



Проектът «Партньорство в стратегии и действие» се реализира с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария чрез Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество.

Доклад

Относно Проблемите пред неправителствените организации в България

Май 2014

Български център за нестопанско право

София 1000, ул. Христо Белчев 3, ет.2

Тел.: 02/981 66 17

www.bcnl.org

ЦЕЛИ И СТРУКТУРА НА ДОКЛАДА

Настоящият доклад представя основните изводи и резултати от проведени 6 регионални срещи в страната в периода декември 2013 г – април 2014 г., имащи за цел представяне на Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации в Република България (2012 – 2015), приета от Министерски съвет, както и идентифицирането и обсъждането на основните проблеми пред българските неправителствени организации с оглед тяхното устойчиво развитие и ефективно участие в процесите на вземане на решения на национално и местно ниво.

Регионалните срещи бяха проведени както следва: за Северозападен район – в Ловеч на 2 декември 2013 г., за Северен централен район – в Русе на 3 декември 2013 г., за Североизточен район – във Варна на 4 декември 2013 г., за Централен южен район - в Пловдив на 29 януари 2014 г., за Югоизточен район - в Стара Загора на 30 януари 2014 г. и за Югозападен район – в София на 25 април 2014 г.

Участие взеха над 200 представители на неправителствените организации, на държавната и местна власт, журналисти и медии. Регионалните срещи се организират в изпълнение на Проект „Партньорство в стратегии и действия”, изпълняван от Български център за нестопанско право и Фондация ПАЦЕП, с финансовата подкрепа на Конфедерация Швейцария чрез Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество.

Партньори в организирането на срещите бяха местни организации като Сдружение „Знание – Ловеч”, Клуб „Отворено общество – Русе”, Морски клуб „Приятели на морето”, Варна, Национален алианс за работа с доброволци, Обществен дарителски фонд – Стара Загора, Форум Гражданско участие, Национална мрежа за децата и Български дарителски форум.

Основните изводи от проведените дискусии са групирани в 6 раздела, посветени на конкретен аспект от развитието на гражданските организации в България, а именно:

- Отношения с местните власти, гражданите и бизнеса
- Финансиране
- Регистрация. Пререгистрация
- Капацитет на НПО
- Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации в България 2012 - 2015

Идентифицираните проблеми и предизвикателства пред българските граждански организации намериха израз в поставените пред компетентните държавни институции искания по време на кръгла маса „Развитие на гражданския сектор – възможен ли е стратегически подход?”, организирана в София като последна от поредицата регионални срещи.

КОНТЕКСТЪТ

Контекстът, в рамките на който бяха организирани регионалните срещи, има пряко отношение към обсъжданите проблеми от участвалите представители на гражданския сектор.

От една страна цифрите показват, че *гражданският сектор има потенциалът да ангажира енергията и да обедини ресурсите на местните общности за справяне с обществено значими проблеми*. По данни на Националния статистически институт, гражданските организации в България са ангажирали през 2012 г. над 70 000 човека, като 16 900 са били заетите в неправителствения сектор, а 56 423 – доброволците. По данни на Агенцията за социално подпомагане над 200 социални услуги за хора в трудно положение се предоставят от НПО.

В същото време *картината на финансирането на НПО не е толкова обнадеждаваща:*

- Основен източник на ресурси остават проектните инициативи, което поставя под въпрос гарантирането на устойчивост на иначе много добрите идеи на НПО;
- Съгласно Индекса за устойчивост на гражданското общество, по показател „финансова устойчивост“ България се нарежда наравно с Албания, Казахстан и Македония, въпреки че се предполага да бъде на много по-предни позиции предвид заявката, че е развита демократична държава с активно гражданско общество;
- За разлика от Македония, Черна гора, Косово, Хърватия, Босна и Херцеговина, в България няма орган в изпълнителната власт, който да отговаря за политиката за развитието на гражданските организации и това в крайна сметка дава ясен отговор на въпроса дали и доколко държавата разпознава като свой ангажимент устойчивото развитие на гражданските организации и зачитане на ролята им като изразители на гражданска позиция при вземането на решения и коректив на държавните приоритети в отделните секторни политики.

Въпреки неблагоприятните финансови условия и липсата на ясна държавна политика за развитие на сектора и партньорството с гражданските организации, има ясна тенденция за *нарастване на доверието на гражданите към гражданските организации* и за търсене на съдействието им при решаване на значими житейски проблеми. По-голямата част от българското население е склонно да се обърне за съдействие именно към НПО, а $\frac{3}{4}$ от него изразява позитивна оценка и нагласа към гражданските организации и смята, че тяхното съществуване е важно за обществения живот¹.

¹ Данните са от националното социологическо изследване, поръчано от БЦНП „Отношението на гражданите към неправителствените организации в България. Национално представително изследване на пълнолетното население на България“, 2013 г.

ИЗВОДИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД НПО В БЪЛГАРИЯ

Отношения с местните власти, граждани и бизнес

Като основни препятствия в изграждането на устойчиви **партньорски отношения с местните власти**, участниците в регионалните срещи посочиха:

- Липса на цялостна визия и стратегия за работа с НПО. Последиците от това са категорични – властта не се вслушва в предложенията на сектора, капацитетът на НПО не бива използван. Институциите търсят НПО предимно след създаване на проблем, когато вече са пропуснали да отчетат възможната превантивна роля на НПО.
- Принципно неразпознаване на гражданските организации като надеждни партньори от страна на местната власт. Доколкото някаква разпознаваемост съществува, то тя е спрямо НПО, извършващи дейност в социалната сфера и младежките дейности. По отношение на тези две групи понякога се забелязва *„фаворизиране на определени организации, граничещо с клиентелизъм”* (Стара Загора). На следващо място, това неразпознаване намира израз и в отказ на местните власти да се обръщат за услуги или друга форма на подкрепа от страна на НПО. Например във Варна съществува проблем при наемане на НПО за извършване на конкретни дейности. Вместо това се наемат фирми, които после пренаемат НПО.
- По отношение на включване на НПО в процесите на вземане на решения на местно ниво - такова или липсва или то става формално (Варна и Ловеч). Като недостатък в тази посока се посочва и определянето на кратки срокове за консултации.

Добрият пример: Областен съвет за гражданско наблюдение в Русе

Изброените тенденции са по-обострени в по-малките градове.

Във връзка с **отношението на местните общности към НПО**, участниците отбелязаха следните проблеми:

- Гражданите са все още силно пасивни и считат, че с уведомяването на дадено НПО, то трябва да вземе инициативата и да следи за разрешаването на подадения проблем. Това от своя страна е идентифицирано като предпоставка за липсата на дългосрочна подкрепа за НПО от страна на самите граждани.
- Традиционно изразено е и все още срещаното се на места недоверие на гражданите към НПО. Наблюдава се инертност и незаинтересованост от страна на хората – не се ангажират с каузи, вълнуващите ги теми минават през битов и/или личен интерес. Сред по-младите хора това е най-изразително - трудно биват обединявани - имат кауза, но нямат култура, информираност, разбиране за обществен интерес.

Добрият пример: Интересът на доброволци към работата на местните организации. Доброволството се възприема като гражданско самосъзнание и е свързано предимно с работа със студенти, участието им в организирани от НПО дискусии. Често пъти като доброволци се изявяват и членовете и партньорите на местните организации, но у самите тях все още остава убеждението, че трябва да получат нещо в замяна.

- Макар и не съвсем запознати със същността и дейността на неправителствените организации, хората имат големи очаквания към дейността на НПО. За съжаление, обаче този образ се съпровожда все още от схващането за НПО, като организации, които „изкарват пари от едни фондове“.
- НПО не популяризират достатъчно своите дейности сред местните общности и не насочват достатъчно усилия за включване на повече хора.

Основното предизвикателство в отношенията между НПО и бизнес е, че последният вижда НПО предимно като доброволци, т.е. няма нужда от финансиране и всичко се случва на основата на добро желание. На следващо място, „фалшивите” НПО влияят лошо и допълнително развалят имиджа на сектора.

Финансиране

Общините и общинското финансиране отново се разпознават като желан партньор, съответно източник на финансиране за инициативи на НПО. Преобладава разбирането, че процент от общинския бюджет задължително трябва да бъде разпределян между НПО в различни области при строго разписани критерии за опит, финансова стабилност, представителност, разпознаваемост и др. Но реалната ситуация е, че няма пари за НПО в бюджета на местната власт и няма конкурси за проекти на НПО. Така цялостната картина се затваря в незнание какво ще се случи с работещото НПО след края на проекта.

Стопанската дейност на НПО не може да обезпечи нестопанската дейност, единствено доставчиците на социални услуги имат успешна стопанска дейност, която акумулира приходи.

По отношение на **възможността за ползване на общинско/държавно имущество**, отново бе изтъкнат проблемът с недоверието на местните власти към НПО. Наред с това, бяха дадени примери за неравнопоставеност между НПО и политическите партии, които заплащат наем на символични цени за ползването от тях имоти, а неправителствените организации заплащат - по-висок такъв. Участниците в регионалните срещи в Ловеч, Варна и Русе отчетоха необходимостта от ясни критерии и публичност на предоставяното имущество. Във Варна практическа пречка пред този източник на финансиране за НПО е

липсата на достатъчно свободни имоти и твърде високия наем, който организациите са принудени да заплащат.

Относно социалното договаряне се оказва, че в много райони общините не са склонни да възлагат предоставянето на социални услуги на НПО. В Ловеч в момента само 1 услуга е договорена, а преди са били повече. В Плевен се възлагат социални услуги, само ако те са продължение на проект, който е бил финансиран по различни програми. В Русе и Варна възлагането е по-популярно. На регионалните срещи в Стара Загора и Пловдив бе изтъкнато като негативна практиката, установена в някои общини, изземването на НПО инициативи /вкл. социални услуги/, както и за задържане на част от сумите по социалните услуги - делегирани от държавата дейности, възложени за предоставяне от външен доставчик - НПО. Участниците от Ловеч, Варна и Русе изтъкнаха като проблем установеното схващане, че доставчиците на социална услуга, която се финансира с публични средства се превръщат в „отдел на общината”. НПО споделиха своя опит по случаи в които местните органи се опитват да се намесват във вътрешното управление на организацията.

Организациите извън София страдат от **липсата на достатъчно възможности за проектно финансиране на местни инициативи**. Обикновено донорите не финансират по-малки по мащаб проекти, а в същото време програмите с европейско финансиране са твърде сложни за малките организации. Също така в последните две години оперативните програми, изпълнявани в България, са почти недостъпни за НПО, тъй като те не попадат в сферата на допустими бенефициенти, а често това ги прави и недопустими като партньори. Добре би било бъдещи донорски инициативи (включително и Фонда за НПО) да отделят и част от средствата за финансиране на малки организации и местни инициативи. Проблем е и финансирането за нововъзникнали и неопитни организации, с оглед изискването на голяма част от донорите за наличие на организационен и финансов капацитет при отпускане на грантове.

Добрият пример: Общинските фондове, които финансират инициативи на НПО. Такива има във Варна и в Ловеч. За съжаление, в Ловеч фонда не е особено голям (20 000 лв.), а в Русе вече такъв фонд няма.

Във Варна, общината финансира Младежкия форум – коалиция от младежки организации, които решават как да изразходват средствата. Също във Варна общината подкрепя организациите, използващи доброволци като предоставя средства за дневни и пътни.

Недостатъчната прозрачност при финансирането на инициативи и събития на неправителствените организации на местно и национално ниво демотивира екипите на организациите, отслабва и добрата нагласа към сектора като цяло. На преден план бяха поставени способите за въвеждане на ясни критерии за финансиране на организациите както от общините, така и от държавата. При сегашните обстоятелства общините не предпочитат и не ползват експертизата на НПО, а държавата не е направила необходимото, за да улесни достъпа до еврофинансиране. Изложен бе опитът на Чехия, където държавата и НПО планират съвместно дейности и бюджет за финансирането им.

Регистрация. Пререгистрация

По време на регионалните срещи бе поставен пред участниците въпросът за прехвърляне на регистрацията на НПО от съда в Агенция по вписванията.

Регистрация в съда или в Агенция по вписванията: В Пловдив, НПО представителите са разколебани от необходимостта регистрацията да преминава от окръжните съдилища към Агенцията, тъй като офисът на Агенцията постоянно се мести докато съдът си е на едно и също място, заявените вписвания се извършват в рамките на седмица, което доказва, че съдиите са добре обучени и отзивчиви докато служителите от Агенция по вписванията тепърва следва да изграждат капацитет.

На противоположно мнение са организациите от Ямбол, където една регистрация или пререгистрация отнема често пъти над три месеца. И в Стара Загора и в Ямбол водеща е позицията, че съдилищата и длъжностните лица не извършват добро административно обслужване като бавят и оскъпяват издаването на преписи от решения и удостоверения за актуално състояние, а съдиите от различните състави имат разнопосочно тълкуване на закона и произвеждат противоречива съдебна практика. Всички тези проблеми биха намерили решение, а практиката би се унифицирала с преминаването на НПО регистрацията към Агенция по вписванията.

Бе изразено мнение **твърдо „за“ електронен регистър**, независимо от това дали ще се води от съдилищата или Агенция по вписванията. Мотивите, които НПО изтъкнаха са:

- възможност за електронно подаване на документи;
- възможност за електронна проверка на партидата на НПО, а това, от своя страна, води до по-достъпна и прозрачна система, както и до отпадането на задължението за представяне на набор от документи на хартиен носител;
- по-силен контрол и достъп до работата на длъжностните лица по регистрация, тъй като ще се вижда от всички кога е подадено заявлението и кога е било разгледано. При настоящата ситуация съдиите разглеждат твърде троваво документите;
- ще се уеднакви практиката по прилагане на ЗЮЛЦ;
- по-малко документи, по-малко регистрации, по-малко такси.

В тази връзка, общото споделеното мнение е, че непререгистрираните организации следва да бъдат **уведомявани за необходимостта от пререгистрация и ако не я направят да бъдат „замразявани“, но не и прекратявани.** На следващо място, бе препоръчано пререгистрацията да не е обвързана с такса, както и да е бърза и лесна. Всеобщо е мнението за дълъг гратисен период на пререгистрация, в случай че такава се наложи да има. **По отношение на Централния регистър** при Министерство на правосъдието и неговата съдба при евентуално прехвърляне на регистрацията на НПО от съда в Агенцията, участниците изразиха противоречиви становища - от това да бъде закрит и

статутът на частна и обществена полза да се отразява от Агенция по вписванията, до това да бъдат засилени функциите му.

Обща препоръка по време на регионалните срещи бе направена за **намаляване размера на таксите за регистрация и пререгистрация** – секторът е нестопански, не реализира печалба, следователно трябва да получи различно третиране от търговците и да бъде освободен изцяло от такси. Извън София бяха посочени негативни практики за такса за удостоверение за актуално състояние в размери между 20 и 30 лева.

НПО, присъствали на регионалните срещи изразиха общо становище за регламентиране на **по-строг разграничителен критерий между частна и обществена полза** - при бъдещи промени на законодателството частната полза би трябвало да запази своя статут, но той да-бъде по-отличителен от обществената полза т. е. да се проведе разграничение по ясни критерии.

Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации в България 2012 - 2015

Един от основните акценти на проведените регионални срещи бе представянето на **Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации в България** и мерките предвидени в нея. Споделените становища на участниците налагат извода, че Стратегията се възприема като възможна и желана стъпка за развитието на НПО сектора. Местните организации държат да бъдат информирани за прогреса по осъществяването ѝ. Бе направено и общо предложение за неформално обединение на сектора под формата на Национална конференция, която да заседава често пъти на места, различни от София.

Съвет за развитие на гражданските организации

НПО изразиха загриженост относно механизмите за търсене на отговорност на държавата в случай на неприлагане на Стратегията и в тази връзка се направиха предложения за регламентиране на ред за периодична отчетност по прилагането ѝ от страна на държавата. На следващо място, бе направена препоръката Съветът да бъде регламентиран в самия ЗЮЛНЦ. Въпреки общата положителна оценка на Стратегията и Съвета, участниците в регионалните срещи изразиха опасенията си, че приемането и изпълнението на мерките в нея ще бъде „проформа”.

Фонд за подкрепа на развитието на гражданските организации

Бе отправено предложение бюджетът на Фонда да бъде разделен между проекти на нововъзникнали НПО и такива, подавани от по-опитни НПО. Освен ежегодното финансиране на инициативи, би било добре процент от средствата във Фонда да бъдат отделени и за дългосрочни проекти над 3 години. Като част от сферите, в които Фондът следва да подкрепя НПО, бе посочено и повишаването на капацитета им, като на базата на

допитването се изведоха две възможности – процент от получената сума да бъде заделена за развиване на капацитета или държавата да отпуска средства на отделни НПО-та, които да извършват обучения на останалите организации.

Капацитет на НПО

Във връзка с организационния капацитет на НПО, преобладаващата оценка на участниците в регионалните срещи бе, че той е нисък. Самите хора от сектора признават за отлив и по-скоро липса на множество от специалисти, които да работят към настоящия момент за/в НПО. Голям дял от присъстващите на срещите НПО споделят мнение, че липсата на дългосрочно финансиране на програмите им, води до отслабване на ефекта от дейността им във времето и до загуба на квалифицирани кадри. На следващо място, в повечето случаи донорите не предоставят средства за обучения на кандидатствалите организации по финансираните от тях програми. Държавата, от своя страна, също не припознава като свой приоритет подобен тип финансиране за НПО. Достъпът до полезна за развитието и дейността на НПО информация е също ограничен.

Добрият пример: Положително беше отчетена практиката на Информационния Портал на неправителствените организации в България – www.ngobg.info, да публикува актуалните обяви за набиране на проекти за безвъзмездно финансиране.

Като пречка пред устойчивото организационно развитие на НПО бе изтъкната и **липсата на инициативност** – НПО не са склонни да въвеждат нови начини за работа, да търсят алтернативни източници на финансиране като например дарения.

На следващо място недостатъчната правна подкрепа и разяснителни кампании водят до неизрядност на организациите по отношение на отчетността към данъчните органи и държавата. ЮЛНЦ най-често нямат средства да наемат юристи и разчитат основно на собственото си познание и тълкуване на закона. Отразени бяха и желанията на НПО-та за по-достъпен език и конкретика при даването на указания от страна на институциите.

БЪДЕЩЕТО ...

Попитахме организациите как виждат бъдещето (ако трябва да бъдат оптимисти) с оглед постигане на организационна и финансова устойчивост и дългосрочни резултати от техните инициативи. Направените препоръки могат да бъдат обобщени в следните групи:

- **Целенасочена работа с гражданите и местните общности с цел тяхното активно включване в дейността на НПО.** Приоритет следва да бъде въвличането на все повече млади хора, доброволци и дарители. Повишаването на активността на гражданите при обсъждане на решения на местно и национално ниво също трябва да бъде важна част от инициативите на НПО;
- **Разнообразяване и увеличаване броя на възможностите за финансиране,** и по – конкретно в рамките на оперативните програми (като например Оперативна програма „Добро Управление“). Да има възможности за финансиране на местно ниво (общински фондове/фондации), както и финансирането да се предоставя при спазване на принципа на конкурсното начало. Да се насърчи социалното предприемачество като алтернативен начин за финансиране дейността на НПО, както и да се предвидят промени в Закона за обществените поръчки, целящи равното или дори по-благоприятно третиране на НПО;
- **Осигуряване на възможности за институционална подкрепа на дейността на НПО с оглед укрепване на организационния им капацитет.** В тази връзка може да се помисли за повишаване на процента административните разходи /над познатите 10%/, които донорите изплащат за изпълнение и управление на проекти. Наред с това следва да има възможности за повече обучения по теми, свързани с обща правна рамка на ЮЛНЦ, управление и развитие на НПО, PR и взаимодействие с медиите, ефективна комуникация с администрацията, кандидатстване по проекти и последващото им администриране, популяризиране каузите и дейностите на НПО сред обществото. Повишаването на организационния капацитет е свързано и с изграждане на умения за създаване на устойчиви НПО коалиции на местно ниво (по примера на коалиция „За да остане природа в България“). Засега обединенията на НПО са основно по конкретни случаи, иначе е трудно и бюрократично (пример в тази насока е Младежкия консултативен съвет в Стара Загора);
- **Подобряване на формите за взаимодействие между НПО и местни власти** чрез периодичност на срещите между НПО и администрацията, отворени срещи между НПО и граждани, обучения от НПО за администрацията, най-обща казано, на тема „Що е то НПО“;
- **Насърчаване на гражданското участие** чрез по-лесен достъп до сесии на общинските съвети, възможност НПО да се обръщат към общинската администрация, при отчитане на рисковете от традиционната неприемственост

Добрият пример: Като краен резултат НПО „виждат“ партньорството с властта по следния начин: работещи и подкрепящи институции – създават закони и политики, разполагат с висок административен капацитет, биват повече делегиращи, отколкото изземващи.

между служителите от институциите. С цел постигане на по-добри резултати и по-дълготрайно взаимодействие между институциите и НПО измежду представените на срещата организации се зароди идеята за обмен на практики по областен принцип като в обхвата на обмена да попадат служителите на средно управленско ниво – т.нар. „несменяеми“ кадри, които след това да приобщят към разбиранията си по възможност и висшестоящите;

- **Подобряване на регистрационните режими** чрез създаването на единен електронен регистър за НПО, намаляване на таксите за регистрации, пререгистрации и документи;
- **Регламентиране на Съвета за гражданско общество и на Фонда на законово ниво**, за да се гарантира реално изпълнение на мерките в Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации в България. Необходимо е също така да се въведе специален подход при бъдещо финансиране на НПО проекти през Фонда, който да отчита размера и опита на кандидатите, както и да се предвиди определен процент, който да се разходва за обучения за повишаване на капацитета на НПО в различни сфери, свързани с тяхното управление.