

Българският нестопански сектор през призмата на структурно-операционната дефиниция¹

гл.ас. д-р Деница Горчилова

УНСС, катедра „Публична администрация и регионално развитие“

e-mail: gorchilova@yahoo.com

Резюме: През последните близо 20 години в световен мащаб се полагат усилия за осветляване на обхвата, структурата, финансите и дейностите на нестопанския сектор. За целта е изготвена и тествана в над 30 държави Сателитна сметка за нестопанските организации в рамките на Системата на националните сметки. Тя се опира на т.нар. структурнооперационна дефиниция, която служи като база при вземане на решения за включването или изключването на различни типове организации от границите на нестопанския сектор.

Българският нестопански сектор се възроди с бързи темпове в годините на демократизация, но все още остава по-скоро непознат. Образът му се гради на медийни изяви с положителен или (по-често) отрицателен ефект и на откъслечни изследвания, а статистиката не отчита в пълен размер ролята му за икономическо и социално развитие. Целта на настоящия текст е да тества

приложимостта на структурнооперационната дефиниция в български условия, за да провери съществуват ли изходни условия за включване на страната в международните усилия по прецизиране на статистическия образ на нестопанския сектор.

Ключови думи: структурнооперационна дефиниция, нестопански сектор в България, сдружения, фондации, читалища.

JEL: L31.

Увод

Въпреки засилващото се в глобален мащаб присъствие на структурите на гражданското общество и нарастващия интерес от страна на социални изследователи, политици и статистици, размерът и обхватът на дейността на нестопанските организации все още като че ли остава почти невидим. Дори държави с традиции в статистическото отчитане на присъствието и приноса на нестопанския сектор установяват, че рядко разполагат с изчерпателни и международно сравними данни за тази съвкупност от организации.

¹ Структурнооперационната дефиниция е специфичен инструмент, чрез който се тества дали дадена организация може да бъде причислена в състава на нестопанския сектор. Тя е разработена от екип на Центъра за изучаване на гражданското общество към университета „Джонс Хопкинс“.

Обект на настоящия текст са нестопанските организации, а **предмет** – възможността те да бъдат обхванати в цялото им разнообразие от статистически верифициран изчерпателен апарат. **Целта** на анализа е да провери осъществимо ли е включването на българските нестопански организации в предприятиите през последните години глобални действия по адекватното им представяне в Системата на националните сметки чрез създаването на специализирана сателитна сметка. Изследването решава няколко **задачи**: 1) изтъкване на недостатъците в настоящото отчитане на приноса на нестопанските организации от националните статистики; 2) детайлно представяне на структурнооперационната дефиниция; 3) историческа ретроспекция на развитието на нестопанския сектор в България; и 4) анализ на приложимостта на структурнооперационната дефиниция в българската практика.

В центъра на текста стои хипотезата, че съществуват необходимите изходни условия за включване на България в международните усилия по прецизиране на статистическия образ на нестопанския сектор.

1. Образът на нестопанския сектор в Системата на националните сметки

Системата на националните сметки дефинира нестопанските организации като „юридически или обществени единици, създадени с цел производство на стоки и услуги, чийто статут не им позволява да бъдат източник на доход, печалба или друга финансова изгода за единиците, които са ги създали и които ги контролират и финансират“ [8, 2003 г., с. 10]. Отнасянето на нестопанските организации към някой от 5-те

институционални сектора на икономиката става, като се вземат под внимание различни техни характеристики. На първо място, е предполагаемата *цел* на организацията, след това – пазарното ѝ *поведение*, после – кой я *контролира*, и най-сетне – структурата на нейните *приходи*. Така нестопанските организации първо се разпределят в зависимост от вида продукт, който създават. Тези, които произвеждат продукти за индивидуално потребление, се разделят допълнително на пазарни и непазарни производители. Непазарните производители от своя страна се диференцират на финансирани и контролирани основно от държавата и на остатъчна група. Споменатата „остатъчна група“ е позната под наименованието институционален сектор „Нетърговски организации, обслужващи домакинствата“ (НТООД).

При следването на този алгоритъм нестопански организации попадат и в останалите институционални сектори:

- В сектор „Нефинансови предприятия“ се намират онези организации, които създават индивидуални услуги с нефинансов характер (здравна помощ, образование, грижи за деца и т.н.) и които получават 50 % или повече от приходите си от продажбата на тези услуги на икономически значими цени. В този сектор се включват и нестопански организации, които обслужват корпоративни предприятия (като търговските асоциации).
- В сектор „Финансови предприятия“ попадат нестопанските организации, които обслужват предприятия от финансовия сектор, и такива, които произвеждат индивидуални услуги с финансов характер (застраховане, банкови услуги) и които получават 50 % или повече от приходите си от продажбата на тези услуги на икономически значими цени.
- В сектор „Държавно управление“ биват отнесени нестопанските организации, които

произвеждат колективно потребявани услуги (паркове, чист въздух) или индивидуални услуги, реализиращи се безплатно или по икономически незначими цени, и които са контролирани и основно финансирани от правителствени органи или фондове. Едни и същи като вид мисия или област на дейност организации могат да бъдат отнесени към сектор „Държавно управление“ (ако са контролирани и финансирани от държавни източници) или към сектор „Нетърговски организации, обслужващи домакинствата“ (ако липсва пряк държавен контрол върху дейността или има финансова независимост от държавни източници).

- В сектор „Домакинства“ биват отнесени неформалните нестопански организации – такива, които нямат юридическа самостоятелност, но функционират с определена регулярност, разчитайки на индивидуални контакти между даден кръг хора.

- В сектор „Нетърговски организации, обслужващи домакинствата“ остават само онези организации, които произвеждат индивидуални услуги и ги реализират безплатно или по икономически незначими цени. Финансирани са основно от източници, различни от правителството – домакинства, бизнес, чужденци и т.н.

Този подход отразява едно остаряло разбиране за нестопанския сектор като остатъчен, което не отговаря на реалността на XXI век.

2. Международен сравнителен проект за нестопанския сектор

През 1990 г. започва полагането на систематични усилия за изследване на

нестопанския сектор в международен план. Началото е поставено от Центъра за изучаване на гражданското общество към университета „Джонс Хопкинс“². Екип от автори стартира проект за създаването на първата в света сравнима база данни за тази специфична група организации. През първия етап на проекта в него се включват изследователи от 13 страни, във втория етап – от 22 страни, в текущия период участват екипи от 47 държави³. За успеха на проекта свидетелства фактът, че през 2000 г. се създава съвместен екип от специалисти на Статистическия отдел на ООН, Центъра за изследване на гражданското общество на университета „Джонс Хопкинс“ и Центъра за гражданското общество на Лондонското училище по икономика, който подготвя създаването на Сателитна сметка за нестопанските организации в рамките на Системата на националните сметки. През 2002 г. е одобрен „Наръчник за нестопанските институции в системата на националните сметки“ и към момента 31 държави са се ангажирали да прилагат наръчника или някаква негова версия. Това ще позволи в световен мащаб да се събират сравними данни за броя на нестопанските организации (разпределени в различни области на дейност), броя на работещите и доброволците в нестопанския сектор, обема и вида на доброволния принос, източниците на доходи (включително филантропия, такси за услуги, държавна подкрепа, международни приходи), размера и разпределението на грантовете от фондации, оперативните разходи, „добавената стойност“, създавана от нестопанските организации.

² Повече информация на <http://www.ccss.jhu.edu/>

³ От Западна Европа това са: Австрия, Белгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Норвегия, Португалия, Финландия, Франция, Холандия, Швеция и Швейцария. От Централна и Източна Европа – Полша, Румъния, Русия, Словакия, Унгария и Чехия. От Северна и Южна Америка – Аржентина, Бразилия, Венецуела, Колумбия, Канада, Мексико, Перу, САЩ и Чили. В проекта са включени и Австралия и Нова Зеландия, Япония, Индия и Пакистан, Тайланд, Филипините, Израел, както и Гана, Египет, Кения, Корея, Ливан, Мароко, Танзания, Уганда и Южна Африка.

Разбирането за това, кои организации могат да се причислят към нестопанския сектор, има своите нюанси във всяка от участващите в международния сравнителен проект държави. Като нестопански биват приемани различни производители на услуги (Вариращи от големи полифункционални болници, академични и научноизследователски структури до социални домове и защитени жилища), неправителствени организации, организации в сферата на културата и изкуствата (например галерии, танцови трупи, фестивали и др.), спортни клубове, движения за защита на граждански права, екоорганизации, партии, социални клубове, профсъюзи, бизнес асоциации, религиозни организации и т.н. Това многообразие естествено поставя въпроса за общия знаменател, под който могат да бъдат подведени тези толкова отличаващи се като мащаб и характер на дейност форми на финансиране и обществено въздействие структури. Инициаторите на международния сравнителен проект проучват множество критерии, по които може да се разпознаят нестопанските организации и създават т.нар. *структурнооперационна дефиниция*. В нея се посочват пет базисни структурни и функционални характеристики на изследваните организации. За да попадне в групата на нестопанските единици, организацията трябва да бъде:

1. *Институционализирана*. По този критерий се дава възможност да се изключат временните или ад хок събирания на хора. Организационна идентичност в повечето страни се постига чрез придобиването на статут на юридическо лице. Но съществуват държави, в които нестопанските структури не са задължени или по традиция не създават юридическо лице. Тогава институционалността се търси в наличието на някаква степен на вътрешна структурираност, относително постоянни цели и дейности, наличие на

„външни граници“ – т.е. възможността по някакъв критерий да бъдат разграничавани членуващи и нечленуващи в организацията.

2. *Неразпределяща печалба*. Нестопанските организации не се създават с основна цел да генерират печалба и не се водят от комерсиални съображения. Ако през дадена година организацията акумулира положителен финансов резултат, тя трябва да го вложи в постигането на своята мисия, а не да го разпредели между своите мениджъри, създатели или членове. Това разграничава нестопанските организации от фирмите и кооперациите.

3. *Частна (институционално отделена от правителството)*. Чрез този критерий се очертава неправителственият характер на разглежданите структури. Те по никакъв начин не трябва да бъдат част от държавния апарат или да упражняват власт, характерна за правителството на национално или местно ниво. Нестопанската организация може да получава дори значително финансово подпомагане от страна на държавата, както и да има в състава на управителните си органи представители на властта. Важното е тя да запазва свободата си на действие по отношение на управлението на създаваните от нея продукти/услуги и в използването на своите фондове.

4. *Самоуправляваща се*. Акцентът тук не е върху това, кой е создал организацията, а на това, че вземането на решения трябва да се осъществява от нейните собствени органи на управление, конституирани в учредителните документи, и при спазването на приети вътрешнонормативни документи. По този начин от състава на нестопанския сектор биват елиминирани организации, които са толкова тясно контролирани от частни фирми или държавни агенции, че практически функционират като част от

техните структури. Нестопанската организация трябва сама да може да променя своята мисия или вътрешна структура, както и да решава да прекрати съществуването си. Ако в управителните ѝ структури присъстват представители на властта или на бизнеса, те не трябва да имат право на вето или решаващ глас при вземането на различни решения.

5. *Доброволна.* Този критерий определя значението на свободата на избора на множество нива. На първо място, формирането на организацията трябва да бъде свободно волеизявление на стремежа за постигане на определена цел. На втори план, е наличието на значим доброволен принос в управлението и оперирането на организацията. Не трябва да се подминава и принципът на пълна доброволност в дарителството, насочено към нестопанската организация. Критерият „доброволност“ означава още, че членството в тези организации, както и подкрепата им, не трябва да бъдат налагани на гражданите със закон или по какъвто и да било начин да бъдат превръщани в условие за получаване на гражданство.

В светлината на динамичното развитие на нестопанския сектор в България през последните 20 години може да се поставят редица въпроси. Приложима ли е структурнооперационната дефиниция към българските условия? Дали тя може да осветли приноса на българския нестопански сектор, без да подменя или изкривява неговите характерни особености? Ще бъде ли възможно включването на страната в международните усилия по очертаване на мащаба и ролята на нестопанския сектор?

В търсене на отговор ще бъде направен преглед на основните типове нестопански организации в България, на техния исторически генезис и съвременно състояние.

3. Основни типове организации в нестопанския сектор в България

Българският нестопански сектор често се свързва с периода на демократизация след 1989 г., но той има далеч по-дълбоки исторически корени. За очертаване на съвременния контекст на съществуването му е необходимо да се направи и кратка историческа ретроспекция за присъствието и ролята му в българското общество през последните над 150 години.

Първите граждански организации, за които съществува официална информация, възникват извън пределите на днешна България. Това са Българската книгоиздателска ефория, създадена в Букурещ през 1824-1825 г. и Българското литературно общество на Васил Ненович и Петър Берон, действало през 1824-1826 г. в Брашов. Първата институционализирана форма на благотворителност в страната е Българската добродетелна гружина (1862 г.), която подпомага образованието на млади хора, поддържа вдовици и сираци, но успоредно с това е двигател в борбата за национално освобождение [5, 1999 г., с. 11].

Най-ярко проявление на възрожденския дух са *читалищата*, в които се въплъщава стремежът всеки да получи достъп до богатата на науката, да има възможност да се образова и самоусъвършенства. През 1856 г. на територията на България се появяват първите читалища в Шумен, Лом и Свищов. Броят им през Възраждането надхвърля 130. Дейностите, които развиват читалищата, са: поддържане на публични библиотеки; абониране за вестници и списания от чужбина; провеждане на публични популярни сказки и беседи; поддържане на училищни пансиони; грижи за селски училища; уеднаквяване на учебни програми; допълнително обучение; просвета за възрастни; благотворителност, театрални

представления, събиране на местен фолклор и история. Интересна е и вътрешната организация на читалищата, които се създават на Общо събрание: избират Настоятелство с председател, секретар и касиер; има Контролна комисия за финансовите дела; читалищата имат свой печат, а уставът им често бива публикуван в пресата. Издръжката си тези организации получават от най-разнообразни източници – членски внос от основателите, визити и честитиявания на именни дни на видни граждани, помощ от еснафските каси, дарения от благодетели, провеждане на лотарии, стопанисване на кафенета, продажби на билети за представления.

Успоредно с читалищата към края на Възраждането в страната възникват и различни *дружества* – ученически, женски, хорови, театрални, търговски и др. Обикновено те са били създавани в градовете на Османската империя и сред емиграцията, наблюдава се концентрацията им по крайбрежието на р. Дунав и Черно море.

В първите години след 1878 г. процъфтяват огромен брой разнообразни организации, които се специализират на териториален, професионален, съсловен, земеделски и т.н. принцип. Появяват се и укрепват професионалните организации – гилдии, профсъюзи, творчески съюзи и т.н.

В *социалната сфера* се появяват организации на и за инвалиди и хора с недъзи, ветеранско-поборнически дружества, взаимоспомагателни дружества. Много активни в сферата на благотворителността са и женските дружества.

В сферата на *здравеопазването* се заражда първата национално работеща нестопанска структура – Българското дружество на Червения кръст. Идеята за предлагане на меди-

цинска помощ и профилактика възниква на местно ниво, като още през 1878 г. в Сливен е създадено подобно дружество. Към 1882 г. обществото узрява за идеята за формиране на Червенокръстко дружество, а през 1885 г. то е регистрирано пред Международното дружество на Червения кръст и веднага започва активна работа. Националноосвободителната борба и войните от началото на XX век довеждат до появата и на различни самарянски организации.

В областта на *културата, просветата и науката* е характерно процъфтяването на читалищата, които достигат 2189 през 1929 г. В сферата на културата и историческото наследство работят огромен брой организации и дружества – ученически, земеделски, общоградски, бежански, професионални, политически. Популярност добиват литературните дружества, музикалните и певчески дружества, появяват се творчески организации. По цялата страна се разпространяват сдружения с общопросветни цели, възникват и различни академични организации.

Появяват се спортни клубове, дружества по отделни спортове, през 1923 г. е създаден Българският олимпийски комитет. През 1889 г. се поставят основите на българското туристическо движение, по-късно се създават дружества за организиран отгих и хоби организации.

Първи в областта за *развитие и защита правата на човека и обществото* се появяват организациите за защита на групи със специални интереси – най-вече професионални. Сред най-старите е Българският учителски съюз (1895 г.), бързо възникват и други синдикални сдружения. Скоро след създаването си професионалните организации започват да се обединяват в съюзи за взаимно подпомагане и защита интереси-

те на членовете си. Появяват се и дружества за защита на малцинствата и такива, насочени към българите от територии, останали извън границите на страната. В този етап се създават и организации за защита на българските гори, за милосърдно отношение към животните, за селищно развитие.

През 1912 г. българските *читалища* се обединяват във Върховен читалищен съюз, който работи за усъвършенстване на нормативната база, кандидатства за държавни субсидии, предлага методическа помощ на своите членове, снабдява с книги и списания.

В първите години след 1944 г. новата власт търси широка обществена подкрепа и се отнася донякъде либерално към нестопанските организации. В началото на 50-те години на миналия век настъпва сериозен обрат. С декрет на Министерския съвет през 1951 г. благотворителните организации са забранени. На няколко етапа – чрез ликвидирани или одържавяване, комунистическият режим асимилира сектора и присъединява ресурсите му към държавния бюджет. Остават да действат само онези организации, които се съобразяват строго с идеологическите ограничения и същевременно служат като отдушник на гражданската инициатива. Обикновено това са организации, работещи в сферата на културата (домове на културата, младежки клубове, самодейни състави), образованието и спорта. Научните и спортните дружества изцяло преминават под контрола на държавата. В творческите организации някои изследователи виждат изтънчени системи за манипулиране на художествената култура и творците. Като цяло за 60-те и 70-те години е характерна формулата на комитетите и движенията.

В края на 80-те години граждански движения изиграват важна роля, давайки тласък за настъпилите промени. Примери за това са Независимото дружество за защита на правата на човека, Независимият клуб за защита на град Русе, Клубът за подкрепа на гласността и преустройството, Независимото сдружение „Екогласност“ и др.

След 1989 г. започва бурното завръщане на нестопанските организации в българската обществена практика. В периода след 1999 г. темпът на нарастване на броя на нестопанските организации в страната е относително стабилен и варира между 2400 и 2700 организации годишно, като най-бързо нараства броят на регистрираните сдружения. Към 1 януари 2008 г. в България има регистрирани 22 078 сдружения, 4560 фондации и 3779 читалища.

Тази кратка ретроспекция подсказва, че основните форми, в които намира проявление гражданската инициатива, са постоянни през целия период на развитие на сектора. Още в първия български закон, регулиращ нестопанските организации, са посочени два основни вида организации – *сдружения и фондации*⁴. Това деление се запазва и в периода 1944 – 2001 г. в разпоредбите на Закона за лицата и семействата, който регулира нестопанските структури. То преминава и в съвременния Закон за юридическите лица с нестопанска цел, който е приложим закон и по отношение на партиите, религиозните организации и синдикатите (често определяни в различни национални практики като гранични случаи за нестопанския сектор). Другият традиционен елемент с над 150-годишна история на присъствие в нестопанския сектор са *читалищата*.

⁴ Закон за юридическите лица, обн., ДВ, бр. 13/20.04.1933 г.

4. Нестопанските организации в България и структурнооперационната дефиниция

След направения преглед на характеристиките за българския нестопански сектор организационни форми е време да проверим тяхното съответствие с описаната по-горе структурнооперационна дефиниция.

Първото изискване към нестопанските организации – тяхното *институционализиране* – е изрично заложено в законодателната рамка. Българските сдружения и фондации придобиват статут на юридическо лице след подаване на пакет от документи пред избрано от тях окръжно съдилище. Ако се е самоопределила за извършване на обществено полезна дейност, в срок от 2 месеца след регистрирането си нестопанската организация трябва да бъде вписана и в **Централния регистър** на юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност към Министерството на правосъдието. Читалищата също са определени в регулиращия ги закон като „юридически лица с нестопанска цел“⁵. Функционира и публичен регистър на народните читалища и читалищните сдружения.

Преди да заключим за пълното съответствие на нестопанските организации в България с първия критерий на структурнооперационната дефиниция, трябва да посочим зачестяващите през последните 1-2 години форми на гражданска активност, които ня-

мат статута на юридически лица, но въздействат върху общественото мнение и показват потенциал за влияние и върху органите на държавната и местна власт. Това са организиранияте чрез различни социални мрежи (базирани в интернет пространството) протести и митинги⁶. Въпреки че не могат да се посочат конкретни промени, настъпили вследствие тези граждански събрания, те зачестяват поради лекотата и бързината на свикването им с помощта на новите технологии. Възможно е в един бъдещ етап тези адхок формирования да получат своята обществена тежест и да се наложи търсенето на форма за отчитане и на тяхното влияние. Към настоящия момент те са все още по-скоро спорадични и като цяло българските нестопански организации напълно съответстват на критерия за институционалност.

Не по-малко категорично е спазен и критерият за *забрана за разпределяне на печалба*. Той е изрично включен в раздела, касаещ целите на дейността на сдруженията и фондациите (отнасящ се по аналогия и за читалищата) и гласи: „Юридическите лица с нестопанска цел не разпределят печалба“⁷. Разбира се, това не изключва възможността нестопанските организации да осъществяват печеливша стопанска дейност или да се окажат в ситуация, когато привлечените и акумулирани средства надвишават направените през счетоводната година разходи. Тогава важи условието положителният финансов резултат да бъде използван за постигане на определените във вътрешнонормативните документи цели на организацията.

⁵ Чл. 2, ал. 2 от Закона за народните читалища, обн. ДВ. бр. 89/22.10.1996 г., изм. ДВ. бр. 42/05.06.2009 г.

⁶ Например протест срещу мониторинга на интернет трафика (февруари 2008 г.); протест в първия работен ден на 41-то Народно събрание с участници асоциации на млекопроизводители, зърнопроизводители, „Зелените“, Ин Витро, учителски синдикати, футболни фенове (януари 2009); национален протест на полицаите (март 2009 г.).

⁷ Чл. 3, ал. 6 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел, обн. ДВ. бр. 81/06.10.2000 г., изм. ДВ. бр. 105/22.12.2006 г.

Поради предвидената възможност печалбата, реализирана от кооперациите, да се разпределя по решение на общото събрание за дивиденди на членовете, този тип организации не могат да бъдат включвани в състава на нестопанския сектор у нас.

Критериите *институционално отделяне от държавата* и *самоуправление* до голяма степен се преплитат. Те акцентират върху необходимостта нестопанската организация да запазва своята автономия при вземането на решения и относителната си независимост от държавния и частния (бизнес) сектор. Разбира се, пълната независимост е невъзможна поради потребността нестопанските структури да разчитат на финансова подкрепа от другите институционални сектори, заради съвместната им дейност в различни социални сфери, както и поради създадената от държавата нормативна рамка, в която оперира нестопанският сектор.

Ако разгледаме по-детайлно критерия „частна“, трябва да се спрем по-подробно на два пункта. На първо място може да се потърси отговор на въпроса, доколко нестопанските организации разчитат на финансова подкрепа от страна на държавата. Данните от различни изследвания са донякъде противоречиви. През 2005 г. е направено проучване сред 2827 активни нестопански организации, като 17 % от участвалите посочват държавата като източник на приходи с дял от 8 % в общите приходи на организациите [6, 2005 г., с. 23]. Четири години по-късно 41 % от участвалите в друго изследване нестопански организации посочват правителството като източник на приходи [4, 2009 г., слайд 26]. Изменението в дела на държавното финансиране може да бъде обяснено с далеч по-малката извадка на второто проучване (включваща 155 нестопански организации), както и с въведената практика за ежегодно отпускане на грантове от дър-

жавния бюджет за българските нестопански организации. Дори и да приемем 41 % за реален показател, това далеч не поставя България в челните редици на държави, които финансират сериозно своя нестопански сектор. Има страни, в които държавното участие (под формата на възлагане на обществени поръчки, субсидиране, отпускане на грантове и др.) е далеч по-високо – 77 % в Ирландия и Белгия, 64 % в Германия и Израел, 59 % в Холандия, 58 % във Франция, 50 % в Австрия. Но както посочват и авторите на структурнооперационната дефиниция, по-важен е въпросът дали организациите запазват своята автономност при вземането на решения за управление и изразходване на своите фондове. Поради това значителното държавно финансиране не може да бъде причина разглежданите структури да бъдат изключени от състава на нестопанския сектор в България.

Вторият елемент на критерия *„отделеност от държавата“* може да бъде илюстриран с казуса Национален дарителски фонд „13 века България“. Създаден от държавата през 1980 г. на обществени начала, за да приема и управлява дарени и завещани средства, вещи и имоти, той се ръководи от деветчленен управителен съвет. Според Закона за НДФ „13 века България“ членове на управителния съвет по право са министрите на културата, здравеопазването, образованието и науката и министърът на труда и социалната политика. По предложение на министър-председателя Министерският съвет избира един от тях за председател на управителния съвет. Тези разпоредби категорично изключват подобна структура от състава на нестопанския сектор поради очевидното присъствие на държавната власт в прякото управление на фонда. Пример в обратната посока е Българският червен кръст, който има специален статут, признат е от държавата за доброволна организация в помощ

на нейните органи и се ползва от редица облекчения. Но в своя устав БЧК изрично посочва автономността си от държавата и се управлява от Общо събрание, формирано на квотен принцип от членския състав на областните му структури. Така безспорно БЧК може да бъде разпознат като част от българския нестопански сектор.

Възможността нестопанските организации в нашата страна да са *самоуправляващи се* е предвидена в регулиращите ги закони. Законът за юридическите лица с нестопанска цел предвижда наличието на общо събрание и управителен съвет за сдруженията и еднолични или колективни управителни органи за фондациите. В прерогативите на тези управителни структури е вземането на решения за всички аспекти от дейността и съществуването на организациите. Предвидено е те да изготвят и вътрешнонормативни документи, които да регулират детайлно функционирането им – това са устав при сдруженията и учредителен акт при фондациите. В тях учредителите и създателите на нестопанските структури могат свободно да решават и кръг от въпроси, които не са изрично посочени в закона, както и да детайлизират нормите, които ще се спазват от организацията. Още по-усложнена е предписаната от закона структура на управление при читалищата, които имат свои общо събрание, настоятелство и проверителна комисия.

Посочените нормативни положения са достатъчни за изпълнението на критерия за самоуправление. Приложението им се потвърждава от проучване на практиките на управление на нестопанските организации в България [6, 2005 г., с. 25-39]. Над половината изследвани организации (54 %) имат повече от един орган на управление, като средният брой членове на органа на управление е 9 души. Сдруженията имат преобладаващо

колективни върховни органи на управление (79 % от анкетираните посочват като такъв общото събрание, 18 % – управителния си съвет). При фондациите по-често водеща роля има управителният съвет (за 47 % от участвалите организации), следван от общото събрание и различни форми на настоятелство.

Най-многопластов за българския нестопански сектор се оказва критерият *„доброволност“*. Първото ниво на неговото проявление е липсата на принуда при създаването на организацията. Това е едно от основните начала, формулирано в чл. 12, ал. 1 на Конституцията на България, гласящ „Сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси“. На второ ниво доброволността може да се търси при липсата на принуда за членуване в дадена организация. Този елемент липсва при някои професионални организации в страната. Така например членството в Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз са условие за упражняване на професиите „лекар“ и „лекар по дентална медицина“. Според тълкуването в „Наръчник за нестопанските институции в системата на националните сметки“, когато организацията упражнява регулативни функции, делегирани ѝ от държавата, и членството в нея не е превърнато в условие за получаване на гражданство, тази нестопанска единица също може да бъде приета като част от сектора [8, 2003 г., с. 20].

Основното търсено проявление на анализирания критерий е необвързаното с количествени измерители, но наричано „значително“ доброволно участие в управителните структури и оперативната дейност на нестопанските организации. При провеждането на специализирани проучвания на практиките на българските нестопански организации се констатира висок дял на формирания,

които разчитат на доброволен принос. Над една трета от организациите (37 %) нямат наети служители, което очевидно сочи, че те разчитат изцяло на безвъзмезден трудов принос в работата си [6, 2005 г., с. 15]. Много висок процент от анкетираните използват помощта на доброволци – 84 % от изследваните сдружения и фондации. Интересно е, че 27 % посочват, че работят с над 20 доброволци годишно, 17 % – с 11-20 доброволци, 21 % – с 6-10 доброволци и 19 % – с 1-5 доброволци [6, 2005 г., с. 17]. Сферите, в които най-много се осляят на доброволен принос, са социални услуги, развитие на общности и околна среда. Като допълнение, в 94 % от нестопанските организации членовете на управителните органи не получават възнаграждение [6, 2005 г., с. 31].

Тези данни се потвърждават от проведено тази година изследване сред 1200 респонденти, което установява, че 41,1 % от хората са полагали доброволен труд за облагородяване на средата, а 21,14 % са полагали доброволен труд за определена група. По отношение на дарителството най-разпространена форма е пускането на SMS за благотворителна кампания, практикувано от 57,82 % от анкетираните. Следват правенето на материални дарения (от 45,03 % от гражданите) и индивидуалните парични дарения (осъществявани от 29,11 % от хората) [4, 2009 г., слайд 16].

Направеният преглед на основните участници в българския нестопански сектор води до заключението, че *сдруженията, фондации и читалищата* категорично могат да бъдат приети за негови елементи.

От т.нар. „гранични случаи“ поради критерия „неразпределяне на печалба“ *кооперации-*

те не влизат в състава на нестопанския сектор. Вследствие разбирането, че „правото на вероизповедание е основно, абсолютно, субективно, лично и ненакърнимо“⁸, *вероизповеданията* и техните поделения имат специален обществен статут и не могат да бъдат причислени към нестопанския сектор. Ако обаче дадена религиозна институция създаде с цел подпомагане и популяризиране на вероизповеданието сдружение или фондация⁹, тези структури ще бъдат елемент от нестопанския сектор.

Според действащото законодателство *партиите* могат да бъдат приети за специфичен тип нестопански организации. Политическите партии са доброволни сдружения на граждани, те имат статут на юридическо лице, не осъществяват стопанска дейност (и в този смисъл не разпределят печалба) и са самоуправляващи се. За неурегените в Закона за политическите партии въпроси има препащаща норма към Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Тяхното включване в състава на нестопанския сектор е проблемно поради ролята им на изразители на „политическата воля на гражданите чрез избори“¹⁰ и съответно трудното приложение на идеята за неправителствен характер на дейността. Те са част от широкото тълкуване за структурата на нестопанския сектор в Румъния, в Чехия се приемат за типичен граничен случай, а в държави като Бразилия, Унгария и Швеция не се приемат за нестопански. Същевременно „Наръчникът за нестопанските институции в системата на националните сметки“ препоръчва включването на политическите партии в състава на нестопанския сектор. В български условия този въпрос все още е дискуссионен, но отново важи съображението, изказано в парагра-

⁸ Чл. 2, ал. 1 от Закона за вероизповеданията, обн. ДВ. бр. 120/29.12.2002 г., изм. ДВ. бр. 59/ 20.07. 2007 г.

⁹ Това право е записано в чл. 27, ал. 1 и 2 от Закона за вероизповеданията.

¹⁰ Чл. 2, ал. 2 от Закона за политическите партии, обн. ДВ. бр. 28/0 1.04.2005 г., изм. ДВ. бр. 78/28.09.2007 г.

фа за вероизповеданията – ако политическа партия създаде или участва в създаването на сдружение или фондация, които да подпомагат набирането на средства, популяризирането на политическата ѝ платформа или подкрепят нейни кандидати в различни видове избори, тези организации ще бъдат неотменима част от нестопанския сектор.

Параграф 2, т. 1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за юридическите лица с нестопанска цел предвижда с отделен закон да бъде уредена и *синдикалната дейност*. Тъй като до този момент това не е изпълнено, профсъюзите, бизнес- и професионалните сдружения работят като юридически лица с нестопанска цел. Поради това (а и поради липсата на противоречие с който и да е от петте елемента на структурнооперационната дефиниция) те също попадат в рамките на нестопанския сектор.

Заклучение

Направеният обстоен преглед на особено-стистите на българския нестопански сектор през призмата на структурнооперационната дефиниция, използвана от международния сравнителен проект и при изграждането на Сателитната сметка за нестопанските институции в Системата на националните сметки, показва, че тази дефиниция би позволила реално отразяване на границите, размера и ролята на българските нестопански организации. Подборът на критериите е достатъчно специфичен, за да разграничи нестопанския от другите институционални сектори и същевременно достатъчно широк, за да може да бъде прилаган в държава с различно географско положение, нива на иконо-

мическо развитие, гражданска активност, културни и исторически традиции.

Литература

1. Гаврилова, Р., И. Еленков, Към историята на гражданския сектор в България. Изследване на гражданския сектор, № 2, пролет 1998, ФРГО със сътрудничеството на „Граждански институт“, С., 1998, с. 146.
2. Дайнов, Е. и екип, Неправителствените организации в началото на века, Център за социални практики, С., 2001, с. 22.
3. Кабакчиева, П., Гражданското общество срещу държавата – българската ситуация, ЛиК, С., 2001, с. 235.
4. Новите лица на гражданското общество, Институт „Отворено общество“, С., 2009.
5. Николов, Ст., Благотворящият сектор, РИК „Литера“, С., 1999, с. 237.
6. Проучване на практиките на управление на неправителствените организации в България, Български център за нестопанско право, С., 2005, с. 99.
7. Anheier, H., L. Salamon, Nonprofit Institutions and the 1993 System of National Accounts, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 25, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1998, p. 29.
8. Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts, United Nations, 2003, p. 316. **ИА**