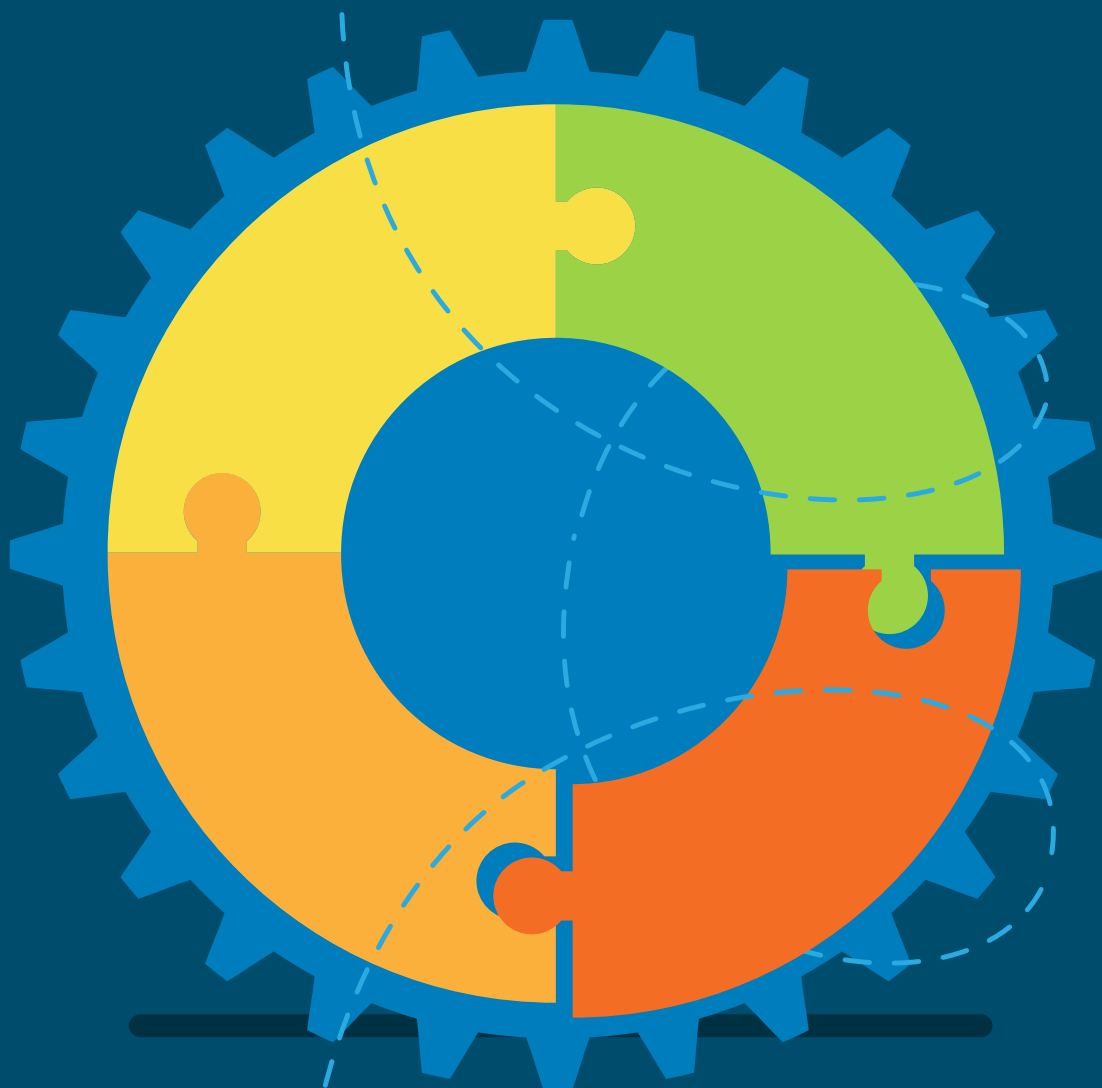


# Българската политика за международно сътрудничество за развитие

Гражданските организации като партньор



Проектът „Гражданско участие за открито и отговорно управление на българската политика за международно сътрудничество за развитие“ се изпълнява от Българска платформа за международно развитие в партньорство с Дипломатическия институт към Министъра на външните работи в периода септември 2022 г. – август 2023 г. и се финансира от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, Договор № BG05SFOP001-2.025-0236

Българска платформа за международно развитие  
София, 2023



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Въведение</b>	<b>5</b>
<b>1. Неправителствените организации – говорители на гражданите</b>	<b>7</b>
<b>2. Неправителствените организации за развитие (РНПО/DNGO)</b>	<b>9</b>
– Защо е важно ангажирането на гражданските организации в политиката за развитие?	
<b>3. Неправителствените организации в системата на ООН</b>	<b>11</b>
<b>4. Дефиниране и оценка за НПО в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)</b>	<b>13</b>
<b>5. Европейският съюз (ЕС) за ролята на НПО в политиката за сътрудничество за развитие</b>	<b>16</b>
<b>6. Партньорство между правителствения и гражданския сектор: българският контекст</b>	<b>19</b>
– Законът за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ)	
– Отношенията на държавата с ЮЛНЦ според закона	
– Политическият диалог и партньорството	
– Партньорство в международното сътрудничество за развитие	
– Препятствия пред пълноценно включване на гражданските организации	
– Българската платформа за международно развитие (БПМР)	

## Използвани абривиатури

<b>ЕС</b>	<i>Европейски съюз</i>
<b>БНД</b>	<i>Брутен национален доход</i>
<b>ДЕС</b>	<i>Договор за Европейския съюз</i>
<b>ДФЕС</b>	<i>Договор за функциониране на Европейския съюз</i>
<b>ЕС</b>	<i>Европейски съюз</i>
<b>ЕФР</b>	<i>Европейски фонд за развитие</i>
<b>ЗП</b>	<i>Задгранично представителство</i>
<b>ИМО</b>	<i>Международната морска организация</i>
<b>КПР</b>	<i>Комитет по помощта за развитие</i>
<b>МБВР</b>	<i>Международна банка за възстановяване и развитие</i>
<b>МФК</b>	<i>Международна финансова корпорация</i>
<b>СМСРРС</b>	<i>Съвет Международно сътрудничество за развитие и регионално сътрудничество</i>
<b>ОИСР</b>	<i>Организация за икономическо сътрудничество и развитие</i>
<b>ООН</b>	<i>Организация на обединените нации</i>
<b>ОПР</b>	<i>Официална помощ за развитие</i>
<b>ПМС</b>	<i>Постановление на Министерския съвет</i>
<b>ПРООН</b>	<i>Програма на ООН за развитие</i>
<b>ПФР</b>	<i>Политически форум за развитие</i>
<b>СЗО</b>	<i>Световна здравна организация</i>
<b>УНИЦЕФ</b>	<i>Детски фонд на ООН</i>
<b>УНКТАД</b>	<i>Конференция на ООН за търговия и развитие</i>
<b>УНФПА</b>	<i>Фонд на ООН за населението</i>
<b>ФАО</b>	<i>Организация по прехрана и земеделие</i>
<b>ФСР</b>	<i>Форум за сътрудничество за развитие</i>
<b>ЦУР</b>	<i>Цели на ООН за устойчиво развитие</i>
<b>ЮНЕСКО</b>	<i>Организация на ООН за образование, наука и култура</i>

## Въведение

Живеем в бързо променящ се свят. Свят, в който просперитетът е далечна перспектива за твърде много държави. Изправени сме пред големи предизвикателства: гореща война в сърцето на Европа, конфликти и нестабилност в много точки на света, крайна бедност, изменение на климата, растящи миграционни потоци и свиващо се гражданско пространство.

Нуждата от силно и разнообразно гражданско общество никога не е била толкова належаща. За съжаление броят на хората, живеещи в страни със значителни ограничения на гражданското пространство, продължава да нараства от година на година. Цифровизацията даде възможност за упражняване на граждански свободи, но също така доведе до повишени рискове от онлайн злоупотреба и безконтролно наблюдение. Освен това в много държави се използват ограничителни закони, за да подложат организациите на гражданското общество на прекомерен контрол и да възпрепятстват способността им да набират жизненоважни ресурси за своята работа.

Атаките срещу гражданските организации, включително у нас, показват дефектите на затворените общества, които са основна причина за трудното адаптиране на индивидуално и национално равнище към динамичните промени в света. Точно неправителствените организации и работата за укрепване на малките общности може да помогне за преодоляване на страховете, изолацията и непродуктивно връщане към миналото. Свободното съюзяване, търсенето на добри практики в други държави, сътрудничеството и партньорството – това са част от решенията, които предлага идеята за европейско и глобално гражданство, носена от голяма част от неправителствените организации.

По естеството на произхода си, неправителствените организации в света са трансгранични. Те функционират най-ефективно, когато работят в мрежи за утвърждаване на универсалните ценности на Всеобщата декларация за правата на човека или за изпълнение на актуалния Дневен ред 2030 на ООН. Най-мощните сред тях действат на глобално и регионално равнище и участват в създаването на глобални публични блага – за образование, здравеопазване, преодоляване на неравенствата, справедлива свободна търговия, за да се противодейства на глобалните публични дефицити като експлоатация на детски труд, трафик на хора, оръжия и наркотици.

Много от тях специализират в полето на международното сътрудничество за развитие. При анализи се използва определянето им като неправителствени организации за развитие – РНПО/Development NGOs, а когато работят на международно равнище, МНПО/DINGO. Най-известните сред тях са Oxfam, Save the Children, CARE, Doctors without Borders, World Vision, Catholic Relief Services (CRS), Amnesty International и др. Те са мощна сила в предоставянето на помощ и важни участници в международната архитектура на сътрудничеството за развитие. Бюджетите на най-големите надхвърлят тези на някои страни донори от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). МНПО присъстват в много развиващи се страни, получават значителни суми от донори за извършване на хуманитарна помощ и работа за развитие и са все по-влиятелен участник в политическите процеси и в глобалното управление на помощта за развитие.

Организациите на гражданското общество<sup>1</sup> изпълняват критично важни роли. Те предоставят услуги в ситуации на социални трансформации и хуманитарни ситуации, влияят върху политики чрез диалог и застъпничество, насърчават и защитават правата на човека и демократизацията. Тяхната способност да достигат до хора, които са на първа линия на бедност, неравенство и уязвимост, ги прави неразделна част от изпълнението на обещанието на Дневен ред 2030 на ООН „никой да не бъде zostавен“. Както като независими участници в развитието, така и като изпълнители от името на държавите донори, организациите на гражданското общество се явяват като обществени застъпници за устойчиво развитие и се борят да предложат ефективна подкрепа за развитие на гражданското общество в страните, реципиент на официална помощ за развитие.

<sup>1</sup> В текста се използват взаимно заменяеми организации на гражданското общество (ОГО) и неправителствени организации (НПО). Независимо от обхвата си, те имат общи характеристики и роли.

За да приемат и уважават работата на неправителствените организации у нас, представителите на правителството и парламента би трябвало да познават неправителствения сектор и да се интересуват от по-голямата картина, т.е. от ролята му в процеса на глобализация. В мрежи или самостоятелно, с работа на терен или със своята експертиза, неправителствените организации са с растяща роля в световните процеси на развитие, по-специално в търсенето на така наречената по-справедлива глобализация.

Една от задачите на този наръчник всъщност е да се покаже признанието на света и международните институции за ролята на неправителствените организации. Накратко са представени норми и политически препоръки за работата с неправителствените организации в ООН, в ОИСР и в ЕС. По-голямо внимание е обърнато на нормативната и институционалната рамка за функционирането на неправителствените организации у нас, посочени са източници за по-задълбочено разглеждане на предпоставките за политически диалог у нас, за по-успешно и ефективно консултиране с неправителствените организации по въпроси от обществен интерес.

Задачата на този наръчник е да помогне на държавните институции, работещи в сферата на международното сътрудничество за развитие, да разберат и приемат неправителствените организации в България като партньори и да използват най-ефективно потенциала им за качествено изпълнение на българската политика за международно сътрудничество за развитие.

Наръчникът „Българската политика за международно сътрудничество за развитие. Гражданските организации като партньор“ изпълнява важна конкретна цел, а именно подобряване на партньорството между неправителствените организации и държавните институции и по-конкретно, увеличаване на ролята на НПО за редовно и прозрачно отчитане по изпълнението на програми и проекти, както и при докладване на Официалната помощ за развитие (ОПР) пред международните организации.

Разработването на този наръчник е част от проекта „Гражданско участие за открито и отговорно управление на българската политика за международно сътрудничество за развитие“, чиято основна цел е да допринесе за открито и отговорно управление на българската политика на международно сътрудничество за развитие като неразделна част от външната политика на Република България.

Надяваме се този наръчник да бъде полезен за по-доброто и навременно изпълнение на поети от правителството ангажименти в третата Средносрочна програма за помощта за развитие и хуманитарна помощ на Република България 2020–2024 година, по-специално за подобряване на нормативната база и за включване на гражданския сектор в планирането и изпълнението на конкретни проекти.

# 1. Неправителствените организации – посредници между гражданите и държавните институции

Гражданското общество често се характеризира като една от трите сфери на действие, заедно с правителството и частния сектор. Тя се определя като „сфера на непринудено човешко сдружаване“, в рамките на която индивидите прилагат колективни действия за справяне със споделените нужди, идеи и интереси, които са идентифицирали като общи<sup>1</sup>. Неправителствените организации са формална проява на гражданското общество. Следователно гражданското общество се счита за сбор от различни по вид структури, които са във взаимодействие помежду си и с представители от другите сектори.

Съвременните неправителствени организации имат престижни предци. Най-старата международна неправителствена организация за защита на правата на човека е Обществото за премахване на робството, създадена през 1839 година. През 1864 г. благодарение на усилията на Анри Дюнан, е създаден Международният комитет на Червения кръст. Без него не би било възможно прилагането на модерното хуманитарно международно право и по-специално изпълнението на Женевската конвенция от 1864 г. Неправителствени организации от САЩ и Латинска Америка се намесват успешно при разработването на Всеобщата декларация за правата на човека през 1947-1948 година.

Както пише Васил Проганов в изследването си „Гражданското общество и глобалният капитализъм“, гражданските организации по принцип не са насочени срещу държавата, а я допълват или реализират интереси и цели, които не могат да бъдат реализирани от държавата, специално в културната, научната, образователната сфера, здравеопазването. Традиционен тип гражданска организация още в докапиталистическите общества създава църквата. У нас такива организации са народните читалища, църковни и училищни настоятелства, които никнат по време на Възраждането.

Българският Червен кръст (БЧК) е основан веднага след Съединението на Княжество България и Източна Румелия. На 20-ти септември 1885 г. е създадена и Националната организация с председател митрополит Климент. Тя е утвърдена с официален указ на първия български княз – Александър Батенберг, който взема БЧК под свое покровителство. Организацията е призната и от Международния комитет на Червения кръст в Женева с писмо от 20-ти октомври 1885 година.

С променлив успех и свобода на действие са гражданските организации в България във времето на така наречения „първи български капитализъм“. Първият Закон за фондациите е приет в 1932 г. До 1944 г. в страната действат над 500 фондации и сдружения с идеална цел<sup>2</sup>.

От началото на 90-те години на миналия век в България се наблюдава рязък бум в регистрирането на неправителствени организации, подхранен по-късно от очакването за присъединяване към Европейския съюз. Към края на 2021 г. общият брой организации, регистрирани в Агенцията по вписвания, надвишава 23 000. Според данни на НСИ през 2021 г. финансови отчети са подали 13 736 НПО.

Неправителствените организации определят съществуващата в момента правна, медийна и обществена среда в България като не особено благоприятна за своята дейност. В проучване на Институт „Отворено общество“ от 2017 година над половината от анкетирания активни неправителствени организации съобщават, че през последните 5 години са се почувствали засегнати от негативно отношение във връзка с дейността си. В същото време цитирани в доклада данни показват, че дейността на неправителствените организации остава слабо позната за гражданите. Близко 25% от пълнолетните граждани в България, анкетирани в национално представително изследване на общественото мнение, проведено от Института през пролетта на 2016 година, заявяват, че не могат да преценят дали се доверяват или не на неправителствените

<sup>1</sup> Edwards, M., "Introduction: Civil society and the geometry of human relations", in Edwards, M. (ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford University Press, New York, 2011.

<sup>2</sup> Проганов, В. *Гражданското общество и глобалният капитализъм*, София, Изд. „Христо Ботев“, 2003, с. 98-99.

организации. 33% от гражданите изразяват доверие в неправителствените организации, а 39% казват, че нямат доверие в тях.

В проучване от декември 2022 година на Агенция Алфа Рисърч се прави извод, че отношението към гражданските организации се определя от наслагването на два разнопосочни процеса: активизация на гражданските и неправителствени организации по време на пандемията от Ковид 19 и приема на украинските бежанци, от една страна, ръст на пропагандната реторика срещу ценностите на либералната демокрация и западния свят, от друга. В резултат, нараства поляризация в отношението към гражданския сектор и от това се увеличават както позитивните, така и негативните нагласи, заключават авторите. Позитивните оценки (39.9%) само леко доминират над негативните (35.5%).

Все пак, последователната и устойчива дейност на гражданските организации да работят с различни социални и регионални групи за представителство и защита на техните интереси, дават позитивен резултат. От 2018 до 2020 година три пъти е нараснал дялът на хората, които твърдо заявяват, че в страната има ГО/НПО или сдружения, които представляват и защитават техните позиции или съдействат за решаването на важни за тях проблеми (от 4.4% на 14.4%). Отговарящите с „по-скоро да“, също нарастват от 11.9 на 18 на сто. Любопитното тук е, че изцяло негативните мнения бележат последователен спад – от 28.3% през 2018, на 21.3% през 2020, на 19.8% през 2022<sup>3</sup>.

### **Български център за нестопанско право (БЦНП)**

БЦНП е създаден през 2001 г., като фондация в обществена полза. БЦНП е част от мрежата на Международния център за нестопанско право (ICNL) и Европейския център за нестопанско право (ECNL), които работят в повече от 100 страни по света с цел защита на правото на сдружаване и развитие на правната рамка за гражданските организации.

„Нашата мисия е да работим за промяна на законите и средата в България, така че хората да се сдружават свободно и да са граждански активни. Наш основен приоритет е благосъстоянието на гражданските организации, които са двигателят на всяко проспериращо гражданско общество“.

Повлияхме на над 20 нормативни акта и политики да осигурят възможност гражданските организации да извършват дейност в България, да набират дарения, да комуникират постиженията си и да участват по-лесно в процеса по вземане на решения.

<sup>3</sup> Обществени нагласи към дейността на гражданските организации резултати от национално представително проучване 2022 г. <[https://bcnl.org/uploadfiles/documents/0922\\_GO\\_Report\(1\)\(1\).pdf](https://bcnl.org/uploadfiles/documents/0922_GO_Report(1)(1).pdf)>



## 2. Неправителствените организации за развитие (РНПО/DNGO)

Неправителствените организации за развитие (РНПО/DNGO) са изключително разнообразна група от организации, които варират от големи официални, професионални, бюрократични агенции като британската неправителствена организация Оxfam или Бангладешкият комитет за развитие на селските райони (BRAC) с многомилionenни щ.д. бюджети до малки, неформални, доброволни групи за натиск, съставени от шепя хора с опростена организационна структура и малко средства.

Дейностите, предприети от такива организации, включват самопомощ, помощ на членовете, предоставяне на услуги на определени части от по-широката общност или кампании за работа на местно, национално или международно ниво.

РНПО могат да бъдат активни в секторите на здравеопазването, образованието, селското стопанство или промишлеността, или могат да се занимават с по-обща въпроси, свързани с права на човека, равнооставеност на пола или околната среда. Те могат да работят на местно, национално или както се случва все по-често, на глобално ниво.

Независимо в коя социална област работят, те са позиционирани в Севера, т.е. в индустриално развити държави. Става дума за „Северните НПО“ (NNGO), които имат своите корени в индустриализираните страни, но изпълняват дейности за развитие или предоставят спешна хуманитарна помощ в развиващи се страни, в държави на Глобалния Юг, получатели на официална помощ за развитие.

До 80-те години на миналия век е обичайно РНПО да изпълняват инициирани от тях програми и проекти за развитие. Например неправителствени организации от така наречения Север, работещи в развиващите се страни, създават здравни програми и управляват клиники или училища за местната общност, предлагат кредитни програми за хора с ниски доходи или работят с дребни фермери за подобряване на селскостопанското производство. Много от тези организации работят с доброволци и персонал, рекрутиран от държавите донори.

Въпреки че все още има неправителствени организации, които продължават да изпълняват подобен род проекти за развитие (например Concern Worldwide), този подход за изпълнение се измества към такъв, при който местни партньорски организации вършат по-голямата част от работата, а така нареченото северно РНПО е в ролята на източник за финансиране и организационна подкрепа. Много РНПО определят отношенията си с организациите на Юга по нови начини: „партньорство“, „придружаване“ и „изграждане на капацитет“.

### Новите донори и РНПО

През последните десетилетия расте делът на официалната помощ за развитие от така наречените „нови донори“, сред тях Китай, Русия, Индия, Бразилия и др. Сътрудничеството Юг-Юг се отнася до сътрудничество за развитие между развиващите се страни в Глобалния Юг. Когато сътрудничеството Юг-Юг се осъществява с подкрепата на северен партньор, то се нарича трестранно сътрудничество. Сътрудничеството Юг-Юг и Трестранното сътрудничество (SSTC) е инструмент, използван от правителства, международни организации, академици, социални партньори, гражданско общество и частния сектор за сътрудничество и споделяне на знания, умения, ноу-хау и добри практики за достоен труд и учене през целия живот, както и успешни инициативи в специфични области като развитие на селското стопанство, човешки права, урбанизация, здравеопазване, изменение на климата, социална защита и създаване на работни места.

*- Защо е важно ангажирането на гражданските организации в политиката за развитие?*

При сътрудничество с граждански организации за изпълнение на политиката за развитие определянето на целите е водещо. Биха могли да бъдат определени две групи цели при работата в областта на политиката за развитие. Първата е свързана с укрепването на плуралистично и независимо гражданско общество в страните-партньори. Втората е насочена към постигането на конкретни тематични приоритети. Първият тип цел се основава на присъщата стойност на гражданското общество и организации на гражданското общество в него. Вторият тип цел произтича от инструменталната стойност, която се предоставя чрез организациите на гражданското общество като средство за изпълнение на програмите.

От техническа гледна точка, а също и във връзка с поставените национални приоритети, именно втората група цели често е с преимущество. В това число някои от страните в Комитета по помощта за развитие на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР/КПР) смятат, че самото укрепване на националните граждански организации за работа по политика за развитие е важно и допринася за изпълнението ѝ. Такава позиция има своите основания. Изграждането на връзки между гражданските общества на партниращите си държави може да допринесе много за утвърждаването на авторитета на държавата-донор. Това може да означава стабилна емоционална обвързаност със значение извън непосредствените ползи от партньорството.

Интересен пример е иновативната и радикална стратегия на Нидерландия за финансиране на гражданското общество, наречена „Диалог и разкол: Подкрепа за политическата роля на гражданското общество“. Това е директен опит да се преодолее ограничените обхват на политическите действия на НПО. Министерството на външните работи на Нидерландия отделя една четвърт от своето финансиране за гражданското общество (общо близо 1 милиард евро за периода 2016–2021 г.) за политически дейности, които да разширят ролята на гражданското общество в политиката за развитие. Двадесет и пет стратегически партньорства на холандски НПО или консорциуми на холандски НПО и техните глобални мрежи са били финансирани за лобиране и застъпничество в страни с ниски и по-ниски средни доходи по целия свят, в партньорство с местните холандски посолства. Новият подход признава, че развитието като по-широка социална трансформация не може да бъде насърчено чрез отделни и разнородни проекти или чрез йерархичните взаимоотношения, които характеризират веригата за ОПР до момента. Следователно финансирането трябва да се изразходва за изграждане на капацитет и дейности в мрежа, които изпълняват изрично политически роли.

Тази иновация в политиката за развитие показва две важни промени в отношенията между донори и НПО. Едната е преминаването от технически и управленски подход за финансиране на НПО за развитие към социално трансформиращ подход. Второто е преминаване от разглеждане на НПО като организации за предоставяне на услуги към преосмисляне на ролята им на строители на мостове, чиито ключови роли са да укрепват и свързват местните ОГО с институции и процеси на национално и местно ниво.

**Подробно виж на адрес:**

<https://www.government.nl/documents/publications/2020/12/31/dialogue--dissent-stories-of-change>

### 3. Неправителствените организации в системата на ООН

Участието на неправителствените организации в дейността на ООН датира още от времето на изработването на Устава на световната организация. Над 1200 доброволчески организации са били представени по време на учредителната конференция на ООН в Сан Франциско през юни 1945 г. Те са играли значителна роля при написването на първите думи в устава – „Ние, народите на Обединените нации ...“ и са с решителен глас за включването на чл. 71 на Устава, в който се казва: „Икономическият и социален съвет може да взема подходящи мерки за консултиране на неправителствените организации, които са заинтересувани по въпроси, влизащи в тяхната компетентност“. Имат принос и за включване в устава на тезата за сътрудничество в областта на образованието с цел приятелски отношения между нациите (чл. 55 на Устава).

С член 71 от устава на ООН се открива официално признат канал за потвърждаване на гледната точка, че когато ще се формулират икономическите, социалните и свързаните с правата на човека политики и програми на ООН, ще става дума за „Ние, народите“.

За първи път ООН дефинира термина неправителствена организация през 1950 г. като „всяка международна организация, която не е изградена на базата на междуправителствено споразумение<sup>5</sup>“. В по-широк смисъл често се говори за гражданско общество, което дава автономно пространство за различни движения, организации и асоциации. Всъщност гражданско общество е общият термин за организациите, които са активни в тази сфера, а организациите на гражданското общество (CSOs) включват освен НПО и разнообразни неформални групи.

Участието на неправителствените организации (НПО) в дейността на ООН е предимно във вид на консултации. То е уредено с резолюция на ИКОСОС 1296 (XLIV) от 27 май 1968. Критериите за акредитиране на НПО с консултативен статус са ревизирани няколко пъти, последно през 1996 г. с резолюция 1996/31 на ИКОСОС, след широко обсъждане в отворена работна група. Международни, регионални и национални НПО, публични или доброволчески организации с нестопанска цел имат право да получат консултативен статут. Има три категории статус: общ, специален и списък с консултативен статут. За повече подробности относно този статут посетете уебсайта на клон на НПО – NGO Branch website или страницата за кандидатстване – Apply for Consultative Status.

Достъпът на неправителствените организации до консултации в системата на ИКОСОС се определят от обхвата на техните дейности и експертиза. Организациите, които се занимават с най-широк кръг от дейностите на ИКОСОС и са ангажирани с икономическия и социален живот на хората в много сегменти на обществото и на света, получават общ консултативен статус (general consultative status). Организациите със специални компетенции, ангажирани само в някои сфери на дейността на Съвета, получават специален консултативен статус (special consultative status). Други организации, които нямат общ или специален консултативен статус, но с компетенциите си могат значително да допринесат за Съвета или за други органи в системата на ООН, могат да бъдат включени в списък (Roster). Този списък може да включва организации с консултативен статус или подобни отношения със специализирана агенция или с орган на ООН.

Днес 6 343 НПО имат консултативен статус в системата на ООН. От тях 142 имат общ статус, 5 235 са със специален консултативен статус и 966 са в списъка. Те са ангажирани във всеки аспект на глобалната политика в системата на ООН. Приносът им накратко може да се определи като увеличаване на капацитета на международните организации за изпълнение на критично важни информационни, нормативни, регулиращи, контролни и оперативни функции. А веднъж допуснати до междудържавните преговори, макар и само като консултанти или наблюдатели, неправителствените организации могат да играят и ролята на лобист, критик и коректор – защитник на обществения интерес.

<sup>5</sup> UN 1950. Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations. ECOSOC resolution 288 B (X), article 71. 27 February

В цялата система на ООН има добре изградена организационна структура за поддържане на сътрудничеството с НПО. Комитетът по неправителствените организации е постоянен комитет на Икономическия и социален съвет (ИКОСОС/ECOSOC), докладва на ECOSOC и докладът му включва проекторезолюции по въпроси, изискващи действие от страна на Съвета. <https://www.un.org/esa/coordination/ngo/committee.htm>.

Департаментът за икономически и социални въпроси поддържа ангажиментите си с НПО чрез интегрирана система за Организациите на гражданското общество (ICSO) – <<https://esango.un.org/civilsociety/login.do>>. Практикува се формиране на съюзи и сътрудничество в мрежа между различните организации.

Неправителствените организации с консултативен статус имат своя платформа за координиране, създадена още през 1948 г., а именно Конференция на неправителствените организации с консултативен статус (CoNGO) <<https://ngosongoo.org/>>. Тя работи за подобряване на достъпа на НПО до заседания, конференции, специални събития и до документацията на ООН.

### **Източници за наблюдение и търсене на взаимодействие**

#### **Директория за НПО, асоциирани към Департамента за публична информация (DPI)**

<http://esango.un.org/civilsociety/displayDPISearch.do?method=search&sessionCheck=false>

1300 са сега неправителствените организации, асоциирани към Департамента на ООН за глобална комуникация (DGC, бивият DPI). Информация за включване в списъка може да се получи на адреса по-горе.

#### **База данни за държавите с консултативен статут към ИКОСОС – Search Engine & NGO Database (NGOs in consultative Status with the ECOSOC) – <http://csonet.org/>**

<http://esango.un.org/civilsociety/displayAdvancedSearch.do?method=search&sessionCheck=false>

#### **Интегрирана система за организациите на гражданското общество – Integrated Civil Society Organizations System – <http://esango.un.org/civilsociety/login.do>**

Интегрираната система за организации на гражданското общество (iCSO), разработена от Департамента по икономически и социални въпроси (DESA), улеснява взаимодействието между организациите на гражданското общество и DESA.

**DESA разработи CSO Net – Мрежата на гражданското общество**, уеб портал, посветен на неправителствени организации, свързани с Обединените нации, и на членове на агенции, фондове и програми на Обединените нации, за насърчаване на най-добрите практики в областта на икономиката и социално развитие. Порталът дава възможност на потребителите да публикуват новини и да ангажират и модерират дискуссионни форуми.

## 4. Дефиниране и оценка за НПО в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) определя гражданските организации като „непазарни и недържавни организации в които хората се организират извън семейството, за да преследват споделени интереси в публичното пространство. Те покриват широк диапазон на организации, които включват основани на членство граждански организации, основани на кауза граждански организации и ориентирани към услуги НПО. Примерите включват организации, базирани в общността, и селски асоциации, екологични групи, групи за защита на правата на жените, сдружения на земеделски стопани, религиозни организации, профсъюзи, кооперации, професионални сдружения, търговски камари, независими изследователски институти и медиите с нестопанска цел<sup>1</sup>“.

Комитетът по помощта за развитие КПР/ОИСР дефинира гражданските организации като „всяка организация с нестопанска цел, в която хората се организират на местно, национално или международно ниво за преследване на споделени цели и идеали, без участие, представителство или значителен контрол на правителството. НПО включват фондации, кооперативни дружества, търговски съюзи и *ad hoc* субекти, създадени да събират средства за конкретна цел. В това число са включени също и така наречените чадърни организации на НПО и НПО мрежи<sup>2</sup>“.

Тези определения са полезни в частност за правителствения сектор, тъй като опитват да дадат повече яснота за различните типове организации в гражданския сектор. Това има значение, например, за прозрачността на самите граждански организации и улеснява избора на подходящи партньори при изпълнение на политиката за развитие.

Изборът на подходящ партньор има съществена тежест за изпълнението на конкретни задачи, които да обслужват по най-добър начин политиката в областта на развитието. Това може да се отнася до:

- Наличие на процеси в рамките на организирани граждански сдружения, които да гарантират прозрачност за вземане на решения и отчетност;
- Обвързаност на дадена организация с планираните секторни и тематични области за действие;
- Начин на действие на гражданската организация или какви са обичайните ѝ дейности и експертиза;
- Географски обхват на действие и връзки с местни партньорски организации, които биха усилили ефекта от бъдещо сътрудничество;
- Репутационни ползи или щети.

Сред най-често избираните сравнителни предимства на гражданските организации от гържавите-членки на ОИСР/КПР, международни неправителствени структури или граждански организации от гържавите партньори, са тяхната близост до крайните бенефициенти, особено до лица в уязвимо положение или в риск от дискриминация и маргинализация. Освен това, в много случаи гражданските организации са в състояние да предоставят и конкретни услуги за такива групи от населението. Друго важно сравнително предимство е способността на организирани граждански структури да подпомагат процесите на отчетност и овластяване на местни партньори.

В таблицата по-долу са дадени сравнителните предимства на национални граждански организации и международни неправителствени организации според проучване сред гържавите членки на ОИСР/КПР, общо отговорили 29 членки, като респондентите са давали повече от един отговор<sup>3</sup>.

6. OECD (2012), *Partnering with Civil Society: 12 Lessons from DAC Peer Reviews*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264200173-en>.

7. OECD DAC (2018), "Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC Questionnaire", No. DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL, OECD Publishing, Paris, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL/en/pdf).

8. Responses to the How DAC Members Work with Civil Society survey of members, conducted between November 2018 and March 2019.

<b>Сравнително предимство</b>	<b>Национални (брой отговори)</b>	<b>Международни (брой отговори)</b>
Способност да достигнат/ подкрепят хора в уязвима ситуация или в ситуация на висок риск от дискриминация/ маргинализация	26	25
Способност за подпомагане на процесите на отчетност и овластяване в страната партньор	26	21
Способност за осигуряване на обществена осведоменост/ ангажираност на гражданите в държава-членка	27	9
Близост до бенефициенти/достигане до избирателни райони в страната-партньор	26	26
Възможност за подкрепа/ предоставяне на услуги в страната партньор	25	24
Умения и експертен опит в определена област (географска, секторна, тематична)	25	24
Способност за бързо предоставяне на хуманитарна помощ	25	20
Способност за иновации на нови подходи (включително пилотни инициативи)	25	20
Способност за осигуряване на повишаване на обществената осведоменост / гражданска ангажираност в държавата партньор	22	24
Източник на доказателства/изследвания за информиране на политиката и програмите	20	17
Възможност за разширяване на географската и/или тематична насоченост	17	11
Източник на допълнителни финансови (или неимуществени) вноски	13	7

Както става ясно от отговорите на страните-членки на КПР/ОИСР, преимущество имат националните граждански организации според оценките за сравнително предимство. Това до голяма степен се дължи на две взаимосвързани обстоятелства: националните организации са по-близо до процеса на формиране на политиката за развитие и освен това могат да бъдат включвани в изпълнението на тази политика по начин, който да е в по-тесен синхрон с поставените национални цели.

Но взаимодействието с граждански организации не се изчерпва единствено с включването им в процеса на изпълнение. Те имат своята роля и в етапите на планиране и отчетност на извършените дейности в областта на политиката за развитие. По отношение на етапа на планиране, значение има най-вече репрезентативността на участващата организация. Под това се има предвид например, дали дадена организация е овластена да представлява групи, различни по тип, организации, със специфична експертиза и опит в изпълнението на дейности в целеви за страната държави. Това е подпомагащо взаимодействие, което допълва системите за оценка на ситуацията на принципала при формиране на политиката за развитие.

В етапа на отчетност дадена гражданска организация може да получи информация за количествени стойности по двустранни и многостранни канали, както и информация за самите финансирани проекти като географско разпределение и тематични области. Специфичен интерес за правителствения сектор е представянето ѝ, особено пред международни за страната партньори.

През 2021 г. е публикувана Препоръка на Комитета по помощта за развитие на ОИСР (КПР/DAC) за даване на възможност на гражданското общество за сътрудничество за развитие и хуманитарна помощ<sup>3</sup>. Тя е първата международна рамка за насочване и стимулиране на доставчиците на сътрудничество за развитие и хуманитарна помощ в подкрепа на гражданското пространство и гражданските участници, както у дома, така и в страните партньори.

## **Помощ за развитие в партньорство с граждански организации**

### **Ключови факти**

Помощта за ОГО се дели на помощ „за“ и помощ „чрез“. При помощ „за“ става дума за финансиране на проекти, разработени и изпълнявани от ОГО. При помощ „чрез“ средствата се канализират чрез организации на гражданското общество и други частни организации за изпълнение на проекти, инициирани от донора.

- Помощта на членовете на КПР/DAC за организациите на гражданското общество е близо 21,6 млрд. щ.д. ОПР през 2020 г.
- Средното финансиране за ОГО е 14,1% от двустранната ОПР.
- Делът на двустранната помощ за ОГО варира между членовете на КПР/DAC, от 56% в Испания до 1% в Япония.
- Финансирането чрез ОГО е много по-разпространено от финансирането на ОГО, което представлява 85% от ОПР за ОГО. По-голямата част от членовете на КПР продължават да работят с организациите на гражданското общество като партньори.
- ОПР за базираните в страните донори ОГО (13,95 милиарда USD) е много по-висока от ОПР за базираните в развиващите се страни ОГО (1,46 милиарда USD). <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-for-CSOs-2022.pdf>

3. DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance. OECD/LEGAL/5021. Adopted on: 06/07/2021. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5021>

## 5. Европейският съюз и организациите на гражданското общество

Член 15 от Договора за функционирането на Европейския съюз признава ролята на гражданското общество за доброто управление на Европейския съюз (ЕС). Член 11 от Договора за Европейския съюз подчертава необходимостта ЕС да води открит, прозрачен и редовен диалог с организациите на гражданското общество, например при изготвянето на предложения за закони на ЕС.

На ниво ЕС терминът „организации на гражданското общество“ (ОГО) е определен от Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) като отнасящ се до „неправителствени организации с нестопанска цел, независими от публични институции и търговски интереси, чиито дейности допринасят за целите на Хартата на основните права на ЕС, като социално включване, активно участие на гражданите, устойчиво развитие във всичките му форми, образование, здравеопазване, заетост, потребителски права, подкрепа за мигранти и бежанци и основни права“.

След влизането в сила на Договора от Лисабон ЕС възприе широка дефиниция на „организирано гражданско общество“, като се насочи по-специално към прилагането на неговия член 11.2 относно гражданския диалог между институциите, „гражданско общество и представителните сдружения“.

Съгласно тази обща дефиниция организираното гражданско общество се разбира като сбор от формализирани структури, които действат като посредници между гражданите и публичните органи. Въпреки че могат да бъдат създадени чрез различни форми, като например неправителствени организации (НПО), благотворителни организации, групи по интереси, социални движения, фондации или кооперации, организациите на гражданското общество (ОГО) имат общи ключови характеристики, а именно: представляват общ интерес или интерес на част от обществото; те са независими от публични органи, обединяват лица или организации, представляващи хора на доброволни начала; те са с нестопанска цел; функционират по демократичен и прозрачен начин, с редовен избор на съставните си органи и пряко участие на членовете им във вземането на решения.

ОГО въплъщават, организират и насочват общите стремежи и интереси на обществото или на определени групи в обществото, включително слабо представените, които обикновено не ползват достъп до лицата, вземащи решения.

ОГО улесняват активното и отговорно гражданство, като дават възможност на хората да разбират по-добре и да допринасят за оформянето на закони и политики, които засягат ежедневието им живот, като им позволяват да действат колективно в области от взаимен интерес и ги представляват, за да гарантират, че гласът им ще бъде чуто.

ОГО са признати за основен компонент на едно демократично и плуралистично общество

Европейската комисия (ЕК) признава, че участието на организациите на гражданското общество е ключов фактор за осигуряване на доброкачествено всеобхватно законодателство и за разработване на устойчиви политики, които отразяват нуждите на хората и се приемат от тези, които са най-загрижени за тях. Това изисква ефективни и устойчиви механизми за диалог, т.е. граждански диалог като инструмент за укрепване на взаимната ангажираност между организациите на гражданското общество и лицата, вземащи решения.

На ниво ЕС гражданският диалог е дефиниран като „демократичен процес на формиране на обществено мнение“.



Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е структура в рамките на ЕС, която представлява организираното гражданско общество в Европа пред другите структури на съюза: Европейския парламент, Съвета на ЕС, Европейската комисия. Комитетът може да дава консултации по въпроси, свързани с политиката на Евросъюза в социалната и икономическата сфера. Той има пълномощията да се произнася и по въпроси, които по преценка на самия комитет, са значими и важни. С тези свои пълномощия, комитетът играе важна роля в прилагането на различните инициативи на Съюза, като по този начин гражданското общество взема активно участие в политическия живот на общността.

**Гражданско общество Европа (ГОЕ/CSE)** е платформа за координацията на организациите на гражданското общество на европейско (ЕС) ниво. <https://civilsocietyeurope.eu/>

Понастоящем се състои от 22 платформи и мрежи от организации на гражданското общество, които включват най-представителните европейски и национални мрежи в различни области на ангажираност на гражданите, като образование, социални права, околна среда и права на животните, култура, международно сътрудничество, управление и прозрачност, активно гражданство, доброволчество, младеж, права на пациентите, борба с расизма, както и правата на хората с увреждания.

ГОЕ/CSE е създадена от организации на гражданското общество като продължение на Европейската година на гражданите и е създадена като организация с нестопанска цел през 2016 г. CSE работи за възстановяване на европейския проект около споделените ценности на равенство, солидарност, приобщаване и демокрацията.

#### **- Европейските неправителствени организации в европейската политика за развитие**

В средата на 70-те години Европейската комисия е сред първите доставчици на сътрудничество за развитие, които имат специална линия за финансиране на проекти за развитие, изпълнявани от европейски неправителствени организации. През следващите четири десетилетия подкрепата на ЕС „за“ и „чрез“ неправителствени организации е ключова характеристика на европейската политика за международно развитие и нараства във финансов обем, тъй като новите държави-членки се включват със своите собствени неправителствени организации. CONCORD, базираната в Брюксел платформа, представляваща повече от 2 600 организации от всички държави-членки на ЕС и Обединеното кралство, отразява широката ангажираност на европейската политика за развитие НПО.

През 2014–2019 г. настъпват важни промени в по-широката политика на външни отношения на ЕС, включително в политиката му за развитие. Глобалната стратегия на ЕС за външната политика и политиката на сигурност призовава за реформи в политиката за развитие на ЕС, за да стане по-гъвкава и съобразена с интересите на ЕС. Стратегията се ангажира по-специално със задълбочаване на „партньорствата с гражданското общество и частния сектор като ключови играчи в един мрежов свят.“

Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество. Глобална Европа канализира най-голямата част от средствата за външна дейност, като разполага с общ бюджет от 79,5 млрд. евро (за периода 2021–2027 г.). Като част от този инструмент Програмата за организациите на гражданското общество в Глобална Европа ще предостави целенасочена подкрепа, ще укрепи капацитета, ще увеличи участието им в политическия диалог в страните партньори и ще допринесе за благоприятна среда за тяхната работа. 1,33 млрд. евро са предвидени за подкрепа на приобщаващо, активно, овластено и независимо гражданско общество и демократично пространство в страните партньори, както и приобщаващ и открит диалог с и между организациите на гражданското общество. 151 млн. евро са заделени за продължаване на програмата за обучение за развитие и повишаване на осведомеността (DEAR). Програмата насърчава по-добре информирано и по-приобщаващо общество и има за цел да увеличи и засили знанията,

уменията и възможностите на гражданите на ЕС за насърчаване на устойчивото развитие и за справяне с глобални предизвикателства, като неравенства и екологични кризи на местно и глобално ниво.

Saracity4dev е платформата на Европейската комисия за споделяне на знания за международно сътрудничество и развитие.

Свържете се със световна мрежа от експерти, за да споделяте, учите и да си сътрудничите с колеги и съответните заинтересовани страни. Открийте ценни ресурси, участвайте в разговори и подобрете начина, по който работите < <https://europa.eu/saracity4dev/>>

Ролята на гражданското общество в политиката за развитие на ЕС е в постоянна еволюция, с промени в типологии, роли и ресурси. Първоначално ЕС предоставя ограничени средства главно на НПО в Европа, изпълняващи проекти в развиващия се Юг. По-късно се предоставят по-големи суми на по-широк кръг от ОГО в развиващите се държави, които все повече участват във всички фази на процеса на развитие, докато европейските НПО са помолени да съсредоточат дейностите си върху изграждане на капацитет и повишаване на осведомеността за развитието. Това изместване на важността от европейските НПО към Южните ОГО отразява международните тенденции (напр. възхода на ОГО в Юга; насърчаване на собствеността; подкрепа за подходи на участие), но също така трябва да бъде оценено спрямо последните реформи в политиката за развитие на ЕС, напр. децентрализация в управлението на проекти).

През декември 2022 г. Европейската комисия отправи три глобални покани за кандидатстване, целящи укрепване на ОГО в страните партньори, за да им даде възможност да допринесат за доброто управление, демократичните процеси, мира, стабилността, устойчивото развитие и приобщаващия растеж. Поканите са в рамките на тематичните програми на Глобална Европа относно правата на човека и демокрацията. С тази покана за предложения ЕС има за цел да укрепи глобалните чадърни организации, за да координират действията на регионално и световно ниво. <[https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/civil-society-european-commission-announces-new-funding-opportunities-2022-12-22\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/civil-society-european-commission-announces-new-funding-opportunities-2022-12-22_en)>

## 6. Партньорство между правителствения и гражданския сектор: българският контекст

Гражданските организации играят важна роля в демократичното общество, като ангажират голям брой хора. Фактът, че много от тези хора са и гласоподаватели, е показателен за връзката на тяхната дейност с представителната демокрация.

За да се гарантира включването без дискриминация на приноса на неправителствените организации в политическия процес на вземане на решения, е необходимо създаването на благоприятна среда, а именно, правова държава, подкрепа на основните демократични принципи, политическа воля, благоприятно законодателство, ясни и точни процедури, дългосрочна подкрепа и ресурси за устойчиво гражданско общество, както и споделени пространства за диалог и сътрудничество.

### – Законът за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ)

Законът за юридическите лица с нестопанска цел е в сила от януари 2001 година. Той урежда учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването на юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ). Според вида и целите им могат да бъдат сдружения, фондации, политически партии, синдикати, вероизповедания, читалища и други. ЗЮЛНЦ е общ закон, който регламентира основните форми на ЮЛНЦ – фондация и сдружение. За другите видове юридически лица с нестопанска цел има отделни закони – Закон за политическите партии, Закон за вероизповеданията, Закон за народните читалища и други. Специалните закони препращат към ЗЮЛНЦ за неурегените въпроси или за режима на регистрацията им.

Законът предвижда, че ЮЛНЦ са два вида – сдружения и фондации, според правно организационната им форма като юридически лица. Сдружението е обединение на физически и/или юридически лица за постигане на нестопанска цел. Фондацията е организация, на която е предоставено имущество за постигане на нестопанска цел. ЗЮЛНЦ предвижда и два статута за ЮЛНЦ, които се определят според целите и резултатите от основната дейност на организациите. Така всяко сдружение или фондация може да бъде определено за извършване на дейност в обществена или в частна полза.

Юридическите лица с нестопанска цел, определени за извършване на общественополезна дейност, разходват имуществото си за: утвърждаване на гражданското общество, за развитие на духовните ценности, здравеопазването, образованието, науката, културата, техниката, технологиите или физическата култура. Те работят за деца, за хора с увреждания и за лица и общности в риск от социално изключване. Защитата на човешките права и на околната среда обикновено са сред хоризонталните цели.

### – Отношенията на държавата с ЮЛНЦ според закона

Чл. 4 на ЗЮЛНЦ определя отношенията на държавата с юридическите лица с нестопанска цел. В началната си версия в Чл. 4. е записано, че „Държавата може да подпомага и насърчава регистрираните в централния регистър юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност чрез данъчни, кредитно-лихвени, митнически и други финансови и икономически облекчения, както и финансирания при условия и поред, определени в съответните специални закони“. Пояснението на този текст е, че ЗЮЛНЦ създава обща възможност държавата да подпомага вписаните в ЮЛНЦ в обществена полза чрез данъчни, кредитно-лихвени, митнически и други финансови и икономически облекчения, предвидени в съответните специални закони. Така, законът не предоставя пряко данъчни облекчения или други привилегии за ЮЛНЦ, а урежда принципната възможност, която може да се осъществи само чрез приемането на конкретни разпоредби в други закони. Такива има приети в Закона за облагане доходите на физическите лица, Закона за местните данъци и такси, Закона за корпоративното подоходно облагане, Закона за данъка върху добавената стойност.

Тук е заложен проблемът с подкрепата или финансирането на българските неправителствени организации, работещи в областта на политиката за сътрудничество за развитие, защото тази политика все още е уредена само с подзаконов акт.

Промените на закона през 2016 г. обещаваха много по-значимо партньорство на държавата с организациите на гражданското общество. В първата алинея към член 4 се добавя, че финансираната се правят при съобразяване с правилата на държавните помощи. В ал. 2 ясно се заявява, че държавата провежда политика за подкрепа на развитието на гражданските организации и създава условия за насърчаване и финансова подкрепа на граждански инициативи. Държавната политика в областта на гражданските организации се осъществява от Министерския съвет. Министерският съвет приема и актуализира периодично Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България.

Според ал. 3 ще се създаде Съвет за развитие на гражданското общество към Министерския съвет за разработване и провеждане на политики за подкрепа на развитието на гражданското общество. Съветът ще събира информация за финансирането на гражданските организации с публични средства с цел определяне на ефективността на отпусканите средства; ще прави ежегоден преглед на потребностите и проблемите на гражданските организации, както и на техните резултати и постижения; ще подпомага процеса на взаимодействие между държавната и местните власти и гражданските организации; ще определя приоритетите и приема правилата и процедурите, както и разпределя средствата за насърчаване и финансова подкрепа на проекти с обществено значение на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност. За насърчаване и финансова подкрепа на проекти с обществено значение на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност ежегодно ще се предвиждат и разходват средства по държавния бюджет.

Разпоредбите на така измененния Закон за юридическите лица с нестопанска цел влиза в сила от 1 януари 2018 година. Нищо от новите разпоредби не се реализира. Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България не е приемана след 2015 г. Съветът за развитие все още не функционира. Спорове по стратегически важни международни документи, бездействие на държавата и медийни атаки поставят страната в графата на държава с прогресивно ограничавано гражданско пространство. Така например през юли 2020 година е внесен законопроект за промяна на ЗЮЛНЦ, предвиждащ ограничаване на функциите на Съвета за развитие на гражданското общество към Министерски съвет и деклариране в седемдневен срок на получено над 1000 лв финансиране от чужда държава, чуждестранно физическо и юридическо лице, с изключение на финансиране от Европейския съюз. Подалите такава декларация ще се вписват в Регистър на финансираните от чужбина юридически лица с нестопанска цел, а спрямо тях ще трябва да има по-строг финансов контрол.

Макар че този проект не е приет, останават факторите за ограничаване на гражданското пространство. Продължителната политическа криза и краткият живот на редовни правителства и парламент 2020–2023 затрудняват периодичните инициативи на гражданските организации да извоюват спазването на ЗЮЛНЦ.

Съветът за развитие на гражданското общество (СРГО) трябваше да бъде създаден през 2018 г. Процесът бе забавен заради нуждата от изготвяне на правила за избор на състава и функциониране на Съвета. След обществени обсъждания и консултации с гражданските организации през август 2019 г. този процес приключи с приемането на Правилник за организацията и дейността на Съвета за развитие на гражданското общество. Така в началото на 2020 г. се проведе изборите за първия СРГО. Въпреки успешното провеждане на изборите, приетите правила и определянето на вицепремиер за председател, СРГО не се сформира официално от тогавашното правителство. Както и от следващите. Едва в началото на 2022 г., по време на краткото управление на Кирил Петков и „Продължаваме промяната“, СРГО най-после бе официално създаден, но при липсата на редовни правителства и действащ парламент в твърде дълги периоди, този успех може да се окаже мимолетен.

## **- Политическият диалог и партньорството**

Утвърдени от практиката теоретични идеи оформят така наречения цикъл на вземане на политически решения. Цикълът определя шест етапа в процеса на вземане на политически решения: определяне на дневен ред, изработване на политиката, вземане на решение, изпълнение, проследяване и преформулиране на политиката. Всеки етап предлага възможности за взаимодействие между НПО и публичните органи.

1. Определянето на дневния ред става чрез съгласуване между парламента и правителството, но НПО или група от НПО могат да повлияят чрез кампании или лобиране относно актуални проблеми, нужди и безпокойства. На този етап НПО целят да повлияят на вземащите решения лица в полза на общ интерес и могат да допълнят политическия дебат.

2. Изработването на политики се осъществява обикновено при утвърдени процедури. НПО могат да се включат чрез проучвания, консултации, представяне на данни, проучвания за ефективността на предлаганите от тях решения.

3. Вземането на решение обикновено е чрез издаване на постановление на Министерски съвет или приемане на закон с парламентарен вот, включително и чрез публичен референдум. Изработването на закони и предложения трябва да бъде отворено за приноса и участието на НПО. На този етап консултацията играе основна роля за вземането на информирано решение.

4. Изпълнението е етапът, на който много НПО са най-активни, като например в предлагане на услуги и работа по проекти. По-голямата част от дейността на НПО на предишните етапи включва опити да се повлияе върху изпълнението на политиката. Този етап е изключително важен, за да е сигурно, че набелязаните цели ще бъдат постигнати. Достъпът до ясна и прозрачна информация за очакванията и възможностите, както и активното партньорство, са много съществени на този етап.

5. Проследяване и мониторинг на изпълнението е етап, в който НПО имат ролята да контролират и оценяват резултатите от изпълнените политики. Важно е да има ефективна и прозрачна система за проследяване, чрез която да се постигат предвидените резултати от съответната политика/програма.

Участието на НПО в различните етапи има различна интензивност, но се реализира при общо взето ясна последователност: информация, консултация, диалог и партньорство.

1. Достъпът до информация стои в основата на всички последващи стъпки в участието на НПО в процеса на вземане на политически решения. Обикновено се изразява в едностранно предоставяне на информация от страна на публичните органи, без да се изисква взаимодействие или участие на НПО.

2. При консултацията публичните органи информират НПО относно актуален проблем и очакват коментари, възгледи и обратна връзка. Инициативата и темите идват от публичните органи, а не от НПО.

3. Диалогът за сътрудничество се основава на взаимни интереси във връзка с разработването на конкретна политика. Този вид диалог обикновено води до съвместни препоръки, стратегии или промени в законодателството. Диалогът е високо ценен на всички етапи от процеса на вземане на решения и е решаващ за определянето на дневния ред, изработването и преформулирането на политиките.

4. Партньорството предполага споделени отговорности на всеки етап от процеса на вземане на политически решения. На това ниво НПО и публичните органи се обединяват за тясно сътрудничество, като НПО запазват своята независимост и правото си да провеждат кампании и да действат независимо от ситуацията на партньорство. Партньорството може да включва дейности като възлагане на специфична задача на НПО, например предоставяне на услуги, както и форуми за участие, и създаване на нови органи за съвместно вземане на решения, включително за разпределяне на средства.

Препоръки за подходящи инструменти за диалог и партньорство с НПО можете да намерите в публикацията на Съвета на Европа „Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения. Одобрен от Конференцията на МНПО на заседанието ѝ на 1 октомври 2009 г. CONF/PLE(2009)CODE1. На адрес: [http://inforpass.eu/cause/images/11\\_Kodex\\_dobri\\_praktiki.pdf](http://inforpass.eu/cause/images/11_Kodex_dobri_praktiki.pdf)

### **– Партньорство в международното сътрудничество за развитие**

Съществуват значителни различия във видовете национални документи, които страните членки на ЕС разработват и приемат за работа с организации на гражданското общество, работещи в сферата на сътрудничеството за развитие. Например в Португалия съществува Харта за неправителствени организации за развитие, в Полша взаимодействието с граждански организации се засяга в многогодишните планове, съществуват отделни политики в Канада, стратегии в Германия, принципи в Швеция или насоки във Финландия. В някои случаи (като Нидерландия) такива политики изключват финансираня за застъпничество или лобиране.

Трябва да се отбележи обаче, че в някои от страните-членки на ОИСР/ КПР няма специфични политики за работа с гражданското общество или организации на гражданското общество. Сред тях са Унгария и САЩ, както и Норвегия. Норвежката агенция за развитие (Norad) не е оторизирана да създава такъв тип документи. Въпреки това Министерство на външните работи на Норвегия засяга партньорството с граждански организации в отделен документ<sup>1</sup>.

В България няма специално разработен политически документ, но в основните нормативни и стратегически документи е препоръчано сътрудничество с гражданските организации.

През 2007 г. Министерството на външните работи на Р България (МВНР) публикува един от първите документи, свързани с участието на България в политиката за международно сътрудничество за развитие<sup>2</sup>. В него бяха очертани задачите, принципите и приоритетите при реализация на българската политика за развитие. Още тогава беше посочено, че важен критерий за избор на приоритетни за страната партньори е наличието на политически, дипломатически, търговско-икономически и културни контакти. Това предполагаше, че от наша страна има стройна система на взаимодействие между различни секторни институции, така че да се формира единна политика за развитие.

На 1 август 2011 г. е прието Постановление № 234 за политиката на Република България на участие в международното сътрудничество за развитие. В него е записано, че българската политика на сътрудничество за развитие е неразделна част от външната политика на Република България и се осъществява в съответствие с общата политика на Европейския съюз в областта на сътрудничеството за развитие. В Постановлението многократно се препоръчва партньорство с гражданското общество.

Например:

- Конкретните задачи на политиката на развитие се определят чрез средносрочно планиране с участието на всички заинтересовани страни, включително гражданското общество. Чл. 4. (1)
- Предоставянето на помощ за развитие по регионална и двустранна линия включва наред с всичко друго, подкрепа за национални или международни неправителствени организации, работещи в областта на развитието. Чл. 5.(2)8
- Дейността по формирането на политиката на развитие се осъществява в партньорство с гражданското общество, местните власти и бизнеса в Република България. Чл. 8. (1)
- За участие в работата на Съвет „Международно сътрудничество за развитие и регионално сътрудничество“ във формат „Международно сътрудничество за развитие“ могат да се канят представители на структурите на гражданското общество, които имат интерес към политиката на развитие. Чл. 9.(4)

1. Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2017), Common Responsibility for Common Future: The Sustainable Development Goals and Norway's Development Policy

2. Bulgaria's Policy on Participation in International Development Cooperation, Concept paper, Sofia, 2007.

Министърът на външните работи ръководи дейностите по формирането и осъществяването на политиката на развитие. Министърът на външните работи се подпомага от Съвета „Международно сътрудничество за развитие и регионално сътрудничество“ с консултативни функции. Този съвет има за задача да подпомага МВНР при изготвянето на общите насоки за действие по линия на политиката за развитие.

При осъществяване на функциите си по отношение на политиката на развитие министърът на външните работи се подпомага от междуведомствената работна група „Политика на развитие“, която подпомага министъра на външните работи при осъществяването на оперативната координация с други министерства и ведомства по въпросите на политиката на развитие; съдейства за формулирането на национални позиции по въпроси на международното сътрудничество за развитие; съдейства за осигуряване на публична подкрепа за българската политика на развитие. В заседанията на работната група могат да участват представители на гражданското общество.

Предоставянето на българската помощ за развитие се извършва на базата на стратегически програми за помощта по страни партньори, средносрочни програми за помощ за развитие и хуманитарна помощ и годишни планове–графици. Тези насоки за действия пък следва да се въплътят в средносрочни програми за предоставяне на помощ за развитие. До този момент има приети три такива програми, в които са приоритизирани тематичните области и географски региони за предоставяне на българска помощ за развитие.

Към 2023 г. ключов документ за изпълнение на тази политика е Средносрочната програма за помощ за развитие и хуманитарна помощ на Република България за периода 2020–2024 г.<sup>3</sup>. Програмата е разработена в съответствие с Постановление № 234 на Министерски съвет от 1 август 2011 г.<sup>4</sup> и е в унисон с поетите ангажименти, произтичащи от членството на България в ЕС. Това се отнася по-конкретно до Европейския консенсус за развитие от 2017 г. и Европейския консенсус за хуманитарна помощ, и допринася за изпълнението на Дневния ред на ООН за устойчиво развитие и постигане на Целите на ООН за устойчиво развитие с хоризонт 2030 г. Програмата определя целите, принципите, географските и секторни приоритети на страната, както и инструментите за програмиране и управление на средствата за изпълнение на политиката за развитие.

В третата средносрочна програма е обърнато специално внимание на доброто управление и изграждането на гражданско общество в държавите, получатели на помощ за развитие от страна на България. За българските НПО се предвижда активно участие в популяризирането на изпълняваната от страната политика за развитие като неразделна част от външната политика на страната. Планирано е разработване на целева програма за глобално образование и повишаване на информираността, която „работи с организации на гражданското общество на местно и национално ниво за насърчаване на действията за отстояване на универсалните ценности на свободата, демокрацията и върховенството на закона и дава възможност на българската обществено-ност да даде положителен принос за глобалното развитие“.

### **– Препятствия пред пълноценно включване на гражданските организации**

Въпреки всичко записано в нормативната база на българското сътрудничество за развитие, различни административни проблеми възпрепятстват пълноценното включване на гражданските организации в процеса на изпълнение, като по този начин България не се възползва максимално от един изключително гъвкав канал за подпомагане на външната политика на страната. Включването на НПО в процесите на планиране, изпълнение и отчетност в политиката за развитие е начин за осигуряване на по-добра видимост, по-добро изпълнение и прозрачност.

3. Средносрочна програма за помощ за развитие и хуманитарна помощ на република България за периода 2020 г. – 2024 г

4. ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 234 на МС от 1.08.2011 г. за политиката на Република България на участие в международното сътрудничество за развитие

Съществуващата нормативна база, отнасяща се до политиката за развитие, не обслужва по максимално добър начин поставените пред държавата цели. Липсата на адекватна нормативна база директно влияе на капацитета на МВНР за ефикасно управление на дейностите в сферата на политиката за развитие. Това е свързано с недостатъчно развит капацитет за оценка и наблюдение на проектни предложения от целевите държави, а също и недостатъчно ефективна комуникация и координация между различни български институции, имащи отношение към политиката за развитие. Съществен недостатък е също така и липсата на механизми, които да включват неправителствени и бизнес организации. Добре планираните механизми за взаимодействие могат да преодолеят един от най-големите проблеми при взаимодействие с неправителствените и бизнес организации – този с изграждането на доверие между държавните институции и различни групи организации.

Разбирането за уникалната роля на гражданските и бизнес организации в политиката за развитие, може да допринесе за подобряване на нормативната база на България и така да допринесе за по-интензивно и ефективно сътрудничество.

### **- Българската платформа за международно развитие (БПМР)**

Естествен партньор на Министерство на външните работи в изпълнението на българската политика на международно сътрудничество за развитие е Българската платформа за международно развитие (БПМР), създадена по време на подготовката на Р България за членство в Европейския съюз.

През 2005 година започна обучение на български неправителствени организации по проект на австрийската организация ТРИАЛОГ и в рамките на чадърната организация на европейските РНПО – CONCORD. Най-напред неформална мрежа от неправителствени организации, имащи интерес към политиката за развитие или имащи опит в изпълнение на проекти в трети страни, взе участие в обучителни семинари. Проведени бяха и първите публични събития за представяне на същността на сътрудничеството за развитие и европейската политика. Първите контакти между представители на МВНР и неправителствени организации започнаха през 2006 г. и те имаха по-скоро опознавателен характер.

През 2009 г. 23 неправителствени организации официализираха партньорството си, създавайки Българската платформа за международно развитие (БПМР). Същата година БПМР стана член на CONCORD – европейска конфедерация устойчиво развитие и международно сътрудничество, обединяваща 58 организации с повече от 2500 членове. Към април 2023 г. БПМР има 15 редовни и 8 асоциирани организации.

Тематично организациите в БПМР работят по теми като образование, здравеопазване, предоставяне на социални грижи и услуги, опазване на околната среда, култура, равнопоставеност между мъже и жени, защита и промоция на човешки права и права на детето, иновации и местно развитие. Основни целеви групи на работата им са младежи, социално уязвими и маргинализирани общности, различни професионални групи.

Тези организации имат изградени партньорства най-често в страните от Западните Балкани и Черноморския регион, но също така в Централна Азия и някои страни от Субсахарска Африка. Тези контакти са изградени благодарение на изпълнението на проекти, а също и поради членството в други международни мрежи на неправителствени организации.

Членството на БПМР в Глобалната коалиция на борба с бедността е един от примерите за активно участие в глобални платформи. (Global Call to Action against Poverty – <https://gcap.global/>). Изпълнението на проекти за обучение на журналисти в един десетгодишен период на сътрудничество със силната глобална Група за правата на човека, разположена в Лондон е също пример за висока добавена стойност в дейността на платформата (Minority Rights Group – <https://minorityrights.org/new/>).

БПМР представлява разнообразни като цели и опит организации, със специфична тематична обвързаност и изградени партньорства в приоритетните за България държави. Това дава основание на МВНР през 2015 г. да сключи тригодишно Споразумение за сътрудничество с БПМР, което



цели най-вече обмен на информация, с оглед най-ефективно постигане на поставените цели и задачи пред българската политика за развитие. Освен това обаче, съществува пресечна точка между БПМР и МВНР, свързана с изпълнението на Целите за устойчиво развитие до 2030 г. и преди това с Целите на хилядолетието за развитие 2000–2015 г.

Именно това съвпадение – общ интерес за най-добро изпълнение на българската политика за развитие в унисон с Целите за устойчиво развитие/ Целите на хилядолетието за развитие на ООН – създава база за постоянно партньорство между МВНР и БПМР. И наистина, това е отразено още в ПМС 234 от 2011 г., а също и в настоящата Средносрочна програма 2020–2024 г. Това сътрудничество е предвидено да се случва по двустранна линия, като един от инструментите за предоставяне на помощ за развитие.

Изведените секторни и хоризонтални приоритети в Средносрочната програма 2020–2024 г. кореспондират почти изцяло с опита на членовете на БПМР. Освен това, в някои случаи има съвпадение не само между поставените приоритети и експертизата на членовете на БПМР, но и като опит в изпълнение на такива дейности в целевите държави. Така например една от организациите членуващи в БПМР (Българска асоциация по семейно планиране и сексуално здраве) е изпълнявала или изпълнява проекти, попадащи в секторен приоритет „Качествено здравеопазване“ в Сърбия, РС Македония, Босна и Херцеговина, Албания, Косово, Армения, Република Молдова. В същия секторен приоритет друга членуваща организация (Глобална инициатива в психиатрията – София) е изпълнявала проекти в Монголия, Сърбия, РС Македония. В секторен приоритет „Качествено образование“ фондация С.Е.Г.А. има опит в изпълнение на проекти в Косово и Сърбия. Тези примери са много и БПМР има база с данни с полето на експертиза на своите членове.

Въпреки това до момента няма инициатива, която да е била финансирана по линия на политиката за развитие на Р България. Двустранната помощ на България обикновено се канализира чрез посолствата, като местни граждански организации и институции кандидатстват директно за българска помощ за развитие. Понякога обаче кандидатстващите организации търсят съдействие от членове на БПМР за изпълнение на проектни дейности. В такива случаи се оказва, че МВНР не е използвал наличния в страната потенциал.

Следва да се обърне внимание и на възможността за изпълнение на проекти чрез възлагане на български граждански организации. Това представлява гъвкав инструмент за изпълнение на българската политика за развитие, особено в страни, където е възможно да съществуват конюнктурни пречки за действие или съществуват други съображения за такъв подход.

Във всички случаи е видно, че националните специфики определят и начина за партньорство с гражданското общество или с организации на гражданското общество. В някои случаи липсата на изрично изписан документ не означава, че липсва такова партньорство. В България например, партньорството с неправителствени организации е посочено и в ПМС 234, както и в Средносрочната програма за помощ за развитие и хуманитарна помощ на Република България за периода 2020–2024 г. , но това не означава реално включване на такива организации в процеса на изпълнение.

## Заключение

Конкретно за България се налага изводът, че правителственият сектор не вижда добавена стойност от участие на национални граждански организации в хода на изпълнение на националната политика на международно сътрудничество за развитие. И наистина, правната уредба в България, отнасяща се до политиката за развитие, реферира единствено към подзаконен нормативен акт (ПМС 234). Това само по себе си показва negliжиране от страна на българския законодател на тази политика. Подзаконният нормативен акт на практика поставя държавните служители в принципала за формиране на политиката за развитие в ситуация на ограничено действие. Ангажирането на национални организации в процеса на изпълнение е лимитирано, а участието в хода на планирането ѝ не е регламентирано. Това означава, че консултирането на Средносрочни програми, например, може да се случва според моментно решение. Това положение не е в интерес нито на държавните служители, работещи в сферата на политиката за развитие, нито на националните граждански организации. Това означава, че България има нужда от стабилно и осъвременено национално законодателство, уреждащо изобщо участието на страната в международното сътрудничество за развитие, както и взаимоотношенията между различните сектори и субекти.<sup>1</sup>

Резултатите от поредица проучвания на общественото мнение сочат, че в България подкрепата към политиката за развитие е с най-ниско ниво на подкрепа в целия ЕС. Това означава неразбиране на ползите за страната от такова участие – политически, икономически или културни. В този смисъл политиката за развитие се формализира и се свежда просто до ангажимент, произтичащ от членството на България в ЕС. Това може да доведе не само до демотивация, но и до неприемане и противопоставяне на политиката за развитие.

По тези причини е належащо приемането на закон, уреждащ политиката за развитие. Такъв закон ще допринесе за подобряване на капацитета на МВНР за координация и изпълнение и ще осигури възможност за наистина равностойно и съобразено с националните цели участие на България в международното сътрудничество за развитие. Необходимо е също така да бъде направен цялостен анализ за приноса на тази политика към външната политика на страната, включително и за индиректните и директни ползи в национален и глобален план. Ангажирането на законодателната власт може да се случи при ясна комуникация на очакваните резултати, а това естествено ще отреди и подобаващо място на националните граждански организации.

---

1. В нея е записано следното: За постигане на по-голяма ефективност на ОПР, България се нуждае от активизиране участието на неправителствения сектор и бизнеса в дейностите по помощ за развитие в съответствие с водещите световни добри практики. За тази цел е необходимо адаптиране на националната нормативна уредба, така че да насърчава участието на българския бизнес и на българските юридически лица с нестопанска цел.



