



ПРОБЛЕМИ НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ /ОНЦ/ В БЪЛГАРИЯ

*Анализ на информацията от проведени групови
дискусии*

Юни, 1997

СЪДЪРЖАНИЕ

1. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО	3
1.1 Основни цели.....	3
1.2 Изследователски метод.....	3
2. СОЦИАЛНИ НАГЛАСИ И ОТНОШЕНИЕ КЪМ ОНЦ.....	4
2.1 Отношение към ОНЦ.....	4
2.2 Представи за същността на ОНЦ.....	7
3. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ В ДЕЙНОСТТА НА НЕСТОПАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	9
4. ПРАВНО-НОРМАТИВНА УРЕДБА НА ОНЦ	15
4.1 Необходимост от нов Закон за организациите с нестопанска цел	15
4.2. Типове ОНЦ и особености в техния правен режим.....	19
5. ФИНАНСИРАНЕ И ДАНЪЧНА СРЕДА НА ДЕЙНОСТТА НА ОНЦ	24
6. ОСНОВНИ ИЗВОДИ	32

1. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

1.1 ОСНОВНИ ЦЕЛИ

Настоящото изследване е проведено като част от дългосрочната стратегия на Центъра за изследване на демокрацията за ангажиране с проблемите на “третия сектор” и активно насърчаване на неговото развитие и утвърждаване в България. То е елемент на изследователския проект “Създаване на благоприятна данъчна среда за организациите с нестопанска цел” и е осъществено от изследователския екип на Vitoshka Research. Основните цели на проведеното качествено изследване бяха:

- да се установят типичните социални нагласи към дейността на ОНЦ в България и утвърдените представи за тяхната същност и роля;
- да се идентифицират най-важните проблеми в дейността на ОНЦ, както и причините и основанията за тяхното възникване;
- да се анализира сегашната правно-нормативна уредба на дейността на ОНЦ и необходимостта от нов Закон за организациите с нестопанска цел;
- да се потърси спецификата на различните типове ОНЦ и възможните различия в правния режим, регулиращ тяхната дейност;
- да се установят алтернативните източници за финансиране на дейността на ОНЦ и се дискутира проблемът за осъществяването на стопанска дейност от ОНЦ;
- да се обсъди съществуващата система за данъчно облагане на ОНЦ и възможностите за създаване на по-благоприятна данъчна среда за тяхната дейност;

1.2 ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ МЕТОД

Изследването е реализирано чрез метода на дискусии във фокус-групи. Проведени са общо четири дискусии: три в София и една - в Пловдив. Дискусиите се проведоха в периода 12-15 май 1997г. Общият брой на респондентите беше 31 души. В дискусиите взеха участие:

1. Първа група /София/: експерти в областта на нестопанските организации /6 души/;
2. Втора група /София/: ръководители и представители на организации с нестопанска цел /10 души/;
3. Трета група /София/: граждани /9 души/;

4. Четвърта група /Пловдив/: експерти и ръководители на организации с нестопанска цел /6 души/.

Средната продължителност на една дискусия беше около 2 часа. Осъществени бяха аудиозаписи на всички дискусии, въз основа на които се подготвиха стенограми на обсъжданията. Модератор на проведените дискусии беше Андрей Нончев, Координатор на социологическата програма на Центъра за изследване на демокрацията.

2. СОЦИАЛНИ НАГЛАСИ И ОТНОШЕНИЕ КЪМ ОНЦ

В последните седем години на радикално трансформиране на обществено-политическите и икономическите отношения в България отчетливо се откроява постепенното формиране на основните структури на съвременното гражданско общество. Важно място в този процес има и развитието на т.нар. “трети сектор” на обществения живот, който се формира редом с “държавния сектор” и “частния стопански сектор”. Броят на организациите с нестопанска цел нарасна чувствително и вече надхвърля 4000. Динамичното развитие на “третия сектор”, обаче, е твърде противоречиво, съпътствано е от сериозни проблеми и предизвиква нееднозначна обществена оценка. Все още в общественото съзнание битуват различни представи за природата, целите и значението на организациите с нестопанска цел. Индикатор за това е и многообразието от термини, които се използват за обозначаване на организациите в третия сектор - нестопански организации, неправителствени организации, граждански сдружения, организации с идеална цел и т.н. Във връзка с това първата цел на проведените дискусии беше ориентирана към установяване на типичните нагласи към дейността на ОНЦ и разпространените представи за тяхната същност и обществено значение.

2.1 ОТНОШЕНИЕ КЪМ ОНЦ

Проведените дискусии очертаха една противоречива и нееднозначна картина на отношението към нестопанските организации в България. Най-общото впечатление е, че по принцип се изразява одобрение към развитието на “третия сектор” в България и това се възприема като естествен процес на приобщаване към стандартите на демократичното модерно гражданско общество. Тяхното присъствие в обществения живот се разглежда като следствие на свободната инициатива на гражданите, която може да изпълни позитивни обществени функции в няколко основи на правления:

1. Дава се възможност на гражданите за свободно асоцииране за защита на техните интереси.
2. Мобилизират гражданската енергия за решаване на важни обществени проблеми и постигане на значими социални цели.
3. Подпомагат развитието на такива обществени сфери /образование, социална защита, екология, здравеопазване, култура и др./, които се срещат със сериозни трудности в условията на икономическа криза.
4. Поемат изпълнението на социални функции, които държавата не може да изпълнява ефективно.
5. Съдействат за привличане на финансови средства в страната от чуждестранни източници и тяхното ефективно използване.
6. Предоставят допълнителни възможности за професионална релазация и създават нови работни места.
7. Налагат нови социални практики и стандарти на демократичното общество, изпълнявайки и контролни, и предупредителни, и корективни функции по отношение на държавния и частностопанския сектор.

В същото време, при конкретната оценка на дейността на ОНЦ в България се изразяват и сериозни опасения относно техните действителни цели и функции. Доминира впечатлението, че общественото мнение е все още скептично, а в някои случаи и негативно настроено, към нестопанските организации. Основният източник на съществуващото недоверие са получените широка обществена разгласа опити да се използва "прикритието" на нестопанската организация за осъществяване на нерегламентирана стопанска дейност. Както се изрази един от участниците в дискусиите:

"...най-лошото е, поне засега се получава така, че покрай Иван някои хора намразват и Свети Иван. Тоест покрай една организация, която уж принадлежи към т.нар. трети сектор, а всъщност тича през закона, много често общественото мнение бързо реагира и негативизмът се пренася тотално към целия трети сектор." /мъж, София/

В много от изказванията на респондентите проличаваше открито или неявното убеждение, че "под формата на "идеална цел" се направиха много стопански фирми, обърнаха се много пари". Показателно е шеговитото определение на една от участничките в дискусиите на понятието "организация с нестопанска цел": "Организации, които внасят уиски и цигари, без да плащат мита". Този стереотип изглежда доста устойчив в масовото съзнание, въпреки че в последните години мащабите на подобна практика, по думите и на самите участници, бяха значително ограничени.

Друг тип негативни нагласи е свързан със специфичния предмет на дейност на някои ОНЦ. Най-чувствително е общественото мнение към определен вид религиозни организации.

“Аз съм много скептичен и много предпазлив по отношение на благотворителни организации, които са инспирирани от някакви религиозни учения и движения” /мъж, София/.

Съществуват и опасенията, че чрез нестопанските организации може да се осъществява чуждо влияние в политическия живот на страната, да се дестабилизира държавните институции и да се застрашат националните интереси. В най-чист вид това становище беше изразено по следния начин:

“Една фондация събира млади, свежи глави, праща ги в чужбина, обучава ги, след това ги разставя на достатъчно добри постове... Оттам на та̀тк следващата стъпка към дестабилизиране на държавна структура или на едно общество е много малка” /мъж, София/.

Към този най-радикален начин на възприемане на потенциалните опасности, с които се асоциира третия сектор, се отнасят и изразените становища за потенциалните връзки на някои нестопански организации със *“сивата икономика”, “мафията”, “политическия тероризъм”*. Разбира се, тези оценки са твърде крайни, не се споделят от мнозинството респонденти, но тяхното присъствие в масовото съзнание не може да се игнорира. Показателно е, че подобни тези се основават и на личния опит от ангажирането с ОНЦ на отделни участници в дискусии *“той не преследва идеалната цел,... а преследва престъпни цели за лично или друго благодетелстване”*. Споделеният конкретен случай е наистина драстичен, защото опитите да бъдат разкрити незаконите действия са били с илово пресечени.

“Съдията, който щеше да ги уличи, умря и аз зарязах всичко, защото предпочитам да съм жива.” /жена, бивш прокурор, София/

Усещането за недоверие към нестопанските организации се споделя и от техните ръководители. Според тях отношението към третия сектор е подозрително *“много от хората смятат, че това е начин за печелене на пари”* /или в най-добрия случай - индиферентно. Аналогично е и преобладаващото отношение на стопанския сектор към ОНЦ, които се възприемат като на трапници - само *“искат пари”*. В повечето случаи когато става дума за легални отношения *“бизнесът изобщо не обръща внимание на нестопанските организации, защото той няма полза от тях”*. Само една малка част от населението и стопанските организации са ангажирани с дейността и проблемите на третия сектор. Мнозинството от респондентите споделя убеждението, че този сектор е все още слабо развит в България. Неговият

авторитет е все още нисък, а публичният му образ е неясен и противоречив. Тази констатация се потвърждава и от изразените представи на участниците в дискусиата за същността на организациите с нестопанска цел.

2.2 ПРЕДСТАВИ ЗА СЪЩНОСТТА НА ОНЦ

В хода на дискусиите на респондентите беше предложено да споделят своето разбиране за съдържанието на понятието “организации с нестопанска цел” и неговия обхват. Въпреки голямото разнообразие на изразените мнения, се идентифицират няколко типични подхода при дефинирането на това понятие, които условно могат да се определят така:

1. Юридически подход

Този тип определения се даваха предимно от експертите-юристи и някои ръководители на нестопански организации. Предлаганите дефиниции са близки до съществуващите юридически формулировки и акцентират върху правната същност на понятието “организации с нестопанска цел”, като на пример:

“Това е, първо, юридическо лице, което си поставя определени цели от социален, хуманитарен тип... в извънтърговската сфера и чиято дейност не е подчинена на преследването на печалба” /жена, експерт-юрист, София/

Интересно е, че дори и в групите на експертите и ръководителите на ОНЦ този тип определения бяха по-скоро изключение. Нещо повече, очерта се и една “антилегалистка” ориентация при изясняването на съдържанието на понятието “организация с нестопанска цел”.

“...то /юридическото определение/ е безсмислено от социална гледна точка. Тоест то обслужва гилдията на юристите да дефинират по някакъв начин тези организации, но не обслужва самите организации” /мъж, психолог, София/

Аргументацията на тази гледна точка произтича от невъзможността на юридическите дефиниции да отразят специфичната социална и психологическа природа на този тип организации. Вторият подход е ориентиран именно в това направление.

2. Социално-психологически подход

Основният акцент в този случай се поставя върху свободния и доброволен характер на сдружаването на лица, които имат

обща цели и интереси. Това обикновено са хора съмишленици, които търсят ефективни форми и средства за постигане на своите цели. Типичен пример за такъв определение е:

“...това са предимно доброволно събрани хора, единомислещи... събрали се да подпомогнат някаква дейност” /жена, София/

В тези дефиниции като правило присъства и разбирането, че общите цели и интереси би трябвало да имат *“обществено значим”, “идеален”, “нетърговски характер”*. Тези уточнения естествено преминават в един друг план на тълкуване на ОНЦ.

3. Предметно-съдържателен подход

В този случай съдържанието на понятието се изяснява чрез описание на специфичния характер на дейностите и преследваните цели от нестопанските организации. Презумпцията е, че *“дълбоките мотиви са много различни при създаването на едни или други организации”* и общото понятие не може да разкрие тяхната специфика и действителна природа. Това обяснява и многообразието от термини, които в една или друга степен са придобили гражданственост: *“трети сектор”, “нестопански организации”, “неправителствени организации”, “граждански сдружения”* и т.н.

Направени бяха и опити да се разграничи съдържанието на някои от използваните термини. Например, **“неправителствените организации”** се свързват с *“организации, които имат предмет на дейност нещо близо, гравитиращо към държавната политика, но се реализира с недържавни средства”*. Що се отнася до **“организациите с нестопанска цел”** те представляват *“...форми на сдружаване на хора за реализиране на някакви общи цели, общи интереси, които са извън търговски оборот” /жена, социолог, София/*. Най-важната характеристика на последния тип организации, според мнозинството участници в дискусиите е, че *“те не работят за печалба”*.

При този подход веднага се появява и проблемът за предметния обхват на ОНЦ - кои организации се включват в третия сектор. Идентифицират се няколко гранични и спорни случаи: организациите в политическата и религиозната сфера, синдикатите, браншовите съюзи, бюджетни организации с нестопанска цел /научни и културни институти/. Интересно е, на пример, становището, че на национално равнище синдикатите по-скоро се възприемат като държавни структури, докато на равнище “стопанска организация” имат характер на граждански професионални сдружения. Като цяло доминира усещането, че липсва понятийна яснота в тази сфера дори и сред хора, пряко ангажирани с проблемите на третия сектор - *“те първа ще се*

уточнява терминологията”, “всичко, което в момента става, търси своята идентичност”.

4. Функционален подход

Тази ориентация беше засегната само от трима участници в дискусиите и засяга преди всичко социалните функции на нестопанските организации. От една страна, те се разглеждат като *“някаква форма на саморегулационни процеси в обществото”*. От друга страна, тяхното развитие се проявява и като *“един фин, елегантен начин на приватизация на държавния сектор, т.е. на раздържавяване”*. Част от функциите изпълнявани от държавата постепенно се преливат към третия сектор. Това създава и силни индивидуални икономически стимули, както и нови възможности за професионална реализация. Посочен беше примерът с държавни научно-изследователски организации, чиято дейност и научен потенциал се пренасочват към организации с нестопанска цел. Този процес се възприема позитивно и се разглежда като перспективно направление за развитие на третия сектор.

Анализирайки различните подходи за осмисляне съдържанието и обхвата на третия сектор, могат да се очертаят най-съществени характеристики на организациите с нестопанска цел с по р е д у ч а с т н и ц и т е в г р у п о в и т е д и с к у с и и:

- до б р о в о л н о с т и с в о б о д а н а с д р у ж а в а н е ;
- ю р и д и ч е с к а л е г и т и м н о с т к а т о с а м о с т о я т е л н и п р а в н и с у б е к т и ;
- н е п р е с л е д в а т п е ч а л б а ;
- и з в ъ р ш в а т д е й н о с т в н е д ъ р ж а в н а т а и н е т ъ р г о в с к а т а с ф е р и ;
- з а щ и т а в а т о б щ и т е и н т е р е с и н а с в о и т е ч л е н о в е и / и л и р е ш а в а т о б щ е с т в е н о - з н а ч и м и п р о б л е м и ;
- д о п ъ л в а т и / и л и и з з е м а т н я к о и д ъ р ж а в н и ф у н к ц и и , к а т о в с ъ щ о т о в р е м е с л у ж а т и к а т о о б щ е с т в е н к о р е к т и в .

3. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ В ДЕЙНОСТТА НА НЕСТОПАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

В хода на дискусиите беше идентифициран и един широк кръг от проблеми, които затрудняват дейността на нестопанските организации. Те могат да бъдат систематизирани в няколко основни групи.

Остаряла законова уредба на дейността на ОНЦ

Неколкократно беше споменавано, че действащата нормативна уредба за дейността на нестопанските организации не

съответства на съвременните изисквания и условия за ефективно функциониране на ОНЦ. Типичен израз на това становище е следното мнение:

“Това, което е в Закона за лицата и семейството, са много стари разпоредби. Днешното развитие на тези обществени организации изобщо не може адекватно да реагира на това, което се търси.” /мъж, правен експерт, Пловдив/

Посочени бяха и някои конкретни примери на законови формулировки, които не съответстват на съвременните условия, на пример:

“Толкова е остарял законът - постановката, че фондациите се ръководят от министерствата или че собствеността и имуществото на нестопанските организации се дава на държавата - това е безумие” /жена, експерт, София/

Констатира се, че и цялата процедура по регистрацията на една организация с нестопанска цел е *“много мудна”* и може да бъде облекчена и ускорена.

Противоречивост и субективизъм в съдебната практика

Един от най-важните проблеми на ОНЦ, идентифициран и от ръководителите на нестопански организации, и от експертите е противоречивата съдебна практика. Тя до голяма степен се свързва и с несъвършенствата и празнотите в законовата уредба.

“...при нас липсата на регламентация води до произвол на съдебната администрация, на данъчната и изпълнителната власт. Тоест във всеки момент един държавен орган може да прецени дали съответното сдружение с нестопанска цел функционира правилно, да коментира дейността му - дали е стопанска или нестопанска.” /експерт, София/

Това впечатление се потвърждава и от личния опит на някои от участниците в дискусията. Най-характерният пример, споменаван неколкратно, се отнася до изискванията, предявявани от съдилищата към документите на ОНЦ за регистрация *“районните съдилища нямат унифицирани изисквания за регистрацията на организациите с идеална цел”*. Констатира се, че въпреки липсата на законова забрана, съдиите избягват да регистрират ОНЦ, ако в устава им е посочено, че ще извършват някаква стопанска дейност, която ще подпомага реализирането на целите на организацията:

“Прави ми впечатление, че различните съдилища имат различни критерии и изисквания с пряко до документите, които се изискват за

регистрация на организациите. Някои изискват сега свидетелства за съдимост, други изобщо не изискват. В София на пример разрешават в устава да бъде включена стопанска дейност, а тук в Пловдив - бягат.” /мъж, председател на Управителен съвет на ОНЦ, Пловдив/

Неясен и ограничаващ дейността им данъчен режим

Възможността за субективни тълкувания и противоречива практика според респондентите, се проявява и по отношение на счетоводната отчетност и данъчното облагане на ОНЦ. Липсата на ясни разпоредби не само води до сериозни затруднения в тяхната дейност, но и създава предпоставки за различни форми на “заобикаляне на закона”.

“Всеки, който работи в такава организация, особено счетоводител, винаги е на нокти, под натиск и в стрес как да се отчита и кое как да формира” /експерт, София/

“...в една неуредена законова ситуация, очевидно трябва да се използват всички възможни вратички и всички ние го правим, естествено” /мъж, ръководител на ОНЦ, София/

Конкретните форми за “намиране на вратички” са разнообразни и някои от тях бяха споменати в хода на дискусиите: регистриране на търговски дружества от ОНЦ, отчитане на нулеви разходи пред данъчните власти, откриване на лични банкови сметки и др.

“Сега в момента търсим различни варианти и сме принудени да регистрираме ООД - и ще го регистрираме, даже сега се колебаем дали да не отидем и на читалище. Ето, усложняват ни дейността и вместо да търсим как да си развиваме дейността, търсим какви вратички да намерим.” /мъж, ръководител на ОНЦ, Пловдив/

Като особено съществен проблем се откри практичното отъждествяване на дейността на нестопанските организации и търговските дружества - “при реализиране на дейност с идеална цел, нас ни слагат редом със стопанските организации”. Тази констатация се отнася преди всичко до воденето на счетоводство и данъчния режим на нестопанските организации.

“Най-често проблемите, с които се сблъскваме, са свързани с това, че няма никаква уредба при осчетоводяването на документите и при данъчното отчитане на организацията. Навсякъде ни третират като бизнес-организация... без да ни разграничават от тези организации, които са регистрирани по Търговския закон.” /жена, представител на екологична организация, Пловдив/

За трудно са мо финансиране на нестопанските организации

Все по-отчетливо пред нестопанските организации изниква проблемът за финансирането на тяхната дейност, което в много случаи е въпрос за оцеляване на организацията. За двама от ръководителите на ОНЦ осигуряването на самоиздръжката на ОНЦ се очертава като най-съществен проблем *“не възможно е дори да се съществува на базата на сегашната уредба”*. Едно от конкретно посочените затруднения е режимът за признаване на режимните разноси.

“В тежките икономически условия, в които сме поставени, ние сме задължени да покриваме режимни разноси по поддръжка наравно с всички останали фирми, които са с някаква стопанска дейност.” /жена, председател на гражданско сдружение, София/

Изразяват се опасения, че използваните понастоящем основни източници на финансиране не могат да осигурят трайна и по-сигурна перспектива на нестопанските организации. Най-значим финансов ресурс за ОНЦ в момента, според мнозинството респонденти, се осигурява от реализацията на конкретни проекти.

“И единствено на настоящия етап остана проектната политика, но тя е до време. Колкото и да подпомага сега, може би ще има един период от 5-10 години, но до кога?” /мъж, ръководител на ОНЦ, Пловдив/

В този аспект като най-важен приоритет се очертава създаването на подходяща правна и икономическа среда за пълноценното използване на целия сектор от възможни източници на доходи за нестопанските организации - *“от централния бюджет, от местните бюджети, от специализирани национални и местни фондове, от различни регионални, национални и международни проекти”*. Важна роля в това отношение би имало и създаването на благоприятна данъчна среда за привличането на средства от стопанския сектор и частни лица. Липсата на достатъчно привлекателни данъчни преференции за дарителите се посочва почти единодушно като една от най-сериозните трудности пред нестопанските организации.

“Трябва ни нормална среда, бизнес среда със спонсорство, за да съществуваме” /ръководител на ОНЦ, София/

Поставя се и проблемът за възникването на определена зависимост на нестопанските организации от големите спонсори, което актуализира необходимостта от стимулиране на алтернативните начини за финансиране на третия сектор.

“Това ги прави зависими както от няколко донора, които се управляват от “Демократична мрежа”, “Отворено общество” и още няколко, в някаква степен ги прави зависими и от държавата” /експерт в ОНЦ, София/.

Не преодолени социални предрасъдци и негативизъм към ОНЦ

Част от проблемите на нестопанските организации произтичат от проявяващото се неразбиране към тяхната специфична природа и цели, както и все още съществуващите скептицизъм и негативизъм към дейността им *“средата никак не е добра за неправителствения сектор”*. Такова отношение, според участниците в дискусиите, се открива и сред широката общественост, и в бизнес-средите, и сред представители на държавната администрация.

“Всеки един българин смята, че това е една далавера. А там, където не е било далавера - нищо не е станало; а там, където нещо е станало, парите идват по проекти отвън и не е много ясно какво се цели с тези проекти.” /жена, адвокат, София/.

Особено се подчертава недостатъчното взаимодействие, слабото развитие на отношенията и дори противопоставянето между нестопанските организации и органите на държавната и местната власт.

“Досега бяхме в един етап, в който горе-долу се разбираше под “неправителствени” - “антиправителствени”. Това в никакъв случай не бива да продължава” /жена, ръководител на социална организация, София/

Описани бяха и конкретни случаи, когато граждани са срещали сериозни пречки от страна на държавни органи при опитите им да потърсят сътрудничество между тях и ОНЦ. Характерен е следният случай:

“Преди години няколко пъти се опитвах в квартала да направя една обществена организация, чисто квартална, за решаване проблемите на квартала. Не мога да ви опиша какъв отпор срещнах от страна на местните власти, кметството, по отношение на едно елементарно помещение. Презумпцията е: ти какво, ще събираш народа срещу нас?” /жена, София/

Признава се, че в определена степен негативното отношение към ОНЦ има обективни основания в опитите за злоупотреби със специфичния статут на нестопанските организации. В този

с мисъл сериозен проблем, според някои от респондентите, е слабият контрол, който се упражнява от упълномощените органи.

“Ако прокуратурата си вършеше работата - аз понеже съм бивш прокурор и напуснах поради това, че прокуратурата не си вършеше работата, тя всеки ден трябваше да образува не дела срещу журналисти,... а да образува десетки дела въз основа на публикации във вестници.” /Же на, бивш прокурор, София/

В това отношение се предлагат и други начини за ограничаване на евентуални злоупотреби от страна на недобросъвестни нестопански организации. Една от възможните стъпки в тази насока, според участващ в дискусията експерт-юрист, може да бъде изискването определени стопански дейности /на пример, внос и износ или търговия с алкохол и цигари/ да се извършват само от търговски дружества, регистрирани по Търговския закон.

Преференциално отношение и привилегированост на отделни ОНЦ

В някои изказвания бяха споменати случаи на неравносечно отношение към нестопанските организации. Тези примери се отнасят както до преференциалното финансиране на отделни организации, така и до получаването на специфични правомощия от определени ОНЦ /Съюз на българските фондации и сдружения, Българска индустриална камара и др./.

“Аз на пример забелязвам, че има една тенденция да се третира Българската търговско-промишлена палата и на законодателно ниво, преференциално... продължава на ниво актове на Министерски съвет да се дават редица привилегии на Търговско-промишлената палата.” /експерт, София/

Като причини за това явление се споменават както неизяснените отношения между “третия сектор”, държавата и бизнеса, така и липсата на ясни и прозрачни процедури за финансиране на нестопанските организации. Въпреки че пълната равнопоставеност на нестопанските организации се счита за абсурдна, то все пак се настоява за по-ясни правила, възможности за равностойна конкуренция и премахване на изкуствените административни и монополни бариери в достъпа до ресурси.

“Може би това би трябвало да се регламентира по някакъв начин - повече възможности за равнопоставеност на организациите, на

контактите, на достъпа до информация.” /жена, член на ОНЦ, София/

Трябва да се има предвид, че частично тези настроения са продукт и на лична неудовлетвореност при получаване на отказ за финансиране на отделни проекти *“също имам много мнение за някои от разпределенията, за някои от конкурсите... Примерно имаме неудовлетвореност към тази програма “Демократична мрежа”/или институционална ангажираност на отделни участници с интересите на определени нестопански организации. Бяха посочени и обратни положителни примери /Фондация “Отворено общество”/, в които е оказано съдействие на абсолютно “не привилегировани” хора и организации.*

4. ПРАВНО-НОРМАТИВНА УРЕДБА НА ОНЦ

Една от най-важните теми в проведените дискусии беше свързана с правния режим на дейността на ОНЦ и необходимите промени на съществуващата правна уредба. Преди четири години група от специалисти към Центъра за изследване на демокрацията започва разработването на законопроект за организациите с нестопанска цел. Законопроектът е обсъждан многократно на различни форуми от български и международни експерти. Изградена е и работна група към Министерството на правосъдието, която да подготви окончателния вариант на законопроекта. Освен това се обсъждат и някои промени в режима на данъчното облагане на организациите с нестопанска цел. Във връзка с тази дейност участниците в дискусиата бяха помолени да изразят мнението си по някои основни идеи, залегнали в предлаганите изменения в правната уредба на дейността на “третия сектор”.

4.1 НЕОБХОДИМОСТ ОТ НОВ ЗАКОН ЗА ОРГАНИЗАЦИИТЕ С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ

Въпросът за необходимостта от приемането на нов Закон за организациите с нестопанска цел бе един от предизвикателите нееднозначни отговори. Като цяло преобладава мнението, че подобен закон е навременен и необходим. Същото време някои респонденти изразяват становището, че по принцип третият сектор не се нуждае от стриктна законова регламентация. Трета алтернатива е усъвършенстването на съществуващата законодателна уредба. Анализът на аргументацията на тези три принципни подхода може да разкрие по-детайлно съществуващите нагласи и очаквания към дейността на нестопанските организации и нейната правна регламентация.

1. Мотивите за приемането на нов Закон за организациите с нестопанска цел най-често произтичат от възникнали практически проблеми и затруднения за дейността на ОНЦ. Те имат различен произход и някои от най-съществените вече бяха разглеждани.

Съществуващата законова уредба на дейността на нестопанските организации /има се предвид най-вече Законът за лицата и семействата от 1949г./ е остаряла. Този закон е органически свързан с една система на социални отношения, които вече са съществено променени. Това не само затруднява работата на ОНЦ, но създава и предпоставки за злоупотреби, които са реален социален факт.

“Ако в бъдещото законодателство тези неща не се регламентират, нестопанската организация ще търси обходните пътища.” /мъж, ръководител на ОНЦ, София/

Посочени бяха и някои по-конкретни недостатъци, празноти и неясни разпоредби в действащия закон:

а/ неясност на съдържанието на понятието “нестопанска организация”;

б/ усложнени, непълни и необосновано тежки и мудни процедури за създаването и вписването на ОНЦ /*“това, което разполагаме като правна основа за възникването, за регистрацията... е крайно недостатъчно”/*;

в/ липса на ясни правила за управлението и разходването на имуществото на нестопанските организации;

г/ отсъствие на правна регламентация на взаимоотношенията на нестопанските организации с държавните институции;

д/ липса на ефективна демократична система за контрол, осигуряване на законност и гаранции, че ОНЦ няма да злоупотребяват с общественото доверие и обществени средства;

е/ липса на уредба относно ликвидацията и несъстоятелността на ОНЦ и “одръжавянето” на имуществото на прекратени нестопански организации /*“ако по някакви причини сдружението се разтуря, излиза, че държавата ще вземе нашия труд, който е акумулиран в имуществото”/*.

Изразено бе и мнението, че наличието на Закон за ОНЦ ще защити по-добре интересите на нестопанските организации и ще ги предпази от субективизъм и произволни тълкувания на съдебни, данъчни и административни държавни органи. Това би дало по-голяма свобода и сигурност при функционирането на тези организации. Подчертава се и спецификата на “третия сектор”, която не може да бъде уловена от общия правен режим.

“Попадайки в общото законодателство, не правителственият сектор коренно се различава от него” /жена, експерт, София/

Участниците в дискусиите обвързаха евентуалното приемане на нов Закон за ОНЦ и с някои необходими изменения на други икономически закони: Законът за данъка върху печалбата, Законът за местните данъци и такси, Законът за данъка върху общия доход, Законът за данъка върху добавената стойност, Законът за счетоводство. Изразено бе становището, че създаването на модерна и икономически рационална данъчна уредба, регулираща дейността на ОНЦ трябва да почива на съвременни общи гражданско-правни принципи. Този общ правен режим на нестопанските организации е целесъобразно да се регламентира в един закон.

“Аз считам, че една добра кодификация на един законов акт би трябвало да е в един акт.” /мъж, адвокат, София/

В едно от изказванията бе обърнато внимание, че наличието на Закон за ОНЦ би спомогнало за увеличаване на доверието в нестопанските организации и ограничаване на опасенията от злоупотреби.

2. Привържениците на втората алтернатива - принципен отказ от нова законова регламентация на ОНЦ, въпреки че не доминираха в дискусиата, доста точно категорично отстояваха своята гледна точка. Най-важният аргумент в защита на този възглед бе, че един цялостен и общ закон би ограничил възможността за свободно сдружаване и проява на гражданска инициатива и прекалено би формализирал и бюрократизирал тяхната дейност.

“Мен ме е страх, когато абсолютно всичко започне да се регулира със закони в тази държава, особено когато се отнася до гражданското общество. Когато и гражданското общество го сложим в рамката на някакъв закон и стане вече част от държавата като институция, вече започва да става страшно.” /жена, представител на фондация, София/

Сериозни опасения се изразяват, че “третият сектор” е много хетерогенен и опитите той да се регламентира с един общ закон биха вкарали дейността на нестопанските организации в “прокрустово ложе”. Той би увеличил и тенденциите към бюрократизиране на сектора.

“В момента вече има неколкостотин чиновника в този сектор... Те станаха като държавните, защото една формална система става такава, ако ще да е замислена с прекрасни идеи” /мъж, експерт, София/

Друга линия на аргументация срещу приемането на нов Закон за ОНЦ е свързана със съмненията, че той може да послужи за *“измиване на ръцете”*. Според някои респонденти подготвяката на такъв закон е продиктувана преди всичко от практическите проблеми в дейността на нестопанските организации, а социалната практика е твърде противоречива и не винаги законосъобразна.

“...не е тайна, че много от тези организации просто се правят като едни скрити форми за осъществяване на дейност и за реализиране в края на краищата на печалба” /жена, експерт в синдикална организация, София/

Това може да породи *“опорочаване на правната уредба...”, т.е. да се намира законовата рамка на нещо, което до голяма степен е в съответствие със същността на тези организации.* В този случай явно се проявява утвърдилото се в общественото съзнание недоверие към нестопанските организации. Подобна нагласа се стимулира и от опасенията за легализиране на незаконна дейност, която е в разрез с природата на организациите с идеална цел.

3. При третия компромисен подход се признава нуждата от известни промени в законовата уредба на ОНЦ, но това не се възприема като важен приоритет и се поставя под съмнение необходимостта от изцяло нов закон. Решенията се търсят в рамките на осъвременяването на Закона за лицата и семействата. Типично е следното мнение:

“Не е необходимо да има нов закон. Защото не трябва да утежняваме Парламента и с такива ангажименти. Достатъчно е главата, която е за такива неперсонифицирани юридически лица да бъде изработена детайлно” /мъж, експерт, Пловдив/

Изтъква се и друг аргумент. Икономическата и социално-политическата ситуация в България е все още твърде динамична и неустановена. Редица социални отношения имат неизбистрен и противоречив характер. В този смисъл минималното законово регулиране има и добри страни. От една страна, то дава възможност за естествено утвърждаване на нови социални практики и форми на сдружаване, създавайки някои общо приемани правила и норми на поведение. От друга страна, не се ограничава нормативно дейността на нестопанските организации и не е необходима честа смяна на законовите разпоредби.

“Сегашното законодателство е много мизерно. Това има и хубави, и лоши страни, т.е. може да се тълкува много разширително от прокурори, съдии, а те могат да провокират нови неща, без да е достатъчно добре регламентирано това.

Заедно с това могат да правят много неща, ако не ги спрат да ги правят. В този смисъл това е една игра с много малко правила, с всичките плюсове и минуси от това” /мъж, експерт, София/

В рамките на този подход се застъпва позицията, че ако се приема нова правна уредба за дейността на нестопанските организации, тя трябва да има характер на “минимален стандарт”, който преди всичко кодифицира спонтанно възникналите поделени правила и норми на поведение и отношения в третия сектор. Отхвърля се този тип държавност, който блокира инициативата и предприемчивостта и ги вкарва в схеми, удобни за управление, но социално безсмислени или поне - не ефективни.

Като цяло, дори и когато се приема необходимостта от приемането на нов Закон за ОНЦ, той преди всичко се схваща като регламентиращ най-важните общи правила за функциониране на нестопанските организации и защита на обществения интерес. Търси се баланс между крайностите: от една страна, свръхрегламентация, бюрократизиране и пълен административен контрол, а от друга - липса на гаранции срещу злоупотреби и използване на нестопанските организации като прикритие на незаконна дейност.

“Виждам опасности в две посоки. Първата посока е да продължават тези крамоли, срещу които никой не реагира - читалище “Славянска беседа” да стане бинго-зала... Другата посока е когато държавата реши да контролира това, да създаде една администрация, която да спре градивността на тези организации.” /мъж, адвокат, София/

Общото впечатление е, че идеята за нов Закон за ОНЦ по принцип се възприема положително, ако той не ограничава и не регламентира самоцелно дейността на многообразните видове нестопански организации с оглед на управленски и административни удобства, а има за цел да ги стимулира и осигури благоприятна социална и икономическа среда за тяхната дейност.

“Струва ми се, че целта на някаква регламентация- финансова, административна, правна... е да стимулира ефективно използване на съществуващите човешки, информационни, материални ресурси... Тоест законодателството не трябва да спира, а трябва да стимулира” /мъж, експерт, София/

4.2. ТИПОВЕ ОНЦ И ОСОБЕНОСТИ В ТЕХНИЯ ПРАВЕН РЕЖИМ

Въпросът за голямото разнообразие от различни типове и форми на нестопански организации предизвиква предлагането на алтернативни варианти на техния правен режим. Очертаха се

няколко принципни подхода за търсене на нормативно решение на този проблем.

Най-радикално е мнението, че в настоящия етап не е възможно и не е необходимо да се приема каквато и да било нова правна рамка за дейността на организациите от “третия сектор”. Това би поставило ненужни ограничения пред тяхната дейност, защото не би могло да се отчете спецификата на отделните видове ОНЦ.

“Мисля, че амбицията на този етап да се опише правно третия сектор по-скоро би му навредила поради това, че ще има много силен легалистичен момент, несъобразявайки се с огромното разнобразие.” /мъж, експерт в ОНЦ, София/

По-умерено е становището, че ако се пристъпи към някаква нова нормативна уредба, то това не би могло “да бъде уредено с един цялостен закон”. Предлагат се и варианти, при които могат да се приемат отделни закони за качествено различните типове нестопански организации /Например, Закон за синдикалните организации, Закон за търговско-промишлените палати, Закон за благотворителните организации и др./ . Привеждат се примери от световната практика, чрез които се отстоява идеята за диференцирана правна уредба.

“Никъде по света този сектор в този си вид не е регламентиран така. Има регламентиран негов парчета. Общо взето се върви от едни чисто благотворителни организации, които събират помощи за бедни. Минава се през различни закони за църкви, за синдикати - това е втората вълна. И последните закони регламентират по-скоро данъчната уредба. Но те са тясно специализирани. Тоест няма никакъв общ закон за третия сектор.” /мъж, психолог, София/

Най-много привърженици все пак има тезата, че е необходим един общ закон за нестопанските организации, който обаче трябва да урежда само най-съществените принципи и правила на тяхната дейност. В никакъв случай не бива да се правят опити той да регламентира подробно “третия сектор” и да налага изкуствени ограничения.

В много от изказванията се прокарваха разнообразни разграничения между нестопанските организации, основаващи се на специфични критерии. Според респондентите, характерните особености на различните организации би трябвало да се вземат предвид дори и ако се приеме идеята за един общ Закон за ОНЦ. Най-категорично е настояването да се разграничи прецизно правния режим на фондациите от този на гражданските дружения.

“Ако има разграничение, законът ясно трябва да каже кое ще бъде фондация, кое - сдружение, кое - асоциация” /жена, председател на ОНЦ, Пловдив/

Посочват се и някои конкретни параметри, при които трябва да се диференцира правния режим на фондациите и сдруженията: условия за регистрация /на пример, изисквания за размер на дарението, с което тя се учредява/, начин на управление, система за контрол. В този контекст се прави, на пример, разграничение между “пасивни” /преди всичко финансиращи третия сектор фондации, които не реализират друга собствена дейност/ и “активни” /които осъществяват специфична дейност и работят по конкретни проекти/. За втория тип ОНЦ се предлага по-опростен режим на отчетност и административен контрол. Основен аргумент за това е, че тяхната дейност се следи много прецизно от финансиращите организации.

“В този общ закон все пак трябва да се разграничат двете основни форми на третия сектор - на активно действащата и на пасивно действащата организация. Най-често активно действащите са една проста трансмисия на парите - те получават отнякъде финансиране и го изразходват по проекти, за които се отчитат на финансиращата организация... този тип организации, които изразходват средства за обществения интерес, трябва да имат един много облекчен режим на отчетност пред държавата.” /мъж, ръководител на ОНЦ, София/

Засегнат бе и въпросът за характера на членството в нестопанските организации и се предлага разграничение въз основа на този критерий. Най-крайно е становището, че организации с нестопанска цел би трябвало да се учредяват само от физически лица. Мнозинството от участниците в дискусиата са на мнение, обаче, че такова право трябва да имат и юридическите лица като в правния им режим се отчитат различията между тях.

“Може би в закона трябва да бъде специално упоменато за три типа сдружения. Едните да бъдат сдружения на физически лица, другите - сдружения на юридически лица, и трети тип - смесени, юридически и физически лица.” /мъж, ръководител на ОНЦ, Пловдив/

Потърсено беше мнението на участниците в дискусиата относно предвидения в законопроекта разнороден правен режим за организациите, които са учредени и съществуват за задоволяване на частните интереси на своите учредители и членове /“организации в частен интерес”/ и организациите, които са учредени и съществуват за задоволяване на обществени интереси /“организации в обществен интерес”/. Мнозинството от респондентите изразяват одобрение на този подход. В тази връзка се поставят няколко въпроса.

1. Критерии за разграничение между двата типа организации. Преобладава становището, че най-добрият вариант е принципът на самоопределение. Организацията, които декларират че ще работят "в обществен интерес", приемат доброволно един специфичен правен режим. Той трябва да им дава определени преференции. В този случай е възможно тези организации да бъдат стимулирани по определен начин и от държавата.

2. Специфика на правния режим на двата типа ОНЦ. Като цяло се приема и идеята за по-строги правила за управлението и разходването на имуществото на организацията в обществен интерес и засилени механизми на контрол върху дейността им и разходването на средствата им.

"Това е един критерий за разграничаване в закона. Който има големи претенции към държавата, да отговори на големи изисквания. Който няма такива - най-вече от финансово естество, той е в правото си да действа спрямо едни общи, да ги наречем морални и съответно записани закони. В този смисъл подкрепям широкия закон" /мъж, ръководител на екологична организация, София/

В същото време се изразява и друго алтернативно становище. Ако се въведе подобно разграничение различните нестопански организации ще бъдат поставени при неравностойни условия. Предлага се, ако държавата иска да стимулира определени дейности или да прехвърли част от своите функции на нестопански организации, да се прилага принципът на равнопоставеност.

"Не може да се прави разграничение - който има претенции към държавата или няма претенции към държавата. Прощавайте, ние всички трябва да бъдем поставени при едни и същи условия. Тоест държавата има потребност да й се реши определен проблем... трябва да се обяви конкурс и да има право всяка организация да участва в този конкурс. Когато тя предложи конкурентни условия, нека да получи финансирането." /жена, директор на ОНЦ, София/

Като цяло се настоява да се осигурят общи и равностойни условия за дейността на всички нестопански организации, що се отнася до взаимоотношенията им с държавата /"с евентуални малки разграничения между тези активни и пасивни организации, т.е. между фондациите и другите"/.

3. Регламентиране на дейността на благотворителните организации. В проекта се предвижда въвеждането на специфичен режим за дейността на благотворителните

организации. Статут на благотворителна организация да се предоставя от Комисия за благотворителните организации и той да осигурява допълнителни възможности за получаване на специфични стимули и облекчения на тяхната дейност.

По този въпрос участниците в дискусиата не бяха напълно единодушни. По принцип не бяха изказани възражения срещу предоставянето на преференциален режим за дейността на благотворителните организации. Изразено беше и виждането, обаче, че трябва да се предоставят икономически облекчения не само на определен тип организации, а за осъществяването на благотворителна дейност въобще. Предложено беше дори да се приеме специален Закон за благотворителността.

“Аз мисля, че данъчните облекчения трябва да бъдат за дейността благотворителност, а не конкретно за организацията... Всеки производител, собственик, предприемач и т.н. би трябвало да получи тези данъчни облекчения, ако той предприеме благотворителност.” /же на, председател на ОНЦ, София/

Основният дискуссионен въпрос се отнася до механизма на предоставяне на статут на благотворителна организация. Около една трета от участниците във фокус-групите изразяваха опасения в две направления: първо, процедурата по лицензиране на тези ОНЦ, които желаят да получат статут на благотворителни организации и второ, необходимостта от създаването на специална комисия, която да предоставя този статут *“процедура на регистрация, съвети по благотворителността - това не е най-добрият механизъм”*. Зачитава се мнението, че предлаганата процедура ще създаде административни и бюрократични бариери пред извършването на благотворителна дейност. Това становище се застъпва в най-голяма степен от ръководители и председатели на нестопански организации.

“... всичко ни тласка отново да се връщаме към ролята на държавата, да имаме Министерство на NGO-тата, да не можем да работим нормално и да се премине към съкращаване и замразяване броя на NGO-тата, които сами по себе си са полезни.” /мъж, ръководител на ОНЦ, София/

Изказват се и предположения, че въвеждането на процедура за лицензиране на благотворителните организации, може да увеличи вероятността от злоупотреби и да се превърне в *“породното звено за корупция”*.

“Те /правомощията на комисията/, първо, трябва да бъдат дадени. Второ, ще бъдат заобикаляни. И накрая - ще бъде злоупотребявано.” /мъж, експерт, София/

Тези нагласи, които се проявиха и при обсъждането на други аспекти на взаимодействието “държава-нестопански организации” са индикатор за наличието на все още разпространеното взаимно недоверие и явно или скрито противопоставяне между третия сектор и държавата. Законното регламентиране на дейността на ОНЦ често се възприема в негативен план като администриране, свръхрегламентация, бюрократичен контрол. Допълнително действащ в тази посока фактор са и опитите на някои нестопански организации /с поменат бе Съюзът на българските фондации и сдружения/, които се опитват да си “присвоят” монополни функции на “най-висшестоящия орган в сектора”.

В същото време трябва изрично да се спомене, че заложената в проектозакона за ОНЦ идея по отношение статута на благотворителните организации получава подкрепата на мнозинството респонденти. Подчертава се, обаче, че изборът на преференциален правен статут трябва да се придобива доброволно, да стимулира дейността на благотворителните организации и да дава гаранции за защита интересите на дарителите и обществото.

“Мисля, че това е много добре. Това именно не задължава организацията да влезе в лицензираните изисквания, в лимитите, които дава оторизираният орган” /жена, ръководител на ОНЦ, София/.

Някои от участниците виждат ролята на Комисията за благотворителните организации като посредник между нестопанските организации и държавата, арбитър при възникнали спорове и в определени случаи - защитник на интересите на благотворителните организации.

“... тази комисия, която отнема лиценз, застава между държавата и неправителствената организация. Ако неправителствената организация има спор с държавата и тя е в правото си срещу държавата, тогава комисията застава като неин защитник... Тя се явява арбитър и на двете страни.” /жена, експерт, София/.

При всички случаи статутът, правомощията и функциите на една Комисия за благотворителността би трябвало да бъдат предмет на широка публична дискусия преди присъстването към конкретни законодателни решения.

5. ФИНАНСИРАНЕ И ДАНЪЧНА СРЕДА НА ДЕЙНОСТТА НА ОНЦ

Проблемът за финансирането на нестопанските организации и създаването на благоприятна данъчна среда за тяхната дейност

се очерта като централна тема на проведените дискусии. Тези въпроси бяха обсъждани в различни аспекти и бяха изразени разнородни и противоречиви становища. Най-важните аспекти на дискусиите от тази гледна точка могат да се обобщят в следните тематични групи:

1. Допустимо ли е ОНЦ да имат възможност да извършват стопанска дейност?

Категорично преобладава мнението, че нестопанските организации трябва да имат възможност да извършват и стопанска дейност, чрез която да се самофинансират.

“Законът трябва да даде възможност да вършим такава дейност, от която да имаме приходи, с които да се самоиздържаме” /мъж, ръководител на ОНЦ, София/

В тази връзка се прави и констатацията, че въпреки липсата на забрана за осъществяване на стопански дейности и в сегашната законова уредба, нестопанските организации срещат значителни практически трудности за извършването ѝ. Първо, в районните съдилища като правило не регистрират ОНЦ, в чиито устави е упоменато извършването на стопанска дейност. Второ, преценката за това кое е стопанска дейност и кое не, сега е твърде произволна и зависи от субективното мнение на данъчните инспектори *“в крайна сметка данъчният ще реши коя е стопанска дейност”*. Трето, на организациите от третия сектор, извършващи и някаква стопанска дейност, се гледа с подозрение, което и според респондентите не винаги е неоснователно. Четвърто, не е изяснен въпросът с присъщите разходи на нестопанските организации, което също им създава проблеми в счетоводната отчетност.

Възможностите за извършване на стопанска дейност, обаче, не се разглеждат като неограничени. Ако тази дейност се превърне в преобладаваща за организацията, то тя трябва да се осъществява според разпоредбите на търговския закон. Някои респонденти дори считат, че е по-добре стопанската дейност да се обособи в самостоятелно звено */търговско дружество/*, което да финансира при определени условия и дейността на нестопанската организация.

“Аз мисля, че е много трудно да се разграничат нещата и една нестопанска организация, ако желае да осъществява стопанска дейност, нека си регистрира фирма по закона, нека си я осъществява, нека си финансира другата дейност”. /жена, член на управителен съвет на ОНЦ, Пловдив/

Отбелязва се, че и този вариант не е особено “чист”, защото в този случай се създава впечатлението, че нестопанската

организация *“е създадена да смуче пари и да хранва фирмата”*.

2. Допустимо ли е ОНЦ да формират печалба?

Като цяло участниците в дискусиите възприемат принципната постановка, че нестопанските организации не работят за печалба и не разпределят печалба. В същото време се изразява и мнението, че ОНЦ могат и да формират печалба, която трябва да се използва изключително за финансиране на дейността на организацията и постигане на нейните цели.

“Аз не съм съгласен със становището, че такива организации не бива да реализират печалба - ако бъде изразходвана според целите на организацията, това помага да нейната дейност.” /мъж, адвокат, София/

В някои случаи се допуска и възможността нестопанските организации да формират печалба не само, за да подпомагат дейността си. В този случай, обаче, трябва да действат общия за всяка стопанска дейност правен и данъчен режим.

“... законно е нестопанските организации да извършват стопанска дейност дори не само за подпомагане на дейността си. Естествено, че приходът трябва да отиде за своята дейност, но той може да се формира в печалбата, да се плати данък и после остатъкът от печалбата, след плащане на данъка, да отиде къде то решат.” /мъж, експерт, Пловдив/

3. Трябва ли нестопанските организации да ползват данъчни преференции?

В рамките на осъществявания от Центъра за изследване на демокрацията проект се предлагат и някои промени в данъчното законодателство с оглед създаването на благоприятна данъчна среда за организациите с нестопанска цел. Потърсено беше мнението на участниците в дискусиите приемат ли въвеждането на такива данъчни облекчения. Становищата на респондентите по този въпрос не бяха единодушни.

Трима от участниците в дискусиите поддържаха принципа на равнопоставеност между всички субекти, които осъществяват стопанска дейност.

“... за стопанската дейност аз смятам, че просто трябва да е категорично, че не трябва да има преференции. Ако има преференции за търговските субекти по Търговския закон, да, нека да бъдат равнопоставени.” /мъж, експерт, Пловдив/

Основният аргумент в подкрепа на това схващане е, че наличието на данъчни преференции за определен тип организации, ще стимулира злоупотребите. Дълбоко е вкоренено убеждението, подкрепяно и от получили широка публичност реални примери, че ако съществува и най-малка възможност за обикаляне на закона, то тя ще бъде използвана *“Има ли някаква мъничка вратичка, оттам ще се промушат алкохолът и цигарите”*. От тази гледна точка не се приема и даването на данъчни облекчения за стопанската дейност на ОНЦ.

“Ако вървим по линията да имаме право на стопанска дейност, би трябвало да имаме и пълни данъчни задължения” /мъж, ръководител на ОНЦ, Пловдив/

Мнозинството от участниците в дискусиите, обаче, е склонно да подкрепи даването на определени данъчни преференции за дейността на нестопанските организации, но при определени условия. Най-разпространено е виждането, че такива облекчения би трябвало да се предоставят само по отношение на тази дейност, която допринася за осъществяване на целите на организацията, т.е. за т.нар. “свързана дейност”.

“Но аз мисля, че това е естествено - една организация с нестопанска цел да извършва стопанска дейност и данъчният закон, предвиждайки гъвкав механизъм на облагане, да даде възможност на такава организация с нестопанска цел чрез свързаната ѝ стопанска дейност да се самофинансира по някакъв начин” /мъж, експерт, София/

В този случай, обаче, отново се предлагат и контра-тези. От една страна, възниква въпросът за лоялността на конкуренцията, когато една и съща дейност в един случай се окачествява като “свързана”, а в други - не. Това се възприема като “анти-пазарен” принцип. От друга страна, се изразяват опасения, че при липса на точно определени критерии “в България всеки може така да обърне нещата, че винаги да е свързана дейността с целите на организацията” или да се създадат толкова нестопански организации, колкото “свързани” дейности трябва да се извършват при облекчен данъчен режим *“...аз правя 10 неправителствени организации с 10 различни свързани дейности”*. И трето, целите на една организация се променят и търпят развитие. Дейност, която в един момент е “свързана” с целите на ОНЦ, в следващия може да не бъде такава и обратно. Всички тези съображения подхранват определен скептицизъм по отношение на данъчните преференции за свързаната дейност на ОНЦ.

Друга предлагана алтернатива е даването на определени преференции само по отношение на нестопанската дейност на ОНЦ:

“Облекченията се искат само там, където няма стопанска дейност” /жена, експерт, София/.

В този случай отново възниква проблемът за прецизно разграничаване на стопанска и нестопанска дейност, който респондентите считат за трудно решим и даващ възможност за произволни субективни интерпретации.

4. Трябва ли да има данъчни облекчения за всички видове нестопански организации или само за някои от тях?

Едно възможно решение на възникващите проблеми с разграничаването между “стопанска” и “нестопанска” дейност, “свързана” и “несвързана” дейност, е да се възприеме като база за предоставянето на определени преференции нехарактерна извършваната дейност, а типа на нестопанската организация. В тази насока се правят различни предложения.

“Може би единственото, за което бих апелирал да се промени в това законодателство, е да има различни преференциални режими. Тоест най-благоприятният тип организации, които получават пари, за да ги харчат за социални дейности, трябва да бъдат освободени от всякакви данъци. Тези, които посредничат - да бъдат с намалена степен на освободеност. И тези, които работят за своя частен интерес... да нямат никакви преференции” /мъж, експерт, София/

Най-голямо е единодушието на респондентите по отношение на предоставянето на значителни преференции на благотворителните организации, които доброволно се подчиняват на специфичен правен режим и приемат строгия контрол върху своята дейност *“ако бъде 100%, нека да бъде както е в Щатите, примерно - на пълен контрол”*. В определени случаи се приема и идеята за въвеждането на някои облекчения за всички организации, които работят в обществения интерес.

“... всяка организация, която пък не е в обществен интерес, няма да ползва съответни привилегии” /мъж, адвокат, София/

И в този случай особено внимание се обръща върху необходимостта от строг контрол *“държавата много сериозно здраво трябва да контролира това”*. Този контрол може да бъде не само административен, който от много респонденти се счита за неефективен и създаващ условия за корупция и злоупотреби. Предлага се, например, възлагането на специфични контролни функции на специализирани частни организации или въвеждането на широка система на обществен контрол. Разчита се и на допускането, че самите нестопански организации са

за интересовани да отстранят и “маргинализират” на рушите лите на правните и морални норми, установени в третия сектор. Важен мотив за това е възвръщането на общественото доверие и привличането на повече финансови средства за извършване на тяхната дейност. Освен това се счита за задължителна прозрачността в дейността на нестопанските организации /на пример, задължително да оповестяват публично своите бюджети/.

Посочват се и сериозните неудобства, които биха възникнали, ако отделните дейности на нестопанската организация се преценяват сами по себе си, а не като цяло.

“Ако всеки продукт, сделка или процес се разглежда отделно сам за себе си, това би затруднило сериозно самофинансирането на третия сектор. Защото в края на краищата голяма част от тези средства ... изцяло се реинвестират в социално полезни дейности. /мъж, експерт, София/

Необходимо е да се стимулира цялостната дейност на организацията, особено когато се оптимизират няколко значими социални цели и се осъществява “социално предприемачество”.

5. Необходими ли са други косвени преференции, които биха създали по-благоприятна данъчна среда на нестопанските организации?

Участниците в дискусиите на практика бяха единодушни, че в момента няма достатъчно благоприятна среда за функциониране на нестопанските организации. Промяната на тази ситуация е наложителна и се свързва дори не толкова с данъчните преференции за самите ОНЦ, колкото със стимулирането на дарителите, бизнес организациите и държавните институции, които биха подкрепяли третия сектор.

“Нестопанските организации може да не са облекчени данъчно, има други канали и пътища с достатъчно много компенсаторни механизми. Може би по-скоро стимулиране на средата в момента е по-необходимо...” /жена, представител на ОНЦ, София/

Предоставянето на определени данъчни преференции на дарителите се счита за ключов момент в създаването на по-благоприятна данъчна среда за нестопанските организации *“за нас е по-интересно, тези, които ще даряват, да имат данъчни преференции”*. Част от респондентите поставят акцента върху привличането предимно на по-мощни финансово чуждестранни спонсори - *“организации, които са в състояние да внасят пари”*. Други респонденти изразяват опасения, че *“основните пари идват от чужбина”*, което създава условия за определена

за висимост на нестопанските организации от тях и предопределя приоритетите на извършваната дейност. Остава се с впечатление, че за някои типове дейности /информационна, развитие на гражданското общество, подкрепа на демократични институции/ се отделят достатъчно средства, а за други /образование, здравеопазване, социална защита/ - те определено не достигат. В този случай се дава приоритет на стимулирането и данъчните преференции предимно за българските дарители и организации.

“И мисля, че ако се дадат преференции... на българските организации, на българските предприемачи, на българските фирми, та включително и на държавните институции за опериране с нестопанските организации, мисля, че ще е много по-полезно и държавата би могла да се освободи от доста дейности благодарение на гражданската инициатива” /жена, представител на ОНЦ, София/

Съществено е, че проблемът за данъчната среда на ОНЦ не се поставя от участниците в дискусиите изолирано и самоцелно. Той се разглежда преди всичко от гледна точка на финансирането на дейността на нестопанските организации и е свързан с тяхното оцеляване. Подчертава се, че липсата на стимулиращи данъчни облекчения за финансиращите третия сектор, означава или мъчително вегетиране на нестопанските организации, или насочването им към извършване на стопанска дейност, която не винаги е свързана с техните цели.

“Това означава всички организации с стопанска цел да започнат да извършват стопанска дейност, ако няма преференции за дарителите” /мъж, адвокат, София/

Една от схемите, които се предлагат за насърчаване на дарителството е изплатените суми на нестопански организации /или част от тях/, да се признават като разход на фирмите. В тази връзка се повдигат и някои специфични въпроси, които засягат онези ОНЦ, в които като учредители участват юридически лица. В този случай, според някои респонденти, се появяват възможности за преливане на средства и укриване на данъци /“някоя по-голяма фирма си прави фондация или пенсионен фонд, където да крие именно такива средства”/. Не е ясно и каква би била правната уредба на вноските, които правят юридическите лица.

“Вноската разход ли е, ако е на фирмата? И ако се отдели от имуществото на стопанския субект, какво означава - вложение ли предствява, дарение ли е? /мъж, експерт, Пловдив/

Специално се отбелязва и възможността да се премахне или намали размера на данък дарение, когато се извършва дарителство в полза на нестопански организации.

В дискусиите бяха направени предложения и за използването на други форми за стимулиране дейността на нестопанските организации освен данъчните преференции. Най-много поддръжници печели идеята за пренасочването към третия сектор на функции, които досега са изпълнявани от държавата и местните органи на властта. Това не означава бюджетно финансиране на дейността на ОНЦ, а стимулиране на инициативните и ефективни нестопански организации, които се съствават помежду си за осъществяване на конкретни проекти. Така се дава възможност на държавата както да се освободи от изпълнението на слабо ефективни дейности, така и да провежда целенасочена политика за насърчаване на тези сфери, които в определен момент имат приоритетно значение. По този начин може да се намали и държавната администрация, там където нестопанските организации се окажат по-жизнеспособни и ефективни. Особено внимание се отделя на стимулирането на дейността на ОНЦ на регионално равнище, *“защото там се чувстват особено бързо и веднага резултатите от неговата дейност”*.

В този контекст се счита за необходимо по-ясно и недвусмислено да се даде законова възможност за по-активно взаимодействие между държавните органи и третия сектор.

“... добре е да има и регламентация за участието на общините и на държавните органи и институции, тъй като в момента поради законови празнини също са възпрепятствани такива структури”
/жена, експерт, София/

Неколкократно се споменава и необходимостта от опростяване на отчетността, която се изисква от ОНЦ. Прави се констатацията, че в много случаи се извършват безсмислени процедури, за които може да се намери по-добро решение. Ето един конкретен пример:

“Подаваме всяко тримесечие празни декларации. Аз не извършвам стопанска дейност и декларацията, която подаваме е навсякъде с чертички, празна е. Защо я подаваме? Накрая на годината аз ще си подам данъчна декларация, че не извършвам стопанска дейност” /жена, представител на екологична организация, Пловдив/

Изразява се и становището, че по принцип нестопанските организации, които работят в обществен интерес *“трябва да имат един облекчен режим на отчетност”*. Трябва да се има предвид, че тези организации се отчитат и пред своите спонсори, които

финансират тяхната дейност. От друга страна, обаче, някои респонденти считат, че не бива да има различия в счетоводната отчетност при нестопанските организации, защото *“ако е много просто, ще бъде много просто и да се лъже”*.

В този контекст се поставя и въпросът за данъчния контрол и функциите на данъчната администрация. Счита се за уместно контролните функции да се осъществяват от специални органи по места. Предлага се да има известна специализация на данъчните служители особено в по-големите териториални единици, тъй като данъчните инспектори не са запознати в подробности със спецификата на третия сектор.

“Не говоря тук за нов данъчен орган или специално назначен на тази длъжност, а за данъчен специалист, който си работи по принцип и започва да отговаря за тази дейност. Да добие една специализация” /мъж, експерт, Пловдив/

6. ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Проведените дискусии очертаха една сложна, противоречива и нееднозначна картина на състоянието на третия сектор в България, на неговата социалната среда и на отношението към дейността на нестопанските организации. Споделени бяха разнообразни и често пъти алтернативни възгледи, оценки и предложения за функционирането на организациите с нестопанска цел. В най-обобщена форма могат да се направят следните по-важни изводи и препоръки:

1. По принцип развитието на третия сектор в България се възприема като позитивен и естествен елемент на процеса на създаване на модерно и демократично гражданско общество, което мобилизира и използва енергията на свободната инициатива на гражданите. Нестопанските организации дават възможност за решаване на значими социални проблеми, освобождаване на държавата от изпълнение на неефективни функции, подпомагане на тези обществени сфери, които изпитват сериозни трудности в условията на икономическа криза, привличане на допълнителни ресурси в страната, създаване на допълнителни възможности за професионална реализация и др.
2. При конкретната оценка на дейността на ОНЦ в България общественото мнение все още е твърде скептично, а в определени случаи и негативно. Основен източник на недоверие е устойчивата нагласа на масовото съзнание, че нестопанските организации се използват като прикритие

за извършване на незаконна стопанска дейност. Изразяват се съмнения, че някои ОНЦ са свързани със "сивата икономика", използват се като проводници на чуждо политическо или религиозно влияние или обслужват частни и групови интереси.

3. Мнозинството от респондентите споделя убеждението, че третият сектор е все още слабо развит в България. Неговият авторитет е твърде нисък и той не се възприема като равноправен партньор на държавния и на стопанския сектор. Публичният образ на нестопанските организации е неясен, противоречив и липсва яснота относно обхвата, структурата и значението на третия сектор.
4. Като цяло преобладава мнението, че действащата нормативна уредба не съответства на изменилите се условия и съвременните изисквания за ефективно функциониране на нестопанските организации. Констатира се противоречивост на съдебната практика, липса на единни критерии и изисквания към регистрацията и функционирането на ОНЦ, субективизъм и произволност при тълкуване и прилагане на законите и другите нормативни актове. Това създава възможност за злоупотреби и сериозно затруднява развитието на третия сектор.
5. Изразяват се опасения, че използваните понастоящем основни източници на финансиране не могат да осигурят трайна и сигурна перспектива на нестопанските организации. Не съществува благоприятна икономическа среда за тяхната дейност. Липсата на достатъчно привлекателни данъчни преференции на дарителите се посочва почти единодушно като един от най-сериозните проблеми, с които се сблъскват нестопанските организации. В тази връзка по-голямата част от участниците в дискусията подкрепиха приемането на нов Закон за ОНЦ и необходимостта от промени в други закони / Законът за данъка върху печалбата, Законът за местните данъци и такси, Законът за данъка върху общия доход, Законът за данъка върху добавената стойност, Законът за четеноводство /.
6. Преобладава становището, че ако се приема нова правна уредба на нестопанските организации, тя трябва да регламентира само общите принципи и най-важните правила за тяхната дейност. Необходимо е да се намери баланс между крайностите на свръхрегламентацията и административните ограничения, от една страна, и липсата на гаранции срещу злоупотреби и използване на нестопанските организации като прикритие на незаконна дейност, от друга. Най-важната цел на промените в законовата уредба трябва да бъде стимулирането на третия

сектор и осигуряване на благоприятна социална и икономическа среда за дейността на ОНЦ.

7. Подкрепя се идеята за разграничаване на нестопанските организации, които са учредени за защита на частните интереси на своите учредители и организацията, които работят за задоволяване на значими обществени интереси. Най-голяма подкрепа получава идеята за разграничение между тях да се основава на принципа на самоопределение. Организацията, които декларират, че ще работят в обществен интерес, приемат доброволно подчиняването на специфичен правен режим. Той би трябвало да гарантира определени преференции и стимули за тяхната дейност, но също така трябва да осигури и по-строг контрол върху тяхната дейност.
8. По принцип се възприема идеята за предоставянето на особен статут и преференциален режим за дейността на благотворителните организации и извършването на благотворителна дейност. Очертаха се, обаче, различни мнения относно характера на възможните преференции и механизма за придобиването на статут на благотворителна организация. Този въпрос заслужава специално внимание и допълнително обсъждане преди приетията към конкретни законодателни решения.
9. Категорично преобладава мнението, че нестопанските организации трябва да имат възможност да извършват и стопанска дейност, чрез която да се самофинансират. Възприема се принципната постановка, че ОНЦ не разпределят печалба, но могат да формират печалба, която да се използва за постигане целите на организацията. Това разграничение винаги е съвсем ясно и се нуждае от допълнително прецизиране и разясняване.
10. Участниците в дискусиите на практика бяха единодушни, че понастоящем няма достатъчно благоприятна среда за функционирането на нестопанските организации. Настоява се за промяна, която е свързана не толкова с облекчения за самите ОНЦ, колкото със стимулирането на дарителите, бизнес организацията и държавните институции, които биха подкрепяли третия сектор. Предоставянето на определени данъчни преференции на дарителите и спонсорите се определя като ключов момент в създаването по-благоприятна данъчна среда за нестопанските организации. Особено внимание се обръща на насърчването на българските дарители и организации.
11. На правени бяха предложения и за стимулиране на третия сектор, чрез пренасочване към него на функции, изпълнявани

досега от държавата и местните органи на властта. Най-предпочитана форма е възлагането на конкретни проекти на ОНЦ на конкурентна основа. По този начин ще се провежда целенасочена държавна политика за подкрепа на определени обществени сфери, а държавата ще се освободи от неефективни дейности.

12. Подкрепя се и провеждането на широка публична дискусия по предлаганите промени в правната уредба на дейността на нестопанските организации. Тя би имала определено позитивна роля в няколко наравления. Първо, ще се даде широка публичност на проблемите на ОНЦ и основните принципи и идеи за тяхното решаване чрез промяна на правната уредба. Второ, ще се постигне по-голяма прозрачност и яснота относно целите и дейността на нестопанските организации. Трето, ще се стимулира повишаването на правната култура на работещите в третия сектор. Четвърто, ще се намерят най-добри и обосновани правни решения на дискуссионните въпроси, които се очертаха и в хода на дискусията.

Като цяло може да се направи извода, че проблемът за създаването на благоприятна среда за функционирането на нестопанските организации е този "Гордиев възел", който трябва да бъде разсечен, за да се открие простор за обществено полезно развитие на третия сектор и модерното гражданско общество.