

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 век¹ 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 гражданите². 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.³, но нямат право да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии⁴. 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 насилие⁵.

Според *Закона за юридическите лица с нестопанска цел* (ЗЮЛСНЦ)⁶, 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**⁷. Това не са отделни видове юридически лица, а представляват законов статус, предоставен на организацията, като различ-

¹ 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.

² Принципът на свободата на сдружаването е закрепен с чл. 44 от Конституцията на Република България.

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

⁴ Чл. 12, ал. 2, Конституция на Република България.

⁵ Чл. 44, ал. 2, Конституция на Република България.

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

⁷ 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 организация⁸.

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 полза⁹. Регистърът се администрира¹⁰ 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 насърчаване 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.

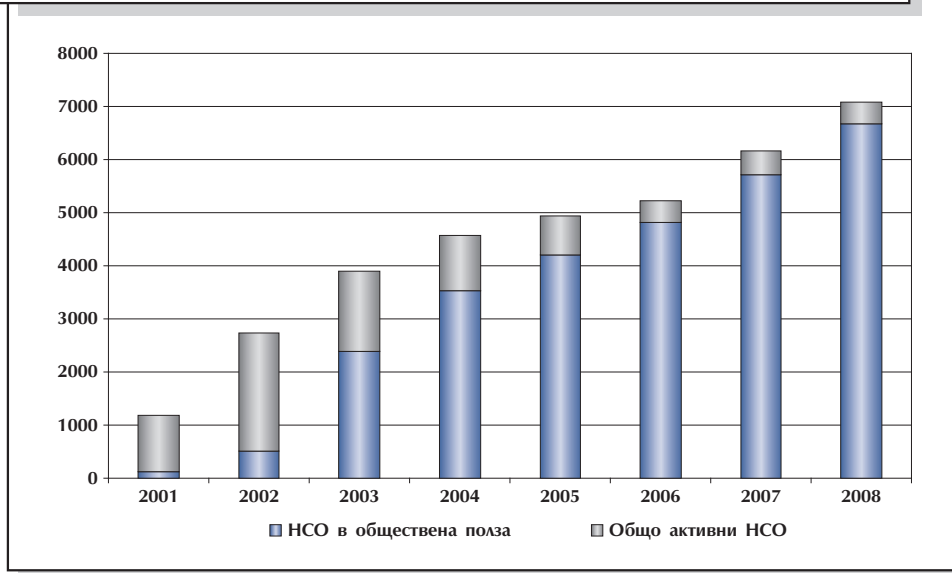
За периода 2006 – 2008 г. НСО в обществена полза представляват 92 – 94 % от всички ЮЛСНЦ (по данни на НСИ и Министерство на правосъдието). Дори и да приемем факта, че сред НСО в обществена полза има такива, които не са активни и не подават отчети в НСИ, то предпочитанието на българските НСО към статута 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 пререгистратията 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

⁸ Пак там.

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

¹⁰ 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.

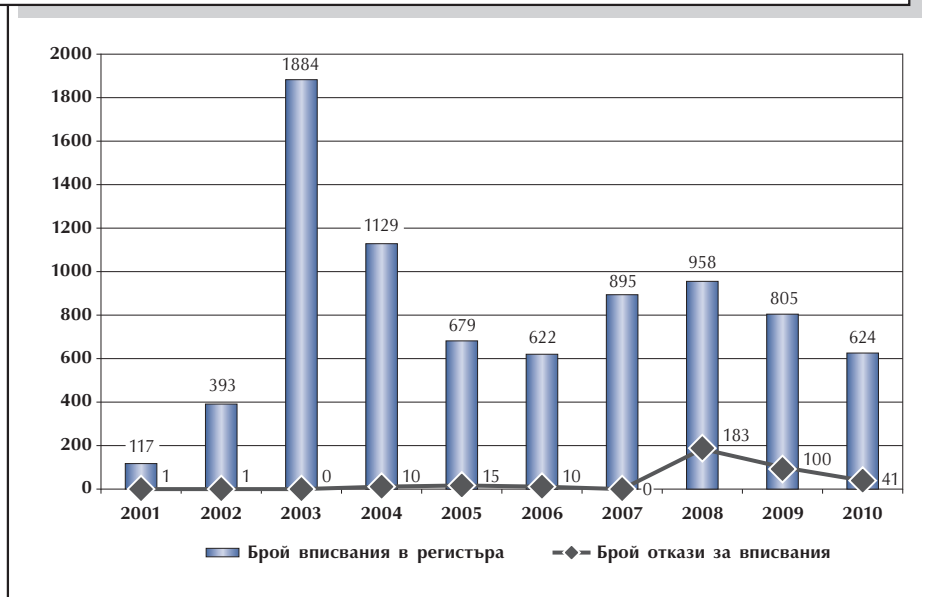
В закона не е уреден и статутът на организациите, регистрирани в обществена полза в съда, но не получили регистрацията в централния регистър в Министерство на правосъдието, както и на тези, които са били отписани от регистъра по една или друга причина. Последните са все още малко на брой (за цялото съществуване 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“¹¹. 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**“¹².

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 услуги¹³. 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**¹⁴. 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

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

¹² Пак там.

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

¹⁴ *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 ХХ 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-полезна 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 преференциите¹⁵ 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 Европа¹⁶.

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)¹⁷. По-големите НСО (с над 15-20 постоянно заети)¹⁸ 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 цели¹⁹. Така например, според *Кодекса на труда*, на синдикалните организации са възложени функции по защита на правата на трудещите се и представителство на тех-

¹⁵ 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.

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

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 начини²⁰.

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 ЮЛСНЦ²¹, 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.

²⁰ Пак там, с. 37.

²¹ <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 извода²²:

- **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

²² 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 периода²³.

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)²⁴.

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“²⁵, 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);

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

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

²⁵ 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 НПО²⁶:

- 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 тях²⁷.

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.²⁸ 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 структури²⁹. Причините могат да се търсят в съществените бюджетни съкращения, в опита на младите учени да получат независимост от

²⁶ Пак там.

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

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

²⁹ 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 създатели³⁰. 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.

³⁰ 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 хонорари³¹.

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 проекти³². 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

³¹ 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.

³² 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“³³. 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.³⁴ 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.)³⁵.

³³ 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.

³⁴ Пак там.

³⁵ 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.³⁶. 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 заболявания³⁷.

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 услуги³⁸.

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).

³⁶ Пак там.

³⁷ Пак там.

³⁸ 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 привидно 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 схема³⁹. 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-

³⁹ 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 човек⁴⁰.

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.

⁴⁰ 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 получени⁴¹), 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 основа⁴². Според социологически проучвания⁴³, 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).

⁴¹ 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.

⁴² 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 %.

⁴³ 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 чуждестранни 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).