

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 управление⁴⁴. 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“⁴⁵. От друга страна обаче, абсолютизирането на ролята на партньор също крие рискове: „Партньорството на всяка цена съдържа рискове от това да се участва във

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

⁴⁵ 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 подкрепа⁴⁶.

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).**

⁴⁶ 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.⁴⁷

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 финансираня 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“).

⁴⁷ 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.

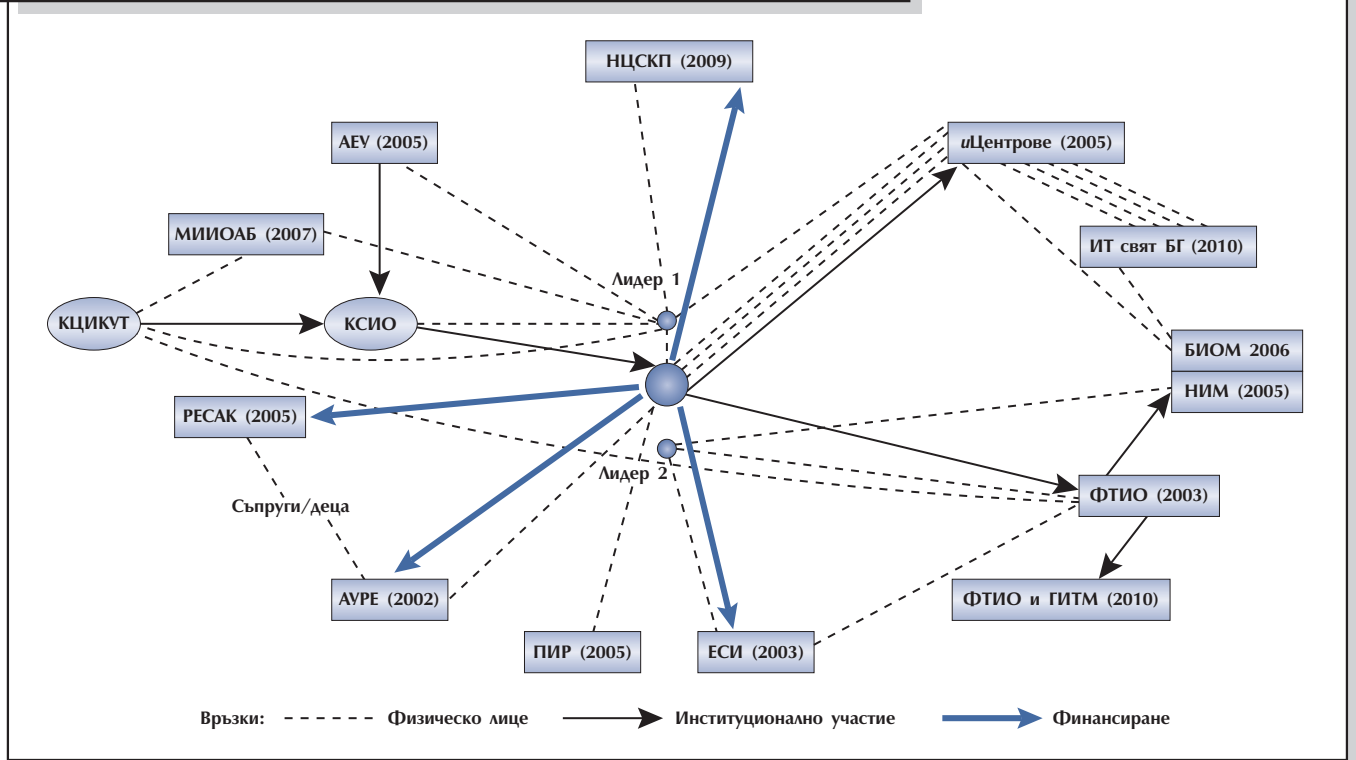
Една съществена част от оборота (над половината) в сектора реално се извършва именно от политически и административно контролираните неправителствени организации (PONGO). Въпреки че *Законът за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси*, който е в сила от 01.01.2009 г. **забрани участието 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 фондове⁴⁸.

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.

⁴⁸ 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 заплаата 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 райони⁴⁹. 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

⁴⁹ 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 опровергани⁵⁰, а Европейската комисия продължи подхода си да работи с НПО с посредничеството на правителството, което само увеличава корупционните рискове⁵¹.

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

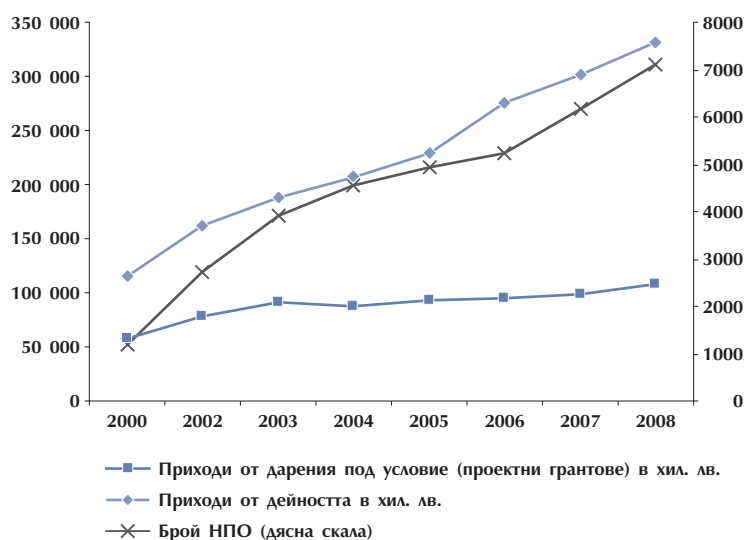
Ключова промяна в характера на дейността на нестопанските организации представлява и драстичното увеличение на обема на стопанската дейност. За периода 2000 – 2008 г. последната нараства почти 12 пъти в абсолютен размер, а относителният ѝ дял в общите приходи – от 9 % на 36 %. Този ръст се извършва на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

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

⁵¹ 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.

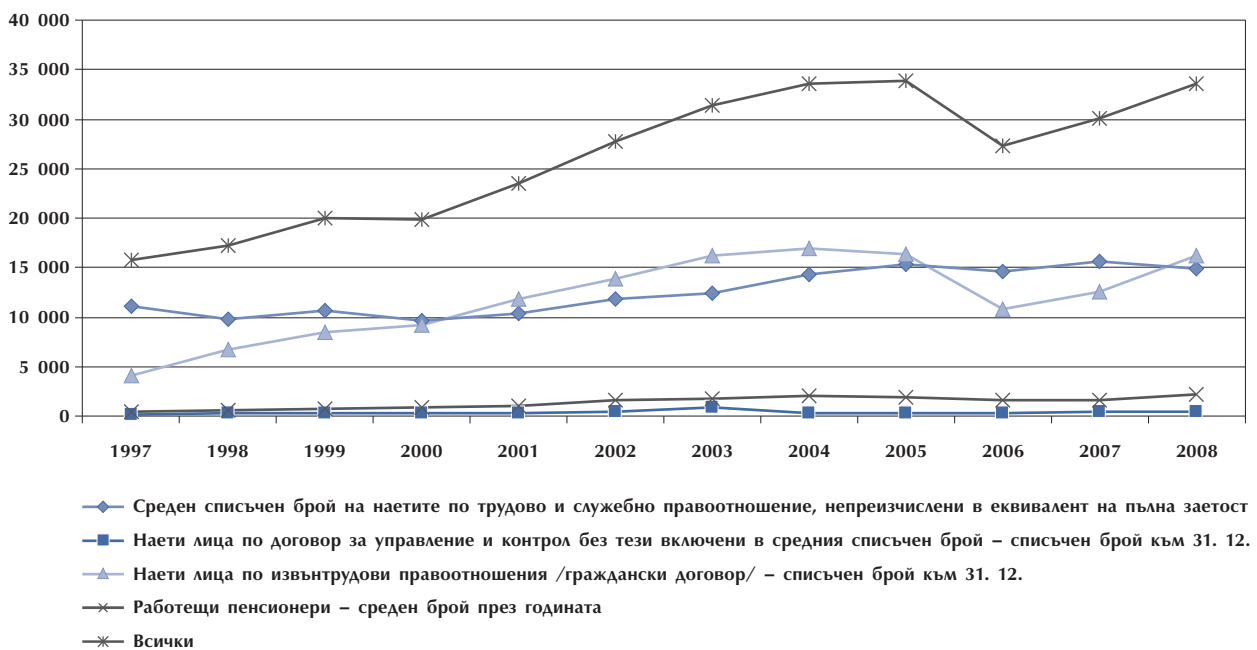
Средният оборот на една нестопанска организация през последните няколко години е малко под 50 хиляди лева. В същото време едва около 10 % от всички НСО са регистрирани по ДДС. В края на август 2009 г. има 787 регистрации, а в края на юни 2010 – 836⁵². В този брой са включени и НСО, които са под прага 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.

⁵² 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 %.

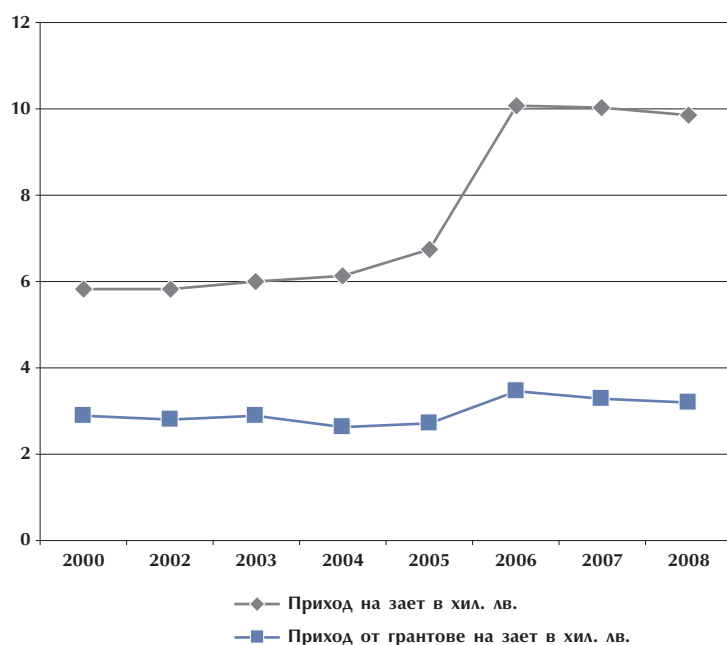
Фигура 5. Заетост в „третия сектор“.



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“⁵³ на демократичния процес**, а според друго виждане, те трябва да бъдат **инструмент на управлението**⁵⁴ (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-

⁵³ От англ. watchdog.

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

джет продължава да е без дългосрочни и краткосрочни приоритети и цели⁵⁵. 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 България⁵⁶, 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*⁵⁷. 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**⁵⁸), 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-

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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.

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

⁵⁸ <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 актове⁵⁹ 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

⁵⁹ 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 ЗДДС⁶⁰ (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

⁶⁰ Към м. юни 2010 г.

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

- С оглед подобряване на цялостната рамка за управление⁶¹ 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 предприятия⁶². **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

⁶¹ „Управление“ тук означава governance, а не management.

⁶² 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 съдиите⁶³). 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

⁶³ Виж: *Закон за съдебната власт*, чл. 132, ал. 4.

⁶⁴ 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 цел⁶⁴, 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 УПРАВЛЕНИЕ⁶⁵

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.

⁶⁵ 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.