



# Индекс за устойчивост на НПО 2014 – България

Август, 2015 г.



## Устойчивост на НПО: 3.3



През 2014 г. неправителствените организации в България работиха в обстановка на политическа несигурност. Тя се породи в резултат на протестите през 2013 г., които призоваваха за реформи и промени в правителството, и на европейските избори през май 2014 г., които управляващата партия загуби.

Избраното през май 2013 г. правителство подаде оставка през август 2014 г. и беше заменено със служебен кабинет. Неговата задача беше да намали политическото напрежение в страната и да подготви провеждането на нови избори през октомври. Поради предстоящите избори, служебното правителство нямаше особени стимули да предприеме много дългосрочни инициативи. През ноември 2014 г. беше сформирани нов кабинет.

През 2014 г. България беше изправена и пред други предизвикателства. През юли една от най-големите български банки изпадна в несъстоятелност, което струваше на бюджета почти 2 млрд. евро. През месец май наводнения отнеха живота на няколко души и причиниха значителни щети. Повече от 11 000 души, предимно сирийски граждани, потърсиха бежански статут в България през 2014 г. В отговор на създалата се ситуация, българската общественост предостави значителна подкрепа под формата на дарения и като доброволчески действия.

През 2014 г. настъпи слабо подобрение по отношение на достъпа на НПО до финансиране. Това обаче се дължи на краткосрочна чуждестранна помощ, а не на промяна във финансиращата среда в дългосрочна перспектива. Финансирането по линия на Европейското икономическо пространство (ЕИП)/Норвежкия финансов механизъм и на Българо-швейцарската програма за сътрудничество приключва в края на 2015 г. и единствената институционализирана държавна подкрепа за инициативи на НПО остават средствата за неправителствения сектор, управлявани от няколко министерства.

През 2014 г. бяха регистрирани 1446 нови сдружения и 283 нови фондации. Така общият брой на регистрираните организации в България достигна почти 40 000.

## Правна среда: 2.4



През 2014 г. правната среда, която урежда функционирането на неправителствените организации в България, се влоши. Това в голяма степен се дължи на по-слабото прилагане на законодателството и забавянето на изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации.

В България неправителствените организации се регистрират в районните съдилища, като процесът не е обременяващ или скъпоструващ. В закона ясно са разписани вътрешните правила за работа на НПО, обстоятелствата, при които държавата (чрез съдилищата или други органи) има право да се намесва в дейността на дадена организация и др. В него са уредени и изискванията за отчетност на НПО.

Въпреки че в нормативния акт няма съществени изменения по отношение на регистрацията и функционирането на НПО, тълкуването му от страна на съдилищата става все по-ограничително. Може например да бъде цитиран случай, при който на НПО е отказана регистрацията с мотива, че „зад съвременните термини и думи (за заявената цел на организацията) се крие празнота“. Тези мотиви са дадени при условие, че според действащото законодателство съдът няма право да преценява целта на организацията.

Освен това, въпреки че се предполага регистрацията да се извършва бързо, има случаи на съществени забавяния. Националната мрежа за децата например е била принудена да чака близо година, за да регистрира промяна в адреса и новия си устав, тъй като съдът постоянно е изисквал допълнителни документи.

Има някои примери за административен тормоз, особено спрямо правозащитните организации. Например, отказан е достъп на представители на Българския хелзинкски комитет до централните за бежанци заради подкрепата, която е оказала организацията на критичен доклад на Human Rights Watch.

Въпреки че през 2012 г. е приета първата Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации и служебното правителство изразява воля за действие, краткият му мандат и липсата на парламентарна подкрепа възпрепятстваха изпълнението на Стратегията през по-голямата част от 2014 г. Това доведе до липса на действия за прилагане на Стратегията до ноември 2014 г., когато на власт дойде новото правителство. В средата на ноември бе публикуван за обществено обсъждане проектозакон за изменение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Предложените промени включват създаването на Съвет за развитие на гражданското общество и Фонд за подкрепа на НПО, както и подобрения в процеса на регистрация и актуализиране на данните в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност към Министерството на правосъдието.

През 2014 г. Министерството на здравеопазването представи проект на правилник за дейността и организацията на Фонда за лечение на деца в чужбина. Правилникът ограничава статута на неправителствените организации, които са членове на Обществения съвет към Фонда до наблюдатели, с което отнема правото им да гласуват за предложенията. Позицията на НПО е, че този правилник е ответна реакция на критиките на сектора към директора на Фонда, който през февруари подаде оставка след едногодишен мандат.

Корпоративните дарители могат да приспадат до 10% от печалбата си за направени дарения на организации за общественополезна дейност. При физическите лица, процентът от годишния доход за такива дарения, който може да бъде приспаднал е 5. НПО са освободени от общински данък върху даренията. Поради ново тълкуване на закона от данъчните власти обаче, много общини изискваха неправителствените организации да декларират пред общината всяко получено дарение, независимо от размера му. Това се правеше въпреки че даренията не се облагат с общински данък. Независимо от факта, че Националната агенция за приходите разработваше нов формуляр, който да позволи едновременното деклариране на няколко дарения, НПО бяха притеснени от намеренията на властите и обременяващото задължение да се подава декларация за необлагаеми дарения. Този проблем беше решен с измененията и допълненията към Закона за местните данъци и такси, приети през декември 2014 г., които освободиха организациите от изискването да декларират даренията.

Неправителствените организации могат да осъществяват пряко стопанска дейности и да получават приходи от продажбата на стоки или услуги. Те имат право да участват в тържни процедури. Някои организации обаче имат проблеми (понякога с години) със забавени плащания по договори с държавни възложители. Държавата налага и административни тежести във връзка с използването на средства от фондовете на ЕС, като отказва да приема разходи на неясни основания (например разходи за кръгла маса вместо за семинар) и изисква публикуване на обяви за всички планирани покупки, независимо от стойността им.

Броят на адвокатите извън София, които са специализирани по въпросите на неправителствените организации е малък. Вместо тях, въпреки че често нямат нужните познания, на НПО услуги предоставят адвокати, които се занимават с регистрацията и функционирането на търговски

дружества.

## Организационен капацитет: 4.2



Продължават да са недостатъчни усилията за взаимодействие с местните общности. Не е ясно доколко неправителствените организации осъзнават колко важно е да бъдат привлечени хората за участие в дейностите им въпреки че има организации, като тези в областта на опазването на околната среда, които работят с местни поддръжници. От друга страна, в България доброволството се развива, като доказателство за това е огромният брой хора, които се включиха в облекчаване на бежанската криза и във възстановяването на щетите от наводненията. Много от тези дейности обаче не се осъществяват с помощта на неправителствените организации, а доброволците се организират самостоятелно или чрез кампании, инициирани от телевизионни станции или от общините. На този етап неправителствените организации нямат капацитета да управляват всички, които желаят да полагат доброволчески труд, или дори да поддържат инициативи, изискващи голям брой доброволци.

Поради несигурното си финансиране, много неправителствени организации все още не извършват стратегическо планиране. Според някои дарители обаче, благодарение на увеличения обем на финансирането през 2014 г., повече организации са започнали да се занимават с тази дейност.

Според годишно вътрешно проучване на Националната мрежа за децата, намалява броят на работещите в НПО. Служителите често се местят от една организация в друга поради организационна нестабилност. Липсата на постоянно финансиране за персонала води до това някои НПО да функционират най-вече като институции за управление на проекти. Продължава практиката служители на организацията да бъдат членове на управителните съвети. Освен това, тъй като повечето организации все още са млади, учредителите обикновено упражняват съществено влияние върху дейността на организацията.

Неправителствените организации поддържат офис, само когато изпълняват проекти, които им осигуряват финансиране. В много случаи те използват различни информационно-комуникационни технологии, включително социалните мрежи и имат достъп до евтин софтуер.

## Финансова устойчивост: 4.3



През 2014 г. двата основни донора – ЕИП/Норвежкият финансов механизъм и Българо-швейцарската програма за сътрудничество осигуряват по-висок размер финансиране спрямо 2013 г. По втория механизъм за сътрудничество през 2014 г. са предоставени повече от 2.5 млн. лв. (около 1.4 млн. долара).

И през 2014 г. фондация „Америка за България“ продължава да е най-важният частен дарител за неправителствените организации в България.

Бяха развити и няколко допълнителни механизма за набиране на средства. Фондация „Работилница за граждански инициативи“ привлича повече подкрепа за своите дарителски кръгове - групи хора, които се срещат периодично, за да вземат решения във връзка с дарения за различни каузи. „SOS детски селища - България“ полага усилия да въведе набиране на средства лице в лице или чрез улични кампании.

Yatoto.com, нова социална мрежа в България, си е поставила за цел събраните чрез реклами средства да се предоставят за различни социални каузи.

Според годишното проучване на Българския дарителски форум, като цяло се отбелязва спад на даренията за различни институции през 2013 г. – последната година, за която има данни. Размерът на корпоративните дарения за НПО обаче се е увеличил от 8.8 млн. евро през 2012 г. на повече от 9.5 млн. евро през 2013 г. Делът на корпоративните дарения за НПО в сравнение с тези за държавни здравни, социални, културни и други институции, се е увеличил от 25 на 37%. Увеличени са и даренията от частни лица за НПО през 2013 г., като размерът им достига 1.1 млн. евро и представлява 55% от общия обем индивидуални дарения.

Въпреки тези цифри, диверсификацията на източниците на финансиране за повечето НПО остава ограничена. С изключение на онези НПО, които предоставят социални услуги, другите организации – особено тези в областта на правата на човека – нямат финансова устойчивост в дългосрочен план. Затова намаляването на чуждестранното финансиране води до сериозни финансови сътресения за НПО.

Държавният бюджет не предоставя финансиране за инициативи на НПО с изключение на определен списък от организации, като например Българския червен кръст, Съюза на слепите в България и Рилския манастир. Някои министерства също отпускат средства, но те са ограничени или са предназначени за много специфични видове дейности. Ограничено е и финансирането на общинско равнище. От средствата по оперативните програми на ЕС могат да се възползват предимно предоставящите услуги неправителствени организации.

Членският внос не представлява съществен източник на приходи за НПО. Много от редовните членове на Форум Гражданско Участие например са приели статут на асоциирани членове, за да избегнат плащането на членски внос, когато Форумът се е регистрирал като юридическо лице.

Стопанската дейност продължава да е ограничен източник на приходи за неправителствените организации. Например по програмата на ЕИП/Норвежкият финансов механизъм само около 20%

от НПО са заявили, че развиват стопанска дейност. Сред неправителствените организации все още липсва разбиране на същността на стопанската дейност и много от тях смятат, че не е желателно да имат печалба. Неправителствените организации се опасяват, че извършването на стопанска дейност ще се отрази негативно върху готовността на обществеността да прави дарения.

От всички НПО се изисква да изготвят финансови отчети и да ги представят на Националния статистически институт. Те са задължени да публикуват отчетите си и в интернет. Повече от 10 000 регистрирани НПО, което е около една четвърт от всички регистрирани организации, представят такива доклади, което е показателно за броя на активните организации в неправителствения сектор.

## Застъпничество: 2.8



Неправителствените организации продължават да нямат ясни канали за въздействие върху решенията, вземани от правителството. През 2014 г. почти липсваха инициативи за политики или усилия за лобиране от страна на сектора поради обтегнатите отношения с предходния кабинет.

Сътрудничеството между НПО и правителството е по-добро на местно отколкото на национално равнище. Пример в това отношение е община Троян, която организира публичен форум за определяне на разходните приоритети за част от общинския бюджет. Според неправителствените организации, някои от съществуващите механизми за сътрудничество са неефективни, тъй като приносят на НПО като че ли не оказва влияние върху вземането на решения или приетите политики. Поради тази причина, няколко НПО са напуснали Гражданския съвет към Висшия съдебен съвет, който включва неправителствените организации в обсъждания, засягащи висшия орган на съдебната власт. Много НПО счетоха за неефективен и Гражданския съвет към Комисията за взаимодействие с граждански организации и движения, създаден към предишното Народно събрание. Освен това, през 2014 г. отново се наблюдаваше застой в изпълнението на Стратегията за НПО. Широка коалиция на НПО организира дебат по изпълнението на стратегията но на нея, въпреки многобройните покани, не присъстваха високопоставени държавни представители.

Без да проведе консултации с НПО, правителството прие правила за възлагането на поръчки за закупуване на стоки и услуги по грантови програми на ЕС, които изискват всички получатели на грантове да обявяват тръжни процедури за всички покупки със средства от грантовете, независимо от стойността им. След проведената от НПО застъпническа кампания против тези правила, те са променени и сега от получателите се изисква да обявяват тръжна процедура само за поръчки над определен праг.

Няколко НПО продължават усилията си за това неправителствените организации да бъдат бенефициенти по Оперативна програма „Добро управление“ за периода 2014-2020 г. и да се предвиди конкретна цел, свързана с гражданското участие, за да се осигури финансиране за инициативи на НПО. Въпреки че предложенията им са приети, размерът на предоставеното за тази програма финансиране се оказва недостатъчен за постигането на реални резултати.

## Предоставяне на услуги: 3.2



Според Информационния портал за НПО в България, социалните услуги, образованието и културата са областите, в които най-много организации развиват дейности. Те управляват дневни центрове, осигуряват социална помощ за хора с увреждания, предлагат ранна интервенция и приемна грижа за деца със специални потребности, провеждат обучения на различни теми, организират изложби, концерти и други културни събития.

Социалните услуги, предоставяни от НПО са насочени като цяло към задоволяване на потребностите на уязвими групи. Неправителствените организации често подхождат новаторски и предлагат услуги за по-добро задоволяване на съществуващите потребности. Повечето НПО предлагат услуги, насочени към по-широк кръг „клиенти“, а не само към членовете си.

Обикновено неправителствените организации не изискват от бенефициентите си заплащане за продуктите и услугите си, а обществото от своя страна очаква да ги получава безплатно. Същевременно НПО насочват вниманието си повече към постигането на резултати, а не към възстановяване на разходите.

Правителството не винаги гледа на НПО като на потенциални доставчици на услуги. Например на тях все още не се позволява да предоставят здравни услуги. На местно равнище общините понякога се колебаят дали да делегират публични услуги на НПО, тъй като това означава да освободят част от служителите си. Въпреки това, повече от 20% от всички социални услуги, финансирани от правителството, са делегирани на неправителствени организации.

## Инфраструктура: 3.1



Мрежите от НПО редовно поемат ролята на междинни подкрепящи организации и ресурсни центрове за сектора. Например Форум Гражданско участие и Националната мрежа за децата – две от най-големите мрежи на НПО в България, оказват подкрепа на членовете си чрез информация, консултации и обучение.

Има няколко местни организации в България, които предоставят грантове. Сред тях са обществени фондации и организации, които разпределят най-вече финансови средства от чуждестранни и корпоративни дарители. Местните донори също се опитват да повишат капацитета на своите грантополучатели. Например Институт „Отворено общество“ и Фондация „Работилница за граждански инициативи“, които управляват програмата на ЕИП/Норвежкия финансов механизъм в България, предоставят финансиране за изграждане на капацитет и за организиране на обучения за получателите на отпусканите от тях грантове.

Организациите все повече виждат ползите от участието си в мрежи и коалиции на НПО. Освен гореспоменатите мрежи, платформата на Официалната за помощ за развитие (ODA) има споразумение с Министерството на външните работи за оказване на подкрепа на правителството по отношение на българската помощ за развитие. По време на консултациите за новия програмен период за европейските програми (2014-2020 г.) в България, големите НПО коалиции като Националната мрежа за децата, Българският дарителски форум и Форумът Гражданско Участие съвместно защитаваха интересите на сектора.

По отношение на обученията за НПО може да се каже, че те са недостатъчни, особено за организациите извън София. Като цяло, ако няма дарителско финансиране е трудно да се намерят неправителствени организации, които да могат да заплатят за тях. Най-често темите на обученията са свързани с основите на управлението на НПО и стратегическото планиране, но има и такива по набиране на средства, бизнес планиране и др.

Все повече се засилват партньорствата между отделните сектори в България. Примери в това отношение са НПО, компании и отделни лица, част от коалицията „Достоен дом“, иницирана от Хабитат България, която осигурява жилища за маргинализирани хора. Фондация „Лале“ продължава да подкрепя една българска банка за осъществяването на доброволческа програма.

## Обществен престиж: 3.4



Някои медии подкрепяха предишното правителство и продължиха да публикуват отрицателни истории за неправителствените организации, участвали в протестите през 2013 г. В няколко официални публикации НПО бяха наричани „соросоиди“ (намек за това, че получават финансиране от Сорос и като цяло, че са чуждестранни агенти), което уронва престижа им. Само някои НПО отвърнаха на тези нападки, докато други прецениха, че ответна реакция би навредила на организациите им.

Голяма част от обществото продължава да не разбира добре работата на неправителствения сектор. Движения, зародили се в гражданското общество, прерастват в политически партии. Това предизвиква объркване и уронва престижа на сектора. Според годишно проучване на Центъра за изследване на демокрацията, НПО са сред групите в обществото, за които гражданите мислят, че са корумпирани.



Местните власти смятат НПО за стабилни партньори, но на национално равнище вижданията в рамките на правителството са различни. Някои институции, като Министерството на труда и социалната политика виждат ползите от работата с НПО и включването им във вземането на решения, но държавните институции често реагират отрицателно на отправки към тях критики от НПО. Бизнес средите гледат на НПО като на партньори в инициативите им за корпоративна социална отговорност, както става видно от увеличения обем корпоративни дарения през 2013 г.

Въпреки че НПО се опитват да популяризират дейността си, много от тях нямат умения и знания за ефективна комуникация с медиите. Едно изключение от общото правило са няколко по-големи организации, които участват в публично набиране на средства. Малките организации нямат ресурсите за да си осигурят служител, който да отговаря за връзките с медиите. Освен това, повечето НПО не са склонни да изразходват средства за връзки с обществеността, тъй като смятат, че техните постижения по естествен начин ще им осигурят отразяване в медиите и видимост сред обществеността. Неправителствените организации по принцип използват Facebook като стандартен способ за комуникация, а до голяма част от населението може да се стигне само чрез традиционните медии, до които достъпът на НПО е по-ограничен.

От организациите се изисква да публикуват годишни доклади и онези от тях, които са активни като цяло изпълняват това изискване. Все още обаче няма сериозни опити за саморегулиране на сектора и липсва широко приет Кодекс или Етични стандарти за НПО.

Индексът за устойчивост на неправителствените организации основен аналитичен инструмент, който измерва развитието на гражданския сектор в Централна и Източна Европа и Евразия. Той се прилага в 29 страни през последните осемнадесет години. Индексът изследва цялостната среда за гражданското общество, фокусирайки се върху правната среда, организационния капацитет, финансовата устойчивост, застъпничеството, предоставянето на услуги, инфраструктурата и обществения престиж. Всеки показател се оценява по седемстепенна скала, като 1 означава най-високо развитие, а 7 – най-ниско. Индексът е изработен от Американска агенция за международно развитие в партньорство с местни организации във всяка една от страните.

За повече информация, моля свържете се с Българския център за нестопанско право на [info@bcnl.org](mailto:info@bcnl.org).

Англоезичната версия на Индекса за устойчивост на НПО - 2014 за Централна и Източна Европа и Евразия може да бъде намерена на адрес: <http://www.usaid.gov/europe-urasia-civil-society>