на писменото ни запитване НСИ коментира, че в момента се обсъжда нов Закон за счетоводството, което може да е повод за обсъждане и опростяване на статистическите формуляри за НПО.

Дори и събираната сега информация не се използва за подготовка на анализи за състоянието на гражданското общество от НСИ. НАП е започнал да предоставя обобщена информация за даренията, което прави изключително труден анализа каква част от даренията стигат до гражданските организации. Накратко, информацията, необходима за обективен анализ на дейността на НПО и ефективно планиране на съответните политики, продължава да не е налична. Анализът на тази информация от своя страна е свързан с изпълнението на Дейност 10.

**Дейност 8.** Изготвяне на първичен Анализ на средата и актуализиране на финансовата и правна рамка за гражданските организации в Република България

**Отговорни институции:** Съветът

Изпълнението на дейността не е започнало. Въпреки това, във връзка с изработването на промените в ЗЮЛНЦ беше изготвен анализ за оценка на въздействието<sup>15</sup>, който включва важна

<sup>14</sup> Асоциация на фестивалите в България, Български дарителски форум, Българска платформа за международно развитие, Български център за нестопанско право, Институт Отворено общество, Форум „Гражданско участие“, Национална мрежа за децата и други.

<sup>15</sup> <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5744>

информация за гражданските организации. Отделно от това има множество анализи на неправителствени организации, обхващащи отделни аспекти от средата. Ежегодно по международни стандарти се изработва и Индексът за устойчивост на неправителствените организации, който предоставя информация за състоянието на гражданското общество<sup>16</sup>. Всички тези документи могат да бъдат основа за предвидения в дейността анализ.

**Дейност 9.** Изработване на насоки за включване на НПО в процеса на вземане на решения в политиките на национално, регионално и местно ниво  
**Отговорни институции:** МУСЕС

Още преди приемането на Стратегията, Съветът за административна реформа беше приел Стандарти за обществени консултации. Те обаче не са задължителни и рядко се прилагат от институциите. През 2015 г. Министерският съвет сформира работна група за изработване на промени в Закона за нормативните актове. В работната група имаше представители както на държавни институции, така и на неправителствени организации. Работната група имаше две основни задачи – да създаде нормативна база за процеса на оценка на въздействието на законите и да допълни съществуващите изисквания за консултиране на проектите на нормативни актове с обществеността. На 1 юли 2015 г. предложенията бяха публикувани на Портала за обществени консултации – [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) и в началото на септември 2015 г. бяха внесени в НС. Предложенията, засягащи обществените консултации, са няколко:

- Регламентиране на обществените консултации на етап предварителна оценка на въздействието и на етап готов проект на нормативен акт;
- Удължаване на срока за обществени консултации до 30 дни (освен в особени случаи и при изрично посочване на причините, когато се запазва 14-дневния срок);
- Задължение за публикуване на всички проекти на Портала за обществени консултации – [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg);
- Задължение за предоставяне на обратна връзка по получените предложения, заедно с мотивите за отхвърляне на неприетите предложения.

Ако бъдат приети, тези предложения ще станат добра основа за по-сериозно включване на НПО в процесите на вземане на решение. Това, което ще остане като следваща задача, е регламентирането на конкретните отговорности на институциите на ниво подзаконов акт. Освен законодателното решение, необходимо е държавните служители да бъдат обучени как да провеждат обществени консултации като неразделна част от законодателния процес. Необходима е също допълнителна работа с обществеността за популяризиране на възможностите за включването на гражданите в консултативни процеси.

В средата на 2015 г. започна обсъждането на промените в Закона за прякото участие на гражданите, чиято цел е да се улесни организирането на референдуми. Множество организации се включиха в обсъжданията, беше организирана и дискусия сред активни граждани, които подготвиха свои конкретни предложения. За съжаление приетите от Народното събрание предложения не създават реални възможности за засилено гражданско участие.

**Дейност 10.** Анализ на икономическия ефект от дейността на НПО  
**Отговорни институции:** НСИ, НПО

Изпълнението на тази дейност не е започнало. Представители на НСИ, който е водещата институция по изработване на анализа, в проведените разговори заявяват, че няма финансови възможности да се направи подобно проучване.

<sup>16</sup> [http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/14\\_007\\_bulgaria.pdf](http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/14_007_bulgaria.pdf)



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

**Дейност 11.** *Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити публикуват на интернет-страниците си информация за предоставеното от тях финансиране на гражданските организации.*

**Отговорни институции:** ПРБК (първостепенни разпоредители с бюджетни кредити)

Тази дейност в плана за действие по Стратегията допълва общите задължения за информиране на обществото, предвидени в Закона за публичните финанси (в сила от 01.01.2014 г.) конкретно по отношение на финансирането за ЮЛНЦ. Информацията, получена от първостепенните разпоредители с бюджетни средства относно изпълнението на мярката, води до следните изводи:

1. Повечето държавни институции публикуват периодично както обобщена информация за усвояемостта на средствата по бюджетите си, така и списъци с ЮЛНЦ, за които са разпределили финансиране по различни национални механизми за безвъзмездно подпомагане, които управляват през съответната година;
2. В някои от случаите тази информация е позиционирана на трудно откриваеми вътрешни страници в интернет сайтовете на институциите (например Агенция за хората с увреждания<sup>17</sup>, Министерство на културата<sup>18</sup>, Министерство на правосъдието<sup>19</sup>). В малко от случаите информацията е представена в отделна секция на сайта, например Министерството на младежта и спорта<sup>20</sup> (което разпределя най-голямата сума в сравнение с останалите разпоредители с бюджет към ЮЛНЦ) и Министерството на икономиката<sup>21</sup> (което обаче предоставя финансиране на една единствена организация годишно).

**Дейност 12.** *Разработване на правила за отпускане на бюджетни средства за НПО и организиране на конкурс според приетата Визия за механизъм на финансиране на гражданския сектор в периода 2012 – 2015 г.*

**Отговорни институции:** МП, НПО

Изпълнението на дейността не е започнало. Механизмът за конкурсно финансиране на НПО от държавния бюджет е една от темите, които вълнуват най-силно гражданските организации. Тя беше обект на дискусии на всяка от регионалните срещи за представяне на Стратегията (вж. по-горе). Механизмът беше обсъждан и на среща на представители на НПО и държавни институции на 1 октомври 2014 г. На тази среща изпълнителният директор на Естонската мрежа на неправителствените организации представи опита на Естония по отношение на държавното финансиране за НПО, както и историята на създаването и функционирането на Националната фондация за гражданско общество.

Още с приемането на *Визията за механизъм на финансиране на гражданския сектор* през септември 2012 г. се очакваше, че Министерството на финансите ще отдели финансов ресурс за неговото създаване. МФ обаче настоя за изрична законова разпоредба, въз основа на която да бъдат отпуснати средствата. Подобна законова разпоредба имаше в проекта за промени в ЗЮЛНЦ, публикуван за обществено обсъждане през юни 2015 г. Въпреки това Министерството на финансите даде негативно становище по законопроекта и особено по отношение на Фонда за финансиране на граждански инициативи.

<sup>17</sup> <http://ahu.mlsp.government.bg/portal/page/7>

<sup>18</sup> <http://mc.government.bg/page.php?p=58&s=81&sp=0&t=0&z=0>

<sup>19</sup> <http://www.justice.government.bg/65>

<sup>20</sup> <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/default.aspx>

<sup>21</sup> <http://www.mi.government.bg/bg/themes/sdrujeniya-na-potrebitelite-326-325.html>

**Дейност 13.** *Анализ на пречките пред ЮЛНЦ за кандидатстване и изпълнение на проекти, администрирани от държавната и местните власти, и анализ на възможностите за създаване на фонд за мостово кредитиране на ЮЛНЦ при изпълнение на проекти, включително и по оперативните и международни програми*  
**Отговорни институции:** МУСЕС, НПО

МУСЕС не е започвал изпълнението на дейността. През последните три години НПО често повдигат въпроса за необходимостта от подобряване на администрирането на различни оперативни програми (ОП) с цел избягване на излишната бюрокрация и улесняване на работата на НПО по проекти, финансирани по ОП. Резултатите от анкетата на БЦНП от юни 2015 показват, че над 80 % от НПО, кандидатствали или изпълнявали проекти, финансирани по ОП, са имали конкретни трудности, произтичащи от начина на тяхното администриране.

Основен механизъм за разпределение на средства от програмните бюджети на първостепенните и второстепенни разпоредители на средства към ЮЛНЦ в България към 2013 г. е грантовото финансиране въз основа на програми, разработени от финансиращите органи. Важно е обаче да се подчертае, че отделните програми са различни (понякога твърде различни) по отношение не само на своите цели, а и на разнообразните процедури, критерии за подбор и практики за публичност, които прилагат. Това значително затруднява достъпа до тях.

Анализът на публичното финансиране, подготвен от БЦНП през юли 2014, сочи, че въпреки наименованието „субсидии за ЮЛНЦ“ на перата в бюджетите на различните първостепенни разпоредители на средства, в повечето случаи ЮЛНЦ не са единствените, които имат достъп до този вид публичен ресурс<sup>22</sup> (напр. допустими бенефициенти се оказват и физически лица, търговски дружества, общини или държавни институции). Грантовите схеми включват много тесен брой категории ЮЛНЦ (читалища, сдружения на потребители, спортни клубове, организации на хора с увреждания) и почти никога не са предвидени програми за финансиране за институционална или организационна подкрепа на кандидатстващите ЮЛНЦ.

Няма решение и на един от сериозните проблеми пред финансирането на НПО от държавата. Както законодателството<sup>23</sup>, така и условията на финансиращите програми в България в преобладаващия брой случаи третират типични нестопански дейности на НПО като обект на държавни помощи и, съответно, на правилата за минимална помощ (*de minimis*), като с това слагат таван на финансирането за НПО<sup>24</sup>.

**Дейност 14.** *Анализ на дарителските практики в България и обсъждане на проблемите, свързани с ДДС при даренията на стоки и услуги, както и нуждата от предприемане на допълнителни мерки за подкрепа на дарителството, включително и излъчване на Посланик на филантропията от страна на МС*  
**Отговорни институции:** Съветът, МФ, НПО, Корпоративни дарители

С изключение на традиционния анализ на дарителството в България, който се подготвя от Българския дарителски форум, никоя институция не се е ангажирала с анализ на дарителските практики и проблемите пред дарителството. Българската хранителна банка (БХБ) е една от организациите, които най-остро поставят проблема с облагането с ДДС на даренията на стоки и

<sup>22</sup> <http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/analiz1.pdf>

<sup>23</sup> <http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/analiz3.pdf>

<sup>24</sup> Максимално допустимата държавна помощ (според правилото *de minimis*) е 200 000 евро за последните 3 календарни години. Тъй като почти всички оперативни програми, както и механизъмът на Европейското икономическо пространство, третират грантовете към НПО за минимална държавна помощ, на практика НПО имат лимит от 200 000 евро за всеки 3 поредни години.

услуги, защото пряко възпрепятства работата им. За производителите и търговците на хранителни стоки е финансово по-изгодно да бракуват храни с наближаващ срок на годност, отколкото да ги дарят. Решаването на този проблем продължава да е изключително важно, особено предвид статистическите данни за бедността в България.

Продължава да бъде необходима и подкрепата и насърчаването на дарителството от страна на държавата, при това не просто чрез законодателни решения, а в диалог с дарителите и организациите, подкрепящи дарителството.

**Дейност 15.** *Създаване на работна група за определяне критериите за избор на независима организация за разпределяне на бюджетни средства за НПО след 2013 г., както и разработване на общи принципи и критерии за финансиране, валидни за всички разпоредители с бюджет, които финансират НПО*

**Отговорни институции:** МФ, МП, МУСЕС, НПО.

Изпълнението на дейността не е започнало. Проектът за изменение на ЗЮЛНЦ към юни 2015 г. съдържаеше разпоредба за определянето на критерии за избор на независима организация за разпределение на бюджетни средства към НПО. Текстове гласяха:

*„Чл. 50е. (1) Управлението на Фонда се възлага за срок от 3 години на оператор - юридическо лице с нестопанска цел, определено за извършване на дейност в обществена полза.*

*(2) Операторът се избира след провеждане на публичен конкурс, в който могат да участват юридически лица с нестопанска цел, определени за извършване на дейност в обществена полза с доказан опит в управлението на финансиращи програми и не по-малко от 5 години активна дейност.*

*(3) Обстоятелствата по ал. 2 се доказват с документи за дейността – описание на реализирани проекти и инициативи, сключени договори за финансиране, публикувани отчети и информация за успешно приключил одит, обща стойност на управляваните и разпределените финансови средства и др.*

*(4) За своята дейност по управление на фонда, операторът се отчита на всеки 6 месеца пред съвета по чл. 50в.*

*(5) Процедурата за избор на оператор се урежда с акт на Министерския съвет.“*

Конкретните критерии за избор бяха залегнали и в предложените правомощия на Съвета за развитие на гражданското общество, който *„изработва и предлага критерии за избор на оператор, както и участва, като наблюдава процедурата за избор на оператор на Фонда за подкрепа на гражданските инициативи“.*

По отношение на общите критерии за финансиране Министерството на финансите официално отговаря, че всеки първостепенен разпоредител с бюджетни средства, стига да има правомощията за това, може сам да приема такива правила. Това на практика означава, че Министерството не планира изработването на общи правила за всички разпоредители.

**Дейност 16.** *Създаване на обща база данни и публикуването ѝ в Интернет относно предоставеното финансиране на НПО от различни държавни институции, както и отчет за усвоените средства.*

**Отговорни институции:** Съветът.

Изпълнението на тази дейност не е започнало. През юли 2014 г. вицепремиерът Даниела Бобева, след предложение от БЦНП, изпрати писмо до първостепенните разпоредители с бюджетни кредити с искане за предоставяне на тази информация. Получените данни обаче не бяха представени публично чрез публикация или по друг начин.

Липсва място, където информацията за предоставеното държавно финансиране на ЮЛНЦ да е събрана и достъпна за всеки, подобно на финансирането, разпределено по оперативните програми. Липсва държавна институция, която да е отговорна за периодичното (например ежегодно) събиране, обработката и публикуването на информация от отделните разпоредители с бюджет за разпределеното финансиране към ЮЛНЦ през съответната година.

### **Мярка 3. Създаване на условия за гражданска активност**

**Дейност 17.** *Разработване и Приемане от НС на Закон за доброволчеството.*

**Отговорни институции:** Министерство на културата.

В периода на подготовка на Стратегията в Народното събрание група народни представители внесоха проект на Закон за доброволчеството. Към Министерството на културата (МК) беше създадена работна група от представители на различни министерства и граждански организации, която да обсъди внесените текстове и да предложи подобрения. В края на 2012 г. предложенията на работната група бяха готови, но МК не ги внесе в Народното събрание. Малко след това 41-вото Народно събрание прекрати своята дейност. След идването на власт на следващото правителство работата по проектозакона не беше подновена.

През декември 2014 г., на публично събитие по случай Международния ден на доброволчеството под патронажа на председателя на 43-тото Народно събрание, беше обявена инициатива за внасяне на нов проект на Закон за доброволчеството от група народни представители. Министерството на младежта и спорта пое инициативата да събере предложения от различни организации и създаде работна група, която да подготви окончателен вариант на законопроекта.

През март 2015 г. беше организирано публично обсъждане на текста с участието на народни представители, държавни институции и много неправителствени организации. Въз основа на направените предложения и коментари беше подготвен текст, съгласуван и с Министерството на труда и социалната политика. Законопроектът все още не е внесен в Народното събрание.

**Дейност 18.** *Създаване на работна група за изработване на предложения за оптимизиране и нови форми на включване на гражданското образование в предучилищното и училищното образование.*

**Отговорни институции:** Министерство на образованието, младежта и науката (МОМН).

По отношение на гражданското образование важна крачка бе предвиждането в проекта на закон за предучилищното и училищното образование<sup>25</sup> на самостоятелен стандарт за гражданско, здравно и интеркултурно образование. Големият дебат остава по отношение какво точно ще предвиди този стандарт – дали обособяване на отделен предмет с гъвкава форма на преподаване или включването му като интегрирана част от различни други предмети (каквото най-общо е положението до сега).

**Дейност 19.** *Разработване на Концепция за насърчване на доброволчеството*

**Отговорни институции:** МТСП, МОМН

Изпълнението на тази дейност не е започнало.

**Дейност 20.** *Изработване на предложения за подобряване на средата за гражданско участие в България въз основа на анализ на гражданското участие в процеса на взимане на решения.*

<sup>25</sup> Към датата на подготовка на настоящия преглед, все още проектозаконът се обсъжда в НС.

**Отговорни институции:** МУСЕС, НПО

Изпълнението на дейността не е започнало. През 2015 г. Форум „Гражданско участие“ и БЦНП разработиха Индекс на гражданското участие, чиято цел е да измерва средата, практиките и ефекта от гражданското участие в България. Резултатите от първото изследване по методологията на индекса бяха представени в началото на октомври 2015.

# ПРЕПОРЪКИ

---

## **Общи препоръки**

Стратегията продължава да бъде адекватна спрямо нуждите на неправителствените организации в България. Визията, принципите и мерките, предвидени в нея, продължават да бъдат валидни. Необходими са промени в дейностите за изпълнение на мерките по Стратегията и по-конкретно – приемане на актуализиран План за изпълнение на Стратегията. В него следва да бъде отразен постигнатия досега напредък по някои от дейностите и да се формулира ясно фокуса на други. От тази гледна точка не се налага изработването на нова Стратегия, а само актуализация на Плана за нейното изпълнение и определяне на следващ период на действие. Тази препоръка беше отправена от всички НПО, участвали в интервютата и фокус групата.

Необходими са малко на брой, но важни промени, свързани с изпълнението на Стратегията.

1. От изключително значение е определянето на координиращ и мониториращ орган, който да има достатъчен административен потенциал да изисква от отговорните институции по различните дейности изпълнението им и да осъществява пълноценен мониторинг. В настоящия вариант на Плана за изпълнение Съветът за развитие на гражданското общество има близка до тази роля. Подобен консултативен орган обаче няма необходимата институционална сила, за да наложи на държавните институции изпълнението на предвидените за тях мерки. Поради това ние предлагаме възлагане на отговорността за прилагането на Стратегията на ресорен заместник министър-председател<sup>26</sup>. Най-подходящ би бил този, отговарящ за държавната администрация. Ролята на Съвета в този случай би била на подпомагащ и консултативен орган. Съветът може да остане към министър-председателя или да премине към ресорния негов заместник, който да председателства Съвета.
2. Независимо от решението за КМО, препоръчително е навсякъде, където е възможно, за всяка отделна дейност да отговаря една институция. Включването на НПО и корпоративни дарители като отговорни институции се оказва неуместно. Освен това постигането на позитивна промяна в определените от Стратегията области е присъща за съответните НПО, които биха работили за това и без наличието на Стратегията. Истинската стойност на тези (и други) организации е в подкрепа и партньорство на администрацията при изпълнението на дейностите в Плана.
3. Необходима е широка кампания за запознаване на отговорните държавни институции със Стратегията, тяхната роля в изпълнението ѝ, както и начините за взаимодействие с НПО.
4. За изпълнение на дейностите по Стратегията е необходимо да се отдели финансов ресурс.
5. Новият период на действие на Стратегията би могъл да бъде 5 годишен, за да е по-дълъг от един пълен мандат на правителството. По този начин ще се покаже, че ангажиментът на държавата за взаимодействие с НПО е дългосрочен и не е обвързан с конкретната политическа сила на власт.

## **Предложение за актуализиран План за действие**

---

<sup>26</sup> Подобно на комисията за борба с трафика на хора, чийто председател е ресорен заместник-министър председател по силата на специална регламентация в член чл. 4, ал. 2 от ЗБТХ, и Съвета за етнически и демографски въпроси.

Предложенията, представени по-долу, се отнасят само за формулировката на дейностите и институцията, отговорна за тяхното изпълнение. При обсъждането и приемането на Плана следва да се уточнят сроковете и да се дефинират очакваните резултати. Предложенията са обсъдени и допълнени на дискусия, проведена на 23 ноември 2015 с участието на над 50 НПО от цялата страна.

Тъй като изпълнението на нито една от дейностите не е приключено, нашето предложение е те да залегнат и в актуализирания План за действие. За някои от тях сме предложили промяна във формулировката, за да бъде отразен напредъка и/или променените потребности.

Поради сходствата в естеството на предвидената работа предлагаме обединяване на четири двойки дейности:

- **Дейност 3** (Мониторинг на изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации) и **Дейност 8** (Изготвяне на първичен Анализ на средата и актуализиране на финансовата и правна рамка за гражданските организации в Република България).
- **Дейност 9** (Изработване на насоки за включване на НПО в процеса на вземане на решения в политиките на национално, регионално и местно ниво) и **Дейност 20** (Изработване на предложения за подобряване на средата за гражданско участие в България въз основа на анализ на гражданското участие в процеса на вземане на решения.)
- **Дейност 11.** Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити публикуват на интернет страниците си информация за предоставеното от тях финансиране на гражданските организации и **Дейност 16.** Създаване на обща база данни и публикуването ѝ в Интернет относно предоставеното финансиране на НПО от различни държавни институции и отчет за усвоените средства.
- **Дейност 12** (Разработване на правила за отпускане на бюджетни средства за НПО и организиране на конкурс според приетата Визия за механизъм на финансиране на гражданския сектор в периода 2012 - 2015 г.) и **Дейност 15** (Създаване на работна група за: (а) определяне критериите за избор на независима организация за разпределяне на бюджетни средства за НПО след 2013 г. и (б) разработване на общи принципи и критерии за финансиране, валидни за всички разпоредители с бюджет, които финансират НПО)

Предлагаме включването в актуализирания План за действие на три нови дейности, свързани с:

- Формирането на Съвет за развитие на гражданското общество. Към тази дейност е добавена и предишната Дейност 6. Разработване на критерии и избор на граждански организации в Съвета за развитие на гражданското общество;
- Решаването на проблема с третирането на нестопанските дейности на НПО като обект на правилата за минимална помощ (de minimis);
- Анализа на механизмите за укрепване на финансовата устойчивост на НПО и предприемане на мерки за прилагането им.

	ДЕЙНОСТ	ОТГОВОРНА ИНСТИТУЦИЯ	КОМЕНТАРИ
<b>Мярка 1. Изграждане на работещо партньорство между държавата и гражданските организации</b>			
1.1.	<b>Разработване на критерии и избор на граждански организации в Съвета за развитие на гражданското общество. Формиране на Съвета като консултативен орган към министър-председателя или ресорния негов заместник, отговарящ за изпълнението на Стратегията.</b>	Ресорният зам. министър-председател	Нова дейност, включваща и предишна дейност 6.
1.2.	<b>Популяризиране на Стратегията и финансовия механизъм сред гражданските организации и запознаване на публичната администрация на местно и регионално ниво с тях. Събиране на обратна връзка от тяхна страна за изпълнението и необходимата актуализация на Стратегията.</b>	Ресорният зам. министър-председател	Дейността е запазена. Добавено е запознаването на публичната администрация със Стратегията и финансовия механизъм.
1.3.	<b>Актуализиране на Стратегията в края на периода на нейното изпълнение на база широк консултативен процес на местно, регионално и национално ниво</b>	Ресорният зам. министър-председател	Дейността е запазена. Актуализирането на Стратегията е предвидено в края на периода на нейното изпълнение.
1.4.	<b>Мониторинг на изпълнението на Стратегията и годишен анализ на средата за гражданските организации в Република България.</b>	Ресорният зам. министър-председател	Дейността е запазена. Добавено е изготвянето на годишен анализ на средата като част от работата по мониторинга (обединяване с предишна дейност 8).
1.5.	<b>Изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Регламентиране на Съвета за развитие на гражданското общество, с ясно посочени функции и задачи;</li> <li>• Регламентиране на механизма за финансиране на НПО;</li> <li>• Прехвърляне на регистрацията на ЮЛНЦ в Агенцията по вписване.</li> </ul>	Министерство на правосъдието.	Дейността е актуализирана на база на изготвените промени в ЗЮЛНЦ.
1.6.	<b>Приемане на общи насоки и ясни критерии за партньорство при договаряне на услуги на НПО в различни сфери</b>	Ресорният зам. министър-председател	Дейността е актуализирана в съответствие с приетите законодателни промени.
1.7.	<b>Сформиране на работна група за разработване на опростени статистически формуляри и събиране на данни за НПО</b>	Национален статистически институт	Дейността е запазена без промени.



1.8.	<b>Изработване на предложения за подобряване на средата за гражданско участие и насоки за включване на НПО в процеса на вземане на решения в политиките на национално, регионално и местно ниво</b>	Ресорният зам. министър-председател	Обединени са предишни дейности 9 и 20.
1.9.	<b>Анализ на икономическия ефект от дейността на НПО</b>	НСИ	Дейността е запазена без промени.
<b>Мярка 2. Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации в България</b>			
2.1.	<b>Публичност на информацията за предоставеното финансиране на граждански организации от първостепенните разпоредители с бюджет:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Публикуване на интернет страниците на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити на информация за предоставеното от тях финансиране на гражданските организации;</li> <li>• Създаване и публикуване в интернет на (а) обща база данни на предоставеното финансиране на НПО от различни държавни институции и (б) отчет за усвоените средства.</li> </ul>	Министерство на финансите	Обединени са предишни дейности 11 и 16.
2.2.	<b>Създаване на работна група за:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• определяне критериите за избор на външен оператор за разпределяне на бюджетни средства за НПО;</li> <li>• разработване на правила за отпускане на бюджетни средства за НПО и организиране на конкурс според приетата Визия за механизъм на финансиране на гражданския сектор;</li> <li>• разработване на общи принципи и критерии за финансиране, валидни за всички разпоредители с бюджет, които финансират НПО</li> </ul>	Министерски съвет	Обединени са предишни дейности 12 и 15.
2.3.	<b>Анализ на пречките пред ЮЛНЦ за кандидатстване и изпълнение на проекти, администрирани от държавната и местните власти, и анализ на възможностите за създаване на фонд за мостово кредитиране на ЮЛНЦ при изпълнение на проекти, включително и по оперативните и международни програми</b>	Министърът или зам. министър председател, отговорен за управлението на средствата от ЕС	Дейността е запазена без промяна.
2.4.	<b>Промяна на режима на облагане с ДДС на дарения на</b>	Министерство на финансите	Дейността е запазена. Отпадат анализът на дарителските

	стоки и услуги и предприемане на допълнителни мерки за подкрепа на дарителството.		практики и излъчването на Посланик на филантропията.
2.5.	Анализ на механизмите за укрепване на финансовата устойчивост на НПО и предприемане на мерки за прилагането им (напр. процентен механизъм, социално предприемачество, корпоративна социална отговорност и др.)	Ресорният зам. министър-председател	Нова дейност.
2.6.	Преустановяване на третиране на нестопанските дейности на НПО като обект на правилата за минимална помощ ( <i>de minimis</i> ).	Министърът или зам. министър председател, отговорен за управлението на средствата от ЕС	Нова дейност.
<b>Мярка 3. Създаване на условия за гражданска активност</b>			
3.1.	Разработване и Приемане от НС на Закон за доброволчеството	Министерски съвет	Дейността е запазена без промяна
3.2.	Разработване на Концепция за насърчаване на доброволчеството.	Министерски съвет	Дейността е запазена без промяна.
3.3.	Приемане на нормативни актове за въвеждане и преподаване на гражданско образование, вкл. държавни образователни стандарти.	Министерство на образованието и науката	Дейността е актуализирана след приемането на Закона за училищното и предучилищното образование