

КОНЦЕПЦИЯ ЗА ПРОМЕНИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ В БЪЛГАРИЯ

Юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) са основни субекти на гражданското общество. Те са продукт на личната инициатива на гражданите за обединяване на техните общи интереси в определени неограничени по своето разнообразие обществени сфери, като социална сфера, здравеопазване, наука, култура, изкуство, образование, спорт и т.н. Те представляват реалното проявление на свободата на сдружаване и свободата на изразяване на мнение, регламентирани в международните договори и в Конституцията на Република България като основни човешки права.

Създаването на благоприятна правна рамка за неправителствените организации (НПО) е една от най-важните предпоставки за съществуването на жизнено и активно гражданско общество и е основна гаранция за пълноценното упражняване на човешките права, свързани със свободата на сдружаване и на изразяване на мнението.

Настоящата концепция е разработена на базата на проучване, реализирано чрез анонимен въпросник, разпространен сред над 1000 действащи ЮЛНЦ и получени отговори от 205 организации. Тя има за цел да отрази позицията на мнозинството от активно действащите в страната НПО за необходимите според тях промени на законодателството, имащо отношение към тяхната дейност.

I. ОБЩА ПРАВНА РАМКА НА НПО

Законът за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) в сила от 01.01.2001 година е доказал своите достойнства, като основен устройствен нормативен акт, регламентиращ юридическите лица с нестопанска цел, приет на мястото на остарелия и оскъден като правна уредба Закон за лицата и семейството.

Практиката по прилагането на закона обаче показва определени проблеми в някои насоки, основните от които са:

1. Необходимо е отпадане на изискването за свикване на Общо събрание чрез публикуване на покана в Държавен вестник и за провеждане му единствено в населеното място, където се намира седалището на сдружението;

2. Наложително е да се доразвие ролята на Централният регистър при Министерството на правосъдието като гарант за прозрачността на вписаните в него организации, както и да се предвиди конкретна санкция за неизпълнение на задължението за представяне на годишната информация за дейността от ЮЛНЦ, вписани в него. Понастоящем законът не предвижда такава санкция и една част от организациите в обществена полза не изпълняват това свое задължение.

Решения

Разрешаването на горните проблеми, свързани с общата правна рамка е твърде важно с оглед на бъдещото функциониране на неправителствения сектор като цяло. Това може да се реализира с изменения и допълнения на Закона за юридическите лица с нестопанска цел.

II. ФИНАНСОВА УСТОЙЧИВОСТ НА НПО

Гарантиране на финансирането за социални услуги

С измененията на Закона за социално подпомагане от края на 2002 г. и приемането на Правилник за прилагането му от април 2003 г., бе въведена нова философия на държавната политика в областта на социалните услуги, а именно тяхната децентрализация и деинституционализация. Там за първи път в българското законодателство бе регламентирана изрично процедура на социално договаряне.

Основните проблеми в законодателството в тази сфера се свеждат до следното:

- липсва достатъчно финансово обезпечаване на социалните услуги, като общините нямат възможност да отделят средства за предоставяне на такива услуги;
- налице е много слаба координация между местната и централна власт, както и между Министерството на труда и социалната политика и Министерство на финансите.

Решения

Разрешаването на тези проблеми изисква законови промени най-вече на ниво държавен бюджет и общински бюджети. За да може да заработи механизма на децентрализация на предоставянето на социални услуги, е необходимо в общинските бюджети да бъдат изрично предвиджани средства за социални услуги.

Прозрачност на финансирането на ЮЛНЦ от държавния бюджет

В продължение на повече от 15 години едни и същи неправителствени организации, получават преки субсидии от държавния бюджет. Не е ясно какви са критериите за подбора на точно тези организации и как се изчислява размера на субсидията, която те получават.

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г., наред със списъка на организациите, които традиционно получават държавни субсидии, за първи път беше предвиден резерв от бюджетни средства за финансиране на проекти на юридически лица с нестопанска цел, определени за извършване на дейност в обществена полза, вписани в Централния регистър при Министерство на правосъдието.

При провеждането на конкурса, обаче, липсваше достатъчно информация за самия конкурс, за изискванията спрямо проектите - формуляр за кандидатстване, срок, размер на финансиране, приоритети, липсваха ясни критерии за оценка на проектите и прозрачност при определяне на оценяващата комисия, както и каквато и да е информация за решенията на комисията.

Решения

Необходимо е да се направят промени на законово и подзаконово ниво, с които да се въведат ясни и прозрачни правила относно:

- ✓ критериите, на които трябва да отговарят неправителствените организации, които получават преки субсидии от държавния бюджет;
- ✓ начините, по които те се определят;
- ✓ публичност и отчетност на тези организации;
- ✓ механизмите за кандидатстване за финансиране от бюджета на обществено значими проекти на НПО;
- ✓ критерии за оценка на проектите на НПО.

III. ДАНЪЧНО ОБЛАГАНЕ И ДАРИТЕЛСТВО

Данъчният режим за ЮЛНЦ представлява най-прякото отражение на отношението на държавата спрямо неправителствените организации. Благоприятната данъчна среда за НПО е една от най-важните предпоставки за устойчивост на структурите на гражданското общество. Данъчната рамка за НПО е пряко свързана с тяхното функциониране и с финансирането на дейността им. Тя има и определяща роля при създаването на условия за развитие на благотворителност и дарителство за общественополлезни цели.

Промяна е нужна в следните насоки:

Легално разграничение на приходите от стопанска и от нестопанска дейност

Възприетият от нашето данъчно законодателство принцип е че ЮЛНЦ се облагат с корпоративен данък само за приходите си от допълнителна стопанска дейност. Липсва обаче норма, която да регламентира, кои приходи се считат за такива от стопанска и кои от нестопанска дейност.

Основният практически проблем, който съществува е, че при липсата на ясна законодателна уредба, преценката относно това дали даден приход е от стопанска или от нестопанска дейност е субективна, тъй като се прави от конкретната данъчна администрация, която проверява финансовата отчетност на дадено ЮЛНЦ. Всичко това създава несигурност.

Решения

Този проблем би могъл да се избегне чрез изброяване в съответните закони на типични дейности, които не са стопански, като дарения, спонсорство, членски внос, целево финансиране, благотворителни продажби и други приходи, нямащи характер на такива от стопанска дейност, които да не са облагаеми приходи за ЮЛНЦ. Включването на тези дейности в законови норми ще гарантира, че и за в бъдеще тълкуването на понятието стопанска (или нестопанска) дейност няма да се промени, което ще даде допълнителна сигурност на ЮЛНЦ.

Стимули за стопанската дейност на ЮЛНЦ в обществена полза

Действащото данъчно законодателство не насърчава ЮЛНЦ в обществена полза от гледна точка на тяхната свързана стопанска дейност. Стопанската дейност на организациите в обществена полза е ограничена до прякото постигане на техните уставни цели и има помощен характер. Те осъществяват такава дейност, предоставяйки услуги в области като здравеопазване, социално подпомагане, образование, култура и други. В тези сфери нестопанските организации се явяват инвеститори на собствени средства в социалната сфера, с което поемат функции, доскоро изпълнявани от държавата.

Решения

Следва да бъде направено изменение в данъчния закон, по силата на което корпоративният данък (данъкът върху печалбата) да се преотстъпва на ЮЛНЦ в обществена полза, вписани в Централния регистър, при условие, например, че преотстъпеният данък, в рамките на определен срок след преотстъпването се разходва за постигане на уставните цели на организацията.

Друг подходящ законодателен подход в тази насока би бил освобождаването от данък на приходите от свързана стопанска дейност на организации в обществена полза до определен финансов праг.

Процентна филантропия

В доста страни от Централна и Източна Европа, като Унгария, Румъния, Полша, Словакия и Литва, които имат ниво на икономическо развитие близко до нашето е възприета система, която се нарича “процентна филантропия”, която дава възможност на данъкоплатците, да предоставят 1 или 2 процента от дължимия от тях данък на избрана от тях организация в обществена полза. Това на практика означава, че държавата се отказва от 1% или 2 % от своите приходи от данъка върху доходите на физическите лица. Процентната филантропия развива у гражданите чувство за отговорност и съпричастност. Това би било допълнение, а не заместител на вече съществуващите механизми за стимулиране на дарителството в България.

Решения

Приемането на разпоредба/и в Закона за облагане на доходите на физическите лица, въвеждащи принципа на процентната филантропия в България би представлявало стимул за благотворителността в полза на общественозначими каузи.

Премахване на данъка върху дивиденди и ликвидационни дялове, начислени в полза на ЮЛНЦ

Дивидентите и ликвидационните дялове, начислени от местни юридически лица и от неперсонифицирани дружества в полза на местни юридически лица, които не са търговци, каквито са и ЮЛНЦ, се облагат с окончателен данък, който се удържа при източника и чиито размер е 7 на сто.

Решения

Този данък би следвало да бъде отменен, особено за ЮЛНЦ, които извършват дейност в обществена полза, тъй като с тези доходи те изцяло подпомагат постигането на своите общественополезни цели.

Ясен механизъм за избягване на плащането на ДДС при финансираня по международни програми и проекти

По силата на сключени международни договори, Република България е задължена да не допуска заплащане на ДДС със средства, отпускани за изпълнението на проекти, финансирани по програми, като ФАР на ЕС.

В съответствие с тези международни договори данъчната практика доскоро беше такава, че ЮЛНЦ, което изпълняваше проект финансиран по такава програма имаше статут на “координиращ орган”, а лицата, които във връзка с проекта извършваха доставки на стоки и услуги за тези ЮЛНЦ имаха статута на “основни изпълнители”.

Вместо така създадената добра данъчна практика да бъде нормативно закрепена, наскоро данъчната администрация въведе ново тълкуване на правната уредба, според което финансираните НПО са вече не “координиращ орган”, а “основен изпълнител”. Това ги превръща в субекти задължени да се регистрират по ЗДДС, за да могат да възстановят заплатеният от тях ДДС, които следва да издават фактура за полученото финансиране по съответния проект. Включването на финансираните по

грантови схеми ЮЛНЦ като участници в системата на облагане с ДДС създава множество проблеми, по-съществените от които са следните:

- НПО биват задължавани да се регистрират по ДДС, което значително увеличава техните административни разходи;

- след приключването на един такъв проект, НПО ако няма необходимият оборот от 50 000 лв. от стопанска дейност, следва да се дерегистрира, което означава че дължи ДДС върху всички налични активи;

- има условия за възникване на данъчни практики и тълкувания, според които дейностите по международно финансирани проекти на НПО са стопанска дейност и приходите от тях следва да се облагат с корпоративен данък, което ще противоречи на ЗКПО.

Решения

Тези проблеми следва да бъдат разрешени чрез законодателни промени, които детайлно и ясно да уредят процедурата за освобождаване от ДДС на доставки по проекти, финансирани по силата на международни договори, с които или изрично да се предвиди, че НПО изпълняващи такива проекти имат статута на “координиращ орган”, или да се регламентира правото на възстановяване на ДДС в полза на тези организации.

Неравнопоставеност между държавни и неправителствени организации имащи еднакви цели

Пример за това е Законът за ДДС, според който даренията към ЮЛНЦ в обществена полза не са освободени доставки, за разлика от даренията към организации със здравни, социални и други общественополезни цели на бюджетна издръжка.

Решения

Следва да бъдат направени промени в ЗДДС, които да предвидят, че организациите в обществена полза, вписани в Централния регистър попадат в списъка на получателите на освободени от ДДС дарения.

IV. ДОБРОВОЛЧЕСТВО

В българското законодателство липсва правна уредба на доброволчеството и доброволния труд. Липсва законово определение за доброволен труд и за доброволец, както и цялостен правен механизъм, който да установи критерии и стандарти за осъществяване на доброволната дейност. Това се дължи на липсата на традиции в българското общество за доброволен труд, както и на необходимия интерес на държавата от насърчаване на доброволчеството. Въпреки това, в своята практика ЮЛНЦ използват доброволен труд при осъществяване на тяхната основна дейност.

Решения

Тази огромна празнота в българското законодателство относно третирането на доброволците и доброволния труд може да бъде преодоляна единствено с приемането на самостоятелен нормативен акт, който да съдържа уредба в следните основни насоки:

- ✓ правен статут на доброволеца и доброволния труд;
- ✓ критерии и стандарти за осъществяване на доброволната дейност;
- ✓ методи за оценяване на доброволния труд;

- ✓ механизми за компенсиране на доброволния труд и възстановяване на разходите, направени от доброволците;
- ✓ правила за защита на лицата предоставящи доброволен труд;
- ✓ социални придобивки за доброволците - застраховки, здравно, социално и пенсионното осигуряване;
- ✓ предвиждането на данъчни облекчения при полагането на доброволен труд.

V. ДРУГИ СФЕРИ НА ДЕЙНОСТ НА НПО

Социални предприятия

Социалното предприятие представлява особен вид стопанска дейност на ЮЛНЦ, която има изразен социален ефект спрямо лица от уязвими групи и е насочена към подобряване на жизненото им равнище, осигуряване на заетост, предоставяне на услуги и/или други форми на пряка подкрепа с цел насърчаване на тяхното равностойно включване в обществото.

Чрез дейността на социалните предприятия се постига пряко подпомагане на едни от най-изолираните групи в обществото. В този смисъл тези организации подпомагат държавата при осъществяването на нейната социална функция, като правят това със собствени средства, реализирани чрез стопанска дейност.

Следователно, необходимо е държавата да създаде условия, насърчаващи тази дейност, което от една страна ще доведе до по-голям социален ефект, а от друга ще спести публични средства.

Решения

Необходимо е разработване на държавна политика стимулираща социалното предприемачество. Необходими са законови промени, които биха могли да са в следните насоки:

- ✓ предвиждане на данъчни стимули за социални предприятия, като увеличаване на данъчните облекчения за дарители на НПО - социални предприятия и освобождаване от данък на приходите на социалното предприятие на НПО;
- ✓ създаване на механизми за пряко държавно финансиране на социалните предприятия.

Здравна сфера

Здравното обслужване в България се извършва от здравни заведения, регламентирани в Закона за народното здраве и от лечебни заведения, регламентирани в Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ). Според действащото законодателство, лечебните заведения се регистрират по Търговския закон или Закона за кооперациите. Така, ЮЛНЦ нямат правна възможност пряко да осъществяват дейност в здравната сфера.

Лечебните заведения, регистрирани като търговски дружества имат ограничен кръг от източници на финансиране и не могат да получат достъп до голяма част от фондовете по програми, отпускащи средства в тази сфера, тъй като политиката на основните донори е средствата да бъдат предоставяни на ЮЛНЦ, а не на търговски дружества или кооперации.

Решения

Следва да бъдат приети изменения в Закона за лечебните заведения, даващи възможност лечебни заведения да бъдат регистрирани във формата на ЮЛНЦ в обществена полза, вписани в Централния регистър към Министерството на

правосъдието, каквато е широка практика в почти всички страни от Европейския съюз и в САЩ, което ще доведе до следните благоприятни последици:

- ✓ Българското законодателство ще се съобрази с опита на европейските страни, където лечебните заведения съществуват и упражняват своята дейност като неправителствени организации;

- ✓ Естествената връзка между целите на юридическите лица с нестопанска цел, действащи в обществена полза и дейностите, които се осъществяват в сферата на здравеопазването ще намери своята изява и ще бъде използвана като потенциал;

- ✓ Ще се разширят източниците на финансиране на дейността на лечебните заведения, като ще се създаде възможност те да получават средства от дарения, грантове и програми за финансиране, предназначени за ЮЛНЦ;

- ✓ ЮЛНЦ ще могат да осъществяват целия спектър от присъщи на тях дейности в полза на обществото, какъвто е смисълът на тяхното съществуване и така както това е заложено в техния устройствен закон - ЗЮЛНЦ.

Всички изложени проблеми в правната среда за НПО могат да бъдат разрешени единствено чрез диалог между ЮЛНЦ и органите на централна и местна власт.

От тази гледна точка, от изключително значение за бъдещото развитие на неправителствения сектор е насърчаване изграждането на активно партньорство между държавата и неправителствените организации, които следва да засилят своята роля и дейност в сфери като: участие в процесите на вземане на решения на централно и местно ниво, участие в изработването на нормативни актове на местно и централно ниво, защитата против дискриминация, взаимодействие с омбудсмана, лобирането и други.

Освен това, партньорството между ЮЛНЦ и държавата ще доведе до разширяване на гражданското участие в осъществяването на дейности от публичен интерес, ще гарантира социален подход при решаването на проблемите от публично значение, ще подпомогне държавните институции при осъществяване на техните функции особено в сфери като образование, здравеопазване, култура, екология и социални дейности, ще доведе до увеличаване на прозрачността в дейността на държавните и общински органи и в крайна сметка ще означава наличие на едно силно гражданско общество, защото ЮЛНЦ ще се утвърдят като равнопоставен субект на държавата и на останалите заинтересовани страни при решаването на социално значими въпроси.