

# ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ

## ТЕНДЕНЦИИ И РИСКОВЕ



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

Настоящият анализ е посветен на основните тенденции и рискове пред развитието на гражданското общество в България. Идентифицирани са три групи от рискове, свързани с осъществяването на публично-частни партньорства, завладяването на гражданското общество от страна на политици и висши администратори в централната и местни власти, както и с извършването на стопанска дейност от страна на нестопанските организации. Предлагат се законодателни промени и мерки, насочени към държавни и общински структури, които участват в нестопански организации, както и мерки, насочени към саморегулация и по-голяма прозрачност на „третия сектор“.

Автори:

**Д-р Емил Ценков**, Главен експерт, Европейска програма, Център за изследване на демокрацията  
**Тодор Ялъмов**, Старши анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията  
**Д-р Тодор Галев**, Старши анализатор, Социологическа програма, Център за изследване на демокрацията  
**Павел Антонов**, Член на Управителния съвет, Блуинк  
**Светла Енчева**, Анализатор, Социологическа програма, Център за изследване на демокрацията

Рецензент: **доц. Д-р Теодора Георгиева**, Зам. ректор, Международно висше бизнес училище

Центърът за изследване на демокрацията благодари на:

**Мария Неделчева**, Член на Европейския парламент  
**Стефка Соловьева**, Директор, Дирекция „Регистри“, Министерство на правосъдието  
**Д-р Мария Йорданова**, Директор, Правна програма, Център за изследване на демокрацията  
**Димитър Марков**, Старши анализатор и Директор на проект, Правна програма, Център за изследване на демокрацията  
**Красимира Величкова**, Директор, Български дарителски форум  
**Илияна Николова**, Директор, Фондация „Работилница за граждански инициативи“  
**Добринка Вълкова**, Мениджър комуникации и информация, Фондация „Работилница за граждански инициативи“  
**Георги Богданов**, Изпълнителен директор, Национална мрежа за децата

Редакционен съвет:

**Д-р Огнян Шентов**  
**Александър Стоянов**  
**Д-р Мария Йорданова**

**B | T | D** The Balkan Trust for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

**G | M | F**

ISBN: 978-954-477-165-2

© 2010, Център за изследване на демокрацията  
Всички права запазени.

ул. „Александър Жендов“ 5, 1113 София  
тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233  
www.csd.bg, csd@online.bg

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ПРЕДГОВОР</b> . . . . .	5
<b>1. НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ СЛЕД 1989 г.:</b>	
<b>ПРАВНА РАМКА, ТИПОЛОГИЯ, ФИНАНСИРАНЕ</b> . . . . .	7
1.1. ПРАВНО-РЕГУЛАТОРНА РАМКА . . . . .	7
1.2. ОБЕМ, ТИПОЛОГИЯ И ФИНАНСИРАНЕ НА НПО. . . . .	14
1.3. ДАРИТЕЛСТВОТО В БЪЛГАРИЯ: НПО, БИЗНЕС, ОБЩЕСТВО. . . . .	23
<b>2. РИСКОВЕ ПРЕД ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ НА НЕСТОПАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ</b> . . . . .	31
2.1. ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО: ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА . . . . .	31
2.2. РИСКОВЕТЕ ОТ ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО. . . . .	34
2.3. БИЗНЕСЪТ НА НЕСТОПАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ . . . . .	40
2.4. ПРЕПОРЪКИ И ИЗВОДИ ЗА ПОЛИТИКАТА . . . . .	45
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> . . . . .	57
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ: ОРГАНИЗАЦИИ И ИНИЦИАТИВИ НА ГРАЖДАНСКИЯ     АКТИВИЗЪМ</b> . . . . .	61



## ПРЕДГОВОР

Две десетилетия след началото на демократичните промени вече са отшумели „екзистенциалните“ диспути относно целесъобразността, ролята и патриотичната благонадеждност на организациите на гражданското общество. Институционализирането на гражданското участие в обществено-политическия живот е утвърден факт. Все по-ясно се очертават нишите на „третия сектор“ в националното разделение на труда, типажът на неправителствените организации (НПО) и на социално ангажираните активисти, както и незаемимата им роля на алтернативен източник на информация и оценки за политиката в процеса на формиране на независимо обществено мнение. От друга страна, практиката опроверга и първоначалните илюзии за тоталното оттегляне на държавата в полза на частния сектор в двете му форми – бизнес и нестопански организации – и доказва необходимостта от намиране на оптимални решения в рамките на т.нар. публично-частно партньорство.

Двадесет години по-късно обаче се сблъскваме с друг тип заплахи – не толкова откритото противопоставяне на НПО от страна на държавни институции, политици и началници от различен ранг, колкото опитите за овладяването им отвътре и корупционните практики за използването им като удобно прикритие за нелегитимно облагодетелстване, се превърнаха в разпространено явление, което поставя под въпрос престижа и саботира ролята и мисията на „третия сектор“. Поредицата от скандали около усвояването на „европейски средства“ разкриха системния характер на този модел злоупотреби, в който съучастници са както официални лица на местната и държавната власт, така и корумпирани ръководители на НПО. Така след като общественото мнение от началото на прехода отъждестви „бизнеса“ с „далаверите“, сега е на път да възприеме „фондациите“ като формат за източване на пари и заобикаляне на закона.

Настоящата публикация не си поставя за цел да систематизира цялата проблематика, свързана с развитието и ролята на „третия сектор“; не смятаме и че споменатите корупционни практики са главна характеристика в дейността на НПО. Задачата тук е по-скоро да се потърсят причините и факторите, направили възможни подобни злоупотреби, както и да се подскажат решения, които да ангажират всички държавни сектори, както и потенциала на гражданското общество за саморегулиране и вътрешен контрол.

Несъмнено вижданията на авторите по този кръг от проблеми обобщават и собствения опит на Центъра за изследване на демокрацията като една от първите НПО в страната и като активен участник в дискусиата за развитието и усъвършенстването на правно-институционалната рамка на „третия

сектор”. За изминалите две десетилетия Центърът натрупа и немалък опит от взаимодействието с държавните институции при променящата се политическа конюнктура на прехода. Подобно на други аналитични центрове, Центърът активно отстоява принципа на публично-частното партньорство, дори при условия, в които незаинтересоваността и институционалната отчужденост на „държавата” го превръщаше във формално сътрудничество. Това обстоятелство, както и големият опит в анализа на корупцията и при формулирането на антикорупционните реформи, ни позволяват да проявяваме особена чувствителност спрямо опитите за подмяната на публично-частното партньорство със схеми за криминално облагодетелстване.

В настоящата публикация са обобщени и редица количествени и експертни данни и оценки, анализират се конкретни корупционни казуси, които илюстрират явлението „завладяване на НПО”, както и другите рискове, свързани с липсата на прозрачност и достатъчна отчетност в рамките на сектора. Те позволяват да се формулират и редица конкретни препоръки за стратегически реформи и конкретни промени в законодателната и изпълнителната власт, както и във функционирането и самоконтрола на самия „трети сектор”.

# 1. НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ СЛЕД 1989 Г.: ПРАВНА РАМКА, ТИПОЛОГИЯ, ФИНАНСИРАНЕ

## 1.1. ПРАВНО-РЕГУЛАТОРНА РАМКА

Появата и характеристиките на новите неправителствени организации (НПО) в България от началото на 90-те години на миналия век<sup>1</sup> отразяват духа на прехода с неговите особености и политически превратности, националните правно-политически традиции и различните чуждестранни модели, с които се експериментираше през изтеклия период. Новата *Конституция на България*, приета през 1991 г., провъзгласява свободата на сдружаването като основно право на гражданите<sup>2</sup>. Те упражняват това право чрез създаване на сдружения, които служат за задоволяване и защита на техните интереси. Сдруженията на гражданите могат да си поставят различни цели – просветни, правозащитни, профсъюзни и др.<sup>3</sup>, но нямат право да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии<sup>4</sup>. Конституцията забранява също така създаването на организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури или се стремят да постигнат целите си чрез насилие<sup>5</sup>.

Според *Закона за юридическите лица с нестопанска цел* (ЗЮЛСНЦ)<sup>6</sup>, в сила от 1 януари 2001 г., неправителствените организации (юридическите лица с нестопанска цел) са два вида – сдружения и фондации. В съответствие със своите цели, тези организации се делят на още две категории – юридически лица, които **работят в частен интерес**, и такива, чиито функции и цели са в **обществена полза**<sup>7</sup>. Това не са отделни видове юридически лица, а представляват законов статус, предоставен на организацията, като различ-

<sup>1</sup> В началото на промените през 1989 г. в страната имаше само една фондация, а сдруженията с идеална цел имаха казионен характер и на практика се използваха като трансмисия на политическата власт. Вж.: *Нестопанските организации в България*, Център за изследване на демокрацията, С., 1997, с. 5.

<sup>2</sup> Принципът на свободата на сдружаването е закрепен с чл. 44 от Конституцията на Република България.

<sup>3</sup> Вж.: *Закон за юридическите лица с нестопанска цел*. Въпроси и отговори, Български център за нестопанско право, С. 2007, с. 35.

<sup>4</sup> Чл. 12, ал. 2, Конституция на Република България.

<sup>5</sup> Чл. 44, ал. 2, Конституция на Република България.

<sup>6</sup> До приемането му се прилага, макар и в модифициран вид, уредбата по *Закона за лицата и семейството*, който е в сила от 1949 г.

<sup>7</sup> Вж. *Закон за юридическите лица с нестопанска цел*. Въпроси и отговори, Български център за нестопанско право, С. 2007, с. 39.

ният статус определя и различен обем права и задължения на съответната организация<sup>8</sup>.

Законът специфицира правата и задълженията само на ЮЛСНЦ в **обществена полза**, практически без да се поставят никакви рамки за дейността на тези в **частен интерес**. Най-общо, организациите в обществена полза са задължени да бъдат по-прозрачни, трябва да бъдат одитирани и при прекратяване/ликвидация на ЮЛСНЦ имуществото (останало след удовлетворяване на кредиторите) му се предоставя по решение на съда на друго ЮЛСНЦ със сходен предмет на дейност и цели или на общината по регистрация. Срещу тези по-строги изисквания за дейността, ЮЛСНЦ получават право да получават финансиране от държавата или общините за извършване на обществено-полезната си дейност или дарителите им да се ползват с определени данъчни облекчения (Виж чл. 4 от ЗЮЛСНЦ: „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 финансираня при условия и по ред, определени в съответните специални закони“).

Законът предвижда след регистрацията от съда на ЮЛСНЦ в обществена полза, за да се възползва от правата си по закона, лицето да бъде вписано в Централния регистър на ЮЛСНЦ в обществена полза<sup>9</sup>. Регистърът се администрира<sup>10</sup> от Министерство на правосъдието като приема годишните отчети на организациите.

Съществено значение за разбиране на разликата между нестопанските организации (НСО) в обществена полза и в частен интерес е проследяване на еволюцията на регистрацията в Централния регистър, функционирането на регистъра и спазването на духа на закона за насърчване на НСО в обществена полза и не на тези в частна полза. След приемането на ЗЮЛСНЦ не беше ясно как ще функционира статутът на НСО в обществена полза и затова редица организации предпочетоха да се регистрират в частна полза и едва покъсно да се пререгистрират в обществена полза, като **тенденцията е почти всички НСО да се пререгистрират в обществена полза** без читалищата.

За периода 2006 – 2008 г. НСО в обществена полза представляват 92 – 94 % от всички ЮЛСНЦ (по данни на НСИ и Министерство на правосъдието). Дори и да приемем факта, че сред НСО в обществена полза има такива, които не са активни и не подават отчети в НСИ, то предпочитанието на българските НСО към статута на обществено-полезна дейност е еднозначно. За последната една година и половина (до август 2010 г.) са вписани 20 % повече НСО спрямо общия брой активни към края на 2008 г. Тенденцията за избор на регистрацията или пререгистрацията в обществена полза е свързана със структурната промяна във финансирането на „третия сектор“, която започна да се усеща още през 2004 – 2006 г., когато традиционните донори

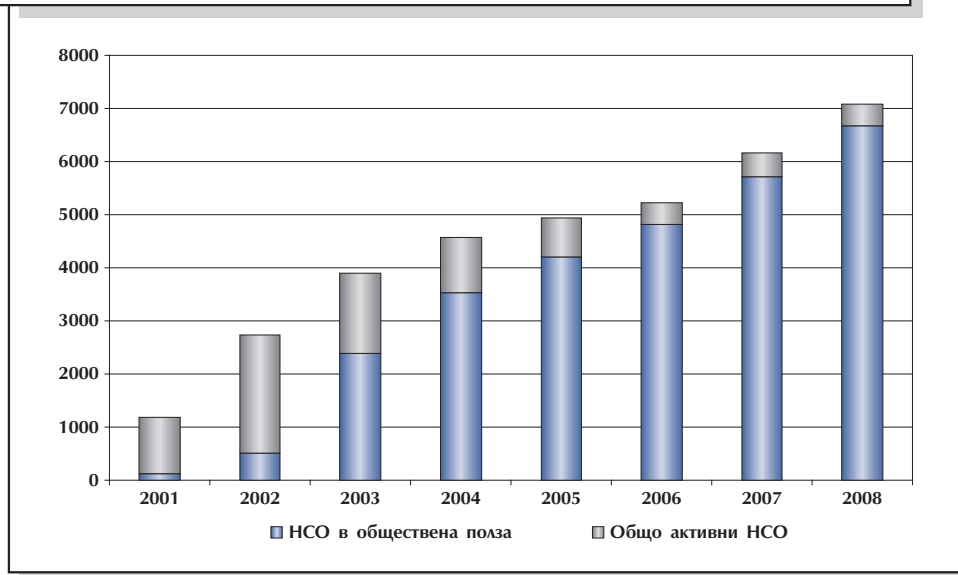
<sup>8</sup> Пак там.

<sup>9</sup> <http://www.justice.government.bg/ngo>

<sup>10</sup> Правилникът, регламентиращ дейността на регистъра, може да се види тук: <http://www.justice.government.bg/ngo/doc/pravilnik.htm>



**Фигура 1. Динамика на регистрираните НСО в обществен интерес като дял от активните НСО.**



Източник: НСИ и Централен регистър на ЮЛСНЦ в обществена полза, 2010.

започнаха да се изтеглят и стана ясно, че основен донор или преразпределител ще бъде държавата.

Проблем в законодателното уреждане на регистрацията на НСО е дублирането ѝ, защото веднъж съдът преценява и регистрира дадена организация в обществена полза, а след това Министерството на правосъдието прави повторна преценка. Друг проблем при регистрацията в обществена полза е и различната практика на различните съдилища при сходни случаи. Тези проблеми, както се вижда от данните по-горе, нямат пряко влияние върху крайния резултат, но са създавали ненужно административни разходи.

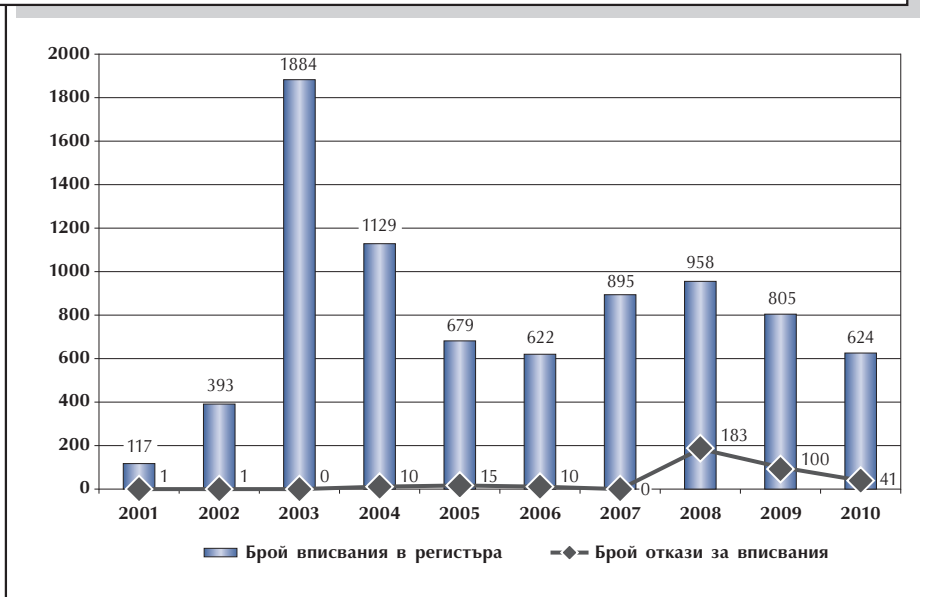
В закона не е уреден и статутът на организациите, регистрирани в обществена полза в съда, но не получили регистрацията в централния регистър в Министерство на правосъдието, както и на тези, които са били отписани от регистъра по една или друга причина. Последните са все още малко на брой (за цялото съществуване на регистъра те са 23), а някои от получилите отказ за вписване, по-късно го получават (например 20 % от получилите отказ за вписване през първата половина на 2009 г., са получили вписване до една година по-късно). Общо отказите за вписване са 361, като 90 % от отказите са реализирани за периода 2008 – август 2010 г. За същия период са вписани само 29 % от всички НСО в регистъра.

Една съществена част от отказите могат да се обяснят с неспазването на срока за пререгистрация и вписване в Регистъра на вече съществуващи организации в обществено-ползена дейност. Последната промяна в *Закона за ЮЛСНЦ* по този въпрос е от 2006 г. (параграф 12, обн. ДВ бр. 79 от 29.09.2006 г.), който удължава срока за такава регистрацията с една година

(т.е. до края на м. септември 2007 г., което обяснява началото на отказите от м. януари 2008 г.). Една част от организациите, които са пропуснали този срок, се принуждават да регистрират второ ЮЛСНЦ със сходно име (обикновено с добавка след името плюс, година или нещо друго), в което се влива предходното. Новото ЮЛСНЦ вече безпроблемно се регистрира в регистъра.

Прави впечатление, че за периода август 2009 – юли 2010 г. се откроява още една нова причина за отказите за регистрация в обществена полза. Министерството на правосъдието преценява в редица случаи, че **предвидената стопанска дейност е в противоречие с изискванията към ЮЛСНЦ за регистрация в обществена полза**. Примери за такива откази са опити за заобикаляне на *Закона за висшето образование*, за извършването на медицински дейности или записан предмет на дейност, който по същество е типичен консултантски бизнес. Тази промяна може да се обясни, освен с персоналните промени в Министерството на правосъдието след изборите през 2009 г., най-вече с принципното неодобрение на извършването на преимуществено стопанска дейност от страна на НСО. **Все още обаче критериите, на базата на които се правят тези откази, не се прилагат спрямо вече регистрираните ЮЛСНЦ**. Това създава условия за неравнопоставеност в полза на старите неправителствени организации. Очакванията са, че Министерството на правосъдието ще започне да прилага тези критерии и към вече регистрираните организации, което неминуемо ще доведе до отпор от страна на организации, които се занимават предимно със стопанска дейност, но разчитат за бъдеще на финансиране от страна на държавата и затова държат на статута си в обществена полза.

Фигура 2. Динамика на вписванията в Централния регистър



Източник: Централен регистър на ЮЛСНЦ в обществена полза. Данните за 2010 са към м. август.

На фона на очертаната тенденция почти всички НСО да са регистрирани в обществена полза, интервюта с представители на местната власт показват, че все още има НСО в частен интерес, които получават общинско финансиране. Обикновено това са малки НСО в малки общини, които преценяват, че не си заслужава да изразходват време и ресурси да извършват пререгистрация, а общините приемат, че щом няма изрична забрана да се подкрепят от държавата ЮЛСНЦ в частен интерес, то няма проблем да го правят.

Логично бе създаваните след 1989 г. да се отличават от традиционните български благотворителни организации от периода до установяването на социалистическия режим; всъщност новите организации **следваха модели, утвърдили се в страните с развити традиции на гражданското общество** и утвърдени форми на неговата организация. За разлика от по-тясното им правно дефиниране в миналото, съвременните НСО са еволюирали и са се превърнали в „механизъм за упражняване на личните права и свободи /.../, в основен работодател, заемащ значим сектор от националните икономики“<sup>11</sup>. С други думи, неправителствените организации вече не изчерпват своята мисия с идеята за благотворителността, нито пък разчитат изцяло на дарителството за финансирането на своето съществуване и дейности. Поради това в англосаксонските държави, например, е въведено разграничението между **„организации-дарителки“** и **„функционални организации“**<sup>12</sup>.

Функционалните организации са обикновено еманация на **социалното предприемачество**, което първоначално балансира и запълва дупките, оставени от провала на пазарните механизми, но с течение на времето развива нови пазари на обществени услуги<sup>13</sup>. В опита си да се гарантира устойчивост на организацията, социалните предприемачи и мениджърите в тези организации се опитват да диверсифицират източниците на финансиране чрез извършването на допълнителна или спомагателна стопанска дейност. Често обаче тази диверсификация на източниците води след себе си и променени организационни цели и дейности, които са ориентирани към постигането на целите на донорите или съответния (класически) пазар, а не толкова на оригиналната мисия на организацията.

Нестопанските/неправителствените организации по света отделят все повече внимание на пазарните механизми не просто като на нещо, чиито дефекти следва да се поправят от тях, а като на **средство за осъществяване на социалната промяна**<sup>14</sup>. Ако НСО на XX век са предимно аутсайдери (спрямо властта, корпоративния свят или социалните елити), фокусирани върху разкриването и осветляването на проблеми и осъществяването на натиск за решаването им, то в XXI век все повече НСО стават част от елита, интегрират се в системата (както пазарната, така и на държавното управление) и се фокусират върху промяната и изграждането на нови пазарни и социално-управленски механизми. Най-важният капитал, който традиционно

<sup>11</sup> *Нестопанските организации в България*, Център за изследване на демокрацията, С., 1997, с. 46.

<sup>12</sup> Пак там.

<sup>13</sup> В България именно неправителствени организации и социалните предприемачи в тях бяха сред пионерите на частните радиостанции, интернет доставчиците, социологически агенции и други бизнеси.

<sup>14</sup> *21 Century NGO in the Market for Change*, SustainAbility, 2003.

имат неправителствените организации, е репутацията и очакването, че те са изразители на гражданския интерес. Все повече „третият сектор“ намира начин да направи репутацията търгуема и да се вгради в пазарите като независим рефер. В този смисъл, финансирането за „третия сектор“ от страна на фирмите се превръща от „изкупване на грехове“ в „инвестиция в стратегически партньорства“. Все по-често дори не става дума за финансиране, а договорно партньорство, което има характер на стопанска дейност (плащане за услуга). НСО вече не просто организират и провеждат анти-бизнес кампании или правят анализи на конкретни пазари (типично за XX век), но се ангажират с предоставянето на съвети и стават репутационни гаранции за бизнеси и пазари, а за в бъдеще се очаква да предизвикват и оформят съществени промени в институционалното устройство на капитализма. **Тази нова роля и власт на „третия сектор“ поставя обаче и редица въпроси,** свързани с необходимостта от осигуряване на добро управление в него на много по-високи стандарти от стандартите в сферата на корпоративното или държавно управление.

ЗЮЛСНЦ разрешава **стопанска дейност в „третия сектор“**, макар и с определени уговорки: „Юридическите лица с нестопанска цел могат да извършват допълнителна стопанска дейност само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и като използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния акт цели“ (чл. 3, ал. 3). В закона обаче (както и в Правилника за устройството и дейността на Централния регистър на ЮЛСНЦ за общественно-полесна дейност) не е разписана процедура по контрол върху стопанската дейност и по това дали изразходването на средствата съответства на целите на организацията, което позволява на някои НСО да използват просто юридическата форма на НСО за извършване на класически търговски услуги, конкурирайки на пазара класически търговски субекти.

Начинът на осъществяване на „стопанската дейност“ на юридическите лица с нестопанска цел се оказва ключов за разбирането изобщо на характера на НСО. Най-общо можем да разгледаме три групи НСО според избора им на осъществяване на стопанска дейност и нейния обем и характер. **Първата група** е НСО, които не извършват никаква стопанска дейност и разчитат само на грантове, членски внос и дарения (такива, например, би трябвало да бъдат по закон НСО, в чиито управителни съвети участват съдии). В тази група влизат НСО, които са обособили стопанската си дейност в отделно търговско дружество, изцяло собственост на организацията, при което печалбата от стопанска дейност, след плащането на необходимите данъци, отива в НСО за извършване на нестопанската дейност. **Втората група** НСО са тези, които извършват преимуществено съпътстваща стопанска дейност около своите проекти, за да осигурят изискваното от донорите съфинансиране или оформят като стопанска дейност корпоративните дарения, които получават. В тази група обемът от стопанска дейност обикновено е под средния за страната (като дял от общия оборот). **Третата група** НСО извършват преимуществено търговска дейност, някои дори до 100 % от оборота си. Търговската дейност по правило не е обвързана с необходимостта от съфинансиране, а с потенциала (вкл. политически връзки), който имат НСО.

По редица причини, **основната част от които са свързани с негативния опит от преференциите<sup>15</sup> на НСО именно в извършването на стопанска дейност от първите години на прехода**, както и с възприетия с консенсус от всички правителства след въвеждането на валутния борд принцип **да не се въвеждат специфични данъчни преференции за различните видове субекти**, държавата се въздържа от сериозни данъчни, митнически и други облекчения като формулираните в чл. 4 от ЗЮЛСНЦ. Много често, дори когато някоя фирма реши да спонсорира определена дейност на някоя неправителствена организация, тя предпочита да оформи това финансиране като договор за реклама, което формално означава търговска дейност за съответната неправителствена организация. Предвидените в специалните закони облекчения все още не създават големи възможности българските сдружения и фондации да получат сериозна подкрепа от бизнеса и от другите дарители, което ги поставя в неблагоприятно положение, дори в сравнение със сродни организации в Централна и Източна Европа<sup>16</sup>.

От друга страна, в НСО е съсредоточен значителен експертен ресурс, който може да се използва в класическа стопанска дейност. Средно за периода 2001-2008 г. има около 13 700 заети в еквивалент на пълна заетост по договори на трудово отношение и 14 300 на граждански договори в „третия сектор“ (без да се включват читалищата)<sup>17</sup>. По-големите НСО (с над 15-20 постоянно заети)<sup>18</sup> предпочитат да използват този ресурс за институционалното си развитие и имат собствени търговски фирми, в които, при необходимост работят служителите им по (обикновено) конкретни консултантски договори. Някои средно-големи НСО (обикновено най-големите организации извън София) извършват допълнителната търговска дейност вътре в организацията чрез разделено счетоводство на стопанската от нестопанската дейност. При най-малките НСО, стопанската или консултантската дейност е по-скоро индивидуална дейност или предприемачество на членовете на управителните съвети или работещите по граждански договор за тях.

Важно при очертаване функционалната характеристика на българските НСО е да се уточни, че според съществуващото законодателство читалищата, профсъюзите, вероизповеданията и политическите партии са отделни форми на обединения на гражданите, които се различават както по отношение на предмета на извършваната дейност, така и по поставените цели<sup>19</sup>. Така например, според *Кодекса на труда*, на синдикалните организации са възложени функции по защита на правата на трудещите се и представителство на тех-

<sup>15</sup> Дадени с ПМС 133 от 1990 г. и отменени през 1992 г. Някои организации се възползваха от тези преференции и на практика станаха вносители на акцизни стоки. В повечето случаи организациите, които се възползваха от преференциите са си чисти бизнеси и нямаха нито един грант от класическите донори.

<sup>16</sup> Вж. *Данъчен режим на нестопанските организации в Централна и Източна Европа*, Международен център за нестопанско право, 2001 г.

<sup>17</sup> Реално заетите по граждански договор са по-малко, защото някои експерти работят за повече от една нестопанска организация.

<sup>18</sup> Raymond Struyk слага сходна граница от 10 заети изследователи на пълен работен ден за т.нар. „аналитични центрове“ във втора фаза на развитие в *Managing Think Tanks: Practical Guidance for Maturing Organizations*, The Urban Institute and IGI/OSI, Budapest, 2002.

<sup>19</sup> Вж. *Данъчен режим на нестопанските организации в Централна и Източна Европа*, Международен център за нестопанско право, 2001 г., с. 36.

ните интереси. Въпреки че, според Кодекса, спрямо тях се прилага редът за регистрация на сдруженията с нестопанска цел, синдикалните организации са отделен вид юридически лица, които по силата на закона имат други цели и задължения. Сходни са и аргументите за изключване на политическите партии от категорията на юридически лица с нестопанска цел. Според *Закона за политическите партии*, последните са доброволни сдружения на български граждани с избирателни права, които съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите чрез избори или по други демократични начини<sup>20</sup>.

Въпреки констатираните по-горе слабости, конституционните разпоредби и създадената законова рамка позволиха бурния ръст на НСО през годините на българския преход. Този процес представлява най-важната част от **институционализацията на съвременното гражданско общество**, което, особено през първите години след промяната, се утвърждаваше като антитеза на всесилната и всеобхватна държава, като основен идеен източник и движеща сила на преодоляването на „тоталитарното наследство“. Логично е следващата стъпка да предполага усъвършенстване на правно-регулативната рамка, която да позволи утвърждаването на НПО и на гражданското общество като цяло в съответствие с европейските стандарти и ценностите на демокрацията.

## 1.2. ОБЕМ, ТИПОЛОГИЯ И ФИНАНСИРАНЕ НА НПО

Определянето на точния обем и структурата на „третия сектор“ в страната среща редица трудности, най-значимите от които са: **съществуването на голямо несъответствие** между броя на регистрираните неправителствени организации (в БУЛСТАТ и в Централния регистър на ЮЛСНЦ) и броя на реално функциониращите НСО, а също така **липсата на публична информация** за дейностите и финансирането на НСО, както и за размера и начина, по който са изразходвани получените проектни финансираия и дарения. В края на 2001 г., например, броят на регистрациите на нестопански организации по БУЛСТАТ е 15 580 (в тях се включват и около 3800 читалища), а устойчиво функциониращите нестопански организации по оценки на Центъра за изследване на демокрацията са не повече от 1000 – 1200.

По последни налични данни на регистъра Булстат към края на 2007 г. има регистрирани 26 696 ЮЛСНЦ, от които 22 078 сдружения, 4560 фондации и 58 клона на чуждестранни ЮЛСНЦ<sup>21</sup>, което е двойно увеличение в сравнение с 2001 г. Този брой обаче е далече от реалността. Много от тези ЮЛСНЦ така и никога не са започнали дейност или са имали просто един проект. По данни на НСИ за 2007 г. са подали финансови отчети (вкл. нулеви) 6165 НСО. Това означава, че само около 20 % от регистрираните организации извършват някаква дейност. Подобно беше и съотношението между активните и регистрираните търговци в края на 2007 г.

<sup>20</sup> Пак там, с. 37.

<sup>21</sup> <http://bulstat.registryagency.bg/Data.html>

Въпреки липсата на пълна и достоверна информация за реалното функциониране на „третия сектор“ в България, на базата на анализирани данни могат да се направят няколко основни извода<sup>22</sup>:

- **Увеличаването на броя на регистрираните НСО не води до растеж на сектора** и не е предпоставка за неговото по-ефективно функциониране. Напротив, сравнението на данните от различните изследвания показва, че към 2001 г. той се намира в период на стагнация и обемът на финансовите постъпления в него не може да достигне нивото си от 1996 г.;
- За периода 1996 – 2000 г. **структурата на финансиране** не се е променила съществено и е налице чувствително доминиране на чуждите източници. Дори и сред посочените като български източници (те са около 25 % от финансовите постъпления за 2000 г.), голяма част са всъщност преразпределени пари, идващи от чужди донори. Основната причина за това е фактът, че значителен брой проекти, финансирани от европейски програми, могат да бъдат осъществени единствено, ако „преминат“ през държавните институции;
- Определянето на точния **размер на приходите** е затруднено, тъй като голяма част от даренията се получават в натура; друга – изобщо не се осчетоводява, а някои от изследваните организации интерпретират понятието „дарение“ по твърде различни начини като включват в него широк кръг от услуги и материални блага.

**Читалищата са особен вид юридически лица с нестопанска цел**, чиято дейност се регламентира допълнително от *Закона за народните читалища* (ЗНЧ). От една страна, исторически те се появяват през Възраждането като първите нестопански организации, а от друга, в момента има съществени различия в регламентацията на дейността им спрямо другите ЮЛСНЦ. Броят им (по регистрация) се запазва на нивата от 2001 г. – около 3800. При читалищата се наблюдава също тенденцията за разминаване между активните и регистрираните организации. В задължителния регистър на народните читалища към Министерството на културата обаче има 3474 към август 2010 г., а в НСИ само 2895 читалища са подали отчети за 2007 г. Спад в активността на читалищата се наблюдава от 1997 г. Той се дължи основно на селските читалища, докато броят на активните градски се запазва, а през последните 3 – 4 години се забелязва и тенденция на появата на новорегистрирани читалища.

Въпреки че читалищата са ЮЛСНЦ, за тяхното учредяване и функциониране се изискват по-голям брой учредители (50 дееспособни физически лица за селата и 150 – за градовете), както и има ограничение за откриване на клонове на читалищата до квартали, жилищни райони и села, в които няма читалища. От данните на НСИ се вижда, че повече от 10 години има системен проблем в селските читалища, голяма част от които са с под изискуемия минимум членове, като от 2000 г. този проблем е актуален и за градските читалища. Дори в случаите, когато има списъчен състав с необходимия минимум членове, общите събрания на читалищата се провеждат на ръба на кворума. Министерството на културата не осъществява предвидения контрол

<sup>22</sup> Развитие на благотворителността в България: стратегическо и устойчиво партньорство с НПО, Аналитичен доклад, Център за изследване на демокрацията, С., 2002 г.

Таблица 1. Динамика на читалищата и членовете им 1997 – 2007 г.

	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2005 г.	2007 г.
Читалища (бр.)	3646	3125	3056	3027	2838	2895
в градовете	536	514	510	511	539	548
в селата	3110	2611	2546	2516	2299	2347
Членове (хил.)	219	191	170	170	164	168
в градовете	96	86	81	74	68	67
в селата	123	105	89	96	96	101
Среден брой членове	60	61	56	56	58	58
в градовете	179	167	159	145	126	122
в селата	40	40	35	38	42	43

Източник: Годишници на НСИ за 2006, 2007 и 2008 г.

за извършване на дейност в рамките на две години и съответно не изпраща сигнали за прекратяване по чл. 27 чл. 3 от ЗНЧ.

**Дейността на читалищата като цяло е значително по-непрозрачна** от ЮЛСНЦ в обществена полза. Всъщност, в ЗНЧ няма изискване за читалищата да бъдат ЮЛСНЦ, регистрирани в обществена полза, за да получават държавна или общинска субсидия и само 7 читалища са поискали и получили такава регистрация. Законодателят е решил, че поддържането на Регистър на народните читалища и предвидените контролни функции на Министерството на културата ще са достатъчни, но е налице съществен пропуск по отношение кръга документи, които се предоставят в регистъра и са публично достъпни за гражданите. При регистрацията се изисква единствено устава на читалището, но той не се предоставя за публичен достъп в регистъра. Липсва изискване за предоставяне на годишен отчет за дейността, вкл. финансов отчет. Читалищата са длъжни да се отчетат само на общината, в която се намират, само за получената субсидия от общинския или държавен бюджет (чл. 26. ал.2 от *Закона за народните читалища*). **Тази липса на прозрачност на финансовото управление е сериозен пропуск на институциите**, особено спрямо факта, че държавната субсидия за читалищата е 40-50 % от проектните бюджети в сектора на НСО (данните са за 2005 и 2007 г.), а читалищата са около два-три пъти по-малко от НСО.

**Друг проблем при регламентацията на дейността на читалищата** е привилегировано положение на читалищата по отношение на принудителното изпълнение. Чл. 25 от ЗНЧ определя, че недвижимото и движимото имущество, както и приходите от него не подлежат на принудително изпълнение, освен за вземания, произтичащи от трудови правоотношения. При прекратяване на читалищата, понеже те не са ЮЛСНЦ в обществена полза, общото събрание може да разпредели имуществото в полза на членовете си, което е невъзможно по общия ред на ЮЛСНЦ, регистрирани в обществена полза.



Анализът на динамиката на „третия сектор“ очертава условно четири периода<sup>23</sup>.

**Първият период** на възникване започва с регистрациите на организации с идеална цел още в първите месеци на 1990 г. През 1990-1994 г. например, са регистрирани едни от най-големите НСО/НПО в страната: Център за изследване на демокрацията (м. април 1990 г.), Фондация „Отворено общество“ (м. април 1990 г.), Атлантически клуб (м. април 1991 г.), Фондация „Приложни изследвания и комуникации“ (м. юни 1991 г.), Институт за пазарна икономика (м. март, 1993 г.), Център за либерални стратегии (м. май, 1994 г.) и др.

През **втория период**, който може да се окачестви като период на ускорен растеж (1994 – 1998 г.), основните чуждестранни донори обявиха програмите си за подпомагане на българските НПО. В него се извършват многобройни нови регистрации на НПО с предмет на дейност, близък до обявените от донорите приоритети. По данни на Центъра за изследване на демокрацията, към края на 1996 г. в страната има около 3000 регистрирани организации (без да се включват читалищата)<sup>24</sup>.

**Третият период**, който би могъл да се нарече период на утвърждаване на сектора (1998 – 2005 г.), се характеризира с постепенно съкращаване на финансирането от някои основни чуждестранни донори (Американска агенция за международно развитие, Фондация „Отворено общество“), но и с диверсификация на донорите и засилване на националното дарителство.

През **четвъртия период** – след 2005 г. – основното финансиране се осъществява чрез програмите на Европейския съюз и в контекста на присъединяването на България през 2007 г. През този период се наблюдава дори навлизане на представители на организираната престъпност, близки лица до руски олигарси и масово „завладяване на гражданското общество“ от страна на лица във висшите ешелони на властта чрез пряко и непряко участие в неправителствени организации.

Данните на проведените от Центъра за изследване на демокрацията количествени и качествени изследвания, както и интервютата с представители на донорски организации и експерти, работещи в „третия сектор“<sup>25</sup>, дават основание да се говори за значително вътрешно разслояване на НПО. Групирането на съществуващите и реално работещи НПО според териториалното им разпределение и големина води до очертаване на **четири основни групи** по количествени показатели:

- Група 1 – около 20-35 големи организации, намиращи се предимно в София (под големи организации се разбират такива с постоянно заети около и над 20 човека);

<sup>23</sup> Развитие на благотворителността в България: стратегическо и устойчиво партньорство с НПО, Център за изследване на демокрацията, Аналитичен доклад, С., 2002.

<sup>24</sup> Bezlov, T. and A. Stoyanov, *Bulgarian 1997 Think-Tank Survey: Final Overview Report*, CSD, Sofia, 1997.

<sup>25</sup> Развитие на благотворителността в България: стратегическо и устойчиво партньорство с НПО, Център за изследване на демокрацията, Аналитичен доклад, С., 2002.

- Група 2 – около 50-75 средно големи организации (с постоянно заети около и над 10 човека);
- Група 3 – малки организации (между 200 и 300), които са регистрирани предимно в областните центрове. Към третата група могат да се добавят и около 30-40 организации, работещи в по-малки населени места, обикновено общински центрове;
- Група 4 – около 600-800 много малки организации, които често се състоят само от един човек и имат непостоянна дейност.

Друга условна типология, изведена според **предмета на дейност**, очертава следните видове български НПО<sup>26</sup>:

- Широкопрофилни организации, които дефинират своите граждански и професионални цели възможно най-широко;
- Профилирани организации, които имат по-тясно определени цели (подпомагане на икономическата реформа, изследване на политическата система, подпомагане на местната власт, работа с определена социална група и др.);
- Политико-партийни организации, т.е. организации, които са заявили принадлежност към някои от политическите сили в страната.

Известни са и други типологии, базирани на **характера на заетостта** в НСО (предимно постоянна и пълна или частична), **организацията на работата** (фокусирана върху една-две „звезди“ или върху екипи от равностойни експерти) и **степената на институционализация на продуктите** на организациите. Изследване на „аналитичните центрове“ в Централна и Източна Европа демонстрира определена връзка между тези типове организации, а така също дори и с изследователските методологии, които се използват от тях<sup>27</sup>.

Исторически предметът на дейност на НПО до голяма степен се определя от самия генезис на съвременния „трети сектор“. Тук решаващо е обстоятелството, че голяма част от първите НПО са създадени от учени – най-често представители на социалните и хуманитарните дисциплини. В много от случаите това са кадри от идеологическите направления или институции, които след разпадането на официалния партийен контрол трансформират своя социален и политически капитал в икономически чрез създаване на частни квази-институти, подкрепени институционално, стратегически и финансово от национални или чужди донори и политически сили и организации.<sup>28</sup> Подобни са тенденциите във възникването на неправителствените организации и в другите страни в преход, както и фактът, че традиционните държавни академични структури (ведомствени, партийни или университетски) съветвали до този момент правителствата губят позициите си за сметка на новите частни нестопански структури<sup>29</sup>. Причините могат да се търсят в съществените бюджетни съкращения, в опита на младите учени да получат независимост от

<sup>26</sup> Пак там.

<sup>27</sup> Повече информация виж в Struyk, R. *Think Tanks: Practical Guidance for Maturing Organizations*, The Urban Institute and LGI/OSI, Budapest, 2002.

<sup>28</sup> Венедиков, Й. *Социологическите предизборни проучвания – между сериозното и опасното*, ТПК Лъч, С., 1994.

<sup>29</sup> Struyk, R. *Reconstructive critics – Think Tanks in Post-Soviet Bloc Democracies*, Urban Institute, 1999.

ръководствата на съответните институти, както и в недоверието на западните страни към институционалното и кадрово наследство.

Това своеобразно „роене“ на НПО от държавните институти, наследени от комунистическия период, получи и своето по-нататъшно развитие чрез появата на групата аналитично-експертни НПО, гравитиращи около академичните институции и в голяма част от случаите съчетаващи предимствата и ресурсите на двата сектора – държавния и неправителствения.

### Каре 1. НПО в сянката на академичните институти

Тази група НПО се характеризират със следните общи параметри:

1. Най-често техните учредители и членове са преподаватели в университети или изследователи от академичните и ведомствени институти, които продължават да работят в тях, но създават НПО като част от стратегията си за максимизиране на финансовите резултати от дейността си или за осъществяване на дейности, които не могат да бъдат изпълнявани в рамките на академичните институции (както поради съществуващите в тях ограничения, така и поради изисквания на финансиращите организации).
2. Предметът на дейност и областите на експертиза на тези НПО в голяма степен дублират научно-изследователското поле на академичните организации, в които продължават да работят техните създатели<sup>30</sup>. В някои случаи това води до поява на конкуренция между НПО и академичната организация по отношение на кандидатстване пред едни и същи финансиращи институции или пък до отклоняване на средства, предназначени за академичните организации към НПО. Понякога създаването на такива организации представлява и своеобразна реакция спрямо лошото и непрозрачно управление в академичните институции, от които се чувстват оцетени създателите им.
3. Този тип НПО залага на сътрудничество с академичните институции по отношение на съвместна подготовка и изпълнение на проекти в случаите, когато такова сътрудничество повишава шансовете за успех или отговаря на конкретни изисквания на финансиращата страна. Често при такива сътрудничества част от екипа на НПО участва в качеството си на служители на академичната организация, докато в други случаи НПО разчита на неформалните контакти с други колеги в академичната институция, които традиционно работят съвместно с тях.
4. Голяма част от тези НПО разчитат на неформални контакти с финансиращите, най-често национални институции, за спечелване на повечето от проектите, по които работят. Тези контакти много често са по линия на научната степен и съответната длъжност на членове на НПО в академичните институции. В тези случаи съществуват предпоставки за възникване на конфликт на интереси или за нарушаване на принципите на научна етика. Пример са експертните комисии, които оценяват проектните предложения и изпълнението на самите проекти към Фонд „Научни изследвания“, Оперативните програми „Административен капацитет“ и „Развитие на човешките ресурси“ или към различните министерства, в които участват този тип неправителствени организации.

<sup>30</sup> Тук не се включват професионалните асоциации или сдруженията на студенти от дадена специалност, тъй като те са базирани на професионален признак и техни членове могат да са всички лица, притежаващи съответната професионална квалификация.

### Каре 1. НПО в сянката на академичните институти (Продължение)

5. В редица случаи подобни НПО се използват за дублиране на съществуващи изследователски проекти, които академичната институция изпълнява, като се кандидатства с част или целия проект към друга, обикновено национална, финансираща организация. По този начин изпълнението на дейностите бива отчитано двукратно, а едни и същи хора получават двойни хонорари<sup>31</sup>.

Броят на тези НПО е трудно да бъде изчислен, както и финансовите потоци, които минават през тях. В най-типичния случай те не развиват дейност постоянно, а на проектен принцип, понякога с дълги прекъсвания между отделните проекти<sup>32</sup>. Показателно е, че те често нямат собствено седалище (офис), а са регистрирани на адреса на съответната академична институция или на домашните (фирмени) адреси на някой от основателите. В тези случаи обичайно липсват и назначени за постоянно административни служители, необходими за обслужване на проектите, като те се наемат или за конкретен период от време/конкретен проект или административните задължения се изпълняват срещу допълнително заплащане от административен или помощен персонал от съответната академична институция.

След приемането на България в ЕС, този тип НПО се включиха както в изпълнението на собствени, така и в консултирането на чужди проекти по оперативните програми. В този случай, те се възползват както от собствената си експертиза в конкретна професионална научна област, така и от натрупания специфичен опит и ноу-хау в подготовката на приложно-ориентирани изследователски и координационни проекти.

Най-лесно разпознаваеми, утвърдени и влиятелни при формиране на общественото мнение са т.нар. „мозъчни“ или „аналитични центрове“, чиято организация и функции копират западните think-tanks и някои по-гъвкаво структурирани изследователски институти и академични звена, и които принадлежат към профилираните организации. В обществените представи тези центрове, които са сред първите НПО след началото на демократичните промени в страната, често се отъждествяват с целия сектор и се натоварват с големи очаквания, но и с негативните наслоения от прехода (появяват се заради прякото участие във властта на видни представители на тези НПО). Разпознаваемостта се дължи най-вече на медиите, които намират в тези центрове авторитетни коментатори и анализатори на актуални социално-политически и икономически теми и събития. Способността на НПО да влияят и на общественото мнение, и на политиката, се подхранваше от международните

<sup>31</sup> Този тип злоупотреби не трябва да се отъждествяват със специфичните програми за национално съфинансиране на проекти по Седма рамкова програма или финансирането на допълнителни дейности в рамките на съществуващ вече проект – обичайно това са международни сравнителни проекти, при които се цели допълнителното финансиране да позволи разширяване на анализа върху националния аспект на изследването.

<sup>32</sup> В един от случаите, НПО с 10 постоянни членове, 7 от които преподаватели в Софийски университет, регистрирано на адрес на университета, е посочило на интернет страницата си информация, че през 2008 – 2009 г. е спечелило проекти на стойност около 300 хил. лв. В друг случай, две отделни НПО, всяка от които с между 5 и 10 постоянни членове – мнозинството от тях работещи съответно в два различни научно-изследователски института – са привлекли за същия период общо около 1 млн. лв.

институции и най-общо от външния свят, който намираше в аналитичните центрове независима експертиза, на която можеха да разчитат, за да се ориентират в българската действителност.

Макар и да разполагаше с голям човешки, а потенциално и с финансов ресурс, бившата комунистическа партия, трансформирала се в Българска социалистическа партия, не успя в опитите си да изгради и утвърди влиятелна фондация по подобие на немската, близкостояща до Германската социалдемократическа партия фондация „Фридрих Еберт“. На свой ред Българската социалдемократическа партия в рамките на опозиционния тогава СДС създаде фондация „Янко Сакъзов“. Същевременно заработи и Фондация „Демокрация“, която бе свързана със СДС. Двете тогавашни екологични партии – „Зелената партия“ и „Екогласност“ също основаха свои изследователски звена. Значението на всички тези формации обаче, не надскочи вътрешнополитическите процеси и в най-добрия случай техният принос бе във възстановяването на някои международни експертни контакти и механизми на обмяна на опит и на участие в изследователски проекти.

От така очертаната динамика може да се направи изводът, че утвърдилият се в страната от 90-те години насам **модел за развитието** на независими изследователски и приложни центрове на експертно знание, е **близък до англосаксонския**. Това се дължи до голяма степен на финансиращите организации от началото на прехода, доминирани от американските фондации и държавно финансиране. С процеса на приемането на страната ни в Европейския съюз (и съответно променената роля на държавата като преразпределящ фактор) започна налагането на по-континентален модел и излизане на повърхността на НПО, доминирани от политици, администратори и бизнес. В същото време, и двата типа НПО изиграха съществена роля за ускорената професионализация на новите управленски елити.

Друга голяма категория НПО са онези, които работят в сферата на **предоставянето на социални услуги**. Видът на тези услуги, които те извършват „/.../ зависи от капацитета на самата организация доставчик, от спецификата на населеното място, от територията, на което тя осъществява дейността си, от нуждите на целевите групи, към които НПО са насочени“<sup>33</sup>. Анализът на съществуващата практика показва, че НПО са ангажирани предимно с предоставяне на социални услуги в рамките на общността, към която принадлежат, т.е. социални услуги в семейна среда или среда, близка до семейната. Така например, те организират трапезарии за деца и възрастни, обществени трапезарии, дневни центрове, центрове за социална рехабилитация, предоставяне на услуги от домашен помощник, домашен социален патронаж, социален посредник, социално консултиране и др.<sup>34</sup> Основните ползватели на социални услуги, предоставяни от НПО, са разнородни групи в неравностойно положение (деца и семейства в социално слабо и неравностойно положение, деца и младежи със специални нужди, безпризорни деца, възрастни, самотни и болни хора и др.)<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Български център за нестопанско право. 2004. *Договаряне на социални услуги между държавата и НПО. Англия, Германия, Полша, Унгария, Чехия и практиката в България*, София, с. 61.

<sup>34</sup> Пак там.

<sup>35</sup> Пак там.

Често, наред с конкретната социална услуга, се предоставят и други видове помощ като заплащане на сметки, хигиенни грижи, елементарни медицински грижи, посещения в дома, административни и транспортни услуги, предоставяне на дрехи и храни за социално слаби граждани и др.<sup>36</sup>. Практика е организациите да съчетават предоставянето на социални услуги с извършването и на определени здравни услуги, като помощ от медицински сестри или рехабилитатор, гинекологични прегледи, психиатрични консултации, сексологични консултации, анонимно безплатно консултиране и тестване за СПИН и други заболявания<sup>37</sup>.

Предоставянето на социални услуги от НПО получи съвременна правна рамка след внесените изменения в *Закона за социално подпомагане*, по-конкретно в чл. 24а (в сила от 01.01.2003 г.), с които за пръв път в българското социално законодателство бе предвидена възможност юридическите лица с нестопанска цел, доставчици на социални услуги, вкл. за деца до 18 години, да кандидатстват за получаване на финансови средства за извършване на социални услуги от републиканския бюджет и от общинските бюджети при спазване на утвърдените критерии и стандарти. Тези средства се предоставят чрез процедурата, установена за провеждане на конкурсите за възлагане на социални услуги<sup>38</sup>.

Групата на НПО, упражняваща **традиционна благотворителна дейност**, е твърде нееднородна. Тук преди всичко се изявяват организациите, представляващи интересите и насочени към подпомагането на т.нар. уязвими групи – например, сдружения на граждани с увреждания, на страдащи от различни заболявания, сдружения на родители с болни деца, за защита правата на различни малцинства и др.

През последните години благотворителните традиции и гражданските инициативи в страната се обогатиха чрез използването на **новите комуникационни възможности**. Широкото навлизане на информационните технологии (и преди всичко бързото въвеждане на интернет-услугите) създадоха ново поле за изява и реализиране на граждански инициативи и правозащитен активизъм. Нередки бяха случаите през изминалите години, когато проактивни сайтове в мрежата успяваха да мобилизират достатъчно публична подкрепа (и около популярни обществени каузи или благотворителни кампании за подпомагане на индивиди в бедствено положение), за да се утвърдят като НПО и неинституционализирани движения. Интернет се превърна в основен инструмент на изява на гражданското общество, но и изключително силен инструмент за натиск и легитимация на множество каузи, давайки гласност на мненията и чувство на съпричастност на членовете на все по-фрагментирани общности и малцинства, което доскоро бе трудноосъществимо с традиционните средства за комуникация (по-подробно виж Приложения 1 – 5).

<sup>36</sup> Пак там.

<sup>37</sup> Пак там.

<sup>38</sup> Конкурси могат да се провеждат за възлагане на социални услуги, които са делегирана държавна дейност и за социални услуги, които са местна дейност. Публичните услуги, представляващи делегирана държавна дейност, се финансират чрез общинските бюджети въз основа на субсидия от републиканския бюджет. Публичните услуги, представляващи местна дейност се финансират със средства от общинския бюджет. (Пак там, с. 64.)

Всичко това обяснява и ангажимента на „третия сектор“ за защита на свободата на информацията и срещу онези опити за въвеждане на държавен и наддържавен контрол върху Мрежата, които се извършват в името на привидни легитимни интереси. Същевременно появата на виртуални граждански НПО и движения допълнително провокира онези представители на политическия и държавния елит, които виждат в този феномен доказателство за все по-непосилната задача за упражняване на контрол и патронаж върху този разрастващ се сегмент от публичното мнение.

### 1.3. ДАРИТЕЛСТВОТО В БЪЛГАРИЯ: НПО, БИЗНЕС, ОБЩЕСТВО

Сред първоначалния бурен ръст на НПО в годините, последвали демократичната промяна, „третият сектор“ се изправи пред редица проблеми и преди всичко пред трудностите по финансирането на своите проекти и дейности в условията на икономическа криза, несъвършено законодателство и правоприлагане, и липса на съвременни традиции на дарителство в страната. Заедно с това, особено през последните години, се наблюдава значителен ръст на дарителските кампании с помощта на електронните медии, които насърчават индивидуални дарения, част от които се канализират чрез благотворителни организации. Все още обаче, гражданите имат по-голямо доверие на институционализираните кампании под патронажа на официални фигури – президент, министри и общини, които се административират през специални фондове и обществени съвети, а не през класическите структури на гражданското общество. Електронните медии и най-вече телевизиите навлязоха на терена на благотворителността, чрез привличане на аудитория и хуманитарни дарения в полза на деца в неравностойно положение и лечение на тежко болни. Социалната ангажираност се оказа дори по-силен инструмент за вдигане на рейтинга отколкото негативните новини. На фона на тази тежка PR-артилерия, по-малките граждански организации имат сериозни затруднения за привличане на внимание и ресурс за техните каузи и затова се ориентират към интернет базирани кампании.

Тъй като държавата в условията на социално-икономическите и политическите предизвикателства през 90-те години, а и след това, не бе в състояние, нито имаше стратегия за подпомагане на „третия сектор“ във финансово отношение, **дарителството се превърна в основното средство за национално финансиране** на неправителствените – предимно благотворителни организации. Макар и да има дълбоки корени в българската традиция, дарителството дълго време се сблъскваше със законови пречки, които, от една страна, спъваха решаващата роля на бизнеса в развитието на сектора, а от друга, го излагаха на рисковете на сивата икономика.

Дарителите могат да бъдат разделени условно на юридически лица и физически лица. Средствата, намирани от юридически лица, в повечето случаи надвишават тези, намирани от индивидуални дарители. За сметка на това обаче, числеността на индивидуалните дарители чувствително надвишава тази на дарителите – юридически лица. Корпоративните дарения са значително по-големи от индивидуалните; характерно за тях е, че те са кампанияни и често еднократни. Поради състоянието на стопанската сфера в страната, на

практика само около 5 % от фирмите в страната имат някаква устойчива дарителска схема<sup>39</sup>. Дори в тези случаи често дарителството се оформя като договор за рекламна дейност, а не с договор за дарителство/спонсорство.

Що се отнася до индивидуалните дарения, условно те могат да се разделят на четири вида:

- **Първият** и най-масов случай са единичните анонимни дарения в рамките на 1, 2 до 5 лв. Те се събират при т.нар. „общонасочени кампании“ – основно чрез даряване през SMS по конкретни каузи, заменили касичките на БЧК, църкви и бензиностанции, както и набиране на средства при благотворителни балове, концерти, изложби и др. В тази категория дарители попадат повече от половината от гражданите на България, които по различни оценки са дарили по един или друг начин средства през 2009 г.;
- **Вторият** тип дарения се осъществява от определени групи, които имат ясна мотивация за даряване и системно правят дарения. В тази група има както анонимни дарители, така и поименни дарения. Размерът на даренията се движи между 5 и 20 лв. и те са сравнително редовни. През втората половина на прехода (2000 – 2010 г.) в тази група се включват редица фирмени колективи, често „запалени“ от колега по конкретна кауза;
- **Третата** група е разновидност на втората, но поради специфичната среда, в която се правят даренията, следва да се отграничат. Става дума за различни деноминационни общности, в които членовете на тези общности даряват или по време на служба (най-често в някои от протестантските общности) и е в някакъв смисъл задължение с морална санкция за недаряващите, или по някакъв конкретен повод. Доста често съответните религиозни общности си имат свои ЮЛСНЦ, чрез които се отчитат даренията и се извършват съответните дейности;
- **Четвъртата** група дарения обикновено се правят от заможни хора, които даряват от свое име, а не от името на фирма или организация. В този случай размерът на даренията може значително да варира. Тези дарения обикновено са инцидентни и могат да включват дори даряване на недвижима собственост.

Поради лошото управление на фондовете за здравеопазване и системния недостиг на финансиране на болничните заведения се разви едно особено „дарителство“ на болни или техни близки – на фондации, свързани със съответното болнично заведение, които от своя страна финансират част от неговата дейност. На практика това дарителство обаче е такса за здравна услуга и представлява заобикаляне на закона или в най-добрия случай е форма на просия.

Друг тип широко разпространено „дарителство по неволя“ е свързано с необходимостта родителите да даряват парични средства или в натура на детските ясли, градини и училища, където учат техните деца. Така например, преди въвеждането на електронната система за записване в детските гра-

<sup>39</sup> Развитие на благотворителността в България: стратегическо и устойчиво партньорство с НПО, Център за изследване на демокрацията, Аналитичен доклад, С. 2002 г.



дини в София, беше широко разпространена практиката за прием в детско заведение срещу дарение. Куриозен пример на „дарителство по неволя“ е и дарението през 2008 г. от 157 хиляди евро за борба с рака като условие за освобождаване на отвлечен човек<sup>40</sup>.

Съществуват няколко групи дарители (в които съзнателно не са включени горните два вида „дарители по неволя“):

- Първата група, с която най-вече са свързани очакванията на НПО, са представителите на бизнеса. Най-честите дарители сред българските юридически лица са фирми от среден мащаб, чиито собственици са лично мотивирани и емоционално съпричастни с определени благотворителни каузи;
- С дарителство се занимават и големи транснационални корпорации с клонове/дейности в страната, които следват своята обща политика за осъществяване на благотворителност в рамките на определена част от своя бюджет;
- Съществува и група от хора с неголеми финансови възможности, включително и пенсионери, които даряват съвсем дребни суми (до 50 лв.).
- Една особена малка група дарители са работещи в „третия сектор“ – било като членове на управителни съвети, общи събрания или добре платени експерти, които даряват средства на своите организации с различна мотивация – от необходимост да се извършат някакви задължителни плащания (при пререгистрация, например), а в организациите липсват каквито и да е средства до форма на трансформация на бюджет за труд в бюджет за други дейности, които обикновено не се финансират с проекти.
- През 2010 г. се забелязват и ранни индикации на дарителство на чужди граждани с мотивация придобиване на българско гражданство по бърза процедура.

Общото на повечето дарители е готовността им да даряват на признати и спечелили доверието на обществеността организации. Основна роля при набирането на дарения играе имиджът на благотворителната организация и доверието, с което тя се ползва сред обществеността. Това до голяма степен определя и подходите и ефективността на различните неправителствени организации. Докато дарителството на малки НПО се базира предимно на лични контакти и симпатии и изграденото на тази основа доверие, то при големите НПО се търси и очаква основно професионализъм и строга отчетност. За по-малките организации отношенията с представители на бизнеса преминават един относително дълъг „пробен период“, в който съответната организация трябва да докаже прозрачността на своята дейност, коректността при разпределяне на средствата, да изгради добър имидж и популярност в обществото. Поради тази причина малки организации разчитат предимно на личните си контакти с представители на бизнеса и извървяват дълъг път, докато намерят постоянни дарители.

<sup>40</sup> Ангел Бончев *дари 157 000 евро за благотворителност*, Дарик News, 29. 07. 2008 г.

## Каре 2. Форми, методи и техники за набиране на дарения.

- Най-разпространената форма за набиране на дарения за периода 2006 – 2009 г. е SMS кампанията, която се рекламира основно по електронните медии. Една част от средствата си НПО набират чрез класически методи – дарителски касички, разпространение на картички или календари, благотворителни акции във връзка с празници и др. Не всички от тези класически начини за набиране на средства обаче, водят до желаните резултати. В някои от случаите вложените ресурси са много повече от набраните средства. Някои от методите, като акциите за набиране на средства, обратно, водят до желаните резултати. SMS кампаниите дават възможност за една специфична професионализация в събирането на дарения на някои фирми, които предоставят съпътстващите услуги.
- Като сравнително успешни се определят благотворителните концерти, балове, изложби, чиято ефективност до голяма степен зависи от географския район и особеностите на населеното място, в което се провеждат.
- По отношение на прилаганите техники при набирането на средства също се забелязват различия между отделните НПО. Организации, които са част от международни мрежи и имат възможност да ползват чуждестранен ноу-хау, подхождат към темата изключително професионално – молбата за спонсорство на даден проект се отправя след внимателно запознаване и вземане предвид дейността и интересите на фирмата. Проектът се съобразява с интересите на партньора, разговорите се тренират предварително, изработва се концепция как потенциалният дарител може да бъде мотивиран. Относително по-малките НПО разчитат в тази област предимно на авторитета на техните представители и личните си контакти, които нерядко изместват по ефективност голяма част от формалните и институционализирани техники.
- Като пример за негативна практика при набиране на дарения се посочва събирането на средства чрез обикаляне по домовете и приемане „пари на ръка“. Това е неприемлива техника, тъй като се създават възможности за злоупотреби и се формира недоверие на обществото към организациите, набиращи средства. В много случаи, комисионната за събиращия многократно надхвърля стойността, която отива до крайния бенефициент и това отблъсква много от потенциалните дарители.
- Съществуват техники, които за момента не дават добри резултати, но които се разглеждат като перспективни за бъдещето. Пример за такива техники са онлайн маркетинга, както и търсенето на помощ от българи, живеещи в чужбина, които многократно са изразявали желание да направят дарения. Друг модел за набиране на средства, който се смята за перспективен, е т.нар. „дарителство по ведомост“. При него дарителите са лица, които правят редовни дарения чрез счетоводната служба на организацията, в която работят.

Според проучванията на Центъра за изследване на демокрацията, дарителите предпочитат да даряват по определени проекти, в които те поемат някаква част от разходите или дори купуват директно необходимите неща. В много от случаите, когато се даряват финансови средства, дарителите поставят определени условия за тяхното изразходване. Личното участие на дарителите, особено по отношение на благотворителни каузи, свързани с деца лишени от родителски грижи, е не само инструмент за контрол върху разходването на средствата, но и произхожда от увереността, че в много случаи даряваните

имат нужда не от средства, а от внимание и личен контакт. От тяхна гледна точка важно е доверието в организацията и прозрачността на дейността ѝ, което означава не само да бъде даден отчет как точно са били изразходвани средствата, но и във всеки момент, когато дарителят реши да провери как се изразходва дарението, да може да получи такава информация или да види реализацията на дарението си.

По-голямата част от дарителството изобщо не се отчита (при дарителя физическо лице) с цел ползването на данъчни облекчения. Една съществена причина за това е, че данъчните облекчения имат смисъл при големи дарения, които могат да си позволят малко хора и предимно фирми. Транзакционните разходи за получаване на документи (ако изобщо могат да бъдат получени<sup>41</sup>), които да се приложат към данъчната декларация надвишават спестения данък при малките дарения (което е масовия случай). Даренията на физически лица през 2009 г. например, се признават за разход, с който се намалява данъчната основа, но само с до 5 % от данъчната основа<sup>42</sup>. Според социологически проучвания<sup>43</sup>, около половината от гражданите на страната са направили дарения чрез SMS през 2009 г. Даренията на гражданите представляват около 10 % от всички дарения в страната по оценки на Българския дарителски форум. Според същото изследване, около 20 % от ЮЛСНЦ в България са получили дарение през 2009 г. Тази оценка вероятно е надценена поне с 8 – 10 процентни пункта, дори и ако за база се вземат само активните неправителствени организации. Разликата вероятно се дължи на факта, че някои от фирмите дарителки, както беше отбелязано по-рано, предпочитат да оформят дарението като договор за реклама с оглед по-безпроблемното отчитане пред НАП.

Данните за корпоративното дарителство от Националната агенция на приходите, макар и да представят една изкривена картина, допълват съществено резултатите от различните социологически изследвания на дарителството. 720 фирми средно-годишно са отчитали даренията си за ЮЛСНЦ в обществена полза в данъчните си декларации за периода 2007-2009 г. и 490 фирми средно са отчитали в НАП за същия период дарения за детски ясли, градини, средни и висши училища или академии. Средното дарение за ЮЛСНЦ през 2009 г., отчетено по данъчни декларации, възлиза на малко над 13 хиляди лева. Общата сума дарения от бизнеса, които са били отчетени за данъчни цели са около 48 милиона лева. Като цяло Българският дарителски форум оценява благотворителността на общо 45 милиона лева за различни каузи и дейности, от които дарените средства от българския бизнес са около 30 – 32 милиона (70 % от цялата сума).

<sup>41</sup> Например практически е невъзможно да се получи документ за дарителство при най-масовите кампании за даряване чрез SMS или обаждане по телефон. Нещо повече, в тези случаи дори се плаща ДДС върху дарението. При анонимните дарения в касички на различни благотворителни организации, църкви и т.н. ситуацията е същата.

<sup>42</sup> За някои специфични дарения този процент е 15 % (за културата) или дори 50 % (за лечение на деца), но сумарно намалението на данъчната основа не може да бъде над 65 %.

<sup>43</sup> Български дарителски форум, *Тенденции в благотворителността през 2009 година*, Дневник Online, 31. 03. 2010 г.

**Таблица 2. Разходи за дарения към декл. по чл. 92 от ЗКПО за съответната година.**

Лице, в чиято полза е извършено дарението	2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	брой	хил. лв	брой	хил. лв	брой	хил. лв
Здравни и лечебни заведения	333	4034	187	4819	386	5483
Специализирани институции за предоставяне на социални услуги, съгласно <i>Закона за социално подпомагане</i> , както и на Агенцията за социално подпомагане и на фонд „Социално подпомагане“ към министъра на труда и социалната политика	141	354	65	488	137	928
Специализирани институции за деца, съгласно <i>Закона за закрила на детето</i> , както и на домове за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа, съгласно <i>Закона за народната просвета</i>	385	1101	212	2388	444	1027
Детски ясли, детски градини, училища, висши училища или академии	611	2582	340	15 297	525	2572
Бюджетни предприятия по смисъла на <i>Закона за счетоводството</i>	886	28 202	572	17 540	895	9809
Регистрирани в страната вероизповедания	223	847	117	1405	199	1589
Специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания, вписани в регистъра по чл. 29 от <i>Закона за интеграция на хората с увреждания</i> , както и в полза на Агенцията за хората с увреждания	97	429	32	154	73	250
Хора с увреждания, както и за технически помощни средства за тях	618	5660	198	3391	332	2636
Лица, пострадали при кризи по смисъла на <i>Закона за управление при кризи</i> , или на семействата им	12	22	3	21	20	59
Българския червен кръст	108	161	23	113	45	137
Социално слаби лица	109	1001	48	217	77	284
Деца с увреждания или без родители	302	1594	123	1763	238	1339
Културни институти или за целите на културния, образователния или научния обмен по международен договор, по който Република България е страна	202	939	100	662	142	350

Таблица 2. Разходи за дарения към декл. по чл. 92 от ЗКПО за съответната година. (Продължение)

Лице, в чиято полза е извършено дарението	2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	брой	хил. лв	брой	хил. лв	брой	хил. лв
Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за обществено-полезна дейност, с изключение на организации, подпомагащи културата по смисъла на <i>Закона за меценатството</i>	873	10 490	431	11 375	866	11 530
Ученици и студенти в български училища за учредените и предоставените им стипендии за обучение	87	486	48	867	85	743
Фонд „Енергийна ефективност“	2	1	1	1	2	15
Детският фонд на ООН /УНИЦЕФ/	18	94	4	105	51	61
Център „Фонд за лечение на деца“	<i>n.a.</i>	128	19	346	24	106
Безвъзмездно предоставена помощ по реда и при условията на <i>Закона за меценатството</i>	26	665	9	276	13	128
Дарения на компютри и периферни устройства за тях, произведени до една година преди датата на дарението, в полза на български училища, включително висши училища	22	126	9	47	15	280

Източник: Национална агенция за приходите, 2010 г.

Самият трети сектор също е източник на дарения. Така например, за 2008 г. нестопанските организации са дарили 50 милиона лева, което представлява 30 % от получените дарения (включително грантовете). В тези 50 милиона лева влизат няколко различни групи дарения: **първо**, даренията, минаващи през клоновете на чуждестрани неправителствени организации или на български нестопански организации, които преразпределят фондове за проекти, подпомагащи развитието на гражданското общество (дарения под условие); **второ**, преразпределители на корпоративни или индивидуални дарения към социални институции или организации на уязвими групи граждани (обикновено дарения без условие); **трето**, предоставянето на различни видове стипендии на студенти и ученици.

Въпреки че в България съществува определена традиция в дарителството и администрирането на преразпределение на дарения от външни източници още от самото начало на 90-те години, **все още има определени рискове, свързани с прозрачността и най-вече предотвратяването и разкриването на конфликти на интереси от страна на участващите в управителните съвети на донорите или преразпределителите – български неправител-**

**ствени организации.** Този проблем, особено когато не става дума за публични средства (например, от структурните фондове), трудно може да се реши със законодателни средства, но е напълно възможно да се приложат мерки в областта на саморегулацията, по-голяма прозрачност в дейността и разкриване на конфликти на интереси (виж предложенията за саморегулация във втора глава).

## 2. РИСКОВЕ ПРЕД ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ НА НЕСТОПАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

### 2.1. ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО: ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

От самото начало на демократичните промени в България въпросът за отношенията и взаимодействието между трите сектора и в частност между правителствените и неправителствените организации е от ключово значение. Това се дължи преди всичко на очевидния факт, че институционализацията по-специално на НПО има смисъл единствено в контекста на макросистемата на националната държава и че след първоначалната склонност към противопоставяне и борба за надмощие, ресурси и територия, тази обществена логика налага установяването на някакъв *modus vivendi* между въпросните три сектора, още повече, че самата характеристика на „третия сектор“ като нестопанска дейност го прави финансово и ресурсно зависим от другите два. Това на свой ред означава трудно и до голяма степен подвластно на политическата конюнктура търсене на оптимални измерения на взаимодействие и сътрудничество, които да позволят възпроизводството и ръста на създавания от гражданите институционален и интелектуален капитал, без при това да компрометират идеята за неговата „неправителственост“ и „нестопански характер“.

Така възникваха благоприятни условия за новата за България форма на междусекторно взаимодействие, обозначавана с термина „публично-частно партньорство“. От гледна точка на НПО този вектор в обществената им дейност предполага намирането на конструктивен баланс между две функции – тези на партньор, но и на коректив, и опозиция на държавното управление<sup>44</sup>. Подобен баланс е наложителен, тъй като „/.../ абсолютизирането на която и да е от тези функции би имало негативно въздействие както върху самото гражданско общество, така и върху държавното управление, защото ако организациите на гражданското общество се стремят да бъдат единствено опозиция, коректив, те биха се лишили от възможността да оказват реално въздействие върху политиката, върху процеса на вземане на решения, а с това биха намалили и своите шансове да представят ефективно и защитават ефективно интересите на гражданите, които са ги създали“<sup>45</sup>. От друга страна обаче, абсолютизирането на ролята на партньор също крие рискове: „Партньорството на всяка цена съдържа рискове от това да се участва във

<sup>44</sup> Вж. *Народното събрание – гарант за отговорна държава*. Открита дискусия, 15 октомври 2008 г., с. 8.

<sup>45</sup> Из изказване на Мария Йорданова, директор на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията, в: *Народното събрание – гарант за отговорна държава*, Цит. съч., с. 8.

вземането понякога на неприемливи или неправилни решения, в лишаване от възможността на гражданските структури за коригиране на такива решения – нещо повече, дори в по-крайни варианти, може да се мисли за риск от купуване на обществена подкрепа<sup>46</sup>.

**Подобно партньорство**, следователно, **е възможно единствено между равнопоставени участници**, тъй като палиативите са контрапродуктивни. Обективно в интерес на управляващите е да ползват капацитета на различни групи нестопански организации – аналитични центрове, бизнес асоциации и организации на гражданския активизъм, които изразяват значими обществени мнения, обикновено непредставени чрез традиционните политически партии. Например, аналитичните центрове предоставят независимо експертно-аналитично познание, което не се влияе от политическата конюнктура и може да служи за основа на политически консенсус и ефективно приложение на предлаганите политически модели и стратегии, а взаимодействието с правителствените институции от своя страна придава легитимност и смисъл на съществуването им. Въпреки тази очевидна истина обаче, аналитичните центрове си остават в прицела на политическата класа, наследила традициите на държавно-партийна опека върху номинално независими организации.

Основно противодействие на опитите за партийно-политическо менторство си остава по-нататъшната професионализация и изграждането на солидна експертна репутация както в страната, така и в чужбина. В качеството си на организацията от този тип с най-дълъг опит на институционално взаимодействие с другите два сектора, Центърът за изследване на демокрацията вече две десетилетия се ползва от инструментите на публично-частното партньорство, без при това да се налага да прави компромиси с надпартийния си неутралитет. На практика това се изразява в дългосрочни партньорски програми и проекти с участието на експерти от държавни институции и служби, както и чрез сключване на меморандуми и споразумения за партньорство с отделни министерства в рамките на финансирани от Европейската комисия проекти. Подобно публично-частно партньорство не се прекратява или изчерпва с периодичната смяна на кабинетите и така се превръща в гарант за приемствеността в управлението, независимо от контрастиращите вътрешнополитически приоритети на изпълнителната власт. Успехът на тези проекти, насочени към въвеждането на европейски стандарти, механизми и практики в различни сфери е и основен политически приоритет на финансиращата институция – в повечето случаи Европейската комисия – която по такъв начин осъществява едновременно политическа подкрепа на европейските реформи в България и на усилията за легитимирането и развитието на неправителствения сектор в страната. **В този смисъл прякото финансиране на проекти на аналитични центрове, включващи механизми на публично-частното партньорство (в контекста на рамковите програми на Европейския съюз) е далече по-успешен модел в сравнение с модела на държавно посредничество и административна дискреция при финансирането на НПО-проектите (проектите по ОПАК, например).**

<sup>46</sup> Пак там.



Публично-частното партньорство на българските неправителствени организации с държавните институции, както и със заинтересовани бизнес организации, чийто първоначален тласък и финансиране се осъществява в рамките и механизмите на европейската интеграция, а макар и в по-малка степен и в контекста на двустранните политически отношения със САЩ и редица западноевропейски държави, представлява най-позитивния и ефективен аспект на взаимодействието между трите сектора в интерес на цялото общество. Един от дългосрочните резултати от успешното прилагане на този механизъм е възникването на експертни общности и преодоляването на информационната пропаст, която често отделя институции от гражданско общество. Както показва опитът на Центъра за изследване на демокрацията и на други водещи аналитични центрове, неправителственият сектор стимулира и установяване на **междуинституционален диалог**, и обмен на експертно-аналитична информация **между самите държавни служби и звена**, които нерядко работят изолирано една от друга.

Все още обаче, тези положителни тенденции на взаимодействие в общ интерес се натъкват на дълбоко ешелонирана съпротива от представители на централната и местната власт. Особено проблематично е публично-частното партньорство с НПО, профилирани в правозащитната област и в сферата на осъществяването на граждански контрол. Това може да се илюстрира със съдбата на редица антикорупционни проекти и инициативи, визиращи съществуващите незаконни практики в столицата и в страната. Конкретен пример бе антикорупционната инициатива „Коалиция 2000“, в която Центърът за изследване на демокрацията установи партньорски отношения с мрежа от местни НПО от края на 90-те години и направи опити за ангажиране на представители на местните органи на властта. Демонстрираното негативно или скептично отношение на местната власт и на част от обществеността в съответните градове, често прикривани зад привидна откритост и диалогичност, варираше от опити за отхвърляне легитимността на гражданския контрол и подценяване на корупционните заплахи до прилагане на различни административно-управленски практики на непрозрачност, които на практика обезсмисляха този тип сътрудничество. Подобен бе и натискът от страна на представители на местната власт върху журналистите от регионални и местни медии, участващи в антикорупционни инициативи като партньори на съответните НПО.

Като цяло може да се каже, че неправителствените организации поддържат отношения с онези органи на централната и местната власт, които са най-пряко свързани със специфичната дейност на организацията. Най-често споменаваните институции при интервюта с НПО са Министерството на труда и социалната политика, Министерството на образованието и науката, Държавната агенция за закрила на детето, а не на последно място и общинските служби за социално подпомагане.

Онези НПО, чиято дейност е съсредоточена извън столицата, поддържат повече отношения с представителите на областната или общинската администрация. Поради липсата на финансови средства общините съдействат на НПО най-често с отдаването на имоти за ползване, подкрепят инициативите, свързани с намирането на средства, в отделни случаи се ангажират с реша-

ването на конкретни проблеми, но сравнително рядко подпомагат дейността на организациите с материални или финансови помощи. Институциите на държавната и местна власт често се използват като източник на информация, съвместната дейност с тях понякога обхваща и провеждането на съвместни проучвания. В повечето случаи общините действат като преразпределители на средства и много по-рядко отпускат собствени средства за дейността на нестопанските организации.

Може да се обобщи, че **сътрудничеството между НПО и представители на местната или централната власт** не се основава на определена дългосрочна стратегия, а в повечето случаи **има по-скоро спорадичен характер**, когато съществуват конкретни нужди, и се базира предимно на личните качества и контакти на индивидуалните участници. Като правило, инициатор на публично-частното сътрудничество са НПО, които активно лобират за по-системното включване на организациите на гражданското общество в процесите на държавното управление както на макроравнище (при формулиране и осъществяване на демократичните реформи и политиките на европейска интеграция), така и на микроравнище при предоставянето на различни социални услуги. Постоянна подкрепа на дългосрочните усилия за развиването на култура на публично-частно партньорство оказват европейските ни съюзници както на двустранна, така и на общностна основа, а също и Съединените американски щати. Тук обаче възниква поредният порочен кръг, характерен за новата българска демокрация. Липсата на истинска заинтересованост от страна на представителите на държавното управление от сътрудничество с гражданското общество, в съчетание с отсъствието на стабилни национални донори и ориентирането на НПО към големи чуждестранни източници на финансово подпомагане – Европейския съюз и страни като САЩ, Великобритания, Холандия, Норвегия и др. – на свой ред снижават стимулите за търсене на местни партньори от страна на „третия сектор“ и възпроизвежда отчуждението държава – гражданско общество.

## 2.2. РИСКОВЕТЕ ОТ ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Особено голяма заплаха за „третия сектор“ се корени в своеобразието на прехода у нас, в който **завладяването на държавата** (state capture) бе не просто най-опасното измерение на корупционните практики, но и структуроопределящ механизъм, който до голяма степен формира/деформира нововъзникващия бизнес и доведе до появата на кастата на политиците-бизнесмени и на корупционния ресурс на „белите якички“. Усвояването на средства от **предприсъединителните и структурните фондове на ЕС** представлява и основно поле на изява на създадените на патронажно-клиентелистки принцип НПО, които облагодетелстват политиците-бизнесмени на национално и особено на местно равнище. Така се затваря порочният кръг, който води началото си от националните традиции на подчиненост, както на публичната власт, така и на неправителствената сфера, на нелегитимни частни интереси. С други думи, избраният от Европейския съюз модел на финансиране на дейностите, извършвани от неправителствения сектор и частния бизнес, който превръща държавата (централната и местната власт) в ключов участ-

ник в процеса на разпределяне на европейските средства (чрез механизма на публичните търгове), бе „побългарен“ в съответствие с националните ни традиции на държавно-партийна опека върху неправителствените/благотворителните организации.

Злоупотребата с НПО от властимащите се улеснява от вече отбелязаната несъвършеност на правно-регулаторната рамка на „третия сектор“: липсата на задължителни процедури за прозрачност за сектора, неефективния финансов контрол от държавните органи (при спазване принципа за ненамеса в дейността на НПО), ниското ниво на граждански контрол и самоконтрол, бюрократично-неефективната процедура на регистриране и пререгистриране на НПО, както и неадекватното регламентиране условията на самото публично-частно партньорство. Това позволява на завладените от нелегитимни интереси неправителствени организации да функционират в своеобразна защитена ниша на непрозрачност и липса на отчетност.

Завладяването на НПО е особено **очевиден феномен на местно равнище**, където редица представители на местното самоуправление и на държавната администрация използват липсата на адекватна правно-регулаторна рамка и занижените контролни функции в свой интерес, респективно в ущърб на „третия сектор“. Предпоставка за възникване на конфликт на интереси е и обстоятелството, че кметовете и техните заместници продължават да се ползват с правото да са членове в управителните съвети на ЮЛСНЦ. Липсва и единна наредба, регламентираща участието на общините в гражданските дружества и сдруженията с нестопанска цел, която би допринесла за предотвратяването на случаите на конфликт на интереси в контекста на публично-частното партньорство. Освен това, липсва и публичен регистър за участието на общините в ЮЛСНЦ. Не се извършва и одит на тези участия. По такъв начин подобно партньорство се развива твърде често в условия на непрозрачност и липса на отчетност, които са предпоставки не само за корупционни практики, но и за подмяна на самия характер на НПО, превръщането им във фасада за престъпниците „с бели якички“.

Косвено потвърждение на тенденцията към завладяване на „третия сектор“ представлява и иначе необяснимият количествен „бум“ на НПО през последните няколко години. За периода 2000 – 2010 г. нестопанските организации в България **се увеличиха осем пъти**, достигайки общо до около 8500 (без да се броят читалищата), като само от 2008 г. до средата на 2010 г. са се увеличили с 40 % или с толкова, колкото са били активните НПО през 2002 г. В една нормална среда това би било оценено като израз на иновативно социално предприемачество и индикатор за развитие на гражданското общество, докато в България причините за този ръст трябва да бъдат търсени другаде. През първата половина на прехода (1990-2000 г.) нестопанските организации се наричаха **неправителствени** и бяха оценявани като **инструмент за модернизация и демократизация на общественно-политическия живот в страната**. Постепенно обаче за последните 10 години се засилваше тенденцията на **завладяване на гражданското общество** и **променяне на характера** на организациите на гражданското общество.

Политиците и администрацията видяха в неправителствените организации **инструмент за правомерен допълнителен доход, заместване на забраненото им участие в управление на фирми и собственост в дружества с ограничена отговорност, уреждане на политически и лични приятелски кръгове и защитен изход от властта.** Така например, 76 % от депутатите в 40-тото Народно събрание, също такъв дял от министрите и председателите на държавни и изпълнителни агенции в коалиционното правителство за периода 2005-2009 г. и над 90 % от кметовете на общини в България участваха в управителните съвети на НПО в края на 2008 г.<sup>47</sup>

Редица други влиятелни държавни служители и членове на политически кабинети създадоха или участваха в действащи НПО в тяхната сфера на дейност. Като правило тези организации, които са най-близко до характера на т. нар. **PONGO** (politically owned NGOs), нямат уеб сайтове или предлагат оскъдна информация и не афишират обвързаността си с властта. За разлика от традиционните партийни фондации или сдружения, които не крият политическата си обвързаност, извършват сравнително прозрачна подпомагаща партиите дейност (основно аналитично-експертна и осигуряваща допълнителен доход на партийните елити) и се финансират основно не от държавата, **PONGO се опитват да капитализират политическия и административен капитал, който имат, но без да разкриват каквито и да е конфликти на интереси.** Тези властимащи използват положението си, за да привлекат ресурси в PONGO, създават им имидж и бекграунд, така че след като напуснат властта да имат сигурен пристан. Пример в това отношение е т. нар. Национален институт за обществени поръчки, чийто управителен съвет доскоро се състоеше от почти всички ключови фигури в институциите, имащи отношение към обществените поръчки. Такива PONGO получаваха финансиране от държавата (от Министерство на правосъдието в редовните финансираия на нестопанските организации или от отделни министерства и агенции, най-вече по програмата ОПАК) и често влияеха на политиката (като правило такива организации нямат почти никаква дейност, изразена във финансово и проектно отношение, но служат като параван на близки на властта хора за участие в различни обществени консултативни съвети, изолирайки от участие действително активните и независимите неправителствени организации).

Масова практика в България е PONGO организацията да се регистрира на адреса на официалната институция, в която работи патронът ѝ, а след спечелването на първия проект да се премести на друг адрес и да работи дори независимо от институцията след евентуалната промяна на политическата конюнктура. Важна подробност е, че често служители на тези институции в работно време и като част от задълженията си в тях, участват в дейността на тези организации – обучават се, пишат проекти, а вероятно дори и ги реализират, преди да бъдат прехвърени на по-висока заплата изцяло в PONGO. Това е именно моделът на PONGO, финансирани с държавно разпределяни европейски средства (още от времето на ФАР, а по-късно и Оперативната програма „Административен капацитет“).

<sup>47</sup> Проверките са извършени в периода юли – декември 2008 г. в правно-информационната система „Сиела“.

По експертни оценки PONGO организациите в България са между 9 и 13 % от всички НПО, което след приспадането на около 21-25 % спортни клубове и на още около 15 % бизнес асоциации, синдикални и професионални асоциации, вкл. сдруженията на общини, всъщност представлява значителна част от останалите нестопански организации (между 14 и 22 %). **Въпреки че този дял (като бройка) все още е сравнително ограничен**, фактът, че през последните години тези организации получават по-голямата част от държавната подкрепа за сектора, **е сериозен риск за стабилността му.**

Финансовите ресурси, контролирани от правителството (от бюджета или от Европейския съюз) за НПО през 2008 г., са близо 40 % от цялото проектно финансиране през 2006 г. За сравнение, в края на 90-те години основното финансиране идваше само от външни източници и беше значително – равняваше се на около 10 % от всички външни постъпления в страната. Практически външното (независимо от държавата) проектно финансиране на сектора понастоящем е доминирано от финансирането по рамковите програми на ЕС и програмата „Конкурентоспособност и иновации“. Участие в тези програми обаче могат да имат само средните и големите нестопански организации, които по един ли друг начин попадат в категорията „аналитични центрове“. Общо по-малко от 100 организации получават подобно финансиране, което силно ограничава кръга на нестопанските организации, които могат да си позволят да бъдат независими от властта.

Всичко това определя **първата съществена промяна** в характера на нестопанските организации, в сравнение с периода 1990 – 2000 г. Те са вече в много по-голяма степен поставени в зависимост от централната или местни власти за получаване на финансиране, както и са директно контролирани от властта през участието в управителните съвети. Нестопанските организации, **„собственост“ на висшите политици и администратори**, се превърнаха **в инструмент за „усвояване“ на фондове**. С разнообразни механизми държавата и политиките де факто създадоха **огромен обръч от свои НПО** без никакъв международен и конкурентен опит, но за сметка на това – щедро финансирани и подпомагани от тях, в условията на крещящи конфликти на интереси.

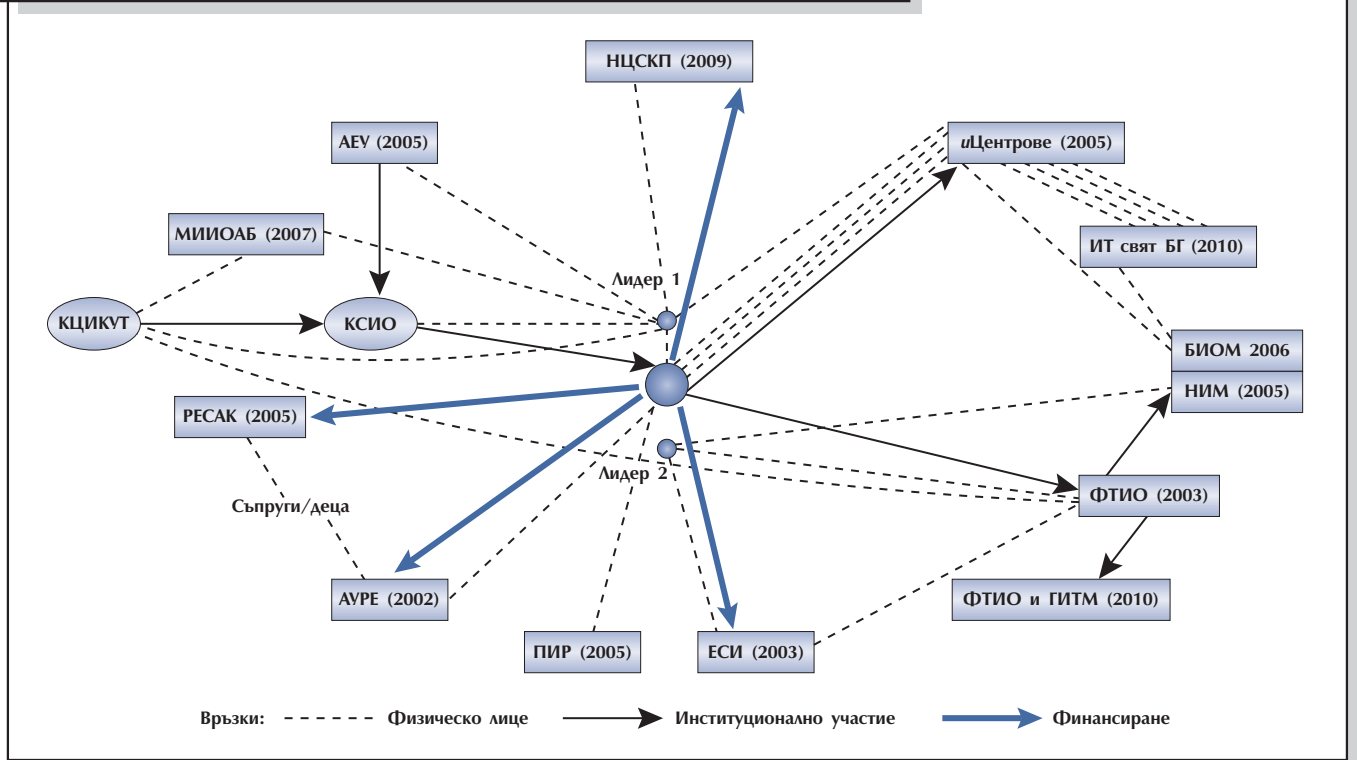
Една съществена част от оборота (над половината) в сектора реално се извършва именно от политически и административно контролираните неправителствени организации (PONGO). Въпреки че *Законът за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси*, който е в сила от 01.01.2009 г. **забрани участието на висши държавни чиновници в управлението на юридически лица с нестопанска цел** (ЮЛСНЦ), както и включи ЮЛСНЦ в обсега на задължението за деклариране на конфликт на интереси за широк кръг служители, заемачи публични длъжности, **проблемът PONGO беше решен само частично**, главно поради две причини: забраната не обхваща местните администрации, а само централните, а излезлите от управителните съвети като правило бяха заменени с техни приближени. Този процес обаче не получи необходимото медийно внимание. Някои от кметовете, които се опасяваха от потенциални разследвания, също излязоха от управителните съвети на своите НСО, без да се налага от закона, но на свое място сложиха в личното им качество техни приятели или подчинени (например шофьори).

На **второ място**, централното правителство и местните власти реално влязаха в „третия сектор“ с учредяването на голям брой нестопански организации, с цел усвояване на средства от структурните фондове. Налага се използването на термина **нестопански** организации, а не **неправителствени**, **защото се измества акцента** от това, че тези организации са контрапункт или партньор, но все пак нещо **различно от държавата**, към това, че не формират и не разпределят печалба (not for profit). Такива организации на Запад се наричат **правителствено контролирани неправителствени организации** (GONGO). Лидер в това отношение за периода 2005 – 2009 беше Държавната агенция за информационни и комуникационни технологии (и като наследство – сегашното Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията), която наред с това, че беше обрасла с PONGO, които финансираше пряко или непряко, открито заявяваше, че държавата трябва да прави нестопански организации като стратегия, за да може да прави политика чрез усвояването на средствата по структурните фондове<sup>48</sup>.

Един от проблемите при анализа на PONGO и GONGO е, че често е трудно да се направи разлика между двете. По принцип, дори и в случаите, в които учредители са публични субекти, те избират за членове на управителните съвети физически лица в тяхното лично качество. Освен това, тъй като според *Закона за държавната собственост* не се предвижда изискване за поддържане на регистър на участията в нестопански организации, а много от общините нямат изградени такива регистри (каквото е изискването на *Закона за общинската собственост*), е напълно възможно новото политическо ръководство на дадено ведомство да не може да се ориентира бързо в какви сдружения участва. Тъй като в Регистъра за ЮЛСНЦ в обществена полза не се предоставят за публичен достъп учредителните документи, е трудно да се прецени дали дадено сдружение е PONGO или GONGO. Това става възможно само ако съответният принципал разкрие тази информация публично или се проследи смяната на членовете на управителните съвети спрямо промените в съответната институция. Публично са известни поне около 25 GONGO, които в различни периоди от времето са били активни и са усвоявали значими средства, като правило при почти никаква прозрачност и отчетност.

<sup>48</sup> Пример за такова GONGO е сдружението *иЦентрове*, в което като учредители две седмици след изборите за 40-то Народно събрание влизат Агенцията за развитие на ИКТ (на чиято основа се създава после ДАИТС) и Български пощи – и двете организации с принципал Министерство на транспорта и съобщенията. За проекта *иЦентрове* са изразходвани около 10 милиона лева, без да са извършвани обществени поръчки, използвайки за параван ПРООН, дори след като страната ни стана член на ЕС и ПРООН трябваше да напусне България. Индикация за лошото управление на *иЦентрове* е и фактът, че се регистрира в Централния регистър за ЮЛСНЦ в обществена полза повече от две години по-късно (м. октомври, 2007 г.) и то след огласяването на този факт от Фондация „Приложни изследвания и комуникации“. Резултатите пет години по-късно свидетелстват за фактическа несъстоятелност на сдружението със задължения над половин милион лева. Последното GONGO или PONGO, което благослови ДАИТС, беше сдружението „Национален суперкомпютърен център“, в което като член на управителния съвет и изпълнителен директор влезе съветникът на председателя на ДАИТС и секретар на Координационния съвет по въпросите на информационно общество (докато изпълняваше тези роли). Същият е участвал в още четири сдружения (две GONGO и две PONGO) с нестопанска цел, докато имаше кабинет в Министерски съвет и е получавал заплата от държавно финансиране през ПРООН (*иЦентрове* и няколко други проекта).

**Фигура 3. Мрежа на нестопанските организации на „Гурко“ №6.**



Източник: Център за изследване на демокрацията.

На трето място, съществува ясно очертаващ се риск за създаването на една нова влиятелна група нестопански организации, които са преди всичко PONGO, но с елементи на GONGO. Това са т. нар. Местни инициативни групи (МИГ), чието съществуване се изисква от програмата ЛИДЕР за развитие на селските райони<sup>49</sup>. Те са пример на публично-частно партньорство, в което задължително се включват представители на най-малко две общини (но могат да имат само до под 50 % от членовете), местният бизнес и (други) нестопански организации.

До този момент са регистрирани 80-100 МИГ, като обикновено местната власт има силно влияние върху техните структури и състав и освен прякото общинско участие в МИГ се включват близки на тях бизнеси и неправителствени организации (понякога и класически PONGO и GONGO). По този начин кметовете си гарантират контрол върху избора на управителен съвет и неговите решения по-късно. Причината за този риск се корени в липсата на ясно разписани правила от Министерството на земеделието и храните за процедурите за формиране на тези НПО, както и на контролен механизъм за спазването на тези правила. Парите, които са отделени за изразходване по решения на МИГ са 77 млн. евро. Допълнителен фактор за този риск е

<sup>49</sup> Повече за програмата, съпътстващите я проблеми и рискове: Колева, Ю. и А. Димитров. *Дългият път на европейските пари към българското село*, Дневник Online, 14. 07. 2010 г.

фактът, че съществуващият *Закон за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси* не се отнася за дейността на МИГ.

Тези три характеристики, изложени по-горе, описват най-точно **завладяването на сектора на организираното гражданското общество** (неправителствените организации) от страна на властта. Парадоксално е донякъде, че тази негативна тенденция се реализира с инструментите на Европейската комисия и фондовете на Европейския съюз, но в същото време не е изненадващо, тъй като Европейската комисия не обърна навреме достатъчно внимание на ранните сигнали за корупция при разпределянето на средствата за гражданското общество от страна на държавата.

Клиентелизмът и корупцията в тази сфера станаха публично известни през 2005 г., когато организацията „Прозрачност без граници – България“ обвини чиновници в Делегацията на Европейската комисия в България и Министерството на финансите за манипулирането на оценките на проектните предложения по Програма „ФАР – Демокрация“. Съмненията за корупция все още не са опровергани<sup>50</sup>, а Европейската комисия продължи подхода си да работи с НПО с посредничеството на правителството, което само увеличава корупционните рискове<sup>51</sup>.

Не на последно място, причината тези организации да процъфтяват и в условията на членство в Европейския съюз е, че за разлика от досегашните държавни и частни донори (включително държави-членки на ЕС и американски фондации), които имаха много строги изисквания да не се изплащат никакви хонорари на служители на държавната или общинската администрация (дори когато това беше разрешено от закона), понастоящем вече не се прилагат подобни рестрикции.

## 2.3. БИЗНЕСЪТ НА НЕСТОПАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

**Ключова промяна в характера на дейността на нестопанските организации представлява и драстичното увеличение на обема на стопанската дейност.** За периода 2000 – 2008 г. последната нараства почти 12 пъти в абсолютен размер, а относителният ѝ дял в общите приходи – от 9 % на 36 %. Този ръст се извършва на фона на постоянно намаляване на относителния дял на даренията под условие (проектното конкурсно финансиране) от 50 %

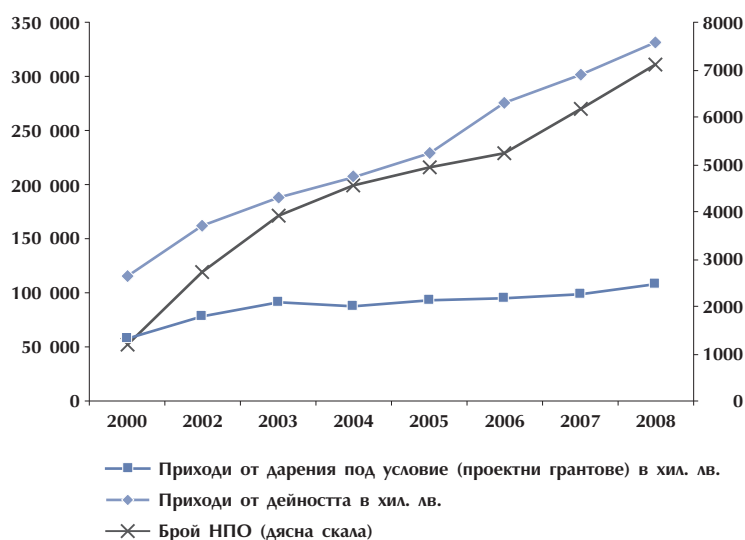
<sup>50</sup> *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, София, 2007 г., стр. 63-64.

<sup>51</sup> Единствената реакция по този въпрос на Европейската комисия беше отразена в годишните мониторингови доклади и писмото на Катрин Дей по повод внесен законопроект за изменение и допълнение на *Закон за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси*. Може би частично решение е фактът, че през следващия програмен период (2013 – 2020 г.) година Европейската комисия в много по-голяма степен ще работи директно с властите в районите за планиране и по-малко с централните правителства, но това все още не означава промяна в начина на финансиране на неправителствените/нестопанските организации. Бюджетите за пряко финансиране от Брюксел, които са специфично насочени за нестопанските и недържавните организации са много ограничени, а и те не правят разлика между CONGO/PONGO и „естествените“ неправителствени организации.



през 2000 г. до 32 % през 2008 г. от общия оборот (който от своя страна **се увеличи почти 3 пъти**). 2008 година е годината, в която за първи път приходите от проектно конкурсно финансиране са по-малко от стопанската дейност. И въпреки че скоро няма да бъдат известни данните за 2009 г., може да се предположи, че тази тенденция ще се запазва. Нямаше да има нищо лошо в увеличаването на относителния дял на приходите от стопанска дейност, ако това беше съпроводено с повишена отчетност за изразходването им и по-голяма прозрачност за дейността на нестопанските организации, и не на последно място – ако управителните съвети на тези организации не се доминираха от лица, заемащи висши публични длъжности.

**Фигура 4. Динамика на НПО и приходите им (2000 – 2008 г.).**



Източник: НСИ, 2001 – 2010 г.

Симптоматично за **разбирането на тази променена роля** на нестопанските организации **от страна на законодателя** е промяната в *Закона за общинската собственост* от 2008 г. (изм. ДВ. бр. 54 от 13 юни 2008 г.), чрез която в чл. 51 ал. 2 се определя възможността на общината да извършва **стопанска** дейност именно чрез юридическите лица с **нестопанска** цел. Въпреки че може да има хипотеза, че законодателят е искал **изчерпателно да регламентира извършването на стопанска дейност** от страна на общините (и затова именно се появяват нестопанските организации в този член на закона), тя не е защитена на практика. В закона липсват каквато и да е регламентация и контролни механизми върху дейността **на търговските дружества, в които общината участва непряко чрез съответните неправителствени организации** (и на които като право е предоставила общинска собственост, обикновено сгради). Не са единични случаите, в които кметът заобикаля забраната да участва в управлението на търговски дружества тъкмо през сдружения с нестопанска цел, в които

самият той е управител, докато управител на търговското дружество е самата организация с нестопанска цел. През неправителствените организации реално може и се заобикалят редица изисквания на *Закона за обществените поръчки* или дори може да става скрита приватизация на общинско имущество.

Втори показател за променената роля на нестопанските организации е нормата на печалба от извършване на стопанска дейност. За 2008 г. тя е 35 %, което е доста над средното за икономиката. Едно от обясненията е, че част от присъщите разходи за стопанската дейност се отнасят към изпълнението на проекти – допустими преки разходи или признати административни разходи.

Друг показател, отново свързан с печалбата от стопанска дейност е съотношението печалба към приход от дарения без условие – най-вече корпоративна филантропия. Ако през 2006 г. печалбата от стопанска дейност в сектора е била около една пета от даренията без условие, то през 2008 г. тя е вече 70 % от даренията. Това непряко означава, че нестопанските организации са по-мотивирани и способни да извършват стопанска дейност, отколкото да привличат дарения. Разбира се, в много случаи самото корпоративно дарителство се реализира под формата на търговски договор за реклама, съпътстваща дадено събитие или дейност на нестопанската организация. Тази реклама, от една страна, увеличава относителния дял на стопанската дейност спрямо даренията, а от друга, може да повиши нормата на печалба от стопанската дейност, тъй като има изискване за счетоводно разделяне на нестопанската от стопанската дейност и едва през формирането на печалба от стопанската дейност да се финансира нестопанската дейност.

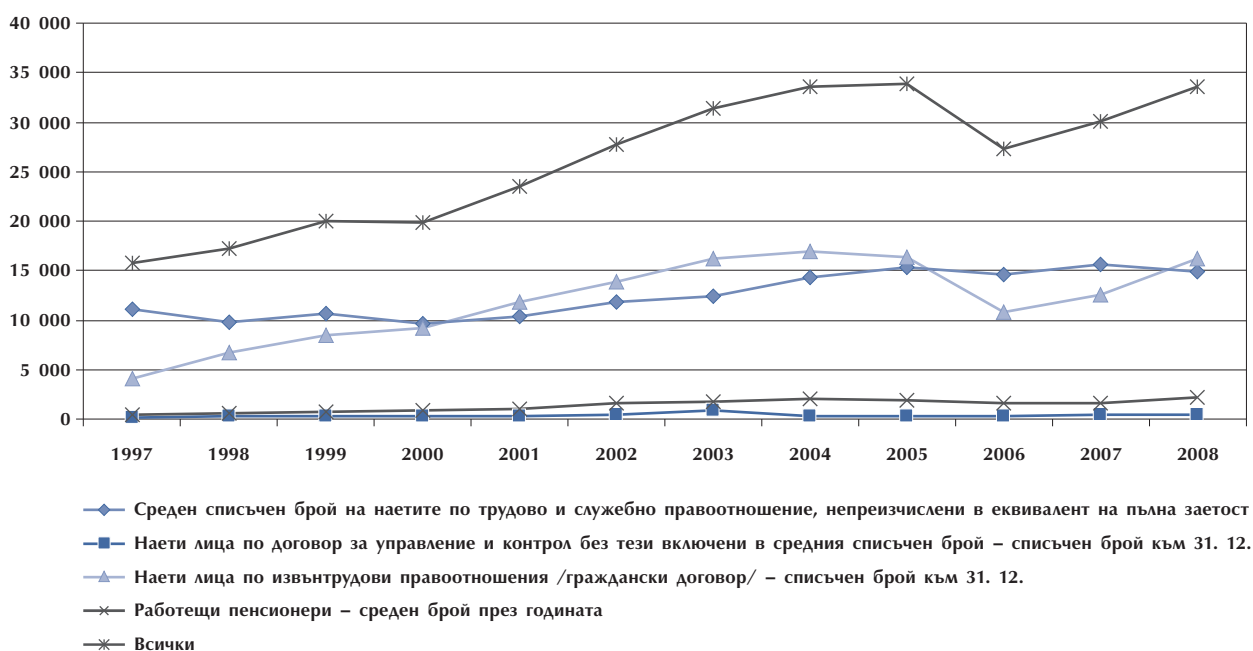
Средният оборот на една нестопанска организация през последните няколко години е малко под 50 хиляди лева. В същото време едва около 10 % от всички НСО са регистрирани по ДДС. В края на август 2009 г. има 787 регистрации, а в края на юни 2010 – 836<sup>52</sup>. В този брой са включени и НСО, които са под прага за съответните периоди, но по една или друга причина е трябвало да се регистрират или не е изминал забранителният срок за дерегистрация, както и не са включени някои НСО, които имат оборот над 50 хиляди лева, но нямат никаква стопанска дейност. Тези факти говорят, че **мнозинството от НСО са много малки – и като оборот, и като заетост** (средно НСО в страната имат 2-3 постоянно заети и още 2-3 на хонорар). В същото време е налице двойна концентрация в сектора на нестопанските организации. **От една страна, по отношение на общия оборот в сектора, а от друга – по отношение на свързаността и взаимния контрол на нестопанските организации.** Ако в началото на периода 2000-2010 г. оборот от един милион лева годишно превръщаше дадена нестопанска организация в лидер в сектора, то сега това е стойността само на един проект или поръчка. Такива примери има както по линия на структурните фондове (и то не само за целевото финансиране на представителните работодателски организации, а и по стандартни проекти), така и като обществени поръчки – например, договори от по 5 – 10 млн. лева.

<sup>52</sup> Бюлетин на НАП за регистрираните по ДДС и собствени изчисления.

Като правило, подобни договори будеха основателно съмнение за целесъобразността им, например, двата договора на ДАИТС с две неправителствени организации, посветени на земетресенията и наводненията, за които нямаше конкурсна обществена поръчка, понеже бяха реализирани като НИРД, за което има изключение в *Закона за обществените поръчки*. Вероятно общо около 10 % от нестопанските организации реализират над 70 % от оборота в сектора.

**Втората концентрация е по отношение на контрола върху тези организации, както и изобщо в сектора.** На фона на шесткратното увеличение на броя на нестопанските организации от 2000 до 2008 г. средният списъчен брой на наетите лица по трудово и служебно правоотношение се е повишил само с 55 %, наетите лица по договор за управление и контрол с 31 %, а наетите лица на граждански договори с 76 %.

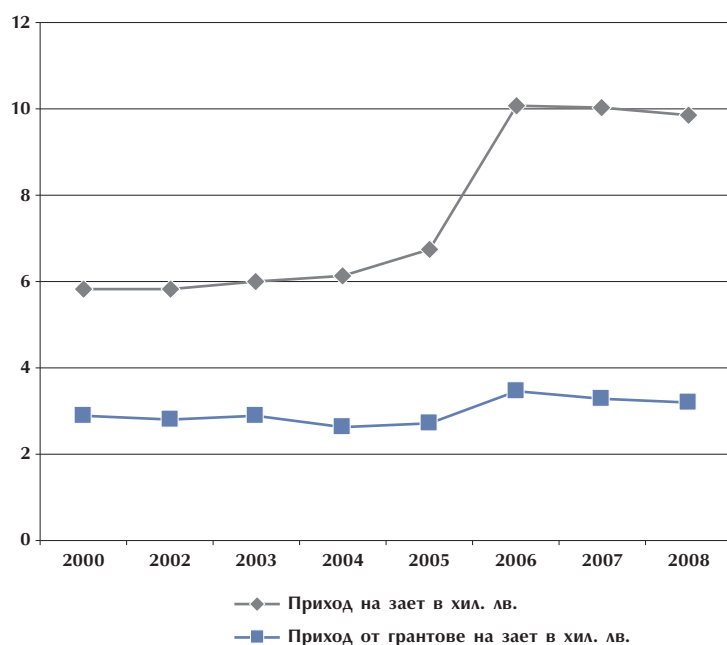
Фигура 5. Заетост в „третия сектор“.



Източник: НСИ.

Това може да се дължи на няколко фактора. От една страна е **повишена производителността в сектора**. Общата производителност (измерена като приход на един служител) в сектора се повишава с 50 % през 2006 г. и остава сравнително постоянна на същото ниво, докато производителността, отнесена спрямо проектните грантове, остава практически близко до нивата от 2000 г. Обяснението е в значителната ефективност (чисто финансово) на стопанската дейност спрямо нестопанската.

Фигура 6. Производителност на „третия сектор“.



Източник: НСИ.

От друга страна, по-вероятното и значимо обяснение е, че голяма част от новите нестопански организации са просто „нови лица“ на вече участващи в „третия сектор“. Така феноменът, познат от класическата стопанска дейност, където едно икономическо предприятие се обслужва от няколко юридически „лица“, вече се разпространи и в „третия сектор“. Дори когато става дума за чисто нови PONGO-та, се забелязва, че съответните „административни предприемачи“ никога не правят само една нестопанска организация, а цял „портфейл“ от такива. В същото време, дори при утвърдилите се в началото на прехода (1990 – 1995) НПО, съществуват взаимни обвързаности (разменени участия в общите събрания на ръководителите на нестопански организации и в по-късните организации, дори в управителните съвети). Тази втора концентрация е реално производна и увеличаваща силата на първата, защото в рамките на най-големите (по оборот) НПО (10 % от всичките неправителствени организации) съществуват обвързаности, които всъщност концентрират контрола върху тях. Много често едни и същи експерти работят по проекти на граждански договори за различни НСО и това може да доведе до изкуствено завишаване на общата стойност (33 647 към края на 2008 г.) на заетите в „третия сектор“.

Риск, асоцииран с извършването на стопанска (а и на нестопанска) дейност, е реалното нежелание на управителните съвети на нестопанските организации да ангажират независим финансов одитор, както и фактът, че много малко НСО се одитират от международно признати фирми. Липсват публични (и лесно достъпни) отчети, по които гражданите и институциите могат да се ориентират дали дадена НСО извършва стопанска дейност, каква и какъв е

резултатът (баланс и отчет за приходите и разходите), както и по какъв начин е изразходвана печалбата (и другите приходи) за постигане на целите на НСО. Всъщност, наличието на такива отчети би дало възможност на съдебната система да приложи изискването за несъвместимост на съдиите с позицията „член на управителен съвет на ЮЛСНЦ, което извършва стопанска дейност“.

Други рискове са свързани с навлизане на представители на тежката **организирана престъпност в гражданския сектор**, основно на местно ниво. Първоначално организираната престъпност започна да навлиза в нестопанския сектор през спортните клубове още през периода 1990 – 2000 г., както и през лобистки организации, които да защитават техните бизнес интереси. Новото в случая е, че става дума за организации, които изглеждат дори като „аналитични центрове“. Рисковете са свързани както с получаване на обществена легитимация на спорни фигури, така и с превръщането на тези НПО в пряк инструмент за пране на пари или отново с усвояване на европейски средства с нелегитимни цели. Същите рискове произтичат от **навлизането на близки до руските олигарси НПО**, както и от непрозрачното финансиране (например по ОПАК) на определени НПО, близки до някои местни власти от интерес на тези олигарси.

## 2.4. ПРЕПОРЪКИ И ИЗВОДИ ЗА ПОЛИТИКАТА

В резултат на анализа на тенденциите в развитието на гражданското общество в България, практиката на финансиране на юридическите лица с нестопанска цел от държавния и местните бюджети, както и чрез структурните фондове на Европейския съюз и като обобщение на проведени интервюта и дискусии с представители на неправителствени организации, се очертават няколко групи препоръки към различни институции и заинтересовани лица.

### ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РЕФОРМИ ОТ СТРАТЕГИЧЕСКИ ХАРАКТЕР

В рамките на последните двадесет години бяха дискутирани и реализирани различни идеи и виждания за ролята на гражданското общество. Според една от тях, организациите на гражданското общество **трябва да са „стражи“<sup>53</sup> на демократичния процес**, а според друго виждане, те трябва да бъдат **инструмент на управлението**<sup>54</sup> (контролиран от институциите или съответните елити). Европейският парламент и редица национални парламенти на държави-членки на Европейския съюз, както и Конгресът на САЩ, имат специални програми за работа с неправителствените организации в ролята им на информационен източник, коректив и партньор в реализирането на реформи и политики. В това отношение българският парламент е длъжник на гражданското общество, защото ограничава взаимодействието си с НПО единствено с организирането на съвместни обсъждания, кръгли маси и семинари. Същевременно, годишното финансиране на юридическите лица с нестопанска цел от националния бю-

<sup>53</sup> От англ. watchdog.

<sup>54</sup> Това виждане се споделяше от представителите на тройната коалиция за периода 2005 – 2009 г.

джет продължава да е без дългосрочни и краткосрочни приоритети и цели<sup>55</sup>. Липсват критерии и практика на публичност при оценяването на резултатите от финансираните проекти. Вместо това, продължават практиките на злоупотреба от страна на политици и държавната администрация на НПО и тяхното „завладяване“ от властимащите.

Ето защо е необходимо **формулирането и провеждането на национална политика за развитие на гражданското общество и партньорство на публичните институции с НПО**. Това на практика означава по нов начин да се уредят изискванията към неправителствените организации, техните права и отговорности, да се регламентира по устойчив начин тяхното финансиране и взаимодействието им с държавата.

На второ място, започналата **регистърна реформа** по отношение на търговските дружества следва да продължи и в частност да обхване и неправителствените организации.

От 1995 г. Центърът за изследване на демокрацията се застъпва за **цялостна регистърна реформа** в Република България<sup>56</sup>, която все още не е завършена. Необходима е **спешна актуализация** на *Стратегията за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на електронен регистърен център на Република България*, която да се съобрази с административните промени, извършващи се съгласно *Закона за електронното управление*, както и с подготвяната *Стратегия за електронното управление в Република България 2010-2015*<sup>57</sup>. Функционирането на **единен електронен регистърен център в дългосрочен план** и **оперативната съвместимост и системна интеграция между съществуващите регистри** (оценявани на около 70 в централната власт и над 500 в местните власти) в *краткосрочен план* са необходими условия за функционирането на ефективно цялостно електронно управление в страната.

Най-общо, продължаването на **регистърната реформа** ще увеличи **прозрачността**, ще **намали транзакционните разходи** в икономиката и ще направи **възможен нов вид граждански контрол и самоконтрол** с помощта на масовъзлагане (**crowdsourcing**<sup>58</sup>), както и ще увеличи възможността за по-ефективна оценка на риска и административен контрол от страна на институциите.

Специално по отношение на юридическите лица с нестопанска цел тази реформа ще има много положителни ефекти: ще реши проблемите на дей-

<sup>55</sup> Например, през 2010 г. се забелязва сериозно финансиране на спортни проекти, въпреки че това може да става спокойно по линия на финансираната от Министерството на физическото възпитание и спорта, а не през Министерство на правосъдието.

<sup>56</sup> Центърът за изследване на демокрацията започна с разработването на *Закона за особените залози* през 1995-96 г. По-късно в две публикации *Съдебната реформа в България: възможности за развитие на модерна система за регистрация*, ЦИД, 2002 г. и *Възможности за създаване на Централен регистър на юридическите лица и Електронен регистърен център в България*, 2003 г. и на множество семинари се застъпваха основните тези на регистърната реформа и се подпомогна създаването на *Стратегията за създаване на Централен регистър на юридическите лица и на електронен регистърен център на Република България*, приета с Решение No 260 на Министерския съвет от 21.04.2003 г.

<sup>57</sup> <http://www.mtitc.government.bg/upload/docs/eGovStrategy.pdf>

<sup>58</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/Crowdsourcing>

стващия в Министерството на правосъдието Централен електронен регистър на ЮЛСНЦ, регистрирани в обществена полза; ще облекчи работата на множество общини, които са задължени да водят регистри за участието и представителството си в органите за управление на ЮЛСНЦ (по *Закона за общинската собственост*), но не го правят; ще се създадат възможности за автоматизирана проверка на условия за несъвместимост на различни категории служители и много други.

На трето място, с приемането на България в Европейския съюз страната ни пое определени **задължения за солидарно участие в международното сътрудничество за развитие**, което трябва да достигне **до 0,33 % от БНД до 2015 г.** (за сравнение, средната предвиждана стойност за ЕС за същата година е 0,7 %). Необходимо е спешно приемане на редица нормативни актове<sup>59</sup> и реализиране на организационно-техническа подготовка, за да може, от една страна, България да изпълни ролята си на донор за развиващите се страни, а от друга, **да се използва вече развития капацитет на гражданското общество за работа в приоритетни за страната ни държави, тематични области и с международни партньори за развитие** (международни организации и донори, работили доскоро в България).

Част от другите нови членки на Европейския съюз, като Полша и Чехия, вече успешно използват структурите на гражданското общество за реализиране на националните си цели за участие в международното развитие. **Необходимо е обаче внимателно да се подходи към механизмите за включване на юридическите лица с нестопанска цел в този процес, за да се избегне повторение на лошия пример на Оперативна програма Административен капацитет.** Управителният орган на ОПАК допусна масово възлагане на проекти специално за развитие на гражданско общество на организации без никакъв опит, с управителни съвети, доминирани от представители на различни местни и централни власти и местни партийни лидери.

Независимо от избрания подход за работа в конкретните държави, получателки на официалната българска помощ за развитие, **институциите ни вероятно ще се сблъскат с проблема „завладяване на гражданското общество“ и в тези страни.** Ето защо е от изключително значение да се предвидят **механизми за добро управление** на проектите за развитие, които до този момент не са във фокуса на нито една институция, заета с този въпрос.

Сред другите области, които са от съществено значение и са пречки за прозрачното и ефективно функциониране на гражданското общество са:

- **липсата на регламентация на лобистката дейност**, която позволява някои организации публично да лобират в интерес на фирми и лица, които ги финансират, без да разкриват източниците на финансирането и собствения интерес от защитаваната позиция;
- **неефективната политическа представителност, вследствие на действиящото изборно законодателство и избирателна система**, която

<sup>59</sup> Въпреки че работни варианти на такива документи бяха разработени по два проекта (съответно от Център за сравнителни изследвания и Фондация „БГ Шанс“), те все още не са приети.

дава преимущества на партийните администрации за сметка на гражданите гласоподаватели. С бъдещия *Избирателен кодекс*, дори и при запазване на пропорционалната изборителна система, биха могли да се въведат възможности за изразяване на преференции, както и система за отзоваване на народни представители или общински съветници, които да допринесат за решаване на проблема;

- **практическото отсъствие на инструменти на пряка демокрация (референдуми, различни форми на граждански инициативи и т. н.) с възможност за реално позитивно влияние върху вземането на политически решения.** В момента най-често успешните граждански инициативи имат **негативен** характер – по-скоро предотвратяват, спират или отменят определено решение, което е в обществен ущърб, отколкото да формират и реализират определена (**позитивна**) политика;
- **липсата на адекватно регламентиране на публично-частните партньорства**, което да гарантира принципите на доброто управление, конкурентно начало, прозрачност на дейността, отговорност за изпълнението и контрол на резултатите.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ

На първо място, необходима е промяна на *Закона за юридическите лица с нестопанска цел*, която да урежда следните въпроси:

- **Регистрацията на ЮЛСНЦ** да се преуреди от съдебна в административна процедура и **да се поеме от Агенцията по вписванията**, по подобие на търговската регистрация. Функцията на сегашния Централен регистър на ЮЛСНЦ в Министерство на правосъдието да бъде поета от Агенцията по вписванията, като включат и ЮЛСНЦ в частна полза. Чрез тази промяна, освен че ще се **ускорят** редица процедури като първоначална регистрация, промяна в устав и управителни съвети или други обстоятелства, които подлежат на вписване, ще се направи възможно **електронната регистрация и пререгистрация** (което в момента е невъзможно), **ще се намалят съответните такси**, което е от съществено значение за много малки ЮЛСНЦ. Тази промяна няма да затрудни Агенцията по вписванията, защото в момента има не повече от 8000 активни организации (които се отчитат в НСИ). В момента различната съдебна практика в различните области, че дори и в рамките на един и същ съд създава множество проблеми, както и двойната регистрация на ЮЛСНЦ в обществена полза – първо в съда, а след това в Министерство на правосъдието.
- Необходимо е да се **преосмисли разграничаването на статута** на ЮЛСНЦ в частна и обществена полза. Има индикации, че ЮЛСНЦ, регистрирани в частен интерес намаляват и ако данните на Регистъра на ЮЛСНЦ в обществена полза и НСИ са достоверни, то би трябвало **активните ЮЛСНЦ в частен интерес да са по-малко от 3 % от всички**, което обезсмисля разграничаването на статута.

Освен това, в момента **практически липсва регламентация на дейността на ЮЛСНЦ в частна полза**, както и е неясен статутът на ЮЛСНЦ,



които са били веднъж регистрирани в обществена полза, но по някаква причина са били отписани от регистъра на ЮЛСНЦ в обществена полза. Последните, от една страна не престават да са регистрирани в обществена полза (в съда), а от друга, просто престават да се отчитат в Регистъра.

**ЮЛСНЦ в частна полза нямат абсолютно никакви задължения да поддържат прозрачност по отношение на своята дейност.** Например, не са задължени да публикуват финансов отчет за дейността, нито пък да съставят и публикуват годишен (наративен) доклад за дейността, въпреки че могат и получават дори публични средства.

Един особен вид ЮЛСНЦ в частна полза са дружествата за колективно управление на права по чл. 40 от *Закона за авторското право и сродните му права* (ЗАПСП). Министерство на културата следва да води регистър на тези организации, но досега той представлява само един списък с организации, дата на регистрация, фирмено дело, регистрация в Министерството на културата, седалище и представляващ организацията. Поради специфичната роля на тези организации в уреждането на обществените отношения, **те би следвало да са субект на същите изисквания за прозрачност и отчетност на дейността им като ЮЛСНЦ в обществена полза.** Още повече, че през годините се натрупаха доста критики към тях именно по отношение на прозрачността на разходване на средствата.

Ако се възприеме предложението за **водене на регистрацията от Агенцията по вписванията, тогава всички ЮЛСНЦ следва да подават отчетите си към нея.** Ще се наложи и промяна в *Закона за счетоводството*, който в момента препраща ЮЛСНЦ в обществена полза да подават отчетите си в регистъра към Министерство на правосъдието.

Друг вид прецизиране на статута на ЮЛСНЦ е в посока на отпадане на възможността на ЮЛСНЦ в частна полза **(ако степента на прозрачност на дейността им не се изравни поне с дружествата с ограничена отговорност)** да получават финансиране от централния и общинските бюджети, както и от държавни и общински дружества, а също и от средства по Европейските фондове.

- Ако не се реализира в кратки срокове препоръката за преминаване на регистрацията на ЮЛСНЦ към Агенцията по вписвания, **е необходимо преуреждането на Регистъра като електронен и включващ и ЮЛСНЦ в частна полза,** за да се гарантира оперативната съвместимост с търговския регистър, ефективни проверки за свързаност, несъвместимост и т.н. От години интернет страницата на електронния регистър не предоставя ефективен достъп до документите, предоставени от ЮЛСНЦ, както и не става ясно дали определени обстоятелства в регистъра не отговарят на реалността по вина на ЮЛСНЦ или по вина на водещите регистъра (например, сменени членове на Управителния съвет, които не са отразени в регистъра). Достъпът до хартиените документи пък е затруднен за желаещите, намиращи се извън София.

- Необходима е по-детайлна регламентация на предвидения контрол (годишен и текущ) от страна на Министерство на правосъдието върху дейността на ЮЛСНЦ в обществена полза, за да може да се гарантира едновременно **ефективност** на контрола и **ненамеса в работата на структурите на гражданското общество**, особено на критично настроените спрямо правителството. Възможно е също така да се задължи Министерство на правосъдието чрез промяна в закона да разработи **система за оценка на риска**, на чиято основа да извършва текущия контрол.

Така например, в момента стопанската дейност е разрешена като „допълнителна дейност“ на ЮЛСНЦ. Предвижда се воденето на отделно счетоводство за стопанската и нестопанската дейност, като накрая се съставят консолидирани финансови отчети, а печалбата от стопанската дейност следва да се изразходва само за постигането на целите, определени в устава на организацията. На практика не се осъществява контрол нито дали ЮЛСНЦ не се използват за заобикаляне на забраната за търговска дейност от страна на редица лица, заемащи публични длъжности, нито пък как се изразходва печалбата от стопанската дейност.

Не са единични случаите, в които ЮЛСНЦ имат изцяло или преимуществено стопанска дейност и по този начин заобикалят редица изисквания на уредбата на търговската дейност (включително по отношение на лица, за които има изрични условия за несъвместимост на позициите, които заемат – напр. кметове или съдии).

Един от най-прозрачните начини за водене на стопанска дейност от страна на ЮЛСНЦ е, когато те притежават изцяло или частично търговско дружество и са **разделили изцяло дейността на нестопанска (в ЮЛСНЦ) и стопанска (в дружеството)**. Това е избраният подход от редица ЮЛСНЦ, които имат капацитета да участват в търгове за консултантска помощ в България или чужбина. Много често Европейската комисия предпочита да възлага определена работа не чрез системата на грантовете, въпреки че по същество възлага изследователски или други, типични за грантовите схеми, задачи. Този подход обаче изисква значителни транзакционни разходи, които не са по силите на малките ЮЛСНЦ. Възможно е обаче налагането на изискване за подобно разделяне на дейността **над определен размер оборот от стопанска дейност (напр. 500 хиляди лева)**. Тази мярка няма да засегне мнозинството от организациите, защото едва 836 ЮЛСНЦ са регистрирани по ЗДДС<sup>60</sup> (регистрацията е задължителна за извървящите стопанска дейност с оборот над 50 хиляди лева), а дори и сред тях има такива с по-малък оборот.

- Законът за ЮЛСНЦ е целесъобразно да бъде допълнен с нова глава „Административно-наказателни разпоредби“, в които да се предвижда административна парична санкция „глоба“ и „имуществена санкция“ за нарушения на закона от страна на НСО, техни членове или представители. В момента не са предвидени никакви административни санкции

<sup>60</sup> Към м. юни 2010 г.

за неизпълнение на изискванията за деклариране, с изключение санкцията „отписване от регистъра“.

- С оглед подобряване на цялостната рамка за управление<sup>61</sup> на ЮЛСНЦ, е **необходима по-голяма прозрачност върху състава на общите събрания** (за сдруженията), което ще позволи разкриването на взаимната свързаност и влияние в „третия сектор“. Нерядко определени „социални предприемачи“ основават и контролират самостоятелно или в някакви коалиции (включително през търговски дружества) често привидно различни организации. Нещо повече, именно общите събрания могат да подскажат характера на ЮЛСНЦ. По подразбиране се приема, че те са „частни“ и „неправителствени“, но много голяма част от тях де юре се контролират от определени публични власти (министерства, общини, държавни и общински предприятия) или де факто през служителите в политическите кабинети, например. Въпреки че в момента е практически невъзможно поддържането на постоянно вписване на общите събрания в съответните регистри, е необходимо да се вписват учредителите, а след това, при провеждане на общи събрания – списъка на участвалите. Такова вписване може да не е задължително за всички ЮЛСНЦ, а само за тези в обществена полза или за специален подтип „отворени“ сдружения, които единствено да имат право да получават публично финансиране.

На второ място, необходимо е цялостно уреждане на **процеса по учредяване, управление и прекратяване на ЮЛСНЦ с участие на органи на публичната власт и на организации, създадени със закон**. В момента този въпрос е уреден частично за местните власти със *Закона за общинската собственост*, който урежда реда, по който общините участват в ЮЛСНЦ (чл. 51, ал. 5) и имат задължение за поддържане на регистри за тези участия (чл. 54а). Аналогична уредба на участието на министерства, агенции и държавни предприятия липсва в *Закона за държавната собственост*. В резултат на това има множество примери за лошо управление на ЮЛСНЦ, инициирани от държавни органи и предприятия<sup>62</sup>. **Необходимо е да се промени *Закона за държавната собственост*, като се въведе поне същата регламентация като при общините**. Така например, в момента по никакъв начин не може да се разбере кои са представителите на държавата в ЮЛСНЦ. Необходимо е да се направи допълнителен анализ за аналогична регламентация и на участията на други публични организации (напр. Българска академия на науките, университети и др.)

На трето място, *Законът за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси* (ЗПРКИ) наложи забрана (чрез промяна на чл. 19, ал. 6 на *Закона за администрацията*) на редица лица, заемащи висши ръководни постове да участват в управителните съвети на ЮЛСНЦ. Тази строга забрана дойде като реакция на феномена „завладяване на гражданското общество“, но в същото време остави възможността кметовете и техните заместници в лично качество

<sup>61</sup> „Управление“ тук означава governance, а не management.

<sup>62</sup> Например, сдружението иЦентрове, регистрирано като партньорство на Министерството на транспорта и съобщенията/ДАИТС и Български пощи.

да заемат същите постове. В същото време, при деклариране на обстоятелства за конфликт на интереси се предвижда само деклариране на участие в управителните и контролни органи на ЮЛСНЦ, но не и в общите събрания на такива организации. Възможни са няколко варианта за подобрене на сегашната уредба по този въпрос:

- **Изравняване** статута на кметовете на общини на райони и на кметства и кметските наместници (както и техните заместници) с останалите органи на изпълнителната власт спрямо ЗПРКИ. Това може да стане **като им се забрани да участват в лично качество** в управителните съвети на ЮЛСНЦ или **като отпадне забраната за всички**. Трети подход е да се видоизмени забраната за участие в УС на ЮЛСНЦ, **които извършват стопанска дейност** (по аналогия с условието за несъвместимост на съдиите<sup>63</sup>). За да бъде ефективна тази забрана трябва да бъде предвиден ефективен контрол върху дейността на ЮЛСНЦ, в чийто управителни съвети участват лица с предвидени подобни условия за несъвместимост. Една възможност е Министерството на правосъдието по искане на съответните комисии за разкриване и предотвратяване на конфликти на интереси или на инспекторатите да извършва подобни проверки в рамките на текущия контрол, предвиден по закон.
- **Въвеждане на задължение за деклариране на членство в ЮЛСНЦ** в декларациите по ЗПРКИ. Участието в общите събрания може да се разглежда по аналогия като упражняване на частични собственически права (като съдружник в дружество с ограничена отговорност, акционер в акционерно дружество и т.н.). Много често, особено когато става дума за типичните случаи на „завладяване на гражданското общество“, възможността за влияние и контрол в общото събрание на лица, заемачи висши публични длъжности, е голяма. Въвеждането на такова задължение е особено наложително, ако се възприеме хипотезата за отпадане на ограниченията за заемане на постове в управителни и контролни органи на ЮЛСНЦ.

На четвърто място, съществува значима **диспропорция в регламентацията на дейността на читалищата като специфична форма на ЮЛСНЦ** по отношение на правата (най-вече получаване на държавни и общински субсидии) и прозрачността на дейността им (обхвата на обстоятелствата, подлежащи на вписване в Регистъра на народните читалища, поддържан от Министерство на културата).

## ПРЕПОРЪКИ КЪМ ОРГАНИТЕ НА МЕСТНА ВЛАСТ ПО ОТНОШЕНИЕ ПАРТНЬОРСТВАТА ИМ С ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ

- На първо място, общините следва да обърнат сериозно внимание на управлението на участията си в ЮЛСНЦ. Въпреки че *Законът за общинската собственост (ЗОС)* (чл. 51, ал. 5) **изисква наличието на единна наредба**, която да урежда условията и реда за упражняване на правата на собственост на общината в търговски дружества с общинско

<sup>63</sup> Виж: *Закон за съдебната власт*, чл. 132, ал. 4.

<sup>64</sup> Пропуск на закона е, че не са обхванати всички юридически лица с нестопанска цел, а само сдруженията.

участие в капитала, както и за участието на общината в граждански дружества и сдружения с нестопанска цел<sup>64</sup>, на практика съществуващите наредби или изобщо не засягат проблемите на управление на юридическите лица с нестопанска цел, или чисто формално повтарят разпоредбите на закона. Първата необходима стъпка е **променянето на наредбите за упражняването на собственост в търговските дружества, които да уреждат по аналогичен начин упражняването на правата в ЮЛСНЦ**. При извършването на тези промени следва да се създадат условия за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси с останалите съучредители на ЮЛСНЦ.

- На второ място и като продължение на горното, е необходимо **воденето на публичен регистър на участията на общините в ЮЛСНЦ**, каквито са разпоредбите на чл. 54а на ЗОС (след изменение и допълнение в ДВ бр. 54 от 13 юни 2008 г.). Все още общините, които водят такъв регистър са пренебрежимо малко.
- На трето място, необходимо е **всяка община да направи публичен отчет на участията в ЮЛСНЦ**. В някои случаи сдруженията, в които участват общините основават самостоятелно или в съдружие търговски дружества, чиято дейност вече става доста трудна за контрол и създава предпоставки за злоупотреба с права на общината, в състояние на липсващ контрол върху представителството на общината в общите събрания и в управителните съвети. Допълнително, лошото управление на архивните документи от средата на 90-те години, когато бяха учредени някои сдружения с участие на общини прави възможна лесната „приватизация“ на такива организации.
- На четвърто място, всяка община следва да определи **публични критерии и процедури за избор на партньорства с ЮЛСНЦ** при реализиране на проекти и съвместно кандидатстване за финансиране пред трети лица (най-често за средства от структурните фондове на Европейския съюз), както и да предоставя информация на интернет страницата си за осъществени подобни партньорства.

## ПРЕПОРЪКИ КЪМ ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ ПО ОТНОШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТТА НА ДЕЙНОСТТА ИМ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ<sup>65</sup>

Правени са много опити за саморегулация в „третия сектор“. Стандартите за добро управление, разработени от Фондация „Работилница за гражданска инициатива“, както и ангажирането на част от активните и с добра репутация неправителствени организации, е опит, който заслужава да се популяризира като пример. **Необходимо е ЮЛСНЦ да имат по-активна роля в процесите на саморегулация и налагането на принципите на доброто управление**. Тази активност може да се изразява както в присъединяването към съществуващи платформи със съответните механизми за верификация, в иницирането на нови коалиции от неправителствени организации, които приемат други принципи или в споделянето на принципите за добро управление.

<sup>65</sup> В смисъл на good governance, а не на good management.

### Каре 3. Стандарти за добро управление

Подписалите тези стандарти организации, регистрирани по ЗЮЛСНЦ, декларират, че:

- Подкрепят, отстояват и развиват ценностите на гражданското общество, толерантни са към различията и не приемат каквито и да е форми на дискриминация и насърчават активното гражданско участие в обществено-политическия и икономически живот на България;
- Зачитат върховенството на закона и спазват законодателството в България;
- Дейностите на организацията да подпомагат осъществяването на мисията на организациите;
- Спазват изискванията на Устройствения си акт и другите си вътрешни документи и правилници;
- Застават зад принципите за спазване на човешките права и свободи, в това число свободата на вероизповедание, като се противопоставят на всички опити да бъде използвана правната форма на НПО като средство за прокарване на влияние на деструктивни, манипулативни и тоталитарни култове и секти;
- Работят за утвърждаване на ролята на неправителствения сектор в българското общество като партийно неутрален застъпник и представител на обществени интереси, равноправен и отговорен партньор на държавата, местната власт, бизнеса и медиите;
- Не си поставят и не лобират за тясно партийни цели и не финансират и не набират средства в полза на политически партии;
- Не участват в схеми за пране на пари, корупционни практики, финансови измами и терористични дейности и информират компетентните органи за получени предложения за участие в такива;
- Организациите зачитат авторските права на интелектуалните продукти, които ползват (проучвания, разработки и т.н.) и не ги публикуват без разрешение за това или при спазване на авторското право, като цитират източниците на информация.

Подписалите тези стандарти организации декларират, че ще спазват тези стандарти наравно с клаузите на своите устави/устройствени актове.

#### СТАНДАРТИ

##### Област „Прозрачност“

1. Организацията поддържа актуална интернет страница с цел да предоставя подробна информация и точни данни за контакт с организацията, за екипа, който работи в нея и управителните си органи и членовете им, годишните си финансови и програмни отчети, вкл. източниците и размера на финансиране като представя информацията за своята дейност коректно и вярно. Организации, които предоставят финансиране на други лица и организации оповестяват публично там и на други подходящи места списък с подкрепените и размера на предоставените им средства.

Организацията поддържа уебсайт с:

- данни за контакт;
- данни за екипа;

**Каре 3. Стандарти за добро управление (Продължение)**

- данни за управителните органи;
- информация за работата на организацията;
- годишни финансови и програмни отчети;
- списък с одобрени проекти и размер на финансовата подкрепа за последните 2 години (ако организацията предоставя грантове);
- Организацията посочват публично своите дарители и финансиращи организации.

**Област „Организационна структура“**

2. Правата и отговорностите на всички нива в организацията са ясно разпределени, като информацията за управленската структура (устав, състав на върховния и управителният орган) е публично достъпна. Организацията има ясна, минимум двустепенна система на управление. Органът на управление има мандатност и провежда поне две събрания на управителния орган през годината и поне едно събрание на Върховния орган.

- Ясно представена организационна структура / Органиграма;
- Устройствен акт / Устав;
- В устава ясно е регламентиран мандатът на Управителния орган.

**Област „Контрол и отчетност“**

3. Организацията има ясна система за вътрешен контрол, включително и финансов. Организацията се стремят в управителния или върховния им орган да няма само хора, работещи в организацията. Получените дарения са разходвани целево, в съответствие с подписаните договори.

- Актуално състояние да удостовери участието на хора, които не са част от работния екип, управителния или върховния орган;
- Договори за получени дарения и разходни документи / договори за отпуснати грантове да удостоверят, че получените дарения са разходвани целево, в съответствие с подписаните договори.

4. Набиране на средства

- Кампаниите за набиране на средства да предоставят публично коректна информация за организациите, които ги провеждат и за предназначението на набраните средства.
- Организацията обявяват публично приходите, набрани от кампаниите, разходите по осъществяването им, начина на изразходване на средствата и постигнатите резултати.

**Област „Конфликт на интереси“**

5. Организацията се стремят във всяко свое действие да избягват ситуации на конфликти на интереси; член на колективния орган не трябва да участва в обсъждане или вземане на решения по въпроси, засягащи го директно (като преизбиране или лично възнаграждение); членовете на колективния орган, както и служителите трябва да декларират всяка актуална или потенциална възможност за конфликти на интереси;

**Каре 3. Стандарти за добро управление (Продължение)**

- Протоколи от заседания;
  - Декларации за конфликт на интереси (вкл. потенциален, възникнал и т. н.).
6. Ако членовете на управителните и оперативните нива на организацията или свързани с тях лица са служители във финансиращи програми /проекти/, институционални отдели в местната и централната власт, то организацията не получава финансиране от съответните финансиращи програми /проекти/, институционални отдели в местната и централната власт.
- Декларации за местоработата на управителния и оперативния състав и техни свързани лица.

*Източник: Фондация „Работилница за граждански инициативи“, 2010.*



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Появата и развитието на съвременни неправителствени организации са **част от еволюцията на гражданското общество** в условията на демокрацията, необходимо условие за успеха и гарантиране необратимостта на реформите, чиято отправна точка бяха събитията в периода 1989-90 г. В контекста на българския преход този процес се характеризира с редица национални особености и отразява обществено-политическите промени и доминиращите нагласи през изминалите две десетилетия. Поради това и резултатите от институционализирането и дейността на „третия сектор“ са нееднозначни и свидетелстват не само за големия потенциал на гражданския активизъм, но и за възникването на сериозни предизвикателства и рискове за този независим по дефиниция сектор.

**Най-сериозна е заплахата от „завладяване на НПО“**, което представлява двустранен процес: от една страна, става дума за засилващ се натиск от представители на държавата за обезличаването на гражданските организации, подчиняването на дейността им на партийно-политически императиви и подмяната на гражданския контрол с казионни функции, напомнящи на предишните времена; от друга страна, лидери на НПО са инициаторите на корупционни схеми, които гарантират преференциални условия при получаване на държавно или европейско финансиране, но са в ущърб на гражданския интерес.

Познатите и в чужбина феномени, обозначавани като PONGO (политически контролирани „неправителствени организации“) и GONGO (правителствено контролирани „неправителствени организации“) стават все по-приложими за новите форми на завладяване на „третия сектор“ от представители на властта както на централно, така и на местно равнище. В български условия се появи и трета влиятелна група от НПО – т. нар. местни инициативни групи (МИГ) в рамките на програмата ЛИДЕР за развитие на селските райони като организации, в които задължително се включват представители на най-малко две общини, местния бизнес и (други) нестопански организации. Същевременно дейността им не отговаря на съвременните стандарти за прозрачност и отчетност, които се предявяват към подобен тип организации.

Използвайки предимствата на НПО, политиките и държавниците вече не се задоволяват с контрола върху съществуващи граждански организации, но и открито влязаха в номинално независимия „трети сектор“ с учредяването на голям брой нестопански организации, чиято цел е усвояването на средства от структурните фондове. В резултат на тези задкулисни и явни процеси,

нестопанските организации, завладени от политици и административни ръководители, се превърнаха в инструмент за „усвояване“ на фондове. В тяхно лице бе изграден **огромен обръч от НПО**, които макар и да нямат нужния международен и конкурентен опит, получават лъвския пай от финансовите ресурси в рамките на „третия сектор“.

Парадоксалното е, че **тази негативна тенденция се реализира с инструментите на Европейската комисия** и фондовете на Европейския съюз, въпреки акцента, който официалните институции в Брюксел поставят върху борбата срещу корупцията и организираната престъпност в България. В случая може да се направи нерадостния извод, че своевременните сигнали за корупция при разпределянето на средствата за гражданското общество от страна на държавата бяха игнорирани от местните еврочиновници, както и от началниците им в евроинституциите. При това, причината организации от типа PONGO и особено GONGO да процъфтяват и в условията на членство в Европейския съюз, е фактът, че за разлика от досегашните държавни и частни донори (включително държави-членки на ЕС и американски фондации), които имаха много строги изисквания да не се изплащат никакви хонорари на служители на държавната или общинската администрация (дори когато това беше разрешено от закона), понастоящем вече не се прилагат подобни рестрикции.

По такъв начин се компрометира независимостта на „третия сектор“, както и самият статут и мисия на гражданските организации, описвани като „неправителствени“. Подобна подмяна се извършва и чрез засилената бизнес дейност на НПО, които вече се отличават от държавата и бизнеса единствено по това, че не разпределят печалба и следователно по-скоро трябва да се обозначават като „нестопански организации“. Парадоксът е, че през последните няколко години бизнес дейностите под шапката на НПО са се утроили, а през 2008 г. за първи път приходите от обичайното за НПО проектно/конкурсно финансиране са по-малко от стопанската дейност в този сектор. При това всички индикации сочат, че тази тенденция ще се запазва и занапред. До голяма степен подобна стопанска преориентация на сектора се дължи и на промяната в *Закона за общинската собственост* от 2008 г., чрез която се определя възможността на общината да извършва **стопанска** дейност именно чрез юридическите лица с **нестопанска** цел. Предимствата на такъв бизнес проличават и от факта, че все още „третият сектор“ е „зона на полумрака“ – поради нежеланието на повечето управителни съвети на НСО да ангажират независим финансов одитор, поради липсата на публични (и лесно достъпни) отчети, по които гражданите и институциите могат да се ориентират дали дадена НСО извършва стопанска дейност, каква и какъв е резултатът (баланс и ОПР), както и по какъв начин е изразходвана печалбата (и другите приходи) за постигане на целите на НСО.

Крайна форма на престъпно инфилтриране на „третия сектор“ е навлизането на представители на тежката **организирана престъпност в гражданския сектор**, основно на местно ниво – не само чрез първоначално завладените спортни клубове, но и под формата на лобистки организации и дори псевдо „аналитични центрове“. Така тези НПО се превръщат в пряк инструмент за пране на пари или за усвояване на европейски средства с нелегитимни цели.

Същите рискове произтичат и от навлизането на близки до руските олигарси НПО.

На свой ред, запазващата се **симбиоза** власт-бизнес и **власт-НПО** води до компрометиране автономната дейност, изяви и институционално развитие на „третия сектор“. Именно тенденциите към обезличаването му в резултат на подобни нелегитимни сраствания и подмяна на интересите на гражданското общество ускориха появата на **новата вълна от граждански активизъм, която до известна степен компенсира размиването на каузите на гражданското общество** и чийто обект е както корупцията, така и лошото управление на местно и национално равнище, ущетяваща правата и интересите на гражданите. В резултат на тази инверсия гражданското общество в началото на XXI век отново получава шанса да се отъждестви с достойни каузи и да потърси извори на легитимност и автономия, които първоначално изглеждаха като даденост на демократичната система.

Тази тревожна картина изисква общи и паралелни действия от страна на държавните институции, както и на самия „трети сектор“. Назряла е необходимостта от формулирането и провеждането на **национална политика за развитие на гражданското общество и партньорство на публичните институции** с НПО – по нов начин да се уредят изискванията към неправителствените организации, техните права и отговорности, както и устойчивия начин на тяхното финансиране и взаимодействието им с държавата.

На второ място, Центърът за изследване на демокрацията препоръчва **включването на НПО в започналата регистърна реформа** като инструмент на прозрачност, средство за намаляване на трансакционните разходи в икономиката и за нов граждански контрол и самоконтрол.

Наложително е и приемането на цял комплекс от мерки, насочени към усъвършенстване на **правно-регулаторната рамка** в посока намаляване на бюрократичните пречки, по-голяма ефективност и разширяване прозрачността и контрола върху „третия сектор“: преуреждането на регистрирането на НПО от съдебна в административна процедура по подобие на търговските регистрации с възможности за електронно регистриране, преосмисляне на сегашното разграничение на статута на ЮЛСНЦ (между организациите в частен и обществен интерес), по-доброто регламентиране на правителствения контрол върху НПО при гарантиране ненамесата на контролните органи в тяхната дейност, забраняване участието на кметове и кметски заместници в тяхното лично качество в управителни съвети на НПО, задължително деклариране на членство в ЮЛСНЦ и др.

Пакетът от препоръки към **местната власт** по отношение партньорството ѝ с НПО включва приемането на единна наредба, която да урежда правата на собственост на общините в търговските дружества с общинско участие, както и за участието на общините в граждански дружества и сдружения с нестопанска цел, водене на публичен регистър на участията на общината в ЮЛСНЦ, извършване на периодичен одит от страна на общината на участието си в НПО, приемане на публични критерии и процедури за партньорство между местната власт и „третия сектор“ и др.

Не на последно място са и препоръките за подобряване на прозрачността и вътрешните отчетност и контрол в рамките на самия „трети сектор“: чрез приемането на стандарти на добро управление в сферата на прозрачността, организационната структура, финансирането и др.

# ПРИЛОЖЕНИЕ: ОРГАНИЗАЦИИ И ИНИЦИАТИВИ НА ГРАЖДАНСКИЯ АКТИВИЗЪМ

## 1. ПЛАТФОРМАТА ГРАЖДАНСКО Е-ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО

Платформата за електронно гласуване и номиниране на граждански представители към комисии и други държавни структури в България е пример за действаща саморегулация и самоорганизация в „третия сектор“. Начинът на действие и еволюцията на платформата, както и трудностите при функционирането ѝ представляват полезен опит, който може да бъде заимстван от други групи НПО.

**Гражданско е-Представителство** е сред няколкото ключови услуги, които електронната мрежа **Блуинк** предоставя на основната си група потребители – активно действащи неправителствени организации /НПО/. Мрежата е създадена през 1998 г. като съвместна инициатива на граждани, активно ангажирани в работата на десетина природозащитни български НПО. Въпреки наличието на естествена конкуренция между тези НПО при набирането на средства и обществена подкрепа, сформиранието на **Блуинк** се случи в момент, когато между представителите им вече бяха изградени условия на взаимно доверие и сътрудничество. Казано накратко, това бяха хора, които си вярваха и се уважаваха взаимно. Доверието между тях беше не толкова междуличностно, колкото основаващо се на обща кауза – опазването на околната среда. Доверието е традиционен фактор за обяснение на всяка обществена дейност, било то стопанска или нестопанска, но в случая е критично важно условие за възникването на действащи сътрудничества между НПО, както и на условия за създаване на съвместни правила и форми на саморегулация помежду им.

Принудени да действат в много динамична среда и по много проблеми едновременно, съчредителите на **Блуинк** търсеха активно възможности за подобряване на ефективността на комуникацията помежду си. Същевременно за тях бе важно да разширяват възможностите си за комуникация и въздействие върху важни целеви групи, сред които други организации и граждански групи, държавните и общински институции и медиите. Не на последно място, те се нуждаеха от постоянно разширяване на социалната си база от поддръжници и единомишленици. **Блуинк** бе сформирана с обещанието да подпомага тези техни цели чрез възможностите на интернет. Важен за по-нататъшното развитие на мрежата и формите на саморегулация, които се зараждаха в нея, бе фактът, че тя успя да съхрани ролята си на доставчик на услуги за активните природозащитни НПО и тяхна доверена зона за действие и комуникация.

Макар и да звучи просто, за **Блуинк** съвсем не бе лесно да се опази от различните форми на натиск, които естествено я отдалечаваха от тази ѝ роля. Сред тях най-сериозен бе натискът от страна на донорите и проектно-финансиране. Под негово въздействие мрежата, подобно на много други неправителствени структури в пост-социалистическия период, можеше да загуби своите първоначални цели и да се превърне в поредната НПО, съществуваща единствено за да осигурява възнаграждение за своите служители и учредители. Тази заплаха обаче бе осуетена благодарение на привързаността на учредителите и членовете на екипа към гражданските ценности и решимостта им да реализират тази конкретна инициатива.

Друг важен принцип във функционирането на Блуинк бе и продължава да бъде осигуряването на неутралност и безпристрастност, не само спрямо широкия кръг на гражданските потребители на мрежата, но най-вече при устояването на опитите за идейно, оперативно и личностно влияние от страна на учредителите ѝ. Способността на мрежата и човешкият колектив около нея да съхрани основната ѝ обслужваща функция, я превърна в подходяща платформа за реализиране на функциите на самоуправление и саморегулация сред НПО.

Конкретен повод за сформиранието на платформата Гражданско е-Представителство стана прекратяването на съществувалия до 2004 г. секретариат на природозащитните организации. Сред основните функции на секретариата, освен организацията на ежегодни национални конференции, бе обслужването на процедурите за избор на представители на НПО към комисии и органи на Министерство на околната среда и водите (МОСВ). Тези процедури се провеждаха по искане на министерството за попълване на определени бройки за представители на гражданското общество. Самото откриване на подобен тип процедури стана възможно след комбинация от два определящи фактора:

- Обстоятелството, че непрестанната активна работа на групата НПО постепенно ги превръщаше в естествен, макар и не винаги желан, партньор на МОСВ и останалите държавни структури, ангажирани с опазване на околната среда; и
- Утвърждаването на МОСВ като една от най-отворените към участие на обществеността и НПО държавни институции, въпреки рецидивите на административната култура на инертност, непрозрачност, проникване на политически и бизнес интереси, и наследена враждебност към гражданския контрол. Причините за открояването на това ведомство на общия фон се дължи на различни фактори, свързани с естеството на неговия предмет на действие, историческа еволюция, професионализъм и лични качества на служителите от различни нива, както и с активния обмен на МОСВ с международни организации и участието му в наднационални процеси.

По данни от Блуинк към средата на 2010 година платформата обслужва 254 регистрирани организации и граждански групи. Сред тях има не само природозащитни НПО, но и организации и агенции, действащи в областите на селското стопанство, регионалното развитие, енергетиката, гражданското общество, социалното развитие, бизнеса и др. Като потребители са регистрирани читалища, клубове „Отворено общество“, търговско-промишлени камари и др.

Платформата предоставя възможност на институциите да организират прозрачна и представителна (в рамките на регистрираните членове на платформата) процедура за гражданско участие в техните консултативни органи; актуална информация за участието на представители, излъчени чрез платформата в различни съвети и различни комуникационни възможности във връзка с осъществяване на представителството<sup>66</sup>. В резултат от 49 изборни кампании, проведени от създаването на платформата досега, са били избрани общо 102 представители. Петдесет и шест са институциите, които са се регистрирали и ползват услугите на платформата за избор на НПО представители. Освен структури на МОСВ, сред тях са и Министерството на регионалното развитие и благоустройството /МРРБ/ и Министерството на земеделието и храните, консултативни и ловни съвети, комитети за наблюдение на оперативни програми на ЕС, Комисията за решаване на спорни казуси и конфликти в горскостопанската практика и др.

Наборът от правила, формиращи процеса на саморегулация, е публично достъпен в интернет под надслов „Пълен текст на механизма на процедурата за избори на НПО представители“.

Предвид прехвърлянето на изборните процедури в интернет пространството, а функциите на секретариат – към Блуинк, бе вписано изискването участващите НПО да представят на фондация Блуинк определен набор от документи:

- съдебно решение за регистрация на НПО, съгласно ЗЮЛСНЦ (за новите участници) или пререгистрация при смяна на обстоятелства (за старите участници);
- свидетелство за актуално състояние на организацията, подновено на всеки 2 години;
- писмо, изразяващо желанието на организацията да участва в процедурата за избори на НПО представители, подписано от официалния представител на организацията или оторизирано лице;
- кратко описание на дейността на организацията по проблеми на опазването на природата, околната среда и устойчивото развитие (1 страница).

Всяка организация има право на един глас при гласуване. Интересен детайл в случая е възприемането от страна на организациите на наказателна мярка, а именно условието, че тяхното право на участие в изборите може да бъде игнорирано или отнето при неизпълнение на посочените изисквания. Освен това те делегират на секретариата на платформата доверието да контролира и прилага изискванията.

Все още тази инициатива не осигурява такава представителност, каквато би се искало на вече участващите в нея, но това може да се обясни с различни фактори. Участието във всяка саморегулация изисква транзакционни разходи, срещу които много организации преценяват, че не биха получили адекватна полза във вид на по-значима колективна или индивидуална репутация, представителност (пряка или непряка) на тяхното мнение пред институциите или просто имат други приоритети.

<sup>66</sup> По-подорбно за услугите, предоставяни от платформата, може да се види на адрес: <http://vote.bluelink.net>

Редица активни участници в гражданския процес споделят мнението, че участието на техни представители в държавните институции следва да се приема като неограничено право, а не като отстъпка от страна на администрацията. От самото създаване на Гражданско е-Представителство платформата се натъква на постоянното съмнение сред участващите НПО: полезно или вредно е участието на техни избрани представители в органите на държавата в съответствие с правила и бройки, определени от самите тези органи? Дилемата „да участваме, или не“ поставя под въпрос цялостната целесъобразност на гражданското представителство в съществуващия му вид – както и на свързаните с него механизми на саморегулация.

Поведението на държавните институции често налива масло в огъня на скептицизма по отношение на гражданското представителство. Сред срещаните проблеми са случаите на късно обявени процедури и формалистично отношение спрямо гражданското участие от страна на държавните органи. В един емблематичен случай МОСВ отказа де факто достъп на избран от НПО представител във Висшия експертен съвет – органа, който се консултира по издаване или отказ на екологични разрешителни за инвестиционни и други проекти. Въпреки тези и други напрежения, доброто желание все още надделява и платформата Гражданско е-Представителство се ползва както от НПО, така и от разширяващ се кръг институции.

Понякога функционирането на платформата бе поставяно под заплаха от вътрешната динамика между потребителите ѝ. Желанието на определена организация или кандидат непременно да спечели даден избор неведнъж е ставало причина за напрегнати процедури, в които различни НПО се опитват да „надхитрят“ системата с процедурни хватки, например чрез регистриране на клоновете си като отделни гласуващи субекти. Тук се проявяваше тенденция участниците да пренасят в процеса на саморегулация културата на nihilism спрямо политическите процеси и обществените норми, която за съжаление доминира в обществения живот в България.

Технологично платформата Гражданско е-Представителство трудно отразява непрестанно изменящите се реалности и потребителски стандарти в интернет. Много нови потребители, както и самият екип на Блуинк, отправят критики към функционалността, интерфейса и дизайна на платформата. Но въпреки липсата на визуално атрактивни и потенциално полезни елементи на социална мрежовост, платформата остава полезен и ползван инструмент както от страна на НПО, така и за държавните институции.

След първите пет години на функциониране на платформата Гражданското е-Представителство се натрупаха достатъчно наблюдения и опит. Назрява необходимостта за преосмисляне на някои от механизмите на саморегулация и въвеждането на нови такива. През 2010 г. Блуинк поде дискуссия сред НПО потребителите на платформата и постави оптимизирането на механизмите за избори в дневния ред на годишната си среща, в която се включиха проявилите желание за участие представители на активни природозащитни НПО.



Основен концептуален въпрос, подложен на дискусия, бе този за обхвата на платформата. По определение тя трябваше да обслужва НПО – регистрирани по закона субекти на гражданското общество. Но през отминалия период настъпи промяна в природозащитното движение, характеризирана с активното присъствие на формално нерегистрирани по ЗЮЛСНЦ граждански инициативи с широка обществена основа. Въздействието на тези инициативи върху държавните институции и процесите в държавата в някои случаи надхвърлиха нивото, което традиционните НПО бяха способни да постигнат сами. Такива примери имаше по проблемите на застрояването на защитени природни територии като Иракли, природните паркове „Странджа“ и „Витоша“, както и в борбата срещу генно-модифицираните организми. Това постави на дневен ред въпроса доколко участието в платформата за Гражданско е-Представителство е редно да се ограничава до регистрираните юридически лица с нестопанска цел, и дали не би било необходимо участието на неформални, но действени граждански инициативи в нея?

Като механизъм за саморегулация, обслужван от субект на гражданското общество, каквато е Блуинк, платформата за избори лесно би могла да се отвори към граждански инициативи. Въпреки принципното съгласие на участниците с необходимостта от такова отваряне, въпросът за определянето на легитимността на участниците съставляваше непреодолима пречка. Поставен бе въпросът по какъв начин, освен чрез държавата и съда, биха могли да се легитимират реалните участници в гражданския процес? Въпросът се усложняваше от споделеното разбиране, че предложените от държавата механизми така или иначе не са особено адекватни за определянето на активността и полезността на гражданските субекти за реализирането на тяхната мисия. Това разбиране се основава на огромния брой регистрирани и легално съществуващи НПО, които всъщност се изявяват като квази-фирми и служат за привличане на финансиране и избягване на данъчните и други ограничения върху стопанската дейност. Ситуацията, при която всички тези изрядни правни субекти, които нямат нищо общо с декларираните си граждански цели, получават пълен достъп до гражданското представителство, докато реалните граждански инициативи нямат право на такъв достъп, бе квалифицирана като парадоксална.

Въз основа на дългогодишния си опит в саморегулацията и общностните взаимоотношения, базирани на взаимноуважение и доверие, природозащитниците достигнаха до виждането, че не държавата е способна най-добре да определи легитимността на участниците в гражданския процес, а самите те. На обсъждане бе поставена идеята граждански инициативи без правна регистрация да могат да участват равностойно в изборите на граждански представители със санкцията на цялата природозащитна общност. Замисълът предвижда прилагане на общностния контрол на легитимността на участниците и функционирането на механизмите на саморегулация, базирано и вдъхновено от възприетата в науката система за общностна оценка, без участието на държавата. По този начин природозащитната общност дефинира нова стъпка в мисленето си – от саморегулация към самоопределение.

Като сериозна слабост при действието на платформата за гласуване бе отчетена ниската степен на ползваемост на съществуващите механизми за обратна връзка и консултация с общността от страна на избраните вече пред-

ставители. Практическите елементи на промяна в механизмите, поставени да дискусира, включваха съкращаване на сроковете за избор, въвеждане на мандатност и по-стриктни изисквания за обратна връзка и дискусия от страна на избраните граждански представители.

Основно място в дискусията зае финансовата независимост на платформата. С оглед на постоянния риск от изчерпване на целевото финансиране за дейностите на **Блуинк** за пореден път самите участници в платформата повдигнаха въпроса за самофинансирането ѝ. Идеята за въвеждане на такса за участие бе приета по принцип, но породила редица важни въпроси. Сравнително лесно за решаване се оказва правилото за недопускане на своеобразен финансов ценз за участие, който би противоречал на принципа за откритост на платформата към всички НПО и граждански инициативи. Като разумно решение бе приета възможността за отмяна на таксата от страна на секретариата по предварително определени критерии. Така организации или граждански групи, които не разполагат с необходимите средства, за да допринесат за финансовата независимост на платформата, ще могат да участват в процедурите след подадено мотивирано искане за отмяна на таксата за участие.

Досегашните изводи от реализирането на тази инициатива сочат, че саморегулацията в неправителствения сектор, както и във всички други сектори на обществото, е възможна въз основа на взаимно уважение и доверие в принципността на участниците и вярността им към общата им кауза. Участващите в даден процес на саморегулация трябва стриктно да уважават добрия тон и духа на взаимно разбирателство, заложен в този процес. Изкушението да се използват процедурни несъвършенства и други подобни похвати трябва да се преодолява систематично.

Организацията, която обслужва, контролира и прилага механизмите на саморегулация в „третия сектор“, трябва изключително стриктно да опазва неутралната си и обслужваща роля спрямо НПО. Същевременно, тази организация трябва постоянно да демонстрира сериозното си отношение към процеса и да прилага приетите от участниците в него правила.

Друг извод е, че за успешното функциониране на механизма на саморегулация е важно наличието на съответен орган – по подобие на Работната група на НПО – за наблюдение и контрол на механизма и работата на секретариата от страна на участниците, който да бъде независим от секретариата и да може да го контролира или смени при необходимост.

Зависимостта от донорско финансиране представлява сериозен риск пред НПО от поставяне на дейността им в зависимост от приоритетите на донорите и превръщането им в микро-агенции за изпълнение на проекти; тя компрометира способността им да реагират бързо по проблеми, свързани с оригиналната цел на създаването им. Същото се отнася за организациите, опитващи се да подсиgurяват и обслужват процесите на саморегулация в НПО сектора – изчерпването на донорското финансиране може да доведе до прекратяване на функциите им. Стратегически важно е процесите на саморегулация да не зависят от външно финансиране. В случай, че за упражняването им се налага финансиране, то трябва да се осигури от самите участници в процеса.

## 2. BG-МАММА.COM: ОТ ОБСЪЖДАНИЯ, ПРЕЗ ЗАСТЪПНИЧЕСТВО ДО БЛАГОТВОРИТЕЛНОСТ

Сайтът Бг-мама възниква спонтанно като продължение на клуб „Бъдещи майки“ в Dir.bg и става първият български интернет-портал, посветен изцяло на грижите за децата. Първоначалната му цел е да служи като място за обобщаване и систематизиране на информацията, споделяна в клуба, като в добавка най-активните потребители издирват, превеждат и предоставят статии, свързани с очакването и отглеждането на деца. Това се случва през 2002 г., а няколко месеца по-късно към сайта се развива и форум, който бързо печели популярност.

Към м. юни 2010 г. Бг-мама е най-големият български портал за бременност и майчинство. Във форума има над 30 подфорума, в това число клубове по интереси, местоживееене и възраст на децата. Регистрираните потребители надхвърлят 113 000, а темите – 2 000 000, като в някои подфоруми отдавна са излезли извън сферата на грижите за децата. Създадени са възможности за онлайн консултации със специалисти – лекари, диетолози, психолози, юристи, както и виртуално кътче за представителите в България на Ла Лече Лига Интернешънъл.

През годините Бг-мама нееднократно печели награди в конкурса за най-успешен български сайт. Библиотеката му се обновява непрекъснато с авторски и преводни материали, а интересът към него и форума е голям от страна както на потребителите, така и на специалистите и рекламодателите. Експерти в различни области го използват, за да популяризират свои публикации и да дават консултации. Създадени са спонсорирани подфоруми, където срещу реклама се поддържат тематични рубрики. Рекламите вече не са насочени единствено към потребителите на бебешки стоки. Интересът към сайта нараства дотолкова, че в края на 2008 г. Net Entertainment Group придобива мажоритарен дял от Бг-мама.

За сайта се говори и пише много и заради влиянието му в реалния свят. Различни казуси, намерили гласност във форума, получават разрешение благодарение на оказания обществен натиск от страна на потребителите. Става дума за конкретни опити за измама, насилие над деца, противообществени прояви.

Бг-мама не е само виртуално явление. Потребителите инициират възможности за реални контакти, заемат активни позиции по актуални проблеми, организират протести, провеждат благотворителни акции и поддържат каузи, като се позовават на обединяващата ги принадлежност към общ виртуален свят. Много неформални обединения се създават на базата на познанствата във форума: на самотни родители, на осиновени и осиновители, на семейства на деца с увреждания и хронични заболявания, с цел подкрепа и обмяна на информация.

Бг-мама дава началото и на множество граждански сдружения и инициативи, някои от които през последните години се превръщат в значим фактор в

дейността на законодателната и изпълнителната власт. Сред тях са Движение на българските майки, Сдружение на настоящите и бъдещите майки, Клуб „Пълна къща“, редица регионални граждански сдружения.

## ДВИЖЕНИЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ МАЙКИ [WWW.DBM.BG-MAMMA.COM](http://WWW.DBM.BG-MAMMA.COM)

През 2004 г. това движение започва като благотворителна инициатива за подпомагане на деца, лишени от родителски грижи, а към 2010 г. вече има 8 действащи звена в различни градове и голяма мрежа от доброволци в страната и чужбина. Ежегодно то провежда благотворителни базари, дарителски акции и празненства, свързани с празници и важни събития от живота на децата (Коледа, Великден, 1 март, Деня на детето, първия учебен ден и т. н.); подпомага домовете за деца при осигуряването на оборудване и специализиран персонал – логопеди, рехабилитатори, терапевти. Сред основните цели на движението са:

- изработване на ясна стратегия за реформиране, реструктуриране и закриване на Домовете за медико-социални грижи за деца (на 15 юни 2009 г. стартира работна група за реформата, в която ДБМ участва), повишаване и стимулиране мотивацията на служителите в ДМСГД;
- ускоряване приемането на новия проекто-семеен кодекс, съдържащ нови процедури по осиновяване с цел по-краткия престой на децата в институциите (приет е на едно от последните заседания на 40-то Народно събрание през юни 2009 г.);
- разработване на ефективна стратегия за развитие на приемната грижа и нейното дългосрочно реализиране – кампании, информирание и т. н.; повишаване заплащането на професионалните приемни родители; назначаване на екипи от специалисти в родилните домове, с цел превенция на изоставяне на децата още в родилните отделения;
- социална интеграция и професионално ориентиране на децата, отглеждани в институции.

От 2010 г. ДБМ е член на Националния съвет за закрила на детето към ДАЗД. В края на 2008 г. е завършен първият етап на най-големия проект на фондацията – **„Защитено жилище „ЗАЕДНО“** и жилището отваря врати за първите си възпитаници. Базата е изградена от „Архитектурно-дизайнерска агенция“ в качеството ѝ на партньор в с. Гурмазово, община Божурище, като средствата са набрани изключително от частни дарители и със съдействието на община Божурище, предоставила терена. В „Защитено жилище „ЗАЕДНО“ живеят 10 младежи на възраст 18 – 25 години, които се подготвят за реалния живот, като посещават квалификационни курсове, срещат се с потенциални работодатели и сами се грижат за домакинството на къщата. Проект „Защитено жилище „ЗАЕДНО“ предвижда срокът за пребиваване на младежите, напуснали институциите за деца поради навършване на пълнолетие, да бъде между 3 месеца и 1 година. Целта е младите хора да получат възможност да водят достоен и пълноценен живот, грижейки се сами за себе си и за семействата си.

## СДРУЖЕНИЕ „НАСТОЯЩИ И БЪДЕЩИ МАЙКИ“ [WWW.SNBМ.ORG](http://WWW.SNBМ.ORG)

СНБМ е гражданска организация, възникнала във форума на Бг-мама, която обединява усилията на родители от цялата страна, борещи се за по-добри условия за отглеждане на децата си. Тя въплъщава недоволството на българските родители, поради липсата на адекватна демографска политика и е насочена към формулиране на градивни предложения и сътрудничество с държавните институции. СНБМ настоява за повече инвестиции в детските заведения и площадки, подобряване на условията на отглеждане, хигиената и храненето на децата, реформа в образованието, превенция на насилието сред децата, определяне на детски добавки за всички деца без оглед дохода на родителите, реално семейно подоходно облагане и др.

През 2006 г. за по-малко от половин година са установени контакти с депутати, кметове и общински служители. Първият резултат от работата на СНБМ и поредно потвърждение, че гражданско общество в България има и то може да участва във взимането на решения по обществено значими въпроси, са промените в *Кодекса за социално осигуряване*, приети през 2006 г.

Дългосрочните цели, които СНБМ си поставя, са следните:

- да подпомага реализирането на национална стратегия за преодоляване на демографската криза в България;
- да инициира обществени дебати, както и да е медиатор между гражданското общество и институциите по проблемите на бременността, раждането и отглеждането на деца в България;
- да участва в законодателни инициативи и предложения за изменения в нормативните актове, свързани със социалната, здравната и образователната политика на държавата;
- да предлага независима експертна оценка за състоянието на проблемите, свързани с бременността, раждането и отглеждането на деца в България.

Характерното за Сдружение „Настоящи и бъдещи майки“ е, че инициира диалог и дебат с институциите, поставя важни за обществото въпроси, предлага конкретни експертни решения, организира дискусии по значими проблеми, провокира политиците и институциите и на практика дава възможност на всеки да стане част от тези усилия.

В дейността си СНБМ разработва нови и актуални инициативи, организира детски празници, кръгли маси с експерти от различни ведомства, пресконференции; участва в публични дебати.

## КЛУБ „ПЪЛНА КЪЩА“ [WWW.RODITELI.ORG](http://WWW.RODITELI.ORG)

Родители на три и повече деца се срещат във форума на Бг-мама и не след дълго сформират клуб „Пълна къща“, който по-късно става част от Асоциация „Родители“. Обединяват ги специфичните грижи в многодетното семейство и желанието да отгледат повече от две деца по възможно най-добрия начин. Сред целите на Клуба е моделът на многодетното семейство да се превърне в привлекателна перспектива за повече млади хора. Негови

членове участват активно в различни работни групи и обществени съвети, които се занимават с въпросите, свързани с доброто отглеждане на децата. Предложения на Клуба са включени в Националната стратегия за детето, а сред успехите е включването на предимство за многодетните семейства в правилата за прием в детските заведения в София. В момента се работи в посока включване на многодетните семейства в проекта за облекчения при жилищните кредити и за въвеждане на система от ваучери, които да подпомогнат семействата при осигуряване на качествено образование и здравеопазване за децата.

### 3. КАЗУСЪТ „АРЕВИК“ ИЛИ УРОЦИТЕ ОТ ЕДИН ГРАЖДАНСКИ ПРОТЕСТ (РАЗКАЗ НА ЕДИН ОТ ОРГАНИЗАТОРИТЕ)

Първият протест пред „Специалния дом за временно настаняване на чужденци“ в Бусманци се проведе на 20 март 2010 г. и беше организиран от Федерацията на анархистите (ФАБ) и инициативен граждански комитет (имената на членовете не се обявиха). Присъстваха и активисти от „Анархосъпротива“ и „23 септември“. „Анархосъпротива“ са поведенчески умереното крило от анархистите в България, способни са да влизат в диалог и да участват в различни инициативи и с граждани, чиито ценности са много различни от техните. „23 септември“ са младежка комунистическа организация. Останалите присъстващи на протеста бяха малцинство в сравнение с трите изброени групи. Общо присъстващите бяха към 20-30 човека и още почти толкова полицаи. Организаторите обаче не са преследвали самоцелна посещаемост. Намерението за организиране на протест бе запазено в тайна, за да се избегнат проблеми с неонацистки групировки. Плакатите и знамената бяха с логото на анархистите. В същото време, те настояваха лицата им да не се виждат на снимките (заради същите неонацистки групировки).

Първият протест беше основно с искания за затваряне на „дома“ в Бусманци и за освобождаване на хората, затворени там. Скандираха се класически анархистки лозунги, които се скандират и на други места по света пред тамошните центрове за задържане: „No one is illegal“, „We are all illegal“, „No borders, no nations, stop deportations“.

Въпреки този протест, опитите на малцина активисти да се обърне внимание върху проблемите на чужденците в България и особено на нелегалните от тях удряха на камък до момента, когато се разчу за случая с бременното арменско момиче Аревик Шмавонян. Идеята за нов протест се роди във Facebook-групата в защита на Аревик. Първоначалното намерение беше да се направи протест конкретно в нейна защита, дори да се организира пътуване до Монтана и да се протестира пред тамошната полиция, която е постановила задържането на момичето. Постепенно надделя идеята да се прави протест за правата на затворените в Бусманци. Човекът, който предложи организирането на втори протест, държи на своята анонимност, а някой трябваше да се захване с организацията и да излезе с името си. Затова се

стигна до оповестяването на инициативен комитет, в който влязоха четирима общественици<sup>67</sup>.

Мнозина членове на една неформална група от младежи с леви и анархистки убеждения също помогнаха с организацията на протеста: даваха идеи, предоставиха терен и спрейове за правенето на плакати, дори организираха извозването на част от митингуващите с маршрутки. Помагаха, с каквото могат, и членове на Facebook-групата за Аревик – някои с предложения, други правеха баджове, фанелки, плакати, предлагаха да закарат митингуващи с колата си и т.н. Допринесоха и някои блогъри, като особено активна беше Лидия Стайкова от Хасково, въпреки че беше в напреднала бременност (роди на следващия ден след митинга). Много помогна и един журналист, практически беше част от ядрото на организацията, но не се включи в инициативния комитет, тъй като щеше да отразява събитието. Поради конфликт на интереси не бяха включени и адвокатите, които защитават нелегалните имигранти.

Особено трудно беше формулирането на исканията, на основание на които се организира митингът. Важно беше това да са реалистични и разумно звучащи цели, които да могат да привлекат известна обществена подкрепа. Трябваше да се координират мненията и на членовете на инициативния комитет и хората около него – в мнозинството си, с десни политически убеждения, и на левите и анархистични младежи, и на адвокатите. Например, едно от предложенията беше да се вмъкнат искания за подобряване на битовите условия в Бусманци. Групата на анархистите и левите младежи се възпротиви, защото според тях такива домове изобщо не трябва да има – хората трябва да бъдат изкарани оттам безусловно и не може да става дума за подобряване на условията. След известни преговори с неха възраженията си, макар и принципно да запазиха мнението си. А с интегрирането на различните искания, периметърът се разшири и митингът се очерта не като протест срещу практиките в Бусманци, а по-общо – за защита на правата на чужденците в България. Затова и бе оповестен като митинг, а не протест – защото организаторите му не се ограничаваха само да протестират, но и предлагат конкретни стъпки. От своя страна „лявата“ група, след като се запозна с предложенията, свързани с образование и здравеопазване, също оттегли част от възраженията си.

Амбицията на организаторите била да организират митинга на практика без пари и с колкото се може повече подръчни средства – едно, за да няма спекулации „кой ви даде парите“, второ, за поощрение на всички, които искат да организират митинг, но си мислят, че за това трябва пари. Покрай позитивите обаче, липсата на пари не даде възможност да бъде осигурена охрана от страна на полицията, което бе почти фатално за пострадалите младежи в инцидента в трамвая.

Що се отнася до административната част на събитието, организаторите изпратиха в общината уведомление, подписано от членовете на инициативния комитет. Въпреки че принципно режимът се води „уведомителен“, а не разрешителен, се оказа, че на следващия ден трябва да се обадим, за да ни кажат

<sup>68</sup> Иван Кулеков, Яна Бюрер Тавание, Виктор Лилов и Светла Енчева.

какъв е отговорът. По мнението на организаторите, на практика режимът за организиране на митинга всъщност е разрешителен, въпреки че „разрешението“ се нарича „съгласуване“. След това инициативният комитет получи едно листче, на което пишеше да уведомят и заместник-кмета, Столичния инспекторат и кмета на район „Изгрев“, а също и СДВР. От последната институция пък поискали среща с представител на организаторите, на която са помолили в деня на митинга да има определени двама коменданти, които да комуникират с полицията. Така се оказало, че определените от закона два дни предварителна процедура, на практика са недостатъчни при поставените от общината изисквания.

Датата на митинга се променяла няколко пъти по вътрешноорганизационни причини. На събитието, проведено на 6 юни 2010 г. присъстващите са били повече от очакванията – около стотина. Но митингът продължил два часа и се наблюдавала голяма флукутация – едни идвали, други си отивали. Присъствали изненадващо много медии. Трябва да се отбележи, че в резултат на побоя в трамвая не само битите и приятелите им в този трамвай не са могли да дойдат, а и приятелите им от „Призив за образование“, пътуващи със следващия трамвай, когато са видели какво е станало, директно са отишли да видят пострадалите по болниците.

Участниците са пристигнали пред дома още към 10 ч., представили на полицията (няколко коли, пълни с полицаи) определените двама коменданти. Малко по-късно – към 10:30 ч. – един от тях дочул, че край гара Искър се навърта съмнителна група с качулки и информирал за това полицаите. Полицията не реагирала, а побоят е станал 10 минути по-късно.

Присъстващите на митинга включвали организаторите и тези, които помогнали с организацията, имало чужденци – нелегални, но и някои легални, отделни интелектуалци, като например проф. Георги Каприев и социолога Стефан Николов, както и група от актьори. Групата на ФАБ (най-организираната) по едно време започнала да скандира лозунги против границите, нациите и депортациите. След края на митинга онези, които имали коли, се разпределили да извозват чужденците, защото междувремежно вестта за побоя се била разчула.

За съжаление, отзукът от митинга беше почти изцяло свързан с побоя в трамвая. Но поне се чу, че има разнообразни хора, които искат промяна на законодателството, касаещо чужденците в България. На този етап организаторите отчитат, че не са успели да предизвикат обществен дебат, но има реакции от страна на политици в контекста на предстоящите промени на *Закона за чужденците*.

Сред посочените поуки е изводът, че е **необходимо предварително да се идентифицират онези организации, които идват групово, и да се наблегне на общуването с тях и/или на взимането на мерки по отношение на тях**. Нужно е и да се обърне по-голямо внимание на **сигурността**, особено ако се очаква да присъстват представители на организации, които са активни противници на протеста. Препоръчва се и осигуряване на подходящо озвучаване, както и най-общ сценарий на събитието.



#### 4. ГРАЖДАНСКИ ПРОТЕСТ СРЕЩУ СЛЕДЕНЕТО В ИНТЕРНЕТ

Първата гражданска инициатива срещу директния, постоянен и почти безконтролен достъп на МВР и специалните служби до трафични данни се провежда през 2008 г. Тогава неправителствената организация Програма „Достъп до информация“ атакува пред Върховния административен съд наредба на вътрешното министерство, с която достъпът до данни за интернет-трафик или от разпечатки за телефонни разговори става чрез компютърен терминал, постоянно достъпен за разследващите органи и службите за сигурност. За получаване на информацията не се налага съдебно разрешително, а исканията за достъп, които само се одобряват от висш началник в МВР, се обосновават с обтекаемото „за нуждите на наказателния процес“ или „необходимост, свързана с националната сигурност“. Мобилните и интернет операторите пък дори не научават кога е осъществяван достъп до данните, тъй като те се получават от МВР чрез отворен интерфейс.

След близо едногодишна съдебна битка и няколко обжалвания петчленен състав на Върховния административен съд отхвърля тези текстове от наредбата и обявява, че те противоречат на *Европейската конвенция за правата на човека*, на текстове от *Директива 2006/24/ЕО* и на чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България. Съдът отбелязва още, че подобно ограничаване на права и свободи не може да става в подзаконов нормативен акт, а така описаните основания за достъп до данните не дават гаранции срещу злоупотреба и срещу нарушаването на конституционно гарантирани права на гражданите.

След това съдебно решение, службите за сигурност и разследващите вече трябва да получават разрешение от съд, за да получат от операторите необходимата им информация.

От този момент датират и редицата опити на МВР да си върне „привилегията“ за свободен достъп (могат да бъдат изброени поне пет такива опита), някои дори на ръба на закона и правилата. За около две години и половина и тримата министри, ръководещи ведомството, предприеха стъпки, за да облекчат под една или друга форма достъпа до данните.

И докато в началото гражданските инициативи срещу тези намерения се изчерпваха с една неправителствена организация и няколко недоволни, те ескалираха до силно критични медийни публикации, а през 2010 г. до няколко протеста пред Народното събрание, както и до много популярни групи във Facebook и редица петиции.

Още през януари 2009 г. – месец след съдебното решение – МВР инициира поправка в *Закона за електронните съобщения*, с която се опита да запише същия режим от отхвърлената наредба, този път в закон. Промяната беше добре прикрита сред редица други изменения в закона, несвързани с достъпа до трафични данни. Така текстът вероятно щеше да бъде приет и от народните представители, ако няколко депутати не бяха забелязали „дребната корекция“. Като представител на тогавашното управляващо мнозинство обаче, избраните от НДСВ депутати първоначално не можеха открито да застанат срещу прокарана от коалиционните им партньори поправка и да се конф-

ронтират с тях. Няколкото медийни публикации по темата и провокираната острокритична реакция в интернет-форумите дадоха необходимите основания опозицията и НДСВ да се противопоставят на останалите две партии в управлението. Припознали като кауза тази тема, народните представители от НДСВ сигнализираха нееднократно, а понякога и неофициално, медиите, за няколкото опита все пак текстовете да бъдат прокарани /дори и в пряко нарушение на приетите от години правила за работа в Народното събрание/.

По време на дискусиите от Програма „Достъп до информация“ подготвиха редица свои предложения, целящи защита правата на гражданите при достъпа до трафични данни. С подкрепата на неправителствената организация, опозицията и НДСВ успяха да наложат виждането си информацията да се предоставя само за тежки и компютърни престъпления след надлежно съдебно разрешение.

Само двайсетина дни след решението на парламента МВР инициира нови изменения в *Закона за електронните съобщения* и чрез депутати от левицата, ДПС и независими ги внесе в парламента. Те отново предвиждаха пасивен достъп чрез интерфейс до информацията и отново за отхвърлената от ВАС нужда „за оперативно-издирвателната дейност“. Подетата от неправителствения сектор кампания **„Не на директния достъп на МВР до трафични данни!“**, подкрепена от около 2000 души, негативното становище от парламентарния отдел, отговарящ за синхронизирането на законодателството с правото на ЕС, както и възраженията на омбудсмана на България, не повлияха на намеренията на част от управляващите. Все пак разцеплението в мнозинството доведе до отхвърляне на изменението в пленарната зала, макар и с минимален брой гласове разлика.

Предизборният период през лятото доведе до затишие по темата. Новото правителство и новото ръководство на МВР обаче не се отказаха от тезата, че службите за сигурност са прекалено ограничени и законът пречи на нормалната им работа. Затова през декември 2009 г. вътрешното министерство поиска изменения, с които се запазва необходимостта от съдебно разрешително за достъпа до трафичните данни, но се пуска в действие т. нар. интерфейс, който да се използва след получаване на съдебната санкция. От МВР обясниха, че изменението се налага, тъй като операторите бавят твърде много информацията.

Все по-чувствителното по темата гражданско общество обаче не прие аргументите. Във Facebook бяха създадени редица групи, най-голямата от които „Аз съм ПРОТИВ достъпа на МВР върху телефона и компютъра ми“ – 35 080 участници. Паралелно възникналите групи също събраха голяма подкрепа – „Не искаме МВР да ни следи безконтролно в Интернет!“, в която влизат 17 062 участници, „Да спрем неограничения контрол на МВР върху мобилните мрежи и интернет!“ – 1732 участници и „България не е BIG BROTHER“ – 731 участници. В интернет-пространството стартира и подписка „Аз не искам да ме следят в Интернет и по мобилния телефон“.

Извън Програма „Достъп до информация“, които за пореден път възразиха срещу текстовете, участваха във всички заседания на парламентарни ко-

мисии и форуми, на които се дискутираше темата, гражданското недоволство беше насърчавано и от други организации като **групата блогъри „България е наша“**, **партията на „Зелените“**, **асоциация на свободното слово „Анна Политковская“**, **Електронно общество** и други. Чрез Facebook недоволните организираха и няколко протеста пред Народното събрание – на 14 и 26 януари и на 17 февруари 2010 г.

Силно чувствително към обществените настроения, новото правителство стъпка по стъпка се отказва от исканията си. Министър-председателят неколккратно заяви, че протестите не са необходими, тъй като „въпросът е решен“ и гражданските права ще бъдат защитени. Вътрешният министър първоначално се отказа от прекият достъп чрез интерфейс, а впоследствие и от намерението да се разшири кръгът престъпления, за които ще се искат трафичните данни. Аргументът за отстъпките този път беше и ясно назован от министъра – обществения натиск.

## 5. НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Национална мрежа за децата (НМД) е обединение на 66 български нестопански организации, работещи с и за деца и семейства. Организацията е създадена през 2006 г. в опит за координирано представяне на позициите на различни близки по обхват на дейност организации и ефективна защита на правата на децата чрез разнообразни обществени политики.

През декември 2009 г. НМД реагира остро на съобщението, че в предстоящия сезон на предаването Big Brother по Нова телевизия ще участват не само възрастни, но и деца. Още при първите анонси на предаването бяха изпратени писма до Нова телевизия, продуцентите на предаването от Old School Productions, Съвета за електронни медии и Националния съвет по саморегулация с молба до участие в продукцията да не бъдат допускани деца и младежи под 18 години.

Анализ на водещи експерти (психолози, педагози и социални работници) показва, че участието на деца в подобен тип предавания води до поне три сериозни негативни последици:

- пряко нарушаване на правата на децата участници – особено на правото им на неприкосновеност на личния живот, на добра родителска грижа и на защита от трудова експлоатация;
- сериозни психологически рискове за участващите деца – липсата на контрол върху средата в предаването и непрекъснатото видеонаблюдение крият рискове за психиката и дори физическото здраве на децата. Съществува и риск от превръщането им в обект на воайорство на недобронамерени възрастни (педофили и др.), както и опасност от социалното им заклеймяване при тяхното завръщане в общностите, в които живеят;
- рискове за всички деца – зрители. Експертите психолози се притесняват, че евентуално толериране на неприемливо детско поведение в ефир

ще предизвика лавина от подражание и ще „взриви“ цели общности от деца и младежи.

След отказа на телевизията да спре достъпа на деца до кастингите за предаването, Национална мрежа за децата взе решение публично да се застъпи за правата на децата. 130 неправителствени организации подкрепиха официалното становище на НМД. Становището беше представено на пресконференции в 11 български града с участието на водещи детски психолози, педагози, социални работници и др.

Специален сайт, чиято основна цел беше да бъдат обяснени рисковете от участието на деца в подобни риалити формати, беше създаден като подсекция на официалната страница на НМД<sup>69</sup>. Над 6000 души се включиха в създадената за целта Facebook група, а 1000 други подкрепиха онлайн петицията против включването на деца в предаването.

Въпреки всички усилия на гражданския сектор и серия обсъждания на въпроса в СЕМ и Комисията по култура, медии и гражданско общество в Народното събрание, деца бяха включени в петия сезон на Биг Бродър. Частичен успех беше все пак фактът, че продуцентите на предаването, както и ръководството на Нова телевизия, се вслушаха в някои от препоръките на специалистите, работещи с деца и сведоха до минимум показването и въвличането на децата в дейностите в къщата. НМД счита за голям успех също така, че като граждански сектор са успели да обединят усилия на различни организации и да демонстрират категоричното си становище за това, че правата на децата трябва да се съблюдават във всички действия на възрастните граждани. За първи път, след намесата на НМД, сред медийните експерти в СЕМ, Народното събрание и основно в интернет изданията се заговори за правата на децата в медиите и кой носи отговорност за тяхното опазване.

Големият успех за правата на децата дойде след старта на предаването, когато по инициатива на група народни представители беше приета поправка в *Закона за радиото и телевизията*, забраняваща включването на деца в риалити формати, вредни за тяхното физическо и психическо здраве и нормално развитие. Все още са налице множество дискусии по темата, в които експерти от Националната мрежа за децата вземат участие.

<sup>69</sup> <http://bigbrother.nmd.bg/>

## CSD АНАЛИЗИ/REPORTS

1. България и структурните фондове на Европейския съюз С., 1999.  
ISBN 954-477-050-X
2. Структурните фондове на Европейския съюз: кратко ръководство С., 1999.  
ISBN 954-477-036-4
3. Социални проблеми на присъединяването на България към Европейския съюз С., 1999.  
ISBN 954-477-052-6
4. Подготовка за преговори за членство на България в Европейския съюз С., 1999.  
ISBN 954-477-056-9
5. Присъединяването на България към Европейския съюз: ролята на политическите партии С., 1999.  
ISBN 954-477-054-2
6. Българският капиталов пазар в контекста на присъединяването към Европейския съюз С., 1999.  
ISBN 954-477-058-5
7. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция С., 2000.  
ISBN 954-477-077-1
8. Корпоративно управление и контрол в България С., 2000.  
ISBN 954-477-083-6
9. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция.  
Второ преработено и допълнено издание С., 2000.  
ISBN 954-477-086-0
10. Контрабандните канали в Югоизточна Европа С., 2002.  
ISBN 954-477-098-4
11. Корупция, контрабанда и институционална реформа С., 2002.  
ISBN 954-477-100-X
12. Пазарът на наркотици в България С., 2003.  
ISBN 954-477-111-5
13. Партньори в престъпността: Рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа С., 2004.  
ISBN 954-477-114-X
14. Българският износ на оръжие: Оценка на контролния механизъм върху експорта на малки оръжия и леко въоръжение С., 2004.  
ISBN 954-477-116-6
15. Транспорт, контрабанда и организирана престъпност С., 2004.  
ISBN 954-477-118-2
16. Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация С., 2005.  
ISBN 954-477-131-X
17. Полицейски проверки и използване на етнически профили в България С., 2006.  
ISBN 10 954-477-141-7  
ISBN 13 978-954-477-141-6
18. Корупцията при обществените поръчки. Рискове и противодействие С., 2007.  
ISBN 987-954-477-148-5
19. Корупцията в здравеопазването в България С., 2007.  
ISBN 978-954-477-153-9
20. Организираната престъпност в България: пазари и тенденции С., 2007.  
ISBN 978-954-477-151-5
21. **Гражданското общество в България: тенденции и рискове С., 2010.**  
**ISBN 978-954-477-165-2**

