

---

**Българският  
неправителствен сектор  
в контекста на развитие**

БЪЛГАРСКИЯТ НЕПРАВИТЕЛСТВЕН СЕКТОР  
В КОНТЕКСТА НА РАЗВИТИЕ

София,  
декември  
2003



# Българският неправителствен сектор в контекста на развитие





## БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящият доклад е резултат от едногодишен подготвителен процес за преглед на неправителствения сектор в България, който не би бил възможен без:

Енергията и ангажимента на 170 души, които предоставиха ценна информация относно дейността си, заключения за силните и слабите страни на неправителствения сектор и идеите и препоръките си за бъдещето му. С благодарност изброяваме имената им в приложение Д на настоящата книга;

Интереса и съпричастността на референтната група – Ана Кочева, Анелия Стефанова, Антоанета Шишманова, Беатриче Маврова, Боряна Гочева, Боряна Кадрмонова, Даниела Коларова, Диана Арнаудова, Диана Димова, Дона Проданова, Донка Михайлова, Галина Петрова, Георги Куртев, Георги Георгиев, Иван Ценов, Жаклин Методиева, Красимир Лоиков, Лена Драголова, Лиана Аджарова, Лора Саркисян, Любен Панов, Малина Славова, Маргарита Урибе, Мариета Цветкова, Методи Методиев, Милена Танушева, Надежда Стойчева, Невенка Маджарова, Огнян Друмев, Огнян Липовски, Павлина Филипова, Пламен Сивов, Радосвета Стаменкова, Росанка Венелинова, Румяна Хинова, Силвия Блажева, Славея Христова, Соня Таушанова, Станимира Хаджимитова, Стела Петева, Стелиян Стойчев, Трендафил Меретеv, Цветелина Йосифова, Ваня Нягулова, Васил Кърдинов, Венелин Тодоров, Виктор Ангелов Виктор Иванов, Яшар Шабан, Юли Шехова, Живка Николова, Живко Цирков, Лори Кунзе, които предоставиха ценна информация и напътствия на изследователския етап и по-късно обсъждаха активно първия вариант на доклада;

Насоките на съвещателната група – Антонина Стояновска, Елица Баракова, Емил Кошлуков, Христина Ковачева, Илияна Николова, Огнян Минчев, Райна Гаврилова, Венцислав Панчев, Виктор Джоргов, Душан Ондрушек, Лезли Мор, Мила Гаврилова, Матуш Минарик, Мирослав Кундрата, Павол Демеш, Джейн Грѳоб, които с готовност отговаряха на множеството въпроси и се отзоваваха при появата на дилеми пред изследователския екип;

Ресурсите на финансовите партньори – фондация „Чарлз Стюарт Мот“, фондация „Помощ за благотворителността в България“ (ФПББ) и фондация „Старт за ефективни граждански алтернативи“ (С.Е.Г.А.);

Гъвкавостта на сроковете даде възможност да бъде завършен успешно този многокомпонентен проект.

Не на последно място, Фондация „Работилница за граждански инициативи“ (ФРГИ) бе идеалният дом за този проект, предлагайки ни нужната подкрепа и място за протичане на процеса по изготвянето.

Екипът е задължен на всички тези хора и организации за постиженията и успехите на проекта, като носи личната отговорност за евентуални недостатъци и слабости. Мненията, изразени в тази книга, са на изследователския екип и не задължават институциите, подкрепили проекта.

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ААМР	Американска агенция за международно развитие
БВП	Брутен вътрешен продукт
БМК	Българска медийна коалиция
БЦНП	Български център за нестопанско право
ГО	Гражданска организация
ЕК	Европейската комисия
ЕС	Европейски съюз
ИПИ	Институт за пазарна икономика
МВФ	Международен валутен фонд
Новиб.	Холандска агенция за сътрудничество и развитие
НПО	Неправителствена организация
НПРО	Неправителствена организация за развитие
ОБО	Организация, базирана в общността
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОМРВ	Отдел за международно развитие на Великобритания
ПРООН	Програма на ООН за развитие
СБ	Световна банка
С.Е.Г.А.	Фондация „Старт за ефективни граждански алтернативи“
СТО	Световна търговска организация
ФОО	Фондация „Отворено общество“
ФПББ	Фондация „Помощ за благотворителността в България“
ФРГИ	Фондация „Работилница за граждански инициативи“
ФРГО	Фондация за развитие на гражданското общество
ХДФ	Християнски детски фонд
ЦИЕ	Централна и Източна Европа
ЦИР	Център за икономическо развитие
ЦАС	Център за либерални стратегии
ЦСП	Център за социални практики
ЧПР	Чуждестранна помощ за развитие
ШАРС	Швейцарска агенция за развитие и сътрудничество

## РЕЗЮМЕ

През последните 15 години, след пагането на комунистическия режим позицията, приоритетите и постиженията на Неправителствена организация (НПО) в България се променят значително. Настоящото изследване предлага значими количествени и качествени констатации, отнасящи се до актуалното състояние на българския неправителствен сектор, както и препоръки и прогнози за бъдещето му.

Във фокуса на това изследване е ролята на неправителствения сектор (около 16 000 организации с нестопанска цел, регистрирани след 1996 г.) и мястото му в процеса на развитие в България. Изследването включва обширен преглед на ръководните принципи и хипотези на различните сектори за българския „дневен ред за развитие“ (170 анкетирани); общ преглед на ролите и отношенията на заинтересованите от развитието лица; анализ на силните страни и слабостите на неправителствения сектор в контекста на развитие; оценка на ресурсите на сектора за изпълнение на развойни задачи; анализ на бъдещите предизвикателства и възможностите за устойчиво развитие на неправителствения сектор в България.

Основните въпроси и критерии на изследването включват: българския дневен ред за развитие; действащите лица в процеса на развитие; ролята на неправителствения сектор; ресурсите на НПО; бъдещите предизвикателства и възможности за развитие на неправителствения сектор в България.

Състоянието на развитието в България се разглежда в няколко аспекта. По отношение на *икономическото развитие* на макро ниво правителството акцентира силно върху поддържането на ръст от приблизително 4% годишно. Политиките за икономически растеж обаче до момента не включват устойчивостта и защитата на природните ресурси. Що се отнася до *социалното развитие*, политиките и проектите за модернизирание на образователната система се провалят, а опитите за реформа на системата на здравеопазването са противоречиви и хаотични. *Бедността* продължава да се разглежда като „нежелан страничен ефект“ на прехода към пазарна икономика.

Изследователите се обръщат към сто НПО да коментират българския дневен ред за развитие и неговите приоритети. Българските НПО споделят мнението на правителството и широката общественост и го свеждат до процеса на присъединяване към ЕС, докато членството в НАТО се споменава много по-рядко. На местно ниво НПО призовават към икономическо развитие, което да насърчава малките и средни стопански дружества, да преодолява териториалните различия, да постига устойчивост и да се грижи за „обикновените хора“.

Повод за голямо безпокойство у НПО са липсата на ефикасност и корупцията в държавните институции. Социалната политика е следващ приоритет за НПО. Те смятат, че групите, които страдат най-много от неподходящите правителствени политики са младите хора (развиващи „култура на емиграция“) и малцинствата. Макар че НПО проявяват голяма загриженост по въпросите на бедността, способностите им за концептуализация са слаби и все още стигат само до идеята за „липса на доходи“.



Общото заключение от анализа е, че неправителственият сектор все още не е концептуализирал и артикулирал алтернативен дневен ред за развитие. Съществуват свързани с развитието ценности и понятия, чиито център е човекът, но те присъстват повече като усещания и отношение, а не като ясно дефинирани стратегии за развитие. *Бедността* все още се разбира в по-ограничен смисъл – като „липса на доходи“, *околната среда* широко се прокламира като приоритет, но реалността показва, че в повечето случаи тя е подчинена на икономически съображения. *Насилието в общността се редуцира* с известен успех от неправителствения сектор и с по-малък такъв от правителството.

Изследването разглежда и взаимодействията между заинтересованите от развитието страни. При тях се констатира слаба институционална среда и слаби взаимодействия и партньорства, причината за които е липсата на стабилност, отсъствието на споделени познания и на придържане към определен набор от ръководни социални норми. В прегледа все пак е направена уговорка, че поради натиск от ЕС и други международни институции процесът на институционализация вече има напредък.

Важно заключение на този преглед е, че държавата преодолява пълния си негативизъм към НПО и започва да ги използва като източник на обучение и допълваща експертиза към наличните на правителствено равнище. Макар и да подчертава, че е ангажирано да си партнира с НПО, правителството търси от тях в най-добрия случай съдействие за предаване на посланията му към съответните целеви групи. До момента преобладаващото усещане сред НПО е неудовлетвореност от партньорствата с институциите на национално ниво. От една страна, правителството е разочаровано от НПО, тъй като смята, че НПО не са нито достатъчно гъвкави, нито достатъчно ангажирани към актуалните приоритети. Съществува съгласие, че партньорствата на местно ниво са по-лесно осъществими, най-вече поради неформалните отношения и наличието на „видимост“ и доверие.

Този преглед показва, че отношенията между НПО и стопанските единици продължават да са много слаби и да се градят изцяло около обмена на стоки и услуги, а не около преследването на общи развойни цели.

Участниците от НПО споделят категорично мнението за значимостта на добрите отношения с медиите. Според тях регионалните медии проявяват по-голям интерес и съпричастност, докато тези на централно ниво са комерсиализирани и почти не отделят място за репортажи с положителни новини и успехи на НПО в сферата на социалното развитие.

Ефикасността на неправителствения сектор се разглежда чрез постиженията му през изминалите години, включително и през призмата на самото му съществуване. Взети са предвид структурите, които той е развил, както и дейностите му във всички сфери на социалния живот. Съществуващата правна и фискална среда е отчетена като постижение на сектора, а също и фактът, че той се утвърждава като алтернатива и партньор на държавата. Отбелязва се приносът на НПО за положителна промяна на културата и манталитета и успешното застъпничество, допринасящо за демократизацията и развитието на държавата. Включват се също изготвяните от през годините анализи, стратегии и друга ценна информация.

Прегледът установява и няколко фактора, които възпрепятстват ефикасната работа на неправителствения сектор. Това са ограниченото участие, слабият интерес и ангажимент към устойчивостта, липсата на солидарност и свързаност в сектора, както и подозренията за и реална корупция, особено що се отнася до разпределянето на финансиране от ЕС.

---

Ефективността на неправителствения сектор също се обсъжда детайлно. Загриженост за нея проявяват повече донорите и посредническите подкрепящи организации, но тя нараства и сред НПО.

Неправителствената общност счита за минимални стандарти за отчетност публикуването на годишен доклад, на информация за бенефициентите на програми, обучения и безвъзмездна помощ, както и на предоставените им суми. Смята се за необходима и публичността чрез участието в мрежи, конференции и други видове неправителствени форуми.

Основните заключения за ресурсите на сектора включват факта, че значителна част от интелектуалния и експертен потенциал на страната е концентриран в неправителствения сектор. Генерираните в сектора информация и ноу-хау представляват много сериозен ресурс за разлика от материалната база на сектора, която се развива, но все още буди безпокойство. Основният източник на финансиране за НПО е все още финансирането на проекти. Използването на алтернативни източници на финансиране е силно ограничено и гържавата продължава да бъде безразлична към нуждите на НПО в това отношение.


*Човешките ресурси* на неправителствения сектор са недостатъчно – в повечето НПО работят до 5 човека. Анкетиранияте придават най-голяма важност на партньорството като ценен ресурс. Сред качествените характеристики на човешките ресурси в сектора, най-значимата е високата мотивация, а също и образованието, експертизата и разнообразието.

От *нематериалните ресурси* на сектора анкетиранияте отделят като особено важна информацията. През 2002 г. 60% от НПО са имали достъп до интернет, а около 40% са имали своя собствена интернет страница. Добрият имидж също се счита за важен. НПО често се свързват с независимост, работа в полза на обществото, помощ, благотворителност и други. Гъвкавостта и уникалността се смятат за най-важните качествени аспекти на нематериалните ресурси.

Най-важният количествен аспект на *материалните ресурси* на неправителствения сектор е офис пространството (около 75% от НПО имат офиси - 15% от тях са в собствени помещения и 22% ползват безплатно отпусната площ) и оборудването (57% притежават компютри, през 2002 г. в страната има общо над 3000 компютъра). Що се отнася до качествените характеристики, близо половината НПО се притесняват за остарялата си материална база.

Прегледът не успява да осигури нова количествена информация относно *финансовите ресурси* на сектора, тъй като по-малко от 1/3 от анкетиранияте (най-вече големите НПО) предоставят необходимата информация в писмен вид. Качествените характеристики на финансовите ресурси на сектора се изчерпват с това, че са недостатъчни и предоставени на проектна основа.

Последният раздел на изследването разглежда бъдещата устойчивост на неправителствения сектор. Настоящият преглед приема, че стратегическата рамка за устойчивост на НПО се опира на три измерителя – ефикасност (устойчиво развитие), непрекъснатост (с постоянни дейности) и разчитане на самия себе си (организации, които могат да разчитат на собствените си сили).



*Устойчивите институции са неизбежно свързани с отговорите на някои важни въпроси. Фактор, който възпрепятства устойчивостта в случая е неструктурираният и разкъсан неправителствен сектор, лишен от смислени връзки и начини за вътрешна комуникация и обмен. В този вид той не може да води постоянен и продуктивен диалог с правителството и да привлича надеждни ресурси от него. Друг фактор, възпрепятстващ устойчивостта, е липсата на ясна самоличност и положителен имидж на сектора, чрез които той да привлича масовата подкрепа на обществеността.*

Очакванията на анкетиранията по отношение на *непрекъснатостта са*, че броят на НПО ще се редуцира, ще се появи силна специализация и ще се повиши значимостта на сферата на социалните услуги. Ключът към бъдещата устойчивост на неправителствения сектор се крие в подобряването на отношенията между НПО и общностите, в повишаването на капацитета и качествата на сектора и в неговите бъдещи икономически дейности.

*Оттеглянето на донори от България се смята за преждевременно. Повечето анкетирани смятат, че България е получила по-малко помощ за развитие за по-кратък период в сравнение с другите Централноевропейски страни.*

В края прегледът предлага някои общи препоръки. Повечето от тях се отнасят до самия неправителствен сектор и засягат три основни сфери – *сферата на развитие на ресурсите, ефикасността на сектора и отношенията между НПО и общностите*. Препоръките пред централната власт се фокусират върху нуждата държавата да предоставя по-активна подкрепа на неправителствения сектор.

Анкетиранията смятат за приоритети за развитието на сектора в бъдеще: а) вътрешното развитие на сектора (структуриране, професионализъм, специализация, децентрализация); б) подобряването на отношенията с общностите; в) изясняването на отношенията с държавата (легитимност, автономия, партньорство); г) осигуряването на финансова устойчивост на сектора; д) подобряването на взаимодействията с другите действащи лица в социалната сфера; е) Евроинтеграцията.

Настоящото изследване представлява добра отправна точка за по-задълбочена и систематична дискусия относно устойчивостта на българските НПО. Ще бъдат необходими по-нататъшни изследвания и дискусии в подкрепа на усилията на практиците в сложния контекст на развитие, както и за осъзнаването от страна на сектора на значението, което устойчивостта в трите ѝ аспекта (ефикасност, непрекъснатост и разчитане на самия себе си) има за успешното развитие на България в краткосрочен и дългосрочен план.

# СЪДЪРЖАНИЕ

## ЧАСТ I. ВЪВЕДЕНИЕ

Предистория .....	13
Методика на изследването .....	20
Концептуална рамка .....	25
Основни изследователски въпроси и критерии .....	38

## ЧАСТ II. АНАЛИЗИ

2.1. Дневният ред за развитие на България .....	39
2.2. Взаимодействия на заинтересованите страни по проблемите на развитието .....	51
2.3. Принос на неправителствения сектор за развитието .....	64
2.4. Ресурси на неправителствения сектор и ресурси за НПО .....	76

## ЧАСТ III. ПЕРСПЕКТИВИ

3.1. Въведение .....	87
3.2. Дискурсът за устойчивостта .....	89
3.3. Устойчивост и българските НПО .....	94
3.4. Дневният ред на НПО за устойчивост .....	100

## Приложения

А. Правна и финансова уредба, регулираща дейността на юридическите лица с нестопанска цел .....	105
Б. Договаряне между Държавата и НПО за предоставяне на услуги .....	115
В. Финансиране за НПО от ЕС .....	124
Г. Библиография .....	136
Д. Списък на анкетиранияте .....	146
Е. За авторите .....	151



## ЧАСТ I.

# ВЪВЕДЕНИЕ


## 1.1 Предистория

*В този раздел правим кратък преглед на някои от изследователските подходи към НПО по света и в България. Приемаме тезата за „паралелните вселени на изследванията на третия сектор“ и разполага настоящия изследователски подход по-близо до перспективата на развитието. Освен това тук обясняваме естеството и целите на проекта, в рамките на който се провежда изследването.*

### 1.1.1. Изследователски контекст

Учени от цял свят стигат до извода, че макар в някои култури гражданското общество и неговите организации да са съществували с векове, интересът към систематичното им изследване се развива чак през последните 10-15 години. Причината за появата на този силен интерес се крие в увеличената „видимост“ на тези организации сред изготвящите политики, активистите и обществеността. Това, от своя страна, е следствие от промените в международния контекст от края на 80-те и през 90-те години (Луис, 1999 г.). Следователно, акцентът върху НПО се появява в отговор на

възприеманото като провал през 80-те години ръководство на държавата и нуждата да се насърчи включването в този процес и на други заинтересовани лица. Преструктурирането на социалните политики в развитите страни и структурните промени в развиващия се свят, които протичат по същото време, „свиват присъствието на държавата“ и освобождават повече пространство за дейността на НПО. След Студената война международните и местни НПО поемат основната роля в операциите за предоставяне на хуманитарна помощ и при извънредни ситуации. В крайна сметка падането на Берлинската стена и последващият процес на демократизация в Централна и източна Европа (ЦИЕ) подновява интереса към идеята за „гражданско общество“. В резултат на това организациите на гражданското общество, които традиционно са възприемани като доставчици на услуги и застъпници за правата на човека, започват да се превръщат във важни спомагателни фактори на икономическия растеж и са разглеждани като гражданска инфраструктура, стимулираща правилното функциониране на пазарите и политическите институции. (Саламон и Анхайер, 1999 г.; Фукуяма, 1995 г.; СБ, 1995 г.).



Излизането от тоталитарния режим и началото на демократичните промени в България през 90-те години бе част от горепосочените процеси. По-пълното осъзнаване на приноса, който НПО могат да имат в трансформацията на обществото, скоро става негледима част от „идеологията на прехода“. Световният интерес към изучаването на НПО достига и до този регион и насърчава процесите на паралелно (в някои случаи съзнателно) осмисляне и изследване на развитието на местните НПО.

На фона на интереса както на международните благотворителни институции, така и на учените от цял свят към ролята на НПО, литературата за българския неправителствен сектор има две отличителни черти. Едната е, че донорите (обществени и частни) изучават сектора от гледна точка на действени изследвания, предназначени най-вече за собствените им цели за планиране и оценка. Голяма част от публикациите представляват оценка на потребностите и проучвания на осъществимостта, имат определено про-активни и категорични изследователски рамки, изготвени в родните страни на донорите.

Освен това в началото активистите и изследователите на неправителствения сектор заимстват и адаптират понятия и методологии от чуждестранната изследователска традиция. След серия изследователски проекти и проекти за изграждане на капацитет един от най-влиятелните в това отношение подходи се оказва този на университета „Джон Хопкинс“. Той се занимава с въпроси, свързани с произхода на неправителствения сектор, с неговата структура и идентичност, с организационното развитие на НПО, с управлението им и т.н. Така процесът на обмен създава първоначално концептуализиране на неправителствения сектор прекалено рано, още преди секторът да е възникнал (Кабакчиева, 1998 г.), и това го характеризира и да днес.

През годините тези два фактора създават солиден местен дискурс, който до голяма степен формира самосъзнанието на неправителствения сектор. Както се казва малко по-рано, фактът, че този дискурс води началото си от Запада (или Севера, както по-често се наричат развитите страни), където третият сектор е по-видим и че той най-вече насърчава развитието на определени граждански организации, а не осмисляне на реалността, създава определен набор от изследователски въпроси и дилеми. Някои от най-оживените дебати през годините са свързани с въпроси като: Българският неправителствен сектор местно явление ли е или е привнесен, за да обслужва интересите на чуждестранни донори? Можем ли да говорим за сектор изобщо – какви са характеристиките и границите му, какви организации са част от него и кои не са? А какво да кажем за читалищата? Основна ли е ролята на НПО за гражданското общество или има други събития, които са по-важни? Развитието на НПО означава ли развитие на гражданското общество? Какво се очаква да правят НПО – да си сътрудничат с държавата или да ѝ се противопоставят в периода на преход? Има още много въпроси, които запазват значението си и до днес, тъй като на тях не са, а и може би няма да бъдат намерени задоволителни отговори.

Това ли е всъщност най-важният набор от въпроси, на които трябва да отговорят изследванията на неправителствения сектор? Трудно е да се прецени, но е сигурно, че тази „структуралистична“ или „секторна“ гледна точка не е единствената, която интересува донорите, другите сектори и скептичната общественост в България. Появява се и друга група въпроси – тя не се върти около това какво са НПО, а какво правят и постигат те („перспективата на развитието“). Този аспект на НПО си има своя собствена богата традиция, която, макар и често упреждавана от изследователи и активисти от

**Таблица 1.1 „Секторен“ срещу „развоен“ подход в изследванията на Третия сектор**

<b>„Секторен“ подход</b>	<b>„Развоен“ подход</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Води началото си от реалността и опита на Севера</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Води началото си от реалността и опита на Юга</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основните термини, които се използват за организациите са „доброволни“ и „нестопански“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основният термин, който се използва е “неправителствени организации” за всички организации по веригата на предоставянето на помощ</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основните изследователски въпроси са свързани с теоретични обяснения за съществуването на третия сектор</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основните изследователски въпроси са свързани с растежа и еволюцията на НПО в работата им за развитието и предоставянето на хуманитарна помощ</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Въпросите на политиките засягат реалността „у дома“, например нарастването на броя на сключените договори на НПО с държавата</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Въпросите на политиките засягат отношенията на НПО с донори и държави</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Фокус върху самите организации и идеята за „сектор“ като отделна изследователска тема</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Фокус върху НПО като един от многото изгради в сферата на развитието (заедно с държавата, бизнеса и т.н.)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основно внимание върху предоставянето на услуги и социалните организации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основно внимание върху организациите, занимаващи се със застъпничество и социална промяна</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Акцент върху организационната структура и управленските въпроси</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Акцент върху действията в общността и социалната промяна</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Тези изследвания се появяват в отделни специализирани списания – „<i>Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly</i>“, „<i>Voluntas</i>“, „<i>Nonprofit Management and Leadership</i>“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Тези изследвания се появяват в списания за общо развитие – „<i>World Development</i>“, „<i>Journal of International Development</i>“</li> </ul>

(Източници: на базата на Луис, Д., 1999 г., стр. 1-9)

Севера, почива не върху реалността на гражданското общество на Севера, а върху реалността на Юга (развиващия се свят).

Двата подхода в изследванията на НПО са наречени „паралелните вселени на изследванията на третия сектор“ (Луис, 1999 г.), които са развили свои отличителни черти и отдавна съществуват като независими една от друга, без да се търсят допирни точки или обмен помежду им. Някои от тези характеристики са обобщени в таблица 1.1.

Нашите изследвания показват, че макар и двата подхода да са застъпени в литературата за българския неправителствен сектор, изследователската общност като че ли не

зачита толкова гледна точка за развитие най-вече поради две причини. Според нас първата е ограниченият достъп до тази изследователска гледна точка и до свързаната с нея литература. Освен това, за разлика от другата, тя не е специално насърчавана чрез проекти и инициативи. Втората (която всъщност е породила първата) е свързана с общото нежелание на изготвящите политики и на активистите да търсят решения за българските проблеми в развиващия се свят.

Поради практическия си и научен опит в сферата на развитието ние отдавна съзнаваме значението на опита на Юга. Макар и да изглежда парадоксално причисляването на





България към развиващите се страни, когато тя очаква да се присъедини към ЕС след няколко години, трудно може да се оспори отнасянето ѝ към подпомаганите страни и към тези с население с ниски доходи. Това поставя България в контекста на развитието, но на различно ниво от традиционния „трети свят“. Тук трябва да се спомене също, че през последното десетилетие мисленето за развитие надхвърля идеята, че бедността, конфликтите и унищожаването на околната среда са проблеми на бедните страни и че е нужно само тяхното „развитие“. Нашите собствени изследвания могат да извлекат огромна полза от това.

Разполагайки българския неправителствен сектор в контекста на развитието, ние се надяваме да предоставим различни, може би по-конструктивни отговори на някои въпроси, очаквания и критики към неправителствения сектор, повдигани често от донори, активисти и правещи политики в България. Ще разгледаме тези въпроси подробно в раздел 1.3, а тук само ще споменем основните понятия, около които гравитира нашият изследователски подход:

**Развитие** – разбираемо като целенасочено и организирано усилие за постигане на „положителна промяна“ в смисъл на набор от цели за развитие (въпросът „какво“);

**Обществена политика** – разбираема като средство и процес на постоянно дефиниране и предефиниране на дългосрочните цели за развитие и постигането им (въпросът „как“);

**Неправителствен сектор** – разбран като един от участниците с все по-засилваща се роля и отговорност за изготвянето, прилагането и оценяването на обществената политика за развитие (въпросът „кой“).

От това произтичат и нашите изследователски цели – да допринесем за по-широкото използване на различни парадигми за развитие при отразяването на ролята и постиженията на неправителствения сектор и за тяхното концептуализиране.

## 1.1.2 Контекстът на проекта

Настоящата книга е крайният резултат от дълъг и сложен процес, целящ не само изследването на неправителствения сектор, но и насърчаването на дискусии и изграждането на умения за осмисляне и изследване в самия сектор. Тази цел предопределя две групи основни измерения на изследователския ни подход – участие и изграждане на капацитет.

**Участието** е реализирано по два начина – инструментално и по същество. То се изразява във включване в процеса на изследване посредством набор от дейности, описани по-долу – като се започне с установяването на финансово и управленско партньорство между група от НПО, които проявяват интерес към процеса на преглед и по-общо към непрекъснато действено изследване и стратегически дискусии за развитието на неправителствения сектор, и се свърши с участието на различни заинтересовани страни като критични читатели, които ни помагат да усъвършенстваме този вариант преди публикуването му. Отново чрез принципа на участие ние целим включването на различните гласове от предишни сродни изследвания – усилие, което рядко е привличало вниманието на местните публикации, занимаващи се с неправителствения сектор. Освен това си поставяме за цел използването на същинско или качествено измерение на участието – създава се пространство и култура, в които могат да се появят овластяването и чувството за принадлежност. Както ще видим в последния параграф на този раздел, тези намерения са реализирани в различна степен.

**Изграждането на капацитет** също е разглеждано в два аспекта – по-общ, който се отнася до капацитета за „осмисляне“ на сектора и по-тесен, който се фокусира върху група от 9 млади професионалисти от НПО, които са обучават и подкрепят при извършването на този преглед. Първият аспект

включва много изследователски техники, които дават възможност на участниците в изследването да осмислят собствения си опит и да го споделят с други колеги или представители на други сектори. Някои части от настоящия доклад целят пряко усъвършенстване на този капацитет (по-подробното представяне на някои теории в концептуалната рамка, някои от приложенията и т.н.). Вторият аспект е опит да се концептуализират и предложат мненията за миналото и бъдещето на сектора на „второто поколение“ активисти на НПО в България. Тази амбиция се реализирана само от части.

Двете характеристики на нашия изследователски подход, описани по-горе, изискват сложен набор от дейности, посредством които те могат да бъдат операционализирани. Тези дейности включват:

### ***Създаване на финансово и управленско партньорство***

Изследването не би могло да се осъществи без подкрепата на НПО сектора в страната. ФРГИ се изправя пред предизвикателството да търси партньори, които да подкрепят изследователския процес – не само финансово, но и управленски. В подготвителния етап на изследването ФРГИ се свързва с различни организации, които от една страна се интересуват от резултатите, а от друга страна проявяват желание да подпомогнат това начинание, за да се навакса липсата на актуална и надеждна база данни за сектора. Подобно изследване увеличава стратегическия капацитет на сектора, но и неговата видимост по отношение на останалите сектори и хората като цяло. След дълъг процес на преговори ФРГИ успява да създаде рамка за финансово и управленско партньорство с две български НПО – СЕГА и ФПББ. Изследването се подкрепя и от Института за устойчиви общности, Програма Демократична мрежа II, като основната фаза от изследването съвпа-

да с фазата, в която Демократична мрежа се оттегля от България.

### ***Обучение и включване на екип от млади професионалисти в НПО***

Девет млади практики от НПО се включват в изследователския екип и преминават пълно обучение в процеса на изготвяне на прегледа на неправителствения сектор. Те са поканени от ФРГИ като професионалисти, консултанти на различни проекти, натрупали опит в други изследователски дейности на НПО или са показали силни аналитични умения. Екипът преминава през четири обучителни модула:

1. Встъпителен модул – общ преглед на идеите за развитие на НПО и изследвания на НПО;
2. Модул „Писмена работа“ – подготовка за кабинетно изследване;
3. Модул „Работа с хора“ – подготовка за теренно проучване;
4. Модул „Обработка на данни“ – модул за уеднаквяване на стила като подготовка за обработката на събрани по време на теренно проучване устни разкази.

Обучителният процес се състои от обучителни сесии и индивидуална и групова практика. Той се ръководи от главния консултант и автор на заключителния доклад. Всеки от обучителните модули се провежда на съответния етап на изготвяне на прегледа. Съставен и проведен теоретично и практически, обучителният процес изгражда сериозни умения у младите изследователи, които могат да бъдат предлагани за нуждите и целите на бъдещи изследвания на неправителствения сектор.

Самият преглед извлича полза от така сформирания изследователски екип, като събира и провокира новаторски гледни точки към българския неправителствен сектор. Така темата на изследването се разглежда непредубедено и дава като резултат нова, нетрадиционна и несхоластична гледна точка към развитието на сектора.

### **Подбор на групата на съветниците**

Групата на съветниците се формира, за да дава напътствия и обратна връзка по време на изследването. В групата на съветниците участват 16 представители на водещи български и международни НПО и донорски организации. Борд на групата на съветниците са изпълнителните директори на трите партньорски организации – Илияна Николова (ФРГИ), Виктор Джоргов (СЕГА) и Елица Баракова (ФПББ). Членовете на групата на съветниците оказват подкрепа през целия процес в следните области:

- Да разпространяват информация за изследването чрез своите контакти и мрежи.
- Да създават добра среда за провеждане на изследването и консултативния процес.
- Да съветват екипа за методологията, за инструментариума, за обсега на изследването и т.н.
- Да дават препоръки и съвети на екипа след изготвянето на междинния и крайния доклад.

Пет от членовете на групата на съветниците са избрани да дават обратна връзка и препоръки за междинния и крайния доклад. Поради състава на изследователския екип (Половината от тях не владеят български.), предварително заложеният план за консултиране на междинните резултати от изследването не се осъществява. Въпреки това изследователският екип използва консултантската подкрепа на тези членове на групата, за които българският е роден език.

### **Подбор на референтна група**

Голям брой от представителите на различните заинтересовани страни – НПО, правителствени институции, местна власт, медии и фирми, са поканени доброволно да се присъединят към референтната група. Тяхната задача е да участвуват активно на различните етапи от разработката на прегледа, като се започне от етапа на планиране и съ-

биране на вече публикуваната литература по въпроса до критичен прочит на окончателните варианти на текста. На референтната група се разчита за подкрепа по време на теренната работа и при разпространението на прегледа. Най-общо, от тази група се очаква да послужи за връзка на изследователския екип с общността на НПО и контекста, и тя изпълнява своето предназначение.

### **Публикации и разпространение**

Докладът от прегледа е изготвен и разпространен на хартия и в електронен вид. Разпространението е осъществено чрез две основни събития (едно в столицата и едно – извън нея). С подкрепата на съвещателната и референтната група той е разпространен в основни неправителствени и обществени центрове и публикуван на интернет-страницата на ФРГИ.

Тази организация на изпълнението носи както голямо удовлетворение, така и много предизвикателства. Ето някои от поуките:

- Такива процеси допринасят за развитието на инфраструктурата на научаването в неправителствения сектор като система от събития и процедури, които дават възможност за създаване, обмен и съхранение на съответни знания;
- Проекти като тези, които си поставят множество цели, се опитват да придадат еднакво значение на процеса и продукта, но те не могат да избягат от конфликта помежду им и в крайна сметка изместват приоритета си от процеса (който първоначално получава значително внимание) върху продукта (който накрая отнема цялата енергия);
- Ангажираност към систематично изследване на неправителствения сектор се постига трудно, тъй като в този контекст проучванията се провеждат чрез краткосрочни индивидуални проекти, започнати най-вече поради външни за сектора интерес и стимули;
- Действените изследвания на базата на

участие са ценна идея, но все още са нови като явление за българския неправителствен сектор. Хората трудно се включват неформално, със свой открит принос и по собствена инициатива в различните неформални органи като групи на съветниците, референтни групи и др. Нивото на активност е ниско и за постигане на необходимото по-продуктивно равнище са нужни допълнителни управленски ресурси.

- Развитието и овластяването на младите изследователи да дефинират и следват собствен подход към проучването на неправителствения сектор представлява многогодишен процес, който не може да бъде завършен в рамките на един единствен 18-месечен проект. По

време на целия проект трябва да участват професионални изследователи, а процесът на учене на младите изследователи да се насърчава чрез практически задачи и без затрупване с трудни задания.

- Силно се препоръчва ясно разграничаване на звеното за управление от изследователското звено.

## 1.2

# Методика на изследването

*В параграфите по-долу изясняваме „новозародилата се“ методика на нашето изследване, която е резултат от включване на два елемента – участие и изграждане на капацитет. Накратко описваме методите на изследване и използваните инструменти.*

### 1.2.1 Процес на изготвяне

Екипът приема много отворен подход към изготвянето на методика на изследването, който не се основава на предварително определен избор, а се „заражда“ от обмена между теоретични познания и данни, натрупани през различни етапи. Наличието на екип от 10 изследователи създава лаборатория за оживени дебати и „открития“ в сферата на развитието, обществената политика и неправителствения сектор. Процесът е интелектуално стимулиращ, но и напрегнат поради необходимостта от голяма толерантност към съчетанието от неопределеност и несигурност. Основните резултати от тези дискусии са представени като концептуална рамка на прегледа в раздел 1.3.

Заедно с дефинирането на наученото (например, каква е мотивацията ни да се заемем с това изследване) посредством постоянни дискусии и обратна връзка, ние подготвяме и процес за определяне на онова, което другите искат да научат (например, защо биха чели нашето изследване), включващ съставянето на референтна и група на съветниците (понататък съответно РГ и СГ). Първата насока от РГ идва в резултат на най-общо първоначално проучване на информационните потребности на сектора с участието на 38 НПО

(26 от София и 12 от страната), 12 представители на донорите и двама университетски учени.

Заклученията от това проучване, свързани с познанията и използването на предишни изследвания върху българския неправителствен сектор не са особено насърчителни. Споменават се по-малко от 50 имена от всички видове публикации и под 50% от анкетиранияте посочват три или повече публикации. Допускаме, че дори и анкетиранияте да знаят за други публикации, най-вероятно те не ги използват в работата си, тъй като са дадени много малко примери за това. Трите основни причини за търсене и позоваване на научни публикации (по принцип) са: да се научи нещо повече за определена сфера и да се използва наученото за разработка на политика/стратегия или проект; да се научи за ролята и постиженията на неправителствения сектор; да се получи представа за по-голямата „картина“, да се дискутира и осмисля натрупаният практически опит. Трите основни причини да не се използват изследванията са: интернет-страниците са по-полезни, докато публикациите бързо остаряват; публикациите не предоставят информация за донорски програми и не дават полезна информация за активните НПО.

Тези резултати ни карат да преразгледаме очакванията си относно практическата приложимост на този тип изследвания и да изясним максимално точно какви информационни потребности трябва да посрещнем чрез проекта. Нашите заключения на този етап са, че действителните изследвания обслужват най-добре нуждите на донорите, но за повечето НПО пряката им употреба е ограничена. Някои хора със специални интереси към неправителствения сектор (университетски пре-

подаватели, консултанти, обучители) вероятно биха ги използвали най-добре, а това за нас е начин за непряко задоволяване на потребностите на неправителствения сектор.

Трите основни сфери, интересуващи анкетираните в рамките на това изследване, са:

- **Организационна устойчивост** – Какви източници и начини на финансиране използват НПО? Извършват ли стопанска дейност, имат ли подизпълнителски договори с правителството, собствени приходи (такси за услуги, членски внос)? Какви са идеите им за намаляване на зависимостта от външно финансиране и за засилване на устойчивостта им?
- **Постижения и слабости на неправителствения сектор** – Каква е **структурата** на неправителствения сектор (подсектори и предмет на дейност, нива, альянси, мрежи, географско разпределение)? Какви сфери не се покриват? Какви са силните страни и пропуските? Специализират ли се НПО в дейността си?
- **Междусекторни отношения** – Какви са **отношенията** на НПО с институциите в другите сектори? Как виждат институциите партньорството с НПО?

Споменава се доста сфери – „количествени“ измерения на сектора (какъв е мащабът му, кой какво прави), ниво на налично финансиране за НПО, възприемане на сектора. Значително по-ниско ниво на интерес е регистрирано към сфери като история на неправителствения сектор в България или към неговата операционна среда (последната все още е обект на сериозен интерес от страна на донорите).

На този етап трябва да сложим граници на изследването си и да направим важен избор. Решаваме да отговорим на нуждите за количествена информация за сектора с препратки към съществуващи информационни из-

точници (например, Националният статистически институт, централният регистър на НПО и т.н.) или към предишни проучвания (например, количествените проучвания на МБМД), тъй като целите и ресурсите ни не включват събирането на собствени количествени данни. За задоволяване на информационните потребности, свързани с някои динамични сфери, в които бързо настъпват промени (донорски програми за финансиране, правна и фискална среда и т.н.), се спираме на вариант за актуализиране на информацията в интернет-страницата на ФРГИ.

В крайна сметка определят се следните основни сфери на изследването, в които нашият преглед трябва да набави актуални данни и анализи:

Водещи принципи и допускания на различните сектори за българския „дневен ред за развитие“;

- Възприемане на ролите и отношенията на различни заинтересовани страни в процеса на развитие;
- Силни и слаби страни на неправителствения сектор в контекста на развитие;
- Ресурси на неправителствения сектор за изпълнение задачите за развитие;
- Бъдещи предизвикателства и възможности за устойчиво развитие на неправителствения сектор в България.

## 1.2.2 Изследователски методи

В изследването са използвани редица качествени методи.

### *Изчерпателен преглед на предишни изследвания*

Прави се преглед на повече от 234 публикации. В настоящия доклад се използват данни от предишни изследвания, когато те съответстват на темата.

**Таблица 1.2.1 Категории анкетируани (планирани)**

<b>ПЛАНИРАНИ:</b>	<b>Общо:</b>	Анкетируани чрез фокус групи:	Анкетируани чрез събеседване:
НПО	<b>90</b>	50	40
Неформални групи	<b>14</b>	7	7
Читалища	<b>6</b>	4	2
Донори	<b>15</b>	-	15
Местна власт	<b>15</b>	8	7
Правителство	<b>20</b>	-	20
Бизнес	<b>15</b>	8	7
Медии	<b>18</b>	10	8
<b>Общо:</b>	<b>193</b>	<b>87</b>	<b>106</b>

**Таблица 1.2.2 Категории анкетируани (изпълнение)**

<b>ИЗПЪЛНЕНИЕ:</b>	<b>Общо:</b>	Анкетируани чрез фокус групи:	Анкетируани чрез събеседване:
НПО	<b>90</b>	49	41
Неформални групи	<b>5</b>	2	3
Читалища	<b>6</b>	6	-
Донори	<b>12</b>	-	12
Местна власт	<b>12</b>	5	7
Правителство	<b>14</b>	-	14
Бизнес	<b>20</b>	10	10
Медии	<b>11</b>	2	9
<b>Общо:</b>	<b>170</b>	<b>74</b>	<b>96</b>

***Полу-структурирани индивидуални събеседвания***

Създава се произволна извадка от 193 институции, целяща баланс между различните интереси.

На практика 170 са анкетираните посредством събеседване или фокус групи, както следва (тук не е включен броят на структурираните семинари – за повече детайли виж приложение Д):

Независимо от интереса и ангажимента ни към неформалните групи, и половината от планираното не се осъществява – това не е неочаквано, но показва ограниченията на информационните ни мрежи. Участието на правителството, макар и добре изразено като цифри, също е доста слабо – факт, който

свидетелства както за дефицити във връзките на изследователската институция, така и за нивото на интерес към изследването.

Що се отнася до географския обхват, прегледът прави сериозно усилие да излезе извън столицата (Таблица 1.2.3), но не успява да стигне по-далеч от големите и малките градове поради оскъдната информация и липсата на контакти в селските райони.

Групата от анкетируани НПО е доста разнообразна по отношение на основния им предмет на дейност (Таблица 1.2.4.). Тя отразява общата структура на неправителствения сектор (най-голяма група НПО в сферата на образованието и културата) и специфичния интерес сферите за развитие (например, работа за борба с бедността).

**Таблица 1.2.3 Анкетирани според местонахождението**

	Общо:	НПО	Неформални групи	Читалища	Донори	Местна власт	Правителство	Бизнес	Медии
Място:	(96)	(5)	(7)	(12)	(12)	(14)	(20)	(11)	
Столица	68	26	1	1	9	1	14	6	10
Голям град	94	63	1	4	1	11	0	13	1
Град	10	7	0	2	0	0	0	1	0
Село	3	0	3	0	0	0	0	0	0
Международни	2	0	0	0	2	0	0	0	0

**Таблица 1.2.4 Анкетирани според основен предмет на дейност**

Социални проблеми и групи в неравностойно положение	27
Образование и култура	25
Развитие на гражданското общество	21
Деца	13
Околна среда	11
Етнически малцинства	9
Права на човека и законодателство	8
Младежи	8
Здравеопазване	6
Икономика	5
Изследвания	5
Жени	5
Децентрализация	2
Лобиране	2
Доброволци	2
Европейска интеграция	1
Туризм	1

**Фокус групи**

Организирант се 9 фокус групи със 74 участника в Бургас, Варна, Велико Търново, Плевен, Пловдив, София и Стара Загора. Целта на фокус групите е да се извлекат колективни гледни точки по едни и същи теми, които се засягат и при събеседванията и да се съберат изводи, извлечени от груповите дискусии. Трябва да се спомене, че много често фокус групите се възприемат като място за среща на активисти от неправителствения

сектор (съответно – различните заинтересовани страни в смесените групи), където могат да се обменят истински идеи и да се говори по горещи въпроси. В някои от градовете участниците се виждат за пръв път – така фокус групата се превръща и в средство за консолидиране на местната неправителствена общност.

**Структурирани семинари**

Организирант се 2 структурирани семина-





ра с 19 участника – представители на НПО. Те се провеждат във Варна и София със специалната цел да се изследва отношението на анкетираните към перспективите за устойчиво развитие на неправителствения сектор в България.

#### *Анализ на данните*

Гореспоменатите методи генерират голямо количество данни, които се записват и обработват. Цялата информация е на разположение на всеки член на изследователския екип за първоначален прочит. Следва сложен групов анализ за класифициране и тълкуване на данните. Всеки изследовател отговаря за подготовката на чернова на дадена глава от съответните основни сфери на прегледа.

#### *Писмено представяне*

Ръководителят на екипа прави заключителното представяне в писмена форма на изследването, след което то се обсъжда с всички други изследователи. Освен това ценна обратна информация и предложения за подобряване постъпва и от критични читатели. Всички те се включват в това издание на книгата.

# 1.3

## Концептуална рамка

*В тази глава описваме концептуалната рамка и критериите на нашето изследване. Започваме с мотивировка на избора за изследване на неправителствения сектор в контекста на развитието (накратко изложен в раздел 1.1.1.) и след това обясняваме избора на теории и идеи за развитието, обществената политика и неправителствения сектор.*

### 1.3.1 Контекст на развитие

Изследването на българския неправителствен сектор в контекста на развитието означава преместване на фокуса на изследване от самия сектор (неговото зараждане, определения, структура и т.н.) към по-широка сфера, която включва и междуинституционалните връзки, в чиито рамки секторът реализира специфичния си принос към дефинирането и постигането на развитие. Може да прозвучи очевидно, ако се каже, че всичко, което се прави в тази страна е в контекста на развитието. Още от времето на възстановяването на българската държава през 1878 г. винаги е имало грандиозни проекти за „модернизация“ и нацията винаги се насърчава да „догони“ развития свят. Независимо от това или може би точно затова бързо откриваме колко различни са определенията за развитие дори в нашия екип и се заемаме с изясняване на основните ни изходни позиции относно развитието. Уточняването на многобройните значения и на различните подходи към развитието би помогнало на нас, както и на работещите в тази сфера НПО, които понякога откриват с изненада, че помежду им няма много общи черти.

Различията между „структурния“ и „раз-

войния“ изследователски подход спрямо НПО са изложени накратко в раздел 1.1.1. Поради ограничения обем и специфичните цели на тази книга не е възможно да се добавят повече детайли по темата тук.

- Идеите и теориите за развитието не се отнасят единствено до развиващите се страни – те предлагат убедителна рамка за анализ и справяне с проблеми на местно и на световно равнище.
- Ролята на НПО в развитието се засилва в глобален план. Това не е ново за българските НПО, тъй като на тях са поверени огромни трансформационни задачи след 1989 г., а в същото време стимулът за работа на НПО се променя в сравнение с този от началото на прехода – от „политика“ към „политици“, от „демократизация“ към „развитие“.
- През последните почти 15 години обществената политика в България е доминирана от идеите за „преход“ и „промяна“, докато идеята за „развитие“ почти не влиза в употреба. Това води до преекспониране на уникалността на процеса тук и вследствие на това до неизползване на поуките и ресурсите на практиката за развитие и на този тип мислене по света.
- Серия основни въпроси и спорове, повдигнати по време на кабинетното ни изследване, подхождат повече на контекста за развитие. Някои от тях са: Какви трябва да са институционалните отношения между НПО и държавата? Какви са механизмите за отчетност на НПО, ако те нямат членове или не представляват никого? Как да се преодолее зависимостта на НПО от чуждестранни донори?

Изготвянето на концептуална рамка, основана на подхода за развитие към изследванията на неправителствения сектор, е предизвикателство за изследователския екип. Има множество възможности за избор между теории и изследователски инструменти, познати от предишни изследвания върху неправителствения сектор в България. Някои са много по-популярни от други и това създава известни очаквания относно крайните резултати. Консултациите ни с РГ разкриват известни несъответствия между това, за което те искат да прочетат и това, което нашият подход изисква като съдържание. Едно такова размиване е потребността ни да анализираме контекста, в който работят НПО, докато членовете на РГ (и по-късно събеседниците ни) не го смятат за важен и вследствие на това почти нямат какво да кажат по време на дискусиите. Трябва да се приеме, че една относително нова и непопулярна рамка (за практиците в неправителствения сектор в България) няма да бъде лесно и адекватно възприета във всички необходими сфери. Независимо от това продължаваме да преследваме целта си, вярвайки, че можем да допринесем за по-продуктивен и по-влиятелен дебат за НПО в контекста на развитието в България. Трябва да се извиним на онези, които ще сметнат останалата част от тази глава за прекалено академична, но преценката ни е, че една „млада“ рамка се нуждае от по-подробно описание на своите характеристики и контекст.

Концептуалната рамка е построена около три основни идеи – развитие, обществена политика и неправителствен сектор. В разделите по-долу ще ги опишем последователно.

### 1.3.2 Избор на теория за развитието

А.Томас (Алън и Томас, 2000, стр. 25) прави полезното разграничение между *заложено развитие* (спонтанен и несъзнателен процес

на развитие отвътре, например „историческо развитие“) и *съзнателно развитие* (съзнателна съзидателна дейност, основана на целенасочена политика и действия на държавата и агенциите за развитие). Последното значение на развитие се появява в първата половина на 19-ти век, за да се противопостави и да смекчи социалната дезинтеграция, причинена от необузданото „заложено развитие“ на капитализма. Съвременната доктрина на развитието се установява с отмяната на колониалната система като водеща идея за нововъзникващи нации след Втората световна война.

Преди да навлезем в дискусията относно различните теории, нека споменем онези, които отричат идеята за развитието като цяло. Разочаровани от несбъднатите първоначални обещания на развитието – да изкорени бедността, войната и страданието, голям брой постмодерни теоретици обявяват „края на развитието“ и дори оспорват фундаменталната му цел – да доведе до ‘положителна промяна’ в глобален мащаб. Те го обявяват за поредната „измама“, която позволява на индустриализирания Север да продължи да доминира над останалата част от света. Цялата идея за развитие става „развалина на фона на интелектуалния пейзаж“ (Сакс, 1992 г., стр.1).

Чеймбърс отговаря пряко на това предизвикателство, отбелязвайки, че когато сме изправени пред неяснота, несигурност и множество реалности, ние сме изкушени или да опростяваме, или да изпадаме в отчаяние. „Няма основание за песимизъм. Много неща могат да поникнат върху или от развалините. Миналите грешки, подобно на постиженията, допринасят за ученето в настоящето“ (Чеймбърс, 1997 г., стр. 9). В това вярва и нашият екип.

Трябва да отбележим, че дори ако се дистанцираме от този фундаментален спор относно целта и резултатите на развитието, идеите и теориите за него винаги са били и със сигурност ще продължат да бъдат обект на разгорещени спорове. Изборът между раз-

личните аргументи зависи най-вече от светогледа на изследователите, от тяхната ерудиция и професионален опит.

Една от класификациите на конкуриращите се мнения за развитието, която смятаме за полезна, е резюмирана в таблица 1.3. Тук основните теории се различават по начина, по който разглеждат отношенията между развитието и капитализма – развитие *на, паралелно с* или *срещу* капитализма (Алън и Томас, 2000 г., стр. 26).

Дори един бегъл поглед на таблица 1.3 може да ни насочи към структуралистичните теории за развитието, ако искаме да направим преглед на българския опит след Втората световна война. Тогава държавата е основният агент на развитието и го постига с планирани и контролирани промени в икономическата и социалната структура. Независимо колко интересен е за нас и за изследванията на развитието като академична дисциплина анализът на постиженията и неуспехите на структуралистичния подход за развитието в България и другите страни в Централна и Източна Европа (ЦИЕ), такъв никога не е правен. Истинските преживявания на народите по време на комунистическите режими в бившия Съветски блок не са нито добре документирани, нито изследвани. Комунистическата система проявява крайно неodobрение към каквито и да било критични оценки на политиките си вътре в страната, а и не позволява на външни лица да отразяват свои гледни точки. Така множество уникални преживявания на развитието не са изречени по подходящ начин и като че ли не съставляват неизменна част от съвременния дискурс за развитие.

Това, което може да се заяви без съмнение обаче е, че структурализмът вече е в немилост – в световен план и в още по-голяма степен на местно равнище. Структуралистичното развитие в България се оказва в дълбока криза и така компрометира способността си да доведе до развитие. Усещането, формулирано най-точно в думите на Хен-

ри Кисинджър през 1989 г.: „Между капитализма и социализма имаше война и капитализмът победи!“ все още е актуално и днес. Идеите за развитие, които приличат на структуралистично наследство от миналото, се отхвърлят с лека ръка от изготвящите политики и от активистите от целия политически спектър. На по-дълбоки нива обаче нещата се развиват по друг начин. Маркар и изоставено, структуралистичното наследство все още може да бъде разпознато в съществуващите социални очаквания. То притеснява съвременните поддръжници на идеята за развитие с прояви на етатизъм, пасивност и егалитаризъм.

През 90-те години парадигмата за развитие за България и останалата част от комунистическия свят се променя рязко. Тази промяна е уловена най-добре от друга влиятелна фигура – Ф. Фукуяма (1992 г.). Той твърди, че комбинацията от либерална демокрация и пазарна икономика представлява единствената жизнеспособна основа на съвременното човешко общество. След период на политически маневри и амбиции за реставрация от страна на бившия политически елит през 1997 г. България подписва първото си споразумение с Международен валутен фонд (МВФ) и така приема неолибералния дневен ред на развитие с основните му императиви: либерализация, стабилизация, гецентрализация/ приватизация (Фридман, 2000 г.; Стиглиц, 2002 г.). В крайните си форми неолиберализмът смята *заложеното* развитие на капитализма за достатъчно за решаване на проблемите на световното развитие, защото богатството, генерирано чрез него, естествено ще достигне до онези, които изостават, без да се налагат специални пререзределителни усилия от страна на която и да е агенция. По-меките версии дават възможност за известна намеса, която да смекчи неуспехите на пазара. Изглежда ортодоксалната гледна точка, оспорена от източноазиатската финансова криза от 1997-1998 г., постепенно отстъпва на по-меката позиция, поне в най-го-

Таблица 1.3 Гледни точки за развитието

	<i>Развитие на капитализма</i>	<i>Развитие паралелно с капитализма</i>		<i>Развитие срещу капитализма</i>		<i>Отхвърляне на развитието</i>
	<b>НЕОЛИБЕРАЛИЗЪМ</b>	<b>ИНТЕРВЕНЦИОНИЗЪМ</b>		<b>СТРУКТУРАЛИЗЪМ</b>	<b>"АЛТЕРНАТИВНО" РАЗВИТИЕ (АКЦЕНТ ВЪРХУ ЧОВЕКА)</b>	<b>"ПОСТ-РАЗВИТИЕ"</b>
		<i>"Пазарна ефективност"</i>	<i>"Управление на пазара"</i>			
<b>Визия:</b> <b>Желаното състояние на "развитие"</b>	Либерален капитализъм (съвременно индустриално общество и либерална демокрация)	(постигане на основни социални/екологични цели)		Съвременно индустриално общество (но не капитализъм)	Всички хора и групи реализират потенциала си	"Развитието" не е желателно
<b>Теория на социалната промяна</b>	Вътрешна динамика на капитализма	Нужда да се премахнат "барьерите" пред модернизацията	Промяната може да бъде съзнателно насочвана	Междукласова борба (и групи интереси)	Неясно	Неясно
<b>Роля на "развитието"</b>	Заложени в капитализма процеси	Да се "коригират" деформациите и недостатъците на (капиталистическия) прогрес"		Цялостно планиране/трансформация на обществото	Процес на индивидуално и групово овластяване	"Измама", която укрепва хегемонията на САЩ
<b>Агенти на развитието</b>	Отделните предприемачи	Агенции за развитие или "движещите сили" на развитието (държави, НПО, международни организации)		Колективни действия (по принцип чрез държавата)	Индивиди и социални движения	Агенции за развитие

Източник: Алън Т. и Томас А., 2000 г., стр. 43

лемите агенции за развитие като Световната банка (СБ) и в по-малка степен МВФ.

За нас не е трудно да свържем съвременните развойни практики в България с модела за намеса. Международната безвъзмездна помощ и „интервенции“ оформят до голяма степен институционалния пейзаж в страната във всички сектори: правителство, икономика и гражданско общество. Нашият анализ на тази ситуация е представен в раздел 2.1. Сега само ще споменем, че моделът на „либерална демокрация плюс пазарна икономика“ (често свеждан до присъединяването на България към ЕС) се приема като крайна цел на развитието и от правителствата, и от НПО. По-просветените сред тях виждат в това само най-доброто сред наличните, но не и идеалното средство за постигане на истинските цели на развитието като производителност, просперитет и добруване на всички хора в страната.

Следователно, теоретиците и изготвящите политики стигат до заключението, че ако либералният капитализъм се приеме за доминиращ модел на социална организация, развитието трябва да се концентрира върху предоставянето на помощ за проблемите, породени от него, а не върху търсенето на алтернативни модели на „третия път“. Смята се, че се запазва важността на търсенето на алтернатива, но все още няма агенция за развитие, която да е изцяло посветена на това.

Както се вижда от таблица 1.3, има и група идеи, наречени „алтернативно“ развитие или развитие, което поставя в центъра човека, макар и на тях да са посветени само „по-малките“ агенции. Тези идеи стават популярни през 90-те години и не са чужди и на българската практика на развитието, най-вече чрез работата на някои чуждестранни агенции като Програма за развитие на ООН (ПРООН), Холандска агенция за сътрудничество и развитие (Новиб.) и на техните местни партньори. Тези идеи привличат вниманието на нашия екип и ни мотивират да научим повече за тях, да ги приложим в нашия кон-

текст и да се опитаме да ги разгласим.

Преди да направим преглед на част от подробностите на „алтернативната“ концепция за развитието, трябва да посочим едно особено явление, произтичащо пряко от посткомунистическия контекст. Идеите и дискурсите за развитие с акцент върху човека като че ли произтичат от два съвсем различни източника. Единият е международната развойна практика и идеи (откъдето нашият екип установява, че те наистина произтичат). В този случай те се смятат за прогресивни и вдъхновяващи. Другият източник е собственото ни комунистическо наследство, в което идеите за развитие с акцент върху човека, за социална справедливост, равенство и т.н. са основни за комунистическата развойна доктрина, дори като чисто лицемерие. Тълкувана по този начин, концепцията за „алтернативно“ развитие лесно провокира отрицателна реакция на базата на очевидно сходство с идеологията от миналото и може да се разглежда като реакционна, носталгична и търсеца реставрация на „доброто старо време“. Осъзнаваме изложения проблем посредством практическия си опит в социалното развитие – като активисти за равенство между половете, за правата на малцинствата, като модератори в общностите и т.н. Това ни дава увереност, че интелигентното преодоляване на индоктринирането от миналото е трудно, но не и невъзможна задача.

Разглеждайки генезиса на идеите за „алтернативно“ развитие, разбираме, че те се зараждат от нарастващите критики към практиките на най-могъщите развойни институции – СБ, МВФ, ООН, по-късно Световната търговска организация (СТО) и т.н. Поддръжниците на „алтернативното“ развитие (например: Кортен, 1995 г.; Чеймбърс, 1997 г.; Каплан, 1999 г.) горещо оспорват основните догми на глобалните развойни институции – само икономическият ръст е универсалното решение на проблемите на слабото развитие навсякъде по земята. „Инжек-

тирането“ на растеж в получените независимост страни от Третия свят е основната стратегия за развитие през 60-те, 70-те и 80-те години. Този тип интервенция е трансформиран в политики за структурни промени, които се опитват да коригират

несъвършенствата на развитието, базирано на икономическия ръст. Основният проблем е в липсата на „добро управление“, което би предотвратило корупцията и неефективността на ръководените от правителствата модернизационни проекти. Вместо да подкрепя

**Таблица 1.4 Конкурентни визии за развитието**

<b>Фокусирана върху икономическия растеж Хората в служба на икономиката</b>		<b>Фокусирана върху човека Икономиката в служба на хората</b>		
	<b>Конвенционална</b>	<b>Растеж + справедливост</b>		
		<i>Основни човешки потребности</i>	<i>Развитие на човешките ресурси</i>	
<b>Теория на бедността</b>	Неадекватните капиталови инвестиции водят до неадекватен икономически растеж	Няма	Неадекватно развити човешки ресурси	Концентрация и злоупотреба с власт и ресурси
<b>Действия за намаляване на бедността</b>	"Пропускане" на блага	Действия за подобряване на благосъстоянието	Развитие на човешките ресурси	Овластяване чрез организиране и контролиране на ресурсите
<b>Предпочитана стратегия</b>	Икономически растеж, обусловен от експорта	Допълващи услуги		Основана на справедливостта трансформация на ценности и институции
<b>Секторен фокус</b>	Индустрия	Услуги		Земеделие, индустрия
<b>Предлагано участие на хората като:</b>	Работници и потребители	Съпроизводители		Носители на политическа и икономическа власт
<b>Пазарен фокус</b>	Заможни чужденци			Потребителски нужди на самоиздържащите се и на маргиналите
<b>Околна среда/ екология</b>	Неограничен източник на безплатни материални ресурси и натрупване на излишъци			Ограничени обновяващи се ресурси
<b>Икономически принципи</b>	Относителни ползи (свободна търговия) взаимна зависимост, Специализация, Икономика на мащаба			Самостоятелна диверсификация Икономика на общността
<b>Глобални връзки</b>	Обмен на стоки и пари			Споделяне на информация/технология
<b>Динамични тенденции</b>	Концентрация на контрол върху ресурсите и на политическо влияние от страна на институциите на транснационалния капитал Невъзможност на правителствата да регулират националните и местните икономики Упадък на общността и влошаване състоянието на околната среда Нестабилни икономики в местен и международен план, подложени на силни трусове			Разпределена власт и ползи Силен местен контрол и отчетност Общностна и екологична регенерация Адаптивни местни икономики, които разчитат на себе си в една взаимосвързана, но стабилна глобална система

Източник: Кортен, 1995 г., стр. 174-175

ръста посредством големи инфраструктурни проекти, СБ започва да се концентрира върху развитието на капацитета на икономическите и социалните институции и да се стреми към намаляване на разходите им. Те се опитват да „свият сферата на действие на държавата“, разрушавайки социалната държава и заменяйки базисни правителствени функции с пазарни механизми (Колер, 1995 г.). Основните характеристики на този подход към развитието и неговата алтернатива са представени в таблица 1.4.

През 90-те години се появява повсеместно неудовлетворение от резултатите на „конвенционалните“ интервенции за развитие, тъй като те не успяват да решат проблемите на бедността в развиващия се свят. Гледната точка, основана на икономически растеж се оказва недостатъчна. Това принуждава глобалните агенции за развитие да „включат човека в сметката“, създавайки по този начин подхода „растеж + справедливост“. ПРООН става пионер с идеята си за човешкото развитие като процес на разширяване на възможностите за избор (ПРООН, 1990 г.). СБ заявява, че „хората са и средството, и целта на развитието“ (СБ, 1997 г.). Много наблюдатели смятат, че този подход не е достатъчен – Стиглиц го нарече ефекта „пропускане на блага плюс“, при който основното внимание все още е насочено към икономическия растеж, но се взимат предвид и някои социални аспекти на разпределението и устойчивостта (Стиглиц, 2002 г.). Както е показано в таблицата по-горе, практиците и изследователите в сферата на развитието вече излизат с по-радикални идеи.

Кортен (1995 г.) посочва, че има сериозни спорове около развитието и постиженията му през 20 век. Той предлага визия за развитието с акцент върху човека в разрез с доминиращата визия, фокусирана върху икономическия растеж и приписвана на СБ (виж таблица 1.4 по-горе), като основният ориентир е икономическата справедливост, устойчивостта на околната среда и политическото

включване. Според неговия анализ глобалната криза се състои от три фундаментални проблема – бедност, разрушаване на околната среда и общностно насилие (като постоянна дезинтеграция на социалната тъкан). Макар че всички признават тази криза, изглежда политиците и планиращите все още не осъзнават последиците ѝ. Те продължават да приравняват икономическия растеж с човешкия прогрес и вярват, че той дава решение. Тъй като вече въпросът е не в количествените измерения на икономическия растеж, а в това какъв вид е той, упорството ни да го поставяме пред всички други приоритети става наистина опасно и задълбочава глобалната криза вместо да я разрешава.


Сходни са и идеите, предложени от Чеймбърс (1997 г.). Той разглежда двете основни гледни точки за развитието и се опитва да очертае „трета идеология“, спира се на „нео-фабианската“ идеология, която дава на държавата основна пряка роля в развитието (от 70-те години и дори преди това), на неолибералната (рожда на 80-те години), а третата идеология се развива и формира през 80-те години (стр. 31). Докато първите две се занимават повече с „предметите“ (идеята на Кортен за „хората в служба на икономиката“), новата парадигма се занимава повече с хората и така прави подходите към развитието фундаментално различни:

<b>Предмети</b>	<b>Хора</b>
Отгоре надолу	Отдолу нагоре
Описание	Процес на учене
Измерване	Преценка
Стандартизация	Разнообразие/пъстрота

В новата парадигма развитието се разглежда не като линеен, а като адаптивен и повтаряем процес. Фокусът е върху ученето и промяната, а не върху изпълнението на определен план. Това развитие отговаря на търсенето отдолу, а не само на предписанията отгоре.

Хронологията на Чеймбърс, цитирана по-горе, се позовава на различни периоди от вре-





ме, когато съответните парадигми доминират мислене и практика за развитие. Това не означава, че те изчезват напълно, когато престават да играят водеща роля. Точно обратното – идеите и подходите продължават да съществуват и да създават различни конфигурации помежду си. Колер (1995 г.) дори смята, че структурализмът и неолиберализмът се сближават, като първият вече обръща внимание на пазарната ефективност, а вторият не проповядва само „пазарни механизми“, а „подходи, които не са враждебни за пазара“.

Този дебат ни се стори много подходящ в нашия контекст. Както ще покажем в част 2.1, той има отношение към въпроса за крайните цели на развитието според разбиранята на различните действащи лица на арената на развитието в България и стратегиите, които те предлагат за постигането им. Разборът на различните гледни точки и изходни позиции за развитието е предизвикателна задача, която започва с изясняване на собственото ни предпочитание към развитието с акцент върху човека. Това определя и критериите, на които се основава този преглед.

### 1.3.3 Избор на теория за обществена политика

Изборът ни на теория за обществена политика се определя до голяма степен от избора на описаната по-горе теория за развитието. Отново формираме позицията си като гледна точка на „малцинството“ – т.е. тя е доста неконвенционална на фона на съществуващата литература за обществена политика. Насочваме се предимно към обществената политика за развитие, но не само социална и икономическа – и да я третираме като непрекъснат процес, който включва не само правителството, но и множество други институции (например: международни и местни агенции за развитие, НПО, неформални граждански групи и политически движения). Така, за изследването об-

ществената политика е арена, на която заинтересованите страни с противоположни интереси са обвързани с институционални връзки, за да се конкурират, координират и да си сътрудничат за изготвяне и преработка на политика и действия за развитие.

Макар и разбирането за „*обществената политика като процес*“ като резултат от взаимодействието на идеи и агенции да става все по-разпространено, то все още е в сянката на схващането за „*обществената политика като предписание*“ (Уитс, 2000 г.). Рационалистичният подход към обществената политика разглежда правителството като единствената агенция, която легитимно може да твърди, че работи за общественото благо и следователно е натоварена с изготвянето на обществената политика. Този подход се концентрира върху анализа и оценката на действията на правителството за „предписване“ на отговор на въпроса „какво трябва да направи правителството“ във всяка една ситуация. Предписващият подход се подсилва в миналото от международни организации за помощ като СБ и МВФ. Те разчитат на експерти, които да извлекат модели и работни практики и да предоставят „универсално приложими“ решения в различен контекст. След това тези решения се договарят, или по-скоро налагат, на правителствата на страните, получили помощта.

Този предписващ подход, който почива на разбирането, че експертните решения могат да се налагат в местния контекст и правителствата трябва да имат водеща роля в процеса, става обект на критики от различни страни през последните десет години. За нас е неразумно да се разглежда правителството като единствен агент на развитие. Това заключение почива и на емпиричния ни опит в периода на централизирана планова икономика и на изобилието от критики към идеята за „великодушната държава“, която действа в името на „обществения интерес“ на национално (виж Център за икономическо развитие (ЦИР), Институт за пазарна ико-

номика (ИПИ) и международно равнище (СБ, 1988 г.). Някои от аспектите на неолибералната критика включват следните коментари (Уитс, 2000 г.):

- „Общественият интерес“ трудно може да се определи и често той се свежда всъщност до интереса на политици, бюрократи и могъщи лобита; по-адекватно е да го наричаме „частния интерес“ на държавата;
- Държавата е неефективна – бюрократите използват монопола си върху информацията и услугите, за да увеличават бюджетите си, властта си и служебните си привилегии;
- Държавата винаги демонстрира тенденцията да се разраства повече, отколкото искат гражданите;
- Държавата е разточителна заради държавните служители, които постоянно търсят начини за извличане на изгода – те преследват възможностите за допълнителни приходи, създадени от държавните наредби.

Неолибералните критици поставят под въпрос идеята, че развитието трябва да се ръководи от правителството и заявяват, че частни агенти – лица, които преследват лични интереси на пазара, имат възможност да насърчават по-ефикасно (икономическото) развитие. Според тези модели държавната намеса трябва да се сведе до минимум („свиване сферата на действие на държавата“), за да се даде възможност на пазарните институции да функционират адекватно и следователно обществените институции трябва да се оценяват според степенята, до която разширяват обхвата на пазарите.

Макар че моделите на „частния интерес“ предоставят важни аргументи срещу предписващия подход към обществената политика, те все пак са по-тесни от рамката за „процеса“, която дава възможност да се предположи, че обществените институции могат да, а могат и да не действат в името на общественото благо, както и да се разгле-

да подробно ситуацията в определен контекст (Уитс, 2000 г.). Като не отрича ролята на държавата като цяло, „процесуалният“ подход признава важния принос на критиката на пазарната „ортодоксалност“, която заявява, че пазарите никога не са „свободни“ и тяхната регулация е важна за всички и особено за по-уязвимите участници (Шумахер, 1973 г.; Сен, 1989 г.).

Нашият преглед на различните гледни точки относно обществената политика показва, как те се променят с годините по отношение на два основни въпроса – кой трябва да изготвя обществената политика (само правителството или всички заинтересовани страни?) и до какво в крайна сметка трябва да води тази политика (до укрепване на държавата или на пазара?). Явно прекаленото разчитане на правителството през 60-те и 70-те години е отстъпило на прекаленото уповаване на пазарите през 80-те години, което, от своя страна, става обект на критика през 90-те години и след 2000 г. отново се търси „трети начин“.

Дискусията по-горе изглежда много близка до нашата ситуация, тъй като ние започваме взаимодействието си с международните институции за развитие в средата на 90-те години, когато подходите им вече се променят и вместо да се фокусират само върху правителствата или само върху пазарите, те приемат вече по-включващ подход към обществената политика – консултативните процеси и участието присъстват често като термини в документите им. Новоприетият фокус върху НПО и гражданското общество оказва голямо въздействие върху идеите за ролите на всички заинтересовани страни в развитието в България.

Гледната точка за участие в обществената политика се разглежда в България като естествен резултат от демократизацията. Много изследователи и активисти обръщат внимание на различните сфери на обществената политика, в които си взаимодействат всички фактори на развитието. Това се прави през раз-

лични призми – местно развитие (Дайнов, 2001 г.), правната среда, свързана със застъпничеството (фондация „Обща кауза“, 2001), граждански контрол върху държавните дейности и институции (асоциация „Аксес“, 1999 г.), въздействието на НПО върху икономическото развитие (Жечева и др., 2002 г.) и т.н.

Ще обсъдим тези сфери по-детайлно в раздели 2.1 и 2.2 където се опитваме да установим, как се изготвя обществената политика в България и каква е ролята на НПО в нея.

### 1.3.4 Избор на теория за неправителствения сектор

Както се дефинира от заинтересованите страни по този преглед, основното, което ни интересува, е неправителственият сектор в България, но се налага да започнем с кратък преглед на идеята за гражданско общество и връзката му с идеята за НПО, или „третия сектор“. Откриваме, че съществува широк консенсус относно естеството на гражданското общество – „разнообразен набор от институции в пространството между държавата и пазара“ (Саламон, 1992 г.; Дайнов и др., 1997 г.; Робинсън и др., 2000 г.). В много по-малка степен съществува съгласие относно вида институции в и извън това пространство – някои включват в гражданското общество семейства (Робинсън), други ги изключват (Дайнов). Някои от институци-

ите теоретично попадат там, но на практика са изключени от изследванията – поради естеството на своята организация и функция, например църкви и политически партии (Сивков, 1997 г.; Саламон и Анхайер, 1999 г.) или поради целите, които си поставят, например организации, които се опитват да върнат смъртното наказание (Кародърс, 1999 г.).

След акцентирането първо върху общественения сектор (през 60-те и 70-те години) и след това (през 80-те години) – върху частния сектор, теоретиците и стратегите на развитието през 90-те години признават ролята на гражданското общество. Освен това се стига до заключението, че трите сектора имат различни роли, свои характерни силни страни и слабости и могат да предложат различни решения на проблемите на развитието – следователно, не е правилно да се засилва един за сметка на друг (СБ, 1997 г.). В същото време се признава, че съществува многообразие от институционални форми и че границите на секторите не винаги могат да останат ясно очертани (Фигура 1.1).

Приема се, че неправителственият сектор е „загнезден“ в гражданското общество, но не е негов заместител. Често той се смята за най-важния му представител в сферата на обществената политика за развитие.

Преди да пренесем дискусията в неправителствения сектор, трябва да осмислим терминологията. Секторът има три основни имена – неправителствен, нестопански и доброволчески, или граждански. Всички те се

**Фигура 1.1** Три обществени сектора



използват като взаимозаменяеми и всички еднакво отговарят на определението за институциите, които съставляват сектора (Саламон и Анхайер, 1999 г.; подобно и Николов, 1996 г. и Димитров, 1998 г.):

- Организиран, т.е. притежават някакво институционално битие;
- Частни, т.е. институционално отделни от правителството;
- Не разпределящи печалба, т.е. не връщат евентуална генерирана печалба на собствениците си;
- Самоуправляващи се, т.е. контролиращи собствените си дейности;
- Доброволчески, т.е. с разумна степен на доброволно участие.

Както отбелязват изследователите, в България изборът на определен термин в този контекст може да бъде спонтанен, но не и случаен (Димитров, 1998 г.). Не може да се определи количествено употребата на кой термин преобладава, но когато секторът се разглежда от либерална гледна точка и в съчетание с местното (икономическо) развитие, той бива определян като „нестопански“. Ако се разглежда на национално ниво и във връзка с ролята му в обществената политика, по-често го наричат „неправителствен“. Терминът „доброволчески“ не е така популярен, но „граждански“ се използва често и носи идеята за натиск и действия на независимите граждани, докато „благотворителен“ води до асоциации за пряка помощ за хората в затруднено положение.

Нашият избор на термина НПО и неправителствен сектор е свързан с разграничението в таблица 1.1. В контекста на развитието тези организации се наричат „неправителствени“, за да се разграничат ясно от правителствените структури и инициативи в същата сфера. Макар че в ранните години на прехода този термин създава отрицателни реакции от страна правителствата, които го тълкуват като „противоправителствени“ (Яновски, 2002 г.), той като че ли се утановява твърдо.

Много български изследователи отбелязват, че историята на неправителствения сектор не започва през 1989 г., но признават, че „съвременните“ НПО са съвсем различни в начина, по който се организират и функционират по отношение на обществената политика. Благотворителните организации преди Освобождението са естествено ограничени от липсата на суверенна държава и са концентрирани върху образованието, културата и „националната идентичност“. Капиталистическото развитие между двете световни войни дава възможност за учредяването на многообразни организации, но общото разбиране за „секторите“ в обществото по онова време им отрежда отново една ограничена роля. Социалистическият режим проявява специален интерес към гражданските организации като основен инструмент за включване на социалните енергии в дейности със стриктно очертани идеологически граници (Гаврилова и Еленков, 1998 г.).

Откриваме, че когато дефинират и описват този сектор, изследователите постоянно свързват появянето му с доброволческата инициатива, гражданската активност, личностното развитие, самопомощта (Божиков и др., 1997 г.; Дайнов и др., 1997 г.). Последните създават имплицитни очаквания, а в някои случаи дори стандарт, че истинското НПО трябва да води началото си от някаква масова гражданска инициатива, да има членове и да представлява някого, пред когото да се отчита. Макар че разнообразието от организационни форми в сектора е прието и дори се приветства, описаният тип като че ли отразява най-добре идеала за гражданско общество. В действителност обаче това не е типът НПО, който доминира институционалния пейзаж в сектора. По този повод изследователи и донори изразяват резервираност и разочарование. Липсата на „истински НПО“ се приписва на различни причини – на подтикването от донори развитие на сектора, на наследството от миналото, на „българския манталитет“ и др.

За нас това заключение е непродуктивно, а подобно виждане – „романтично“ и неприемливо за „развитите“ граждански общества. Предишните ни проучвания и практическа работа ни предоставят възможност за контакти с множество НПО, които са истински действащи от гледна точка на гражданското общество, но нямат членска маса или ясна представителност. Въпросът с тяхната отчетност си остава отворен за критици от страна на донорите и на обществеността, поради което трябва да го разгледаме внимателно.

Ценни указания дава една от дефинициите на трите сектора, която е различна от дискутираната по-горе. Ънхоф (1995 г.) определя НПО от гледна точка на „развитието“ като: „Агенции, които се стремят да постигнат социално значими цели – по-широки от интересите на отделните им служители. Тези организации нямат членове и хората, които се занимават с тях, се подбират на основата на професионалните си качества.“ Да се определят тези НПО като „трети сектор“, казва Ънхоф, е подвеждащо, тъй като действителното институционално пространство между държавата и пазара принадлежи на граждански асоциации и организации с членска маса (доброволчески сектор), които се занимават

с доброволчески колективни действия и самопомощ. Това разграничение изпраща НПО в частния сектор (таблица 1.5), а не го отнася към междинния сектор.

Основният въпрос отново е отчетността на НПО пред хората, на които се предполага, че служат или донасят ползи. Отчетността пред членовете не може да бъде универсално изискване – тя се отнася само за междинния сектор.

Признаването на частния характер на НПО може да успокои безпокойството и критиките срещу тях в няколко насоки:

- *НПО нямат ясна представителност и следователно са нелегитимни* – тази критика е много ограничаваща и опасна, тъй като приписва отрицателна стойност на организационни форми, които спомагат и ще спомагат за развитието на гражданското общество; легитимността и отчетността на такива организации трябва да се търси в друг контекст;
- *НПО са опортюнисти и разработват най-разнообразни проекти в зависимост от смяната на приоритетите на донорите* – критиката тук не трябва да бъде насочена към разнообразието от проекти и сфери на активност на НПО, а срещу някои по-качествени елементи (например,

**Таблица 1.5 Допълващи местни институции (по сектори)**

<i>Обществен сектор</i>		<i>Сектор с членска маса</i>		<i>Частен сектор</i>	
Местна администрация	Местно управление	Организации с членска маса	Кооперации	Организации, предоставящи услуги	Частни предприятия
<b><i>Ориентация на местните институции</i></b>					
Бюрократична	Политическа	Самопомощ		Благотворителна	Стопанска
Насочени "нагоре"	Насочени "надолу"	Общ интерес	Обединени ресурси	С нестопанска цел	Със стопанска цел
<b><i>Роли на хората в различните видове местни институции</i></b>					
Граждани или субекти	Представявани или избиратели	Членове	Членове	Клиенти или бенефициенти	Клиенти (и служители)

*Източник: Ънхоф, 1995 г., стр. 18*

ако нямат подходящия капацитет или ако се подчиняват изцяло на изискванията на донорите и губят от поглед собствената си мисия и ценности);

- НПО имат развит капацитет като доставчици на услуги и не се интересуват от застъпничество – това трябва да се счита за въпрос на избор между равностойни по значимост алтернативи – за организациите и за техните бенефициенти. Факт е, че винаги е имало по-голямо търсене на преки доставчици на услуги, но сега нещата се променят и НПО започват да оказват натиск над държавата да изпълнява своите задължения.

„Частният“ характер на НПО дава възможност да се оценят по критериите за ефективност и ефикасност, които са общи за целия частен сектор. Третият критерий, по който се оценяват институциите, е отчетност (Робинсън, 2000 г.; Едуардс и Хълми, 1995 г.). Фактът обаче, че макар и частни, тези организации са нестопански, налага да се използва отделна рамка за оценяване.

Блхоф посочва, че тези организации се отчитат само пред закона и затова се обръща съществено внимание на законодателството. Независимо колко похвално е това според някои демократични или нормативни теории, съществува структурно ограничение за НПО да се отчитат пред своите бенефициенти – те носят бремето на мобилизирането и управлението на средства и не могат да оставят на бенефициентите да вземат решение как да се разходват тези средства. Те трябва да поддържат отношения на доверие с онези, които допринасят за бюджета им – в противен случай ще рухнат. Не искаме да кажем, че такива организации *не могат* да бъдат демократични и отчетни. Искаме само да подчертаем, че за тях няма определено задължение да го правят, освен ако доброволно това не е прието като принцип или пък социалните условия са се подобрили и бенефициентите са в позицията сами да изискват отчетност и качество на услугата. Звучи

смуцаващо, но е вярно, че такива организации могат да допринасят за развитието и демократизирането, макар и самите те да не са демократични.

В същото време трябва да отбележим, че организациите с членска маса също могат да бъдат недемократични, ако членовете им са с по-нисък образователен ценз, неинформирани и жертви на манипулативни и самоизтъквящи се лидери. „Колкото по-бързо се задържи на поста си един лидер, толкова по-голяма става пропастта между него и членовете – лидерът се радва на по-висок статус, по-големи познания и доходи и не би се отказал от тях лесно.“ (Блхоф, 1995 г.)

Освен описания по-горе частен характер на НПО, разглеждаме и идеята за „обществения интерес“ и „обществената полза“, които се съдържат в определението за такъв тип организация. Обществена полза се определя обикновено в смисъла на „универсален дневен ред за развитие“, който включва правата на човека, околната среда, бедността, образованието, здравеопазването, спорта и др. Това разбиране в България се поддържа от донорите, тъй като те се фокусират върху НПО, занимаващи се със социо-политически въпроси от обществен интерес – наблюдение на избори, гражданско образование, парламентарна прозрачност, права на човека, околна среда, жени, малцинства (Кародърс, 1999 г.).

Дефиницията за този универсален дневен ред за развитие в трудовете на Кортен (1995 г.) отразява най-точно собствените ни възгледи. Той определя като елементи на така наречената от него „тройна глобална криза“:

- Бедността;
- Унищожаването на околната среда;
- Насилието в общността.

Ще разгледаме по-подробно това предложение за универсален дневен ред за развитие и ще видим как той се свързва с идеите и дейностите за развитие в раздел 2.1.



## 1.4

# Основни изследователски въпроси и критерии

Изследователските въпроси и критерии, на които в крайна сметка се спираме са следните:

- Какъв е дневният ред за развитие в България и какво е мнението на неправителствения сектор за него? До каква степен отговаря той на идеите за развитие с фокус „човека“?
- Кои са „актьорите“ в процеса на развитие и какви са техните роли и общуването им? До каква степен се реализира подходът „обществената политика като процес“?
- Каква е ролята на неправителствения сектор в развитието? До каква степен тя е насочена към решаване на „тройната глобална криза“?
- Какви са ресурсите, с които разполагат НПО? До каква степен тези ресурси са адекватни на ролята им в развитието?
- Какви са бъдещите предизвикателства и възможности за развитие на неправителствения сектор в България? До каква степен е устойчив този сектор?

## 2.1

### Дневният ред за развитие на България

*В този раздел дискутирме въпросите и целите, заложи в съвременния български дневен ред за развитие и „чи“ са те. Освен това разглеждаме фундаменталните ценности и теоретичните постановки, върху които почива този дневен ред. Правим сравнение между ситуацията и идеите за развитие, фокусирани върху човека.*

#### 2.1.1

##### Конструиране на българския дневен ред за развитие

Идеята за „дневен ред на развитието“ се използва в смисъл на обобщената визия на основните агенти на развитието по отношение на вида общество и ясно очертаните приоритети, цели и бенефициенти. Конструирането на такъв дневен ред е възможно, тъй като след 1997 г. политиките за развитие в България се изграждат последователно около няколко основни въпроса – плуралистична и демократична политическа система, членство в НАТО и ЕС. Този дневен ред се подкрепя от различаващи се помежду си политически партии и обществени сили, тъй като той има „двойно положително значение“ – от една страна, очертава пътя на бъдещото раз-

витие на България като член на ЕС, и от друга – поставя край на миналото, измествайки и променяйки провалилата се структуралистична стратегия за развитие.

За да конструираме дневния ред на развитието, първо разглеждаме някои основни правителствени документи и се опитваме не толкова да анализираме фактите, колкото да извлечем фундаменталните ценности и постановки в тях. Откриваме сериозни примери за непоследователност между заявените цели на развитието (например в заглавието на текущата правителствена програма „Хората са богатството на България“) и реалните разпоредби.

Разглеждаме доста документи на СБ и Делегацията на ЕС, които предоставят насоки за и оценка на програмите за развитие в България. Откриваме силно влияние от страна на международни финансови институции върху мисленето за развитието и дейностите в България, оказано предимно чрез правителството, а също и чрез някои НПО и мозъчни тръстове.

Очевидно дневният ред на развитието на правителството не съвпада с дневния ред на обществото. Вниманието ни е привлечено





към това от факта, че доверието на хората към институциите е извънредно ниско – извод, до който често стигат социологическите агенции (виж например, Агенцията за социално-икономически анализи, 2002 г.). Разминаването между това, което според политиките са приоритетите на развитието на страната и това, което желаят самите граждани се забелязва както в множеството социологически проучвания, така и в работата ни на терен.

Голямо внимание се обръща на „специфичната версия“ на българския дневен ред на развитие, конструирана от неправителствения сектор. Имайки предвид разнообразните интереси и позиции в сектора, очакваме значителни различия в мненията. За голямо наше учудване, картината се оказва доста кохерентна (ако изключим енергичната реклама, която правят НПО на специфичния си предмет на дейност и опитите им да докажат неговата важност и принадлежността му към „бъдещите приоритети“ на развитието).

### 2.1.2 Доминиращи възгледи за развитието в България

Както накратко споменаваме в раздел 1.3, отминалите почти 15 години на прехода и особено тези след 1997 г. са доминирани от либералните ценности и стратегии на развитието. Има силна национална подкрепа за тези ценности и стратегии – и в мисленето, и в действията, във всички сектори на обществото – като реакция на отминалото централизирано планирано развитие и като символ на новия „цивилизационен избор на България“ да се присъедини към семейството на либералните демокрации на Запада. Либерален (и неолиберален) е синоним на развитието по принцип, докато стратегиите отминалото се свързват с недоразвитост. Така либералното развитие се смята за прогресивно, положително и носещо полза за всички.

Това отношение се утвърждава и насърчава от международните агенции, които предоставят ресурси за развитие. Самите те са смятани за основния източник на съвременното, либерално разбиране за развитието. Както показва мрежата на отношения между гоставчиците и получателите на помощ за развитие във Фигура 2.1 по-долу, тяхната роля е изключително важна.

Всяко общество генерира свои собствени ресурси за развитие, но в случая със страните, получаващи помощи, тези ресурси са силно недостатъчни за покриване на разходите за обхватните трансформационни процеси и проекти за развитие като: фундаментални реформи в обществените институции, приватизация, либерализация на финансовите пазари и т.н. Големите трансфери от Запада идват с условия и оказват влияние върху българския дневен ред за развитие. Те засилват вече формулираната местна визия за „двойната цел на развитието“ – либерална демокрация и пазарна икономика. Макар и някои слоеве от обществото да се отнасят все още с подозрение към западните агенции и техните предложения, преобладаващо е „двойно положителното“ значение.

Този консенсус относно целите на развитието обаче прикрива огромното разнообразие от изходни постановки и очаквания. Анализаторите (виж: ИПИ, ЦАС, ИРМИ, ЦСП и др.) посочват слабостите на политическия дискурс, който неразумно използва и злоупотребява с либералните идеи и така заличава границите дори и между най-отдалечените една от друга политически платформи. Заедно с правителствата и донорите, независимите мозъчни тръстове в България играят изключително важна роля във формулирането и прокарването на нашия съвременен дневен ред за развитие. В сравнение с другите страни в преход наличието на силни и влиятелни мозъчни тръстове в България и участието им в процеса на формиране на обществена политика е нейна уникална характеристика (Безлов, 1999 г.; Дайнов 2001г., б; Дакова, 2001 г.).

Най-общо погледнато, това са основните агенции – правителството, донорите и мозъчните тръстове, които след 1997 г. участват в сложната игра на съвместно конструиране на стратегии за развитие. Може да се каже, че те колективно са „техни“. Макар и всички те да следват либералните модели на развитие, успяват в различна степен да ги артикулират и насърчават: мозъчните тръстове са най-силно рекламиращите ортодоксални либерални идеи; донорите заемат силна либерална позиция, балансирайки между натиска от родната си страна и този от страната-домакин; правителството се опитва да подкрепя либералните реформи, но и да смекчава социалното напрежение и сривовете. Това създава сложни отношения помежду им – от сътрудничество през координация и конкуренция до конфронтация. Усложнението обаче се разглежда като имащо положителен ефект върху либералното мислене и действие в България. В следващите параграфи ще разгледаме ролята на тези агенции поотделно.

Важната роля на мозъчните тръстове при формулирането и представянето пред правителството и широката общественост на определен дневен ред за развитие на България е широко изследвана (виж например Дайнов, 2001г.) и потвърдена от собствената ни работа на терен. Мозъчните тръстове наистина се разглеждат като „арени“, на които трябва да се развива дневният ред на демокрацията и гражданското общество, особено след средата на 90-те години. Видимото им присъствие и общественият им профил произтичат от функциите им на създатели и тълкуватели на българския дневен ред за развитие – роля, която те играят и поради собствения си капацитет в тази сфера, и поради невъзможността на други обществени фигури и институции да артикулират такъв дневен ред на развитието в медиите.

Независимите мозъчни тръстове влияят на дневния ред за развитие посредством сил-

ните си експертни познания и аналитичен капацитет, близките си взаимоотношения с правителството, добрите отношения с медиите и дългосрочната подкрепа от донори. Макар че всички те са регистрирани като НПО, предполагаемите им връзки с гражданското общество и неправителствената общност са отслабнали с годините. Те като че ли черпят сила от индивидуалната си експертиза и способността си да влияят на обществеността чрез медиите, а не от факта, че са представителният глас на гражданското общество при изготвянето на обществени политики. Каквито и проблеми да създава това (този аспект ще разгледаме по-подробно в раздел 2.3), то „освобождава“ мозъчните тръстове да изразяват възгледите си на базата на собствените си ценности и предпочитани теории за развитието и познания. Най-общо погледнато болшинството от мозъчните тръстове се занимават основно с предоставяне на либерални предписания, или либерална критика, по въпросите на макроикономическото развитие, икономическата реформа, приватизацията, институционалната реформа, външната политика, сигурността и др. Много по-малко на брой агенции, изследователски и политически инициативи обръщат внимание на самоорганизирането на гражданите, властяването им, икономиката на общностите, тяхното сближаване и безопасност и др. Тъй като последните сфери представляват непосредствен интерес за болшинството от анкетираните от нас НПО, те заявяват, че извличат скромна полза от продуктите и ресурсите на мозъчните тръстове за разлика от донорите и правителствата. Така стигаме до заключението, че мозъчните тръстове дават голям принос за създаването на настоящия либерален дневен ред за развитие и незначителен такъв, ако имат изобщо някакъв, за установяването на гледната точка за развитие в България с акцент върху човека (Кортен, таблица 1.4 в раздел 1.3).

Ролята на донорите в България се величае

**Фигура 2.1. Мрежа на помощта за развитие в България**



или хули от всички други групи действащи лица в развитието. В единия край на спектъра помощта от донори се разглежда като обслужваща техните собствени интереси и съвсем неблагоприятна за страната-получател, а в другия – като важна сила, която е мотор на постиженията на развитието не само с предоставените финансови ресурси, но и с техническата експертиза, ноу-хау и поуките, извлечени от дългогодишния и разнообразен опит, натрупан по света. Има много видове агенции и много видове отношения между тях, както е показано схематично на фигура 2.1., но преобладаващото

отношение сред анкетираните е положително. Критика се насочва най-вече към някои оперативни сфери, а не към фундаментални ценности и стратегии на развитието, макар че последните също присъстват, както ще се види в раздел 2.1.4.

Работата на донорите в България е детайлно изследвана и много от констатациите на предишните изследвания (Дакова, 2001 г.) се подкрепят от данните, генерирани по време на този преглед. Донорите – многостранни (например СБ (Световна банка), Европейски съюз (ЕС), двустранни (например, Американска агенция за международно разви-

тие (ААМР), Отдел за международно развитие на Великобритания (ОМРВ), Швейцарска агенция за развитие и сътрудничество (ШАРС), частни фондации (например фондация „Чарлз Стюарт Мот“) и обществени фондации (например Новиб.), имат правомощия за вземане на решения и цялостно влияние върху формулирането и изпълнението на стратегията за помощ за развитие, насочени към всички сектори – обществен, частен и гражданско общество. Мненията и стратегията на донорите се влияят по-силно от родните им страни, отколкото от местната среда, в която работят. Така произходът на донорските политики за развитие трябва да се разглежда в контекста на общото мислене на Севера от втората половина на 90-те години, а не като резултат от конкретното им взаимодействие с местните действащи лица в развитието.

Както изясняваме в раздел 1.3, в средата на 90-те години настъпва промяна във възгледите на международните институции за помощ, изразяваща се в преход от закостенялата неолиберална догма към „по-меки“ подходи, признаващи, паралелно с пазарите, ролята за развитието на държавата и на гражданското общество. Полето на развитието в България изглежда извлича полза от тази промяна, тъй като по принцип повечето от работещите в страната агенции за развитие приемат този по-широк възглед за развитието, който не се концентрира само върху икономическия ръст, а се опитва да включи и проблемите на човешкото развитие, справедливостта и устойчивостта. Според нас някои агенции (например ПРООН) се приближават до идеите за развитие с акцент върху човека, макар и това да е по-видимо в документите им, отколкото на практика. Същинската цел на повечето международни програми за помощ се изразява в облекчаване на бедността посредством предоставянето на ресурси, техническа помощ, изграждане на капацитет и възможности за

партньорство между обществения, частния и нестопанския сектор. Откриваме, че колкото и маргинални да са възгледите за развитие в полза на бедните в България в сравнение с неолибералните възгледи, те са по-силни при донорите, отколкото при местните изготвящи политики лица.

Правителството може да изглежда като получател на ресурси от донори и мозъчни тръстове, но то има собствени начини за генериране на ресурси от всички видове и това му дава голямо влияние в процеса на формулиране и изпълнение на дневния ред за развитие в България. Настоящото правителство с предполагаемата си дясно-центристка политическа ориентация се възприема като търсецо компромиса между неолибералните предписания на международните финансови институции и на местните съветници и идеите с акцент върху човека, обявени в правителствената програма с мотото „Хората са богатството на България“. Паралелно с критиките на правителството от двете края на политическия спектър откриваме определени случаи на непоследователност в риториката му за развитие и реалните политики, които ще разгледаме по-подробно в следващия раздел. Общо взето правителството се придържа към неолибералните модели за развитие и независимо от риториката почти не проявява разбиране към другите видове стратегии за развитие.

Предлага ли политическата опозиция алтернативен дневен ред за развитие за България? Макар и да твърди, че е така, за нас не е убедително да го приемем за факт на базата само на политическите платформи и на предизборните рекламни материали на социалистите (бивши комунисти) и на политическите им съюзници. Без ясна и последователна критика на практиките за развитие от миналото и без силна идеологическа и практическа реализация на нова доктрина за развитие всички действащи лица в развитието все още хранят дълбоко недоверие към спо-

собността на социалистите и политическите им съюзници да представят смислени алтернативи.

В крайна сметка неолибералните стратегии доминират мисленето за и практиката на развитие в България и все още почти не се признават алтернативите с акцент върху човека. Както ще видим по-нататък, последните са по-интересни за някои донори и НПО за местно развитие, които се ръководят от тези алтернативни възгледи в практиката си, но са или прекалено заети, или нямат капацитета да ги артикулират в по-концептуална форма и да ги предоставят като принос в настоящия дебат за развитието.

Осъзнаването на факта, че има прекалено ниска „видимост“ на алтернативните възгледи с фокус върху човека в говоренето и писането за развитие в България потвърди очакванията ни, че настоящият преглед ще бъде „доклад на малцинството“, който може би ще допринесе за иниципирането на нови дебати или за обогатяването на старите. Това ни кара да предложим следната прогноза – смятаме, че възгледите за развитие с акцент върху човека няма да бъдат генерирани и насърчавани от традиционното социалистическо политическо пространство. Напротив, те ще бъдат предложени като идеология и стратегия за развитие от нова, малка, но бързо разрастваща се класа – за някои може би „средна класа“, но за нас (по Кортен) класата на „устойчивите“. Кортен (1995 г.) разделя всички хора в три класи не според собствеността им, а според моделите им на консумация. Така той разграничава класите на: консуматори (онези, които консумират повече, отколкото имат нужда), устойчиви (онези, които могат, но не консумират повече отколкото им е необходимо) и периферни (онези, които консумират по-малко, отколкото им е необходимо). Настоящият преглед ни дава достатъчно доказателства, че в България се сформира класа на устойчивите.

### 2.1.3 Състояние на развитието в България

Обширните прегледи на напредъка на България към определени цели на развитие редовно се изготвят от СБ и ЕС. Самото правителство има набор от различни инструменти (тримесечни доклади за основните икономически и социални показатели, секторни прегледи, обществени изслушвания и др.) за огласяване на собствената си оценка за този напредък. Независимите мозъчни тръстове изготвят своя версия за напредъка в определени сфери (например тримесечните и годишни доклади на ЦИР за състоянието на българската икономика). Колкото обаче значими и интересни разлики да се откриват между тези четива, критериите за оценка на политики и дейности във всички тях поставят следните въпроси: До каква степен са премахнати бариерите пред развитието на пазара? Какъв е постигнатият икономически ръст?

Освен тях перспективата с фокус върху човека поставя и друг набор от въпроси:

- На какви нива и в кои сектори се концентрират политиките и действията за развитие?
- Какъв тип икономически растеж се постига и с какво той облагодетелства бедните?
- До каква степен съществува баланс между икономическия растеж и загрижеността за устойчивост?
- До каква степен се насърчава икономиката на общностите и разчитането на самия себе си?
- Какви преки действия се предприемат в полза на бедните?
- До каква степен се намалява уязвимостта на общностите при местни и глобални промени?
- Развитието засилва ли „сцепението“ на общността и нейната безопасност?

Тъй като не можем да навлезем в подробности, нито имаме за цел да направим изчерпателен анализ на състоянието на развитието в България, по-нататък ще се фокусираме върху няколко сфери, извеждащи на преден план ценности и постановки, които са в основата на настоящите стратегии за развитие. В този преглед се опитаваме да избегнем краткия отговор на въпроса какви са приоритетите за развитие на България, тъй като всички действащи лица в развитието са постигнали консенсус по този въпрос – членство в ЕС и НАТО. Ние искаме да погледнем откъдето тази формула и да разберем дали „дяволът не се крие в детайлите“.

Що се отнася до *икономическото развитие* на макро равнище, твърди се, че правителството е постигнало добри резултати, тъй като успява да поддържа тенденция на растеж през последните три години (около 4% годишно) и широк политически консенсус около основните принципи на икономическата политика на страната. Нивото на растеж обаче не е достатъчно в сравнение с това на другите страни-кандидатки за присъединяване към ЕС. Освен това погледнато и абсолютно, и относително, социалните условия за болшинството от населението се влошават. Хората на периферията са изправени пред най-големите трудности. Заявеният икономически растеж не се превръща нито в повишаване на качеството на живота, нито генерира социален оптимизъм (Фондация „Отворено общество“ (ФОО), 2002 г.). Разчитането на ефекта на „пропускане на блага“ отново проваля изготвящите политики (както винаги е ставало).


Освен на макроикономическата стабилизация, голямо внимание се отделя и на приватизацията като основен инструмент за привличане на чуждестранни капитали, за повишаване на конкурентноспособността на икономиката и увеличаване дела на износа в Брутен вътрешен продукт (БВП). СБ и ЕС са доста критични към очевидното забавяне в приватизацията и оказват натиск върху

правителството да третира тази сфера като основен приоритет. Нивото на износа също се смята за притеснително ниско. Този фокус върху икономически растеж, ръководен от износа, занимава и правителството, и агенциите за помощ с големи приватизационни сделки и с подкрепа за експортно ориентирани сектори. Независимо от постоянните декларации и спорадичните жестове на внимание малките и средни фирми и „икономиката на общността“ продължават да бъдат игнорирани.

Независимо от усилията, насочени към защита на околната среда и нейното възстановяване, не можем да кажем, че политиките за икономически растеж включват становище за устойчивост и защита на природните ресурси в България. Това е сферата (след съдебната власт), в която Европейската комисия (ЕК) най-много критикува българското правителство, посочвайки факта, че се вземат решения в търсене на желани краткосрочни икономически ефекти без разбиране на краткосрочното и дългосрочно въздействие върху околната среда. Вместо да донесе просперитет, тази политика по-скоро носи по-нататъшно разпадане на общностите.

Очакваните ползи за икономическата сфера като че ли изчезват, когато стигнем до сферата на *социалното развитие*. Политиките и проектите за модернизирани образователна система се провалят и днес тя все още не успява да привлича и задържа бедните деца като ученици в по-ниските образователни нива, както и да подготви учениците в по-високите образователни нива за изискванията на местния и глобалния пазар на труда.

Опитите да се реформира системата на здравеопазването са противоречиви и хаотични и водят до общ спад на способността ѝ да отговаря на нуждите на населението и особено на маргинализираните групи. Три от осемте „цели за развитие на хилядолетието“ на правителството са свързани със здравеопазването – намаляване на детската



смъртност, подобряване на здравния статус на майките и ограничаване на разпространението на ХИВ/СПИН, туберкулоза и сифилис. Всички те се дефинират ясно като „болести на бедността“ и не могат да се елиминират само с въвеждането на частни грижи и прагове за ефикасност в системата на здравеопазването, без да се обърне внимание на самата бедност. Макар че правителството веднага може да посочи (а и в някои случаи е така) факта, че сегашното положение е свързано с наследството от миналото, трудно можем да повярваме на твърдението, че наистина хората са най-важният ресурс за развитието на страната.

Що се отнася до облекчаването на **бедността** – донорите са по-обезпокоени от нея или поне по-ясно го заявяват. Макар че правителството показва ангажимента си към намаляването на бедността (тъй като доходът на глава от населението в България е само 28% от средния за страните от ЕС), то все още не я е определило като отделна сфера за развитие с необходимите политики, агенции и ресурси за това. Бедността продължава да се разглежда като „нежелан страничен ефект“ на прехода към пазарна икономика, който би могъл да се облекчи „непряко“ посредством ефекта на „пропускане на блага“ на икономическия растеж. Междувременно правителството се концентрира върху увеличаването на ефикасността на системата за социални грижи. Донорите оценяват усилията му да фокусира по-точно социалните плащания и програми за субсидирана заетост върху хората в най-голяма нужда. Тези стратегии показват едно доста ограничено разбиране за бедността от страна на правителството и донорите, (бедността като „липса на доходи“), както и на стратегиите за борба с нея – предоставяне на преки плащания или субсидирани работни места (доходи) за бедните.

От гледна точка на подхода с фокус върху човека, бедността не е само липса на доходи и поради това, както показва и практиката

по света, тя не може да бъде преодолявана с предоставяне само на определено ниво на доходи. Една по-нова и вече широко разпространена концепция я разглежда като „лишеност“ и „изолиране“, като неспособност на бедните да функционират адекватно в собственото си общество поради липсата на материални и нематериални ресурси и поради социалните норми и политики, които насърчават изолацията. Причината за бедността не е само липсата на ресурси в определено общество. Всъщност концентрацията и злоупотребата с ресурси изграят по-важна роля. Тази концепция за бедността подчертава нуждата от по-сложни и по-разнообразни стратегии в полза на бедните, включващи изграждане на капацитет, властяване, самоорганизиране и приобщаване към политическия живот. Този аспект на намаляване на бедността липсва изцяло в стратегията за борба с бедността на правителството, което за нас компрометира в допълнителна степен ангажимента към хората като към „богатството на България“.

Този кратък анализ показва, че макар и в настоящия дискурс на развитие на правителството и на донорите да има някои идеи, които могат да се свържат с акцентирация върху човека подход, практиките все още изцяло се ръководят от доктрината за икономическия растеж.

#### 2.1.4 Гледната точка на НПО за дневния ред на развитие на България

В процеса на изготвяне на настоящия преглед екипът се обръща към сто различни по вид НПО с молба да коментират дневния ред за развитие на България и приоритетите в него. Около 40% от интервюираните изказват в дискусиата мнения с различна степен на увереност и информирана преценка, на 40% им е трудно да изразят определено мнение и 20% отхвърлят въпроса, защото смя-

тат, че правителството няма дневен ред за развитие и няма представа какво да прави със ситуацията в страната. Тези резултати ни показват, че като изключим мозъчните тръстове, неправителственият сектор няма интерес, опит и увереност да изгради концепция за развитие и да се включи със свой ясен принос към дискусиите около нея.

Една от причините за това е очевидното разграничение между „теоретици“ и „практици“ в неправителствения сектор (Дайнов, 2001г., б), като мозъчните тръстове заемат водещата позиция при изготвянето и тълкуването на приоритетите на развитието и стратегиите за страната, докато оперативните НПО се фокусират върху практическите промени в конкретни сфери. Дайнов анализира и последициите от липсата на взаимодействие между двете групи НПО и стига до извода, че това лишава мозъчните тръстове от възможността да бъдат гласът на гражданското общество, а НПО – от възможността да правят информиран избор, който да подкрепя някои алтернативи на развитието и да отхвърля други.

Друга причина може да се открие от Фигура 2.1. На нея се вижда, че ако се отнесат към потока на ресурсите, НПО „висят във въздуха“ по отношение на връзките си с местната общност и подкрепата от нея. Това отслабва интереса и нуждата у НПО да имат независима позиция по въпросите, свързани с дневния ред за развитие. В крайна сметка, при липса на независими източници на подкрепа, те трябва да се подчинят на приоритетите на агенциите за развитие (правителства и донори).

Липсата на интерес и способност у НПО да допринасят за определянето на националния дневен ред за развитие се смята и за резултат от представата, която секторът създава за себе си – представа за един „компенсаторен фактор“, който запълва празнините, оставени от държавата поради липса на ресурси, експертиза или интерес в определени сфери. Така НПО се разглеждат като ра-

ботещи паралелно с правителствения дневен ред за развитие, без да се опитват активно да влияят върху него.

Още една причина е и фактът, че неправителственият сектор не успява да демонстрира силата си като алтернатива на държавата (Българска медийна коалиция (БМК), 2001 г.). В страните в преход съществува следният парадокс – ако НПО искат да влияят на държавата, те трябва „да се доближат до нея“ и тогава по-лесно се дистанцират от функциите си на гражданско общество; ако останат твърдо на позициите си на гражданско общество, те лесно биват маргинализирани и не им се дава достъп до процеса на дефиниране на политиките за развитие.

Признава се, че НПО (отново с изключение на мозъчните тръстове) в сравнение с другите действащи лица като синдикати и стопански асоциации имат много по-малък успех при оказване влияние върху дневния ред за развитие на правителствата и прокарване на собствени въпроси и приоритети.

В следващите няколко параграфа ще разгледаме приоритетите за развитие на България така, както ги виждат група от оперативни НПО. Ще сравним тяхната „версия“ за дневен ред за развитие със собствените им действия, за да видим какво е разстоянието помежду им.

Българските НПО нямат дневен ред за развитие, различен от този на правителството или обществеността и го приравняват към процеса на присъединяване към ЕС. Разплитането на постановките и очакванията, скрити зад тази формула, трябва да бъде въпрос на отделно и по-обширно изследване. Тук ще посочим само някои основни констатации:

- Познанията на НПО и критичното им разбиране за процеса на присъединяване към ЕС са сравними с тези на обществеността и не притежават „сравнително предимство“. Тази очевидна липса на капацитет подрива очакванията (и твърденията), че НПО трябва да са основен



предавател на информация и съвети за общностите по отношение на ЕС.

- Присъединяването към ЕС не се отразява в голяма степен на света на НПО, тъй като изискванията му не достигнат до техните целеви групи като отделна „вълна“ от искания за трансформации.
- Броят на работещите НПО пряко върху някои от аспектите на присъединителния процес е незначителен.

Заедно с обществеността НПО очакват, че присъединяването към ЕС ще окаже положително въздействие върху развитието на страната в три основни насоки: политическа (подобряване на работата на институциите), икономическа (привличане на чуждестранни инвестиции) и културна (промяна на „социалистическия“ манталитет). Преобладаващото отношение е силно положително и се крие във формулировката „завръщане на България в семейството на демократичните държави в Европа“.

Мнозина смятат, че членството в ЕС ще донесе и трудности, че е „неизбежно зло“, че носи и позитиви, и негативи, но е единственият начин за малка страна като България да преодолее кризата и предизвикателствата на глобализацията. Около една четвърт от анкетиранияте отправят подобен сигнал за предупреждение.

Този съзнателен регионализъм в отговор на промените за развитие е съвременна тенденция, която е надеждна и сигурна. Ползата от нея е в това да се съберат ресурсите, за да се постигне по-голяма конкурентноспособност по отношение на другите региони, докато това, което като че ли подхранва българския интерес към присъединяването към ЕС е очакването за едностранни потоци от ресурси от ЕС към страната. Това очевидно е много подвеждащо и създава аналогия с настоящия период на донорска помощ, която идва безвъзмездно и е предназначена най-вече за НПО. Разбирането за това колко ние самите трябва да допринесем (включително като донори за други страни) все още не е

пуснало корен в мисленето на НПО и на обществеността като цяло.

Много по-рядко се споменава членството в НАТО – вероятно поради факта, че ползите не могат така ясно да се трансформират в икономически или социални резултати. Предвид спецификата на тази сфера се очаква с нея да се справят определени вътрешноправителствени механизми.

Когато изместим фокуса на анализа от национално на местно равнище, ЕС и НАТО като че ли изчезват напълно и на преден план излиза нов набор от приоритети. Предимство се дава на икономическото развитие като приоритет, но за разлика от предписанията на правителството и СБ, НПО смятат, че тези приоритети по-пълно съответстват на развитието с акцент върху човека. НПО призовават към икономическо развитие, което:

- Насърчава малките и средни предприятия;
- Преодолява териториалните различия;
- Постига устойчивост за малките предприятия;
- Полага грижи за „обикновените хора“.

Това рязко противоречи на правителствените приоритети, които, независимо от риториката, насърчават икономическия растеж, базиращ се на износа и на големите чуждестранни инвестиции – ориентири, намиращи се очевидно в разрез с развитието на икономиката на общността. НПО и правителството имат различни подходи към развитието – не само защото не се харесват и защото не искат да си сътрудничат, но и защото имат фундаментални различия относно типа икономическо развитие, което да привлича приоритетно ресурси и усилия.

Друга голяма грижа на НПО е неефекасността и корупцията в държавните институции и най-вече в съдебната система. За тях това е една от основните причини, възпрепятстващи борбата им с престъпността и насилието в общностите. Нарастването на организираната престъпност е резултат от

управленски провал. От друга страна, борбата с нея поглъща огромни обществени фондове, които не решават проблеми на обществена безопасност. НПО винаги силно се интересуват от въпроси, свързани с: правата на човека, правата на малцинствата, насилието срещу жени и деца, изоставените деца, превенцията на престъпността и злоупотребата с наркотични вещества и други, а в това отношение правителството като че ли изостава.

Социалната политика е следващият приоритет за НПО. Те ясно усещат несъответствията между повечето социални програми на правителството и действията в тази сфера. Опитът на НПО показва, че голяма част от социалните програми на правителството са неефективни, недостатъчни или са насочени в погрешна посока. Правителствената програма за активни мерки за заетост, наречена „От социални помощи към заетост“, често се споменава като пример за правителствени действия, които генерират повече публични изяви, отколкото реални резултати. НПО смятат, че са в състояние съществено да допринесат в изготвянето и прилагането на такива програми, но никога не им се предоставя възможност да участват. Анализът и обратната връзка най-често не се чуват от правителството. Вследствие на това гържавата се самозалъгва, разчитайки на обратна връзка, генерирана само в собствената ѝ система, а тя често е неточна, ако не и напълно погрешна.

НПО смятат, че групите, които страдат най-много от неадекватни правителствени политики са: младите хора, които развиват „култура на емиграция“, малцинствата – най-вече ромите, пенсионерите и майките с малки деца.


Бедността се появява много често като тема в събеседванията ни с НПО, но интересното е, че тя е просто част от причинния анализ на други явления, например корупцията, отпадането от училище и др. Макар и НПО да проявяват силна чувствителност към бедно-

стта като явление, концептуализирането им е все още слабо и ограничено в рамките на идеята за „липса на доходи“. Това води до общото разбиране, че борбата с бедността трябва да включва само хуманитарна помощ и преки дарения. Подобна е и доминиращата практика досега. Има много малко НПО, които залагат намаляването на бедността като цел на развитието, свързана със структурни промени, овластяване и самоорганизиране.

НПО имат положително отношение към защитата на околната среда, но това е едно от нещата, които веднага им хрумват, когато говорим за приоритети за развитие. Идеята за устойчиво развитие (ПРООН, 1999 г.) все още не е пуснала корени в мисленето на НПО за развитие – те не смятат екологичните проблеми за елемент от всяка програма за развитие с целенасочени усилия за подобрение. Нашите НПО виждат само основната роля на околната среда във връзка с развитието на туризма или я признават като приоритет за ЕС.

Като цяло НПО са по-неспособни да дефинират приоритети за развитие на национално ниво, по-уверени относно местното равнище и най-компетентни, когато се говори за развитието на собствените им подсектори – например образование, хора с увреждания и др. Това отново демонстрира фрагментарното естество на неправителствения сектор в България. Неговите лидери и активисти рядко обсъждат въпроси извън собствената си сфера на действия и експертни познания и подценяват значението на това да разбираш по-добре „голямата картина“.

Запитани направо, дали мислят, че неправителственият сектор в България се занимава активно с приоритетите за развитие на страната, представителите на НПО изразяват диаметрално противоположни мнения. Едните, малко по-многобройни, смятат, че НПО не работят по дневния ред на обществото, защото са далеч от хората и не разпознават проблемите им, а служителите на НПО се интересуват предимно от



свои собствени въпроси. Освен това хората в общностите демонстрират ниско ниво на съзнание и социална отговорност, което ги прави некритични към работата на НПО. Така те пасивно усвояват това, което НПО им предлагат.

Почти същият брой хора смятат точно обратното – че секторът твърде ефикасно решава проблемите на определени групи в обществото. Тази част от анкетираните много по-лесно свързват дейностите на своята организация и приоритетите на обществото, а остават по-несигурни и дори критични към сектора като цяло.

Общото заключение от анализа ни е, че неправителственият сектор все още не е концептуализирал и артикулирал алтернативен дневен ред на развитие, отразяващ нуждите и желанията на тези, които представлява. Срещат се ценности и идеи, свързани с акцентиращото върху човека развитие, но те присъстват повече като усещания и отношения, отколкото като ясно дефинирани стратегии за развитие. „Еманципирането“ възгледите на НПО относно процеса на развитие на страната и ясното му формулиране и обявяване пред другите действащи лица в развитието е все още задача на бъдещето.

### 2.1.5 Развитие с фокус върху човека – липсващи приоритети

В заключение ще се върнем към концептуалната си рамка, основана на идеята на Кортен за „тройната глобална криза“ на нашето време, която се очаква да насочва усилията за развитие както в национален, така и в глобален план. Нашата оценка показва, че макар бедността, околната среда и насилието в общностите да се появяват и в правителствения, и в неправителствения дискурс, те не се възприемат като крайни приоритети и като че ли не мобилизират значителни политически и социални усилия и ресурси.

**Бедността** все още се разбира в ограничени смисъл на „липса на доходи“ от правителството и следователно не се разглежда адекватно. НПО говорят много за бедността, но малцина вникват в идеите за развитие, които облагодетелстват бедните, както и в стратегиите на действията си.

**Околната среда** широко се прокламира като приоритет, но реалността показва, че по-често тя е подчинена на икономически съображения. Въпреки съществуването на силна общност от екологични НПО, екологичните въпроси рядко са причина за безпокойство извън тях. Класата на „устойчивите“ индивиди и институции е пренебрежимо малка.

**Насилието в общността** се неутрализира по-успешно от неправителствения сектор, отколкото от правителството.

## 2.2

# Взаимодействия между заинтересованите страни по проблемите на развитието

*В този раздел представя накратко институционалният подход към анализа на взаимодействията между заинтересованите страни и концепцията за партньорство по проблемите на развитието. Следва преглед на текущото състояние на взаимодействията между неправителствения сектор и другите заинтересовани страни – централна и местна власт, бизнес и медии. В заключение представяме становището си, че същността и преобладаващият стил на развитие на обществената политика представляват все още нещо по-скоро предписано от експерти, а не процес на активно участие.*


### 2.2.1 Институционален подход към анализа на взаимодействията по проблемите на развитието

Както обясняваме накратко в раздел 1.3.3, решението ни е да се отдалечим от неолибералния възглед за обществото като съставено от индивиди, които правят своя избор на базата на собствения си интерес и си взаимодействат свободно в среда, доминирана от пазара. Вместо това, тук приемаме институционалния подход, според който тези взаимодействия се постигат с посредничеството на организации и институции.

Според Робинсън (2000 г.) институциите представляват онези поредици от правила, които структурират социалните взаимодействия по точно определен начин въз основа на познание, известно на всички членове на дадено общество. Спазването на тези норми от организациите и от отделните лица се гарантира от известни на всички стимули и

санкции. По този начин институциите създават стабилни, споделени и общоразбираеми модели на поведение, които ограничават индивидуалния избор. Дори и без системно налагане на тези модели, в една устойчива институционална система повечето индивиди приемат правилата и им се подчиняват даже когато могат да спечелят, ако не го правят. И обратното – там, където социалните норми и ценности са широко оспорвани и заплашени от криза, те могат системно да бъдат заобикаляни.

Този поглед върху ролята на институциите е особено полезен при анализиране на състоянието на взаимодействията между различните заинтересовани страни по проблемите на развитието в България. Основното заключение се свързва с факта, че липсата на стабилност или споделено знание, както и на спазване на определен набор от водещи социални норми е причината за слабата институционална среда и съответно слабите взаимодействия и партньорства. Амorfният характер на институционалния пейзаж в България по време на прехода се разглежда от много анализатори (Дайнов, 2001 г., б; Яновски, 2002 г., Минчев, 2001 г. и т.н.). Продължителният и неравен процес на развитие на новите институции на демократичното общество и пазарната икономика и на реформирането и предефинирането на институциите на тоталитарното минало съвсем не е приключил. Това поражда ситуация, в която институциите нямат ясна идентичност, граници и набор от норми, приети и спазвани от индивидите и организациите в обществото. Така вместо институциите да определят ясни модели на поведение и да осигуряват системното им прилагане, голяма част от



Въпросите се решават по преценка на отделните организации и дори на техните ръководители, които правят индивидуален, често съвсем свободен избор по отношение на поведението си спрямо други организации и индивиди. В резултат на това се създава усещането за липса на институционализация в което и да е взаимодействие, или процес, в обществото. Съществуват и стабилни институции, създаващи валидни за всички правила, които да се наложат над индивидуалните интереси.

Дори при явния дефицит на ясни и стабилни институционални норми и модели на поведение, процесът на институционализация има вече сериозни постижения, дължащи се главно на натиска от ЕС и другите международни институции. Въпреки че границите между различните типове институции продължават да са неясни и понякога да се размиват, а отношенията между тях да са често „замърсени“ с конфликт на интереси, поне разбирането и чувствителността за това какво *трябва да представляват* и какво *трябва да правят* тези институции значително са се увеличили.

По този начин изследването може да се концентрира върху резултатите и бъдещите очаквания за различна организация на институционалните отношения от гледна точка на неправителствения сектор. В раздел 2.2.2 разглеждаме сегашното състояние на взаимодействие между неправителствения сектор и другите основни заинтересовани страни по проблемите на развитието – централната и местната власт, медиите и бизнеса. В останалата част на раздела акцентираме върху общите модели за междуинституционални отношения, които стоят в основата на нашия анализ.

Според Макинтош (1992 г.) обществената политика и действие представляват колективно целенасочено усилие за промяна на съществуващата обществена среда от редица действащи лица, сред които: гържава-

та, НПО, други организации на гражданското общество и частни търговски дружества. Тези лица имат поне отчасти различаващи се ценности, интереси и потребности. Обикновено нито една организация или индивид не могат да контролират процеса, а резултатите не могат да бъдат предварително и ясно формулирани. Това разбиране за обществената политика като процес, в който са включени много различни действащи лица извежда на преден план значението на взаимодействието между тях.

Един начин да се подходи към огромното разнообразие от междуинституционални отношения, които наблюдаваме в действителността, е да разработим някакви идеални видове отношения – идеални не в смисъл на най-желани, а в смисъл на „чиста норма“ (Робинсън, 2000 г.). По този начин могат да бъдат дефинирани три вида отношения – конкуренция, координация и сътрудничество. Таблица 2.1 показва кой вид на коя институционална рамка, начин на организация и организационен тип отговаря. Конкуренцията в този случай се смята за доминираща отношението в пазарна среда и „естествен“ начин, по който търговските агенти подхождат към другите нестопански институции. Правителствата смятат, че координацията е основният подход, който те трябва да имат спрямо останалите действащи лица. Организациите на гражданското общество поставят ударението върху сътрудничеството и солидарността помежду си и пренасят тези нагласи и стратегии върху отношенията с институциите от другите сектори. Разбира се, това са само доминиращите видове отношения в отделните сектори. В действителност всеки сектор е въввлечен във всички видове отношения: бизнесът успешно сътрудничи, за да защитава интересите си, правителствата въвеждат елементи на конкуренция за доставчиците на обществени услуги, а НПО често се координират и конкурират в определени идентични ситуации.

**Таблица 2.1 Общи представи за конкуренция, координация и сътрудничество**

	Институционална рамка	Начини на организиране	Вид организация
<b>Конкуренция</b>	Пазар	Доставчици и потребители чрез механизма на цените	Фирми
<b>Координация</b>	Държава	Правителства и граждани чрез механизма на гласуването; йерархия и административен контрол, основан на правила	Държавни служби – от централни до местни
<b>Сътрудничество</b>	Гражданско общество	Доброволчески инициативи и обществени движения, обединени от общи цели, ценности и потребности	НПО, синдикати, неформални групи и др.

Source: Robinson, 2000, p. 5

Тук е важно да се подчертае, че различните институции имат различни отправни точки и очаквания за това, как включените страни трябва да се отнасят една към друга – например, правителствата обикновено очакват основният начин на отношения да е координацията под тяхно ръководство, а НПО очакват отношенията да приемат формата на сътрудничество между равнопоставени партньори. Липсата на разбиране у всяка от страните за тези разлики в подходите им към междуинституционалните отношения често водят до неефективност и дори до прекъсване на отношенията.

В последните години сферата на междуинституционалните отношения е доминирана от идеята за партньорство, която е лансирана първо от правителствата на държавите-донори. През 90-те години дискурсът на партньорството предполага поне между доставчиците и получателите на помощта за развитие да се постигне споделено виждане за целите и процесите на развитие (ОМРВ, 1997 г.). По същия начин доклад на Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) от 1996 г. твърди, че

развитите страни не трябва да се опитват да правят нещо за развиващите се страни и техните народи, а *заедно с тях*, а също, че на развитието трябва да се гледа като на съвместно усилие, което помага на получателите на помощта да повишат капацитета си да правят нещо за себе си. Международните неправителствена организация за развитие (НПРО) също започват да акцентират върху изграждането на партньорства с местните НПО и институции в рамките на дългосрочни програми (напр. фондация „Спасете децата“, 1995-1996 г.). Промяната е от партньорства, създадени по конкретни оперативни потребности към по-стратегически ангажирани. По този начин може да се каже, че в международен план има определено споразумение за това каква е целта на развитието – не осигуряване на помощ, а изграждане на местен капацитет и собствено участие, създаване на подходяща политическа и икономическа среда за „разгръщане на способностите на хората“ (Сен, 1990 г.). Преобладава мнението, че обществените политики и действия по отношение на развитието трябва да включват различни действащи ли-



ца, коюто да си партнират.

Нагласата за широко участие в процеса на формиране на обществена политика в България се смята за естествен резултат от демократизацията. Много изследователи и активисти разглеждат различните политически области, в които си взаимодействат всички участници в процеса на развитие. Това се прави през различни призми – местно развитие (Дайнов, 2001 г.), застъпничество, свързано с правната среда (Християнски детски фонд (ХДФ), 2001 г.), граждански контрол върху държавните дейности и институции (Асоциация „Аксес“, 1999 г.), въздействие на НПО върху икономическото развитие (Жечева и др., 2002 г.) и др. На правителството вече не се гледа като на заемащо позиция на надмощие спрямо другите страни, а като на равностоен партньор. Това правене на обществена политика в мрежи е свързано със сътрудничество (или липса на такова) между зависещи една от друга страни с различни и често конфликтни помежду си позиции, интереси и стратегии. Политическите процеси не се разглеждат като реализиране на предварително формулирани цели, а като взаимодействие, изразяващо се в обмен на информация между страните за проблеми, предпочитания и средства и размяна на задачи и ресурси (Кикерт и др., 1997 г.).

Както показва анализът в раздел 2.2.2, езикът на партньорството често маскира важни различия в разбирането на нуждата да се акцентира върху партньорското взаимодействие. Много хора виждат в това следващата мода, преименуваща нещо, което хората правят така или иначе. Други твърдят, че партньорството не е непременно нещо добро само по себе си – не всеки трябва да си сътрудничи с всички. Повечето от анкетирания обаче смятат, че партньорствата са необходими и насочват вниманието си главно върху практическите трудности при осъществяването на честно, открито и ефективно партньорство.

Ако се върнем към нашия институционален подход, трябва да отбележим, че спокойното взаимодействие между различните заинтересовани страни по проблемите на развитието зависи от две фундаментални обстоятелства (Робинсън, 2000 г.):

- Съществуването на нормативна рамка и общоприет морал за изграждане на основа за взаимно доверие;
- Ефективни и отговорни институции за управление на макро-организационно равнище (институции на мета ниво).

Както вече споменаваме, в българския институционален пейзаж изглежда липсват и двете. В този контекст не е чудно, че всички страни, които работят по проблемите на развитието споделят най-вече негативен опит от работата си в партньорство – поради липсата на доверие, както и на стандарти и механизми, чрез които партньорствата да се създават, наблюдават и реорганизируют. Сегашната недостатъчна институционализация пречи на отделните лица и организации активно да търсят и да създават отношения на взаимозависимост, т.е. партньорства.

Независимо от това в нашето изследване отстояваме позицията, че автономна взаимозависимост може да бъде осъществена дори без пълна институционализация. В повечето случаи партньорските взаимодействия в малките общности са неформални, но дори и в комплексните общества по-голяма част от взаимодействията зависят предимно от конкретните обществени отношения и не толкова от абстрактната институционална организация на общоприетия морал. Дори мениджърите в големия бизнес работят с хора, които познават и ценят личния контакт и доверието (Грановетер, 1985 г.). Това напомня, че не трябва да изхождаме изцяло и само от институционализацията от нормативна гледна точка и не следва да търсим непременно институционализиране на всички отношения.

## 2.2.2

### Сегашното състояние на взаимодействията

Както се вижда в раздел 2.1, осигуряването на ресурси и реализирането на политиките и интервенциите в процеса на развитие изискват комплексни взаимодействия между партньори с различни силни страни и конкурентни предимства. Повечето от участниците в това изследване смятат, че НПО имат роля в процеса на развитие и че не е справедливо да се търси отговорност само от държавата за всичко, което се случва (или не се случва) в страната и за спорния образ на България в чужбина. В същото време обаче те подчертават, че държавата има задължението да насърчава участието на другите сектори – активността трябва да бъде стимулирана и възнаграждавана, а не да бъде подтискана и поставяна под съмнение. Това следва да бъде изрично прието от държавата, която се възприема главно като потайна и самозащитаваща се.

От друга страна, съществуват и активни заинтересовани страни, но те преследват своите интереси индивидуално и на тъмно. Няма институционализиран процес на взаимодействие, а в мътни води ловят риба само най-силните. Вместо това НПО предлагат комуникация, откритост и широки обществени консултации на различни равнища – от общностно до национално. Ако държавата има ясен ангажимент към намаляването на бедността, тя трябва да акцентира върху активирането на точно такъв вид процеси, за да накара бедните да се включат във вземането на решения. Сегашната ситуация обаче показва, че държавата счита правенето на политика за експертна работа, а населението – за „неквалифицирано“ дори да участва, още по-малко да взема решения. НПО приемат, че това е сложен въпрос – много често можем основателно да се съмняваме в качеството на това, което са в

състояние да предложат хората поради факта, че им липсват информация и умения. Ако те обаче не ги придобият, няма да има напредък. Хората трябва да получат подкрепа, за да се превърнат в „експерти в сферата на собственото си положение“ и да намерят начините, по които правилно да изразяват притесненията си. Критерий за успешен процес на развитие или намеса за намаляване на бедността може да бъде степенята, до която държавата осигурява достъп на бедните до процеса на разработване и управление на тази намеса.

Съществуват нормативно уредени начини за участие, като в бъдеще ще се създават още такива. Въпреки това практиката на активно участие на обществеността е все още недостатъчна и в повечето случаи разочарователна. Изглежда, че връзката между управляващите и управляваните е прекъсната и се наблюдава реална криза на представителността, в резултат на което подкрепата за политиките, решенията и инициативите на правителството е слаба. Интересно е обаче, че според НПО проблемът е не толкова в качеството и посоката на правителствената политика, а в неспособността на правителството да представи пред хората политиката си на достъпен език и чрез достъпни медии. НПО смятат, че има нужда от някакви други действащи лица, които да съобщават и интерпретират държавната политика и това трябва да бъдат самите те. Има и много НПО, които съзират пред себе си сериозни пречки за приемането на тази роля. На първо място, в България НПО все още имат отрицателен образ и най-вероятно няма да получат доверието на широката общественост, ако поемат ролята на интерпретатор. Освен това много от държавните политики в периода на преход са изключително непопулярни сред хората, тъй като заплашват предишната им сигурност. От тази гледна точка хората биха искали да виждат НПО като свои защитници срещу държавата, а не като помощници на държа-



вата при налагането на нейните политики.

Според запитаните главната причина за липсата на сполучлив процес за въвличане на заинтересованите страни в разработването и прилагането на политики за развитие е фактът, че участниците в процеса на развитие не могат да мислят отвъд краткосрочните си лични интереси и нямат обща визия и перспектива. Липсата на такава дългосрочна ориентация и визия за конкретни бъдещи резултати прави междусекторния диалог невъзможен или незавършен и до голяма степен подрива положените досега усилия.

### **А. Партньорство между НПО и държавни институции на национално равнище**

Прецизни изследвания сочат, че отношенията между НПО и държавата са динамични и са зависят от множество фактори. Непосредствено след 1997 г., когато слеза от власт последното посткомунистическо правителство, НПО успяват да постигнат тясно взаимодействие с новото правителство (Дайнов, 2001 г., б). По-късно, както показва едно изследване на МБМД (1999 г. – 2002 г.), случаите на партньорство между НПО и централната власт намаляват – докато през 1999 г. повече от 36% от запитаните НПО поддържат тесни контакти с правителството, то през 2002 г. само 25% имат такива контакти. Нещо повече – с годините разочарованието сред НПО от тези контакти нараства. В началото 89% от тях смятат, че е полезно да се поддържат контакти с централната власт, докато през 2002 г. помалко от половината (41%) все още ценят тези контакти. Изглежда, че след реализирането на „програмата на голямото демократизиране“, институциите се затварят за НПО. Отчасти това може да се дължи на промяната в приоритетите на донорите, които отдръпват финансирането си от темите за участие на НПО в законодателната

работа и в застъпничеството. Това представлява истинско предизвикателство за НПО в един контекст, в който „дневният ред за демократизиране“ е заместен от „дневен ред за развитие“, изискващ още по-активно участие и принос на НПО, но в условията на намаляващи чуждестранни ресурси.

Основното ни заключение от това изследване е, че държавата преодолява тоталния си негативизъм към НПО и започва да ги използва като източник на опит и обучение, който допълва съществуващата в същата сфера експертиза на правителството. Партньорствата се изграждат около усвояването на нематериалните ресурси на НПО (знания, опит, информация, мрежи и контакти). Съществува обаче известна динамика в значимостта, която държавата придава на тези ресурси – докато в началото най-необходима е техническата експертиза на НПО, сега правителството вече е развило своя собствена експертиза чрез навлезлите в институциите млади и образовани хора. Така това предимство на НПО, получено благодарение на чуждестранната помощ от донори, вече намалява. По-привлекателни за правителството сега се оказват връзките на НПО с големи групи хора, бързият им достъп до данни от първа ръка и до бенефициенти и рентабилността им. Последните обаче са все още рядко срещани явления в неправителствения сектор.

Както държавата, така и НПО смятат, че партньорствата трябва да имат за основа един ясно разпознаваем общ интерес – например, НПО лансират важни демократизиращи инструменти (да речем Закона за достъп до информация), ускоряващи трансформирането на обществото в посока, към която се стреми и държавата. От тази гледна точка изключителен интерес за правителството могат да представляват големите и наложили се вече НПО, имащи достъп до значителни чуждестранни ресурси.

Макар правителството да твърди, че дължи на партньорството с НПО, то най-се-

риозният принос, който очаква от тези организации, е да предават правителствените послания на целевите групи чрез собствените си контакти и мрежи. НПО са силно недовлетворени от факта, че влиянието им върху процеса на разработване на тези послания е твърде ограничено. Те са убедени, че могат да предложат сериозен опит в областта на новото законодателство, планове и стратегии, съвместна работа в консултативни органи, обучения и други услуги, човешки и финансови ресурси и съвместни проекти на местно и национално равнище и др. Дори когато властта оценява по достойнство тяхната експертиза и практически опит, НПО чувстват, че приносът им се взема предвид, само ако и доколкото съвпада с ценностите, идеите и очакванията на властта. В противен случай те биват напълно пренебрегвани.


В някои подсектори НПО отчитат, че има известно формално партньорство с държавните институции по време на законотворческия процес – в областта на околната среда, децата, хората с увреждания и равните възможности. Повечето от тях обаче са усетили, че държавните институции приемат само формално ангажимента си за партньорство и не смятат НПО за важен участник в разработването на нормативна база или обществена политика, не чуват добре онова, което имат да кажат НПО, не се отчита мнението им и дори биват считани за конкуренти – особено при наличие на подкрепа от донори. Добрите партньорства все още се дължат предимно на лични контакти.

В България няма специални органи и механизми, които да създадат инфраструктура за постоянен, демократичен и прозрачен диалог и партньорство между държавните институции и правителството. Едно изключение е Националният съвет по етнически и демографски въпроси, където някои НПО участват редовно, но дори и там преобладава формалното отношение и липсата на истинско партньорство.

И двете страни не подхождат методично към контактите си и към диалога помежду им поради: разлики в нагласите, липса на умения, липса на разбиране както на ограниченията, така и на възможностите на другата страна, зависимост от лични отношения. НПО изглежда не са инициативни и достатъчно настойчиви в създаването на партньорства. Сериозна пречка е и липсата на последователност при сменящите се администрации по отношение на политиките, стандартите и културата на работа.

Сферата на финансирането и ресурсите изглежда оставя най-горчивия привкус. НПО обвиняват държавата, че не прехвърля ресурси от предишната тоталитарна и централизирана държава на гражданското общество, както това е направено във всички страни от Централна Европа чрез механизмите на данъчни облекчения, дарения, благоприятни условия за наемане и закупуване на помещения и др. Точно обратното – наблюдава се тенденция държавата да използва ресурсите, привлечени чрез НПО от чуждестранни източници. Освен това реалната или симулирана липса на знания за гражданското общество позволява на държавните институции често да претендират, че след като НПО са доброволчески организации, те трябва да работят безплатно за изпълнение на задачите на партньорството. Съществуващото системно пренебрегване на задълженията на държавата да поделя ресурсите си с гражданското общество става очевидно в процеса на възлагане предоставянето на социални услуги от държавата на НПО, без да им се осигурят необходимите ресурси за изпълнение на дейностите.

Още по-ожесточени са споровете по отношение на финансирането от ЕС, което е най-големият и най-бързо нарастващ ресурс за НПО в много области. Положението с финансирането от ЕС за НПО е подробно представено в приложение В. Мненията на участниците в това изследване могат да се представят накратко, като се каже, че НПО са



твърде неудовлетворени и разтревожени от начина, по който гържавата управлява и разпределя средствата от ЕС. Много са примерите за неспособността на гържавните институции да управляват процеса, за прехосването на средства, за липсата на прозрачност и за злоупотребите, включително и за създаването на фалшиви НПО. НПО смятат, че могат да играят определена роля и да подпомагат правителството в усвояването на предприемаческите фондове – като се използва техният опит, компенсират липсата на експертиза в гържавните институции. Правителството никак не е склонно да приеме това предложение. То по-скоро поддържа мнението, че НПО отсъстват в областите, в които наистина има нужда от тях и липсва точно онова сътрудничество, което желае правителството (например, предоставяне на услуги на групи със специални потребности).

Преобладаващото усещане в НПО е неудовлетвореност от досегашните партньорства с институциите на национално равнище. Отношението на гържавните институции в повечето случаи е враждебно или покровителствено, като че ли НПО съществуват само, за да затрудняват живота им. Малките НПО и неформалните граждански групи са особено разочаровани. Те не могат да предложат високо специализирани експертни познания и са „избутани встрани“, въпреки че често представляват важни местни интереси и потребности „от източника“. Малките НПО смятат, че гържавата се барикадира зад бюрокрацията и непрозрачните процедури и блокира каналите за информация, поради което не е справедливо НПО да се обвиняват в незнание как се работи с институциите.

От друга страна, правителството е разочаровано от НПО, които според него предпочитат интелектуалната работа, проучванията, публикациите и обучението вместо прякото предоставяне на така необходимите сега услуги за деца. Правителството смя-

та, че НПО не са достатъчно гъвкави и не откликват на актуалните приоритети. В същото време някои гържавни институции приемат, че несъвършената и непрестанно изменяща се правна среда затруднява партньорствата с НПО и не предоставя достатъчни стимули на НПО, за да се ангажират с тях.

И така, общото състояние на взаимодействията между НПО и гържавните институции е взаимно разочарование. Вместо да бъдат партньори в развитието, те все още се конкурират за територии и ресурси. Макар и всички да са съгласни, че НПО (трябва да) помагат на гържавата да решава проблемите, с които по друг начин не може да се справи, идеята за партньорството не е формулирана на ясен стратегически език. Като цяло партньорствата се развиват на по-ниско, по-прагматично равнище и все още са изолирани случаи, които лесно могат да се изброят.

Според участниците в изследването следните стратегии са препоръчителни за подобряване на взаимодействието между НПО и гържавните институции на централно равнище (подредени съгласно предпочитанията на запитаните):

- Да се опознаят по-добре и да водят „цивилизован европейски диалог“;
- Да се концептуализира и формулира партньорството в контекста на развитието, като се отчетат потенциалните конфликти на ценности и интереси на различните заинтересовани страни;
- Да се настоява за повече подкрепа от страна на гържавата – чрез финансови ресурси, равно третиране с другите действащи лица, разширяване сферите на участие на НПО;
- Лансиране на съвместни проекти;
- Подобряване на двупосочния обмен на информация;
- Натиск върху правителството за по-голям достъп на НПО до процеса на из-

готовяне на политики – не само като експерти, но и като заинтересовани страни;

- Повишаване равнището на активност и готовност на НПО за партньорство с правителството чрез насърчаване на търпеливото трупане на опит в тази сфера и на разбирането, че правителството работи по установени, но бавни и времеемки механизми;
- Осигуряване на техническа помощ за администрацията, за да работи по-ефективно по програмите на ЕС.

## **Б.** **Партньорство** **между НПО и местна власт**

Вече цитираното изследване (МБМД, 2002 г.) установява, че нивото на взаимодействие между НПО и институциите на местно (областно и общинско) равнище нараства. Това се забелязва особено на ниво област – ако през 1999 г. само 10% от запитаните заявяват, че участват във вземането на решения, а 33% заявяват, че поддържат добри контакти, то през 2002 г. съответните проценти вече са 17% и 45%. Това вероятно се дължи и на факта, че напоследък са все по-активни процесите на планиране на областно равнище, свързани с присъединяването към ЕС. На общинско ниво това нарастване не е толкова забележително (2-3 пункта), но все пак е обнадеждаващо. Ниското и намаляващо равнище на удовлетворение от взаимодействията обаче е подобно на това от партнирането с централната власт. Някои анализатори свързват този факт не само с действителното качество на взаимодействията, но също и с по-добрата осведоменост на НПО, които имат вече по-високи изисквания към резултатите от партньорствата с местните институции.

Участниците в това изследване са съгласни, че партньорствата на местно ниво са по-лесни от тези на централно равнище – в повечето случаи поради неформалните отношения, видимостта и доверието, които съществуват във всяко населено място. Обхватът обаче на тези партньорства продължава да се ограничава с размяната на част от излишните общински помещения срещу част от опита или други услуги на НПО. Тези партньорства не са институционализирани – не само като конкретни организационни механизми, но и като съществуващи нагласи и култура за изграждане на капацитет. Това води до липса на приемственост във взаимодействията и почти навсякъде след четири години НПО трябва да започват процеса отначало с новата администрация.

Въпреки това през последните две-три години НПО отчитат положителен ефект от сътрудничеството си с местните институции. Изглежда местната власт все повече признава ролята на НПО и проявява воля да ги включва в различни дейности – информационни срещи, съвместни проекти и предлагане на материална подкрепа за някои проекти на НПО. Тя възприема НПО като организации, които са по-близо до местните хора и техните проблеми, по-гъвкави в реакциите си на тези проблеми и по-добре осведомени за възможните начини за тяхното решаване. Общата територия като че ли също улеснява процеса на намиране на общи интереси.

Както и в изследването на МБМД, анкетираните за целта на това проучване отчитат също случаи на добро (редовно и продуктивно) взаимодействие с администрациите на областните управители. НПО често са канени от тях да участват в решаването на разнообразни въпроси по политиките. Новите и нарастващи отговорности, които имат областните администрации в процеса на развитие ги правят по-открити към при-

<sup>3</sup> Educational and cultural institutions at community level, they are registered under a separate law.



носа, който могат да предложат НПО.

В същото време НПО отчитат много трудности при създаването на партньорства с местните институции на общинско равнище. Най-често споменавани пречки са незнанието, липсата на разбиране и доверие между местните заинтересовани страни. Любопитно е, че същата причина се изтъква и в положителен смисъл – да подчертае защо партньорствата на местно равнище са по-лесно осъществими, отколкото тези на централно равнище. Този факт показва още веднъж значението на доверието в местните отношения, което често е решаващо за изхода на всяко усилие за създаване на партньорство. Доверието обаче не може изцяло да компенсира липсата на институционализация. НПО смятат, че не винаги е ясно кой и защо влиза в тези партньорства. Това важи особено за малките НПО и неформалните групи, които често не са включени. Освен това местната власт е много селективна по отношение на типовете НПО, с които партнира. Тя е много по-заинтересована от взаимодействие с предоставящите социални услуги, докато не-социалните проекти не получават достатъчно внимание.

В много случаи НПО смятат, че местните институции се страхуват от влиянието, което тези НПО могат да имат върху бенефициентите и общественото мнение. Особено ревниви са общинските съвети, тъй като смятат, че представляват гражданите, защото са законно избрани, докато НПО трябва да доказват своята представителност и легитимност по някакъв друг начин.

Финансирането и тук е болна тема. При непрекъснатото увеличаване на ресурсите, които ще се оставят на преценката на местната власт, НПО се страхуват (и някои вече са били свидетели на това), че процесът няма да бъде прозрачен и няма да се основава на ясни критерии и стандарти. Редица анкетирани съобщават, че местните институции предпочитат да създават свои НПО-марионетки, а не да работят с тези,

които имат в някои случаи повече от десет години опит. Така секторът на НПО-сурогатите измества истинския неправителствен сектор.

От друга страна, местната власт набляга на необходимостта да получава повече информация от НПО за действията им и да има улеснен контакт с тях. Местните служители също така се затрудняват да определят кое НПО къде и кога трябва да участва поради разнообразието от проекти, понякога в отдалечени и несвързани области, усложняващи определянето на реалната експертиза.

Съществуват и мощни външни фактори, които оказват влияние върху местните партньорства. Това са икономическото положение, равнището на децентрализация и слабото партньорство между самите местни институции. България като цяло е страна с нисък социален капитал и общото желание за взаимодействие и сътрудничество е много слабо. Трябва да признаем, че това положение няма скоро да се подобри.

Настоящото изследване генерира идеи за възможни действия, които да допринесат за подобряване взаимодействието между НПО и местните институции:

- Да се опознаят по-добре и да повишат доверието помежду си;
- Да използват възможностите, предоставени от процеса на децентрализация както за НПО, така и за местните институции;
- Да се повиши равнището на солидарност и взаимодействие между НПО на местно равнище;
- Да се лансират визии за местно развитие, които да не се изчерпват само с пряка помощ и брошури – единственият начин, по който местните институции са процедурали досега;
- Да се окаже натиск върху общините да институционализират работата си с НПО.

## **В.** **Партньорство** **между НПО и бизнес**

Изследването показва, че взаимоотношенията между НПО и бизнеса продължават да бъдат много слаби и да се градят изцяло около размяната на стоки и услуги, а не около преследването на общи цели. Интересът от такова партньорство е мотивиран по-скоро от очакваната взаимна изгода, отколкото от загрижеността за външно развитие и за широката общественост.

Често се среща обяснението, че законодателството не е благоприятно. Някои изследвания (Алфа Рисърч, 2003 г.) показват един друг по-притеснителен факт – законодателството не е добре познато и не се използва. По този начин дори съществуващите стимули не играят роля за повишаване на местния принос на бизнеса към НПО. Подкрепа се предлага въз основа на лични отношения и доверие.

Почти всички анкетирани от НПО съобщават, че работата им с фирмите е в самото си начало и признават, че това е най-слабата сфера на тяхната дейност и организационно развитие. Някои успешни примери на сътрудничество включват размяна на услуги – фирмите се интересуват от обучението, предоставяно от НПО по конкретни теми и в конкретни моменти (например, когато се въвежда ново законодателство), но извън това контактите са редки. Фирмите нямат специални преференции за НПО като доставчици – те приемат услугите на базата на предлаганите качество и цена и от НПО, и от частни фирми. Благоклонното отношение към НПО заради по-широките социални цели, които те преследват, е много рядка нагласа за бизнеса. Съществуват вече някои стопански сдружения, които се опитват да насърчават идеята за социално отговорно поведение (например, Българският форум на бизнес лидерите (БФБЛ)). В тази сфера обаче България е далеч зад централно-европейските страни и общото усещане е, че бизнесът

дарява и ще продължи да дарява, за да обслужва по-скоро собствените си емоционални потребности, а не поради загриженост за по-големите цели на развитието.

В редки случаи НПО и стопанските сдружения (или по-скоро бизнес сдруженията) си партнират в някои обсъждания и преговори за законодателни и нормативни промени. Фирмите обикновено са много по-активни, по-успешни и винаги присъстват, докато НПО са много по-слабо представени. Интересно е, че що се отнася до партньорството с държавата, фирмите, за които конкурирането е обичайно състояние, си сътрудничат по-успешно от НПО, които по-често се възприемат като конкуриращи се, отколкото като сътрудничаещи си.

Възможности за усъвършенстване на партньорствата между НПО и бизнеса се забелязват в две основни направления. Първо, с подобряването на цялостното икономическо положение фирмите ще излязат от зоната на борбата за оцеляване и ще имат възможност да повишат социалната си чувствителност. На второ място, все още има много преразсъдъци и от двете страни – НПО считат, че парите на фирмите са „мръсни“, докато бизнесът няма доверие на НПО, тъй като не е ясно откъде получават пари и как ги разходват. С повишаване на честотата и качеството на взаимодействие се очаква нивото на доверие да се повиши и това да даде възможности за по-добро партньорство.

## **Г.** **Партньорство** **между НПО и медиуми**

Всички участници в изследването от НПО силно подкрепят мнението за значимостта на добрите взаимоотношения с медиумите. Причините за партнирането с медиумите също са сходни – повечето НПО имат нужда от по-голяма „видимост“ за своите



действия, за самата си организация и за проблемите и бенефициентите си като важна предпоставка да напредват в работата в съответните области и да привлекат повече ресурси. Медиите, когато са доброжелателни, също се смятат за важен инструмент за оказване на натиск върху институциите по някои въпроси, по които е необходимо застъпничество. Капацитетът на медиите да съдействат за образоването, повишаването на осведомеността, промяната в начина на мислене и нагласите се ценят високо.

От друга страна, медиите обичат да разговарят с НПО, защото те често произвеждат висококачествени независими изследвания и анализи, организират семинари по горещи теми със сериозна обществена значимост, дебатите и гражданските им действия привличат вниманието на гражданите и властите и предоставят добри възможности за медийно отразяване. Все пак основното внимание обикновено се насочва по-скоро към отделни експерти от някои централни и добре известни НПО, отколкото към самите организации.

Интервюираните съобщават за редица успешни партньорства и общото впечатление е, че вече има добра база, положителна нагласа и по-добри канали за сътрудничество между НПО и медиите. Все още обаче някои от старите пречки не са напълно премахнати.

НПО към момента не са напълно удовлетворени от интензитета, баланса и задълбочеността на трактовката на въпросите, свързани с тяхната работа и с бенефициентите им. Медиите не са просто безпристрастни критични наблюдатели на дейностите на НПО, а умишлено акцентират върху сензационните моменти, създавайки впечатлението, че това е единствената новина, „произвеждана“ от гражданския сектор. Според НПО регионалните медии са по-заинтересовани и ангажирани, докато централните ме-

дии са доста комерсиализирани и рядко отглеждат място за положителните истории и успехи, постигнати от НПО в областта на социалното развитие. Тази липса на баланс оказва сериозно въздействие върху НПО, защото влиянието на медиите за създаване на обществен образ на НПО е много силно и те са склонни да смятат, че негативното медийно представяне е основната причина за отрицателния образ на НПО както сред широката общественост, така и сред институциите.

Представителите на медиите бързо отговарят, че НПО рядко имат нещо важно, което да представят на обществеността, че говорят на абстрактен и отчужден „проектен език“ и не умеят да се „продават“. Обвинявайки медиите в пристрастие и умишлено търсене на сензации, НПО не са много по-различни със своите „позитивни и егоцентрични“ послания – те лансират само собствената си гледна точка и не могат да представят един проблем в неговата сложност и противоречивост, с всички „за“ и „против“, което ще даде на читателите възможност да изградят собствена гледна точка въз основа на представената информация.

Въпреки това медийният образ на неправителствения сектор през последните две-три години като че ли се подобрява, независимо от някои скандали на високо равнище (например, фондация „Демокрация“). Предишни изследвания описват етапите, през които е преминал образът на НПО. В началото на прехода НПО имат „романтичен образ“ на борци срещу официалната власт и в този период се свързват с глобалните задачи на прехода от тоталитарна държава към демокрация и пазарна икономика. Около 1995 г. този образ става по-прагматичен, тъй като мисиите на НПО стават по-конкретни, фокусирани върху определени проекти и каузи. Така изглежда образът на НПО в медиите постепенно започва да се стопява и смалява.

Това отчасти е причината за развитието на отрицателно обществено мнение, според което през 1998 г. 37% от хората смятат, че НПО работят за себе си, 21% имат положителна нагласа и считат, че НПО работят в полза на обществото, 18% – за каузи на политически институции, 8% – за полу-криминални икономически групировки, 2,5% – за чуждестранни интереси и само 13,5% от анкетиранияте заявяват, че не са осведомени за НПО, което показва колко силни са горните мнения, предположения и предубеждения (БМК, 2001 г.). На неправителствения сектор все още се гледа като на вносен продукт, който се опитва да копира американски и западни модели, без да има същите институционални и финансови условия (Яновски, 2002 г.).

Въпреки че много от отрицателните образи се запазват, през 2002 г. МБМД отчита повишаване на позитивните нагласи на обществото към НПО с 16 пункта в сравнение с 1999 г. Сега 68% от анкетиранияте заявяват, че имат някакъв положителен опит с (ли информация за) НПО.

### 2.2.3

#### Обществена политика – „предписания на експерти“ или „процеси на участие“

В заключение можем да кажем, че са установени някои базисни институционални положения, които дават възможност за взаимодействие между всички заинтересовани страни в развитието, но практиката все още е незадоволителна. Истинското участие в разработването на обществена политика, както и реалното партньорство между институции с различни ценности, интереси и култура все още са рядко явление. Обществената политика продължава да се разработва по предписания на експерти, подкрепени от донори и правителствени институции, а действащите лица от гражданското общество имат ограничен принос – с най-малък от всички се оказват НПО. Вратата вече е отворена, но реалният процес все още не е факт.



## 2.3

# Принос на неправителствения сектор за развитието

*В този раздел разглеждаме обхвата, структурата и полето на дейност на неправителствения сектор в по-тесен смисъл, т.е. като съставен само от специфичен тип НПО, които наричаме агенции за развитие. Тук се стират също на постиженията, силните и слабите страни на този сектор в контекста на развитие.*

### 2.3.1 Границите на неправителствения сектор

Въпросът колко е голям неправителственият сектор с основание ангажира вниманието на различни заинтересовани страни – активисти на НПО, политици, донори и изследователи. Броят на регистрираните и броят на работещите НПО никога не съвпадат и това се счита за важен показател за състоянието на гражданското общество от гледна точка на социалния капитал, на способността му да влияе и да контролира институциите, на културата за самоорганизиране и генериране на ресурси и решения на ниво обикновени хора и др.

По време на изследването се установява, че вече има източници на информация за обхвата, структурата, ресурсите и дейностите на неправителствения сектор, които се събират ежегодно от различни държавни органи и изследователски институти. Цифрите, които цитираме тук са валидни и полезни за момента на анализа, но трябва да се приемат като много динамична променлива.

Според статистическия регистър (БУЛСТАТ) след 1996 г. по Закона за лицата и семейството и по Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) броят на организациите с нестопанска цел е както следва:

3 028 фондации, 12 724 сдружения и 10 клоната на чуждестранни нестопански организации или общо 15 762 нестопански организации (тази цифра не включва читалищата<sup>1</sup>, политическите партии, религиозните организации и синдикатите).

По новия ЗЮЛНЦ като организации за общественополезна дейност са регистрирани 175 фондации (20,3%) и 688 сдружения (79,7%). В общия им брой са включени спортни клубове, училищни настоятелства и някои читалища (тъй като те имат право да бъдат регистрирани и като НПО). Броят на организациите за общественополезна дейност нараства, защото все повече НПО избират този статут, въпреки че за момента той не им носи никакви ясни предимства (за повече подробности вж. приложение А).

Броят на организациите с нестопанска цел, които са представили финансовите си отчети за 2002 г. в Централния регистър на Министерството на правосъдието е 3 511 и това е най-големият брой нестопански организации, които могат да се приемат за действащи в момента. Тази цифра включва все пак и определен брой спортни клубове и групи организации, които не се смятат за типични НПО по смисъла на това изследване. Така броят на реално действащите НПО сериозно намалява и по пресмятаня на запитаните те са между 400 и 1000 в страната.

Въпреки че днес разполагаме с повече количествена информация за неправителствения сектор, при използването на тази информация за анализ има все още методически трудности. Някои от тях включват:


- Данните за регистрираните НПО не са категоризирани – държавните органи (Централен регистър, БУЛСТАТ и др.)

използват само една детерминанта за разграничаване на НПО от останалите организации и за определяне границите на „сектора“. Фактът, че организациите са регистрирани по ЗЮЛНЦ не дава необходимата яснота за вида на регистрираните организации и за техния относителен дял.

- Несъответствието между броя на регистрираните и броя на действащите НПО съществува и дори се засилва. Няма надежден начин за установяване броя на действащите организации. За нуждите на изследването показател за действащо НПО е представянето на годишен финансов отчет в Централния регистър, но данните там също не са разделени по категории.
- Държавните агенции и изследователските институти събират редовно само базисна информация за броя и сферата на дейност, а понякога и за човешките и други ресурси. Известни количествени данни се генерират от социологическите агенции по конкретни проекти с чуждестранно финансиране (например, изследване на МБМД, финансирано от ААМР), но само в рамките на продължителността на съответния проект. Следователно, българските изследователи от неправителствения сектор или научните институти все още не разполагат с богати и достоверни количествени данни, въз основа на които да правят анализите си, а опитите им сами да генерират такива данни винаги представляват частични и несъвършени усилия поради ограниченото време и ресурси на проектите им.
- Достъпът до вече събраната информация (например, годишните отчети на НПО в Централния регистър) е труден и несигурен поради липсата на ясни правила и поради неспособността на съответните държавни институции да предоставят тази услуга.

Липсата на достоверни, актуални и достъпни количествени данни води до създаването на много различни и субективни представи за обхвата и границите на НПО. Почти еднакъв брой анкетирани смятат, че в България има твърде много НПО и броят им трябва да бъде намален, като недействащите организации се заличат от регистрите при определени условия или като се включат клаузи за „фалит“ в документа за съдебна регистрация. Друг начин за изключване на онези НПО, които само имитират съществуване, се предлага да бъде стесняването на критериите за подкрепа от донорите или от правителството. Същевременно се застъпва и схващането, че няма достатъчно НПО, особено в определени географски райони или в някои сфери на действие. Тази гледна точка оценява културата за сдружаване в България като все още много слаба и нуждаеща се от насърчаване, дори и в случаите, когато така създадените организации се окажат с кратък живот или случайно се активизират след дълги периоди на зимен сън. Това е въпрос с огромна стратегическа важност – дали ограничените ресурси, които донорите, правителството или водещи български НПО са определили за развитието на гражданското общество да бъдат насочени към неформалните групи или към нови НПО, или да бъдат насочени към вече изградените неправителствени организации. Засега изглежда, че всяка агенция, разполагаща с необходимите ресурси решава сама, а в неправителствения сектор не тече постоянен дебат за цялостни стратегии за изграждането и укрепването му. Липсата на такова обсъждане е слабост на сектора, защото е ясно, че на този въпрос не може да има един окончателен отговор.

Изборът на теория и методика на изследването и начинът на подбор на нарочна извадка анкетирани, които вече са представени в раздел 1.2, ни помагат да създадем една картина на неправителствения сектор, която не се основава на наличните непълни и противоречиви количествени данни, а на действи-



мелния живот на неправителствения сектор. След взетото решение, че няма да се търси представителност и няма да се използват стандартните процедури за подготвяне на извадка, се налага да разчитаме на справочниците за НПО, на предишни изследвания и на активните мрежи на организациите в страната, за да изготвим нашата нарочна извадка. Ако се спрем на профила на тези организации, можем да изтъкнем следните техни особености, подредени според важността им за нашата работа:

- Всички те активно и редовно общуват помежду си и с външния свят, осигуряват редовна и актуална информация за своята дейност, а така също съобщават актуалните си координати за контакти на съответните органи на държавата (например, Централния регистър) и сектора (например, Ресурсния център на НПО);
- Готови са да споделят информация и да отделят време за предоставяне на информация на широката общественост (включително на работещите по това изследване);
- Всички те са изпълнявали проекти с външно финансиране и са натрупали опит, увереност и култура на работа, които им позволяват да бъдат част от по-широкия диалог и обмен в неправителствения сектор;
- Разполагат с някакъв вид обучени, добре осведомени човешки ресурси (служители, доброволци, членове), които са имали възможност да се запознаят с опит и практики извън своите собствени организации и могат да правят сравнения и да изготвят стратегии за собствената си работа;
- Имат по-широки цели за социално развитие, основаващи се на прогресивни международни стандарти и добри практики и надхвърлящи конкретните потребности на техните служители или преки потребители и бенефициенти;

- Няма членска маса, а дори и да са регистрирани като сдружения, имат ограничено членство и не се опитват да представляват гадена социална група, за която и с която работят.

Този вид НПО наричаме агенции за развитие (или неправителствени организации за развитие – НПРО) и според класификацията на Ърхоф (раздел 1.3.4) те са по-близо до частния сектор, отколкото до третия сектор, който се характеризира с членска маса и солидарност, заемайки пространството между държавата и стопанския сектор. В контекста на развитието тези организации се наричат неправителствени, за да се разграничат ясно от държавните структури и инициативи в същата сфера. От гледна точка на развитието тези НПО се определят като агенции, които се стремят да постигнат обществено значими цели, по-широки от интересите на техните служители. Тези организации нямат членове и участващите в тях са подбрани на професионален принцип.

„Частният“ характер на НПРО ни позволява да ги оценяваме по критериите за ефикасност и ефективност, характерни за частния сектор. Третият критерий за оценка на институциите е отчетност. Фактът, че тези организации, макар и частни, са с нестопанска цел, изисква отделна рамка за оценка. Ще се опитаме да предложим такава оценка по-долу в раздели 2.3.2 – 2.3.4. Критериите за ефикасност, ефективност и отчетност са разгледани в рамките на „по-голямата полза“, която тези организации се стремят да постигнат за обществото, а именно – облекчаването на тройната глобална криза, представена подробно в раздел 2.1.:

- Бедност;
- Влошаване състоянието на околната среда;
- Насилие в общността.

## 2.3.2 Ефективност на неправителствения сектор

В този раздел се опитваме да разгледаме ефективността на неправителствения сектор като погледнем постиженията му през последните десет години. Доста интересно е да установим, че анкетираните от НПО се чувстват много по-удобно и са много по-положително настроени, когато описват постиженията на собствените си организации. Когато говорят за сектора като цяло обаче, те са много по-критични. Според нас този факт се дължи на спорната „секторна идентичност“ като цяло, липсата на интерес/информация/признание за постиженията на други НПО, както и на отсъствието на форум за постоянна само-рефлексия на сектора по отношение на неговите успехи и ефективност. Навсякъде, където е възможно в текста по-году правим разграничение между оценката на анкетираните за техните собствени организации и за сектора като цяло. От анкетираните от другите сектори донорите имат най-много информация за сектора като цяло, могат да дадат и примери за успехите на отделни организации. Стопанският сектор обаче и правителството имат много малко информация за постиженията на сектора и се ограничават с посочване на отделни примери или дават препоръки относно онова, към което трябва да се стреми секторът в бъдеще.

По-году ще разглеждаме осем от постиженията на неправителствения сектор, както те са формулирани от анкетираните:

### А. Съществуването на сектора само по себе си е постижение

Голям брой анкетираните от НПО преценяват като забележително постижение това, че независимо от враждебната държава,

оскъдните ресурси и обществеността, която не може да го оцени, неправителственият сектор е оцелял и се развива! Отразявайки колебанията в политическата среда и релативни собствени успехи, неправителственият сектор е извървял пътя от еуфорично разширяване по брой и вид НПО, желаещи да работят заедно за демократизирането и „цивилизоването“ на тоталитарната държава (в началото на 90-те години), през политизирането и конфронтацията на водещи НПО и последователите им (втората половина на 90-те години) до положение, в което вече няма политически блокове и съюзи, а главно неформална подкрепа и мрежи за обмен, започващи да мислят за възможно по-структурирано/формализирано взаимодействие.

Запитани за основните характеристики на неправителствения сектор в България днес, анкетираните подчертават следните четири:

- **Разнообразен** – организациите, които съставляват секторът са много различни не само по своята мисия и сфера на дейност, но също и според разбирането си за гражданското общество, равнището си на развитие и връзките си с другите НПО и сектора; това представлява едновременно източник на богатство, но и на напрежение при опитите да се разработят общи платформи за политика и действие;
- **Зависим от чуждестранни донори** – все още повече от 80% от финансирането на агенциите за развитие идва от чуждестранни донори; много малко от тях експериментират с платени услуги, доход от активи и сътрудничество с фирми;
- **Разделен, без обединяващи структури и политици** – преодолял враждебното разделение и противопоставяне от средата на 90-те години, секторът все още не е открил никакви механизми или структури, които биха могли да засилят партньорствата между НПО и междусекторното сътрудничество;

- **Затворен** – светът на агенциите за развитие е много затворен и включва главно самите тях, техните донори и преки бенефициенти; секторът все още е начинаещ в развитието на трайно и продуктивно взаимодействие с медиите, държавните институции и бизнеса; ценностите, стратегиите и продуктите му се ценят главно в рамките на самия сектор.

Според мнозинството от анкетиранияте, въпреки че повечето от горните характеристики разкриват проблематичните сфери в развитието на неправителствения сектор, в дадения контекст постиженията му са задоволителни и той изпълнява поверените му задачи. Една значителна група все още поддържа тезата, че неправителственият сектор е останал вносен продукт и не е пунал корени в българската действителност, поради което той не обслужва реални местни потребности и групи хора. Забележително е, че втората група се състои от представители на водещи НПО с признати постижения на национално, дори понякога и на международно равнище, с което много се гордеят. Когато правят това обобщение, те очевидно изключват собствените си организации. Представителите на стопанския сектор и правителството не повдигнат този въпрос, докато медиите са по-чувствителни на тази тема.

## **Б. Секторът създава и развива структури и дейности във всички сфери на обществения живот**

След края на тоталитарния режим политическата откритост и чуждестранната помощ създават условия за бум на НПО – в столицата се появява малка, но много активна група, която бързо разширява обхвата на дейността си от политика към социални и икономически въпроси. Тези НПО в голяма

степен остават ядрото на неправителствения сектор, приветствайки новодошлите, които през годините също развиват професионален капацитет и интерес към проблемите на национално равнище. Извън този вътрешен кръг секторът има слаб капацитет, по-малък достъп до ресурси и се фокусира главно върху местни проблеми.

По отношение на географския профил на неправителствения сектор нашето изследване не установява нищо ново, независимо от сериозните усилия за изравняване развитието на гражданското общество извън София. Концентрирането на НПО в София не само като брой, но и като капацитет (информация, човешки ресурси, финансиране и т.н.) е устойчиво явление. Друга, дори още по-обезпокоителна тенденция е, че съществуващите преди жизнени общности на НПО в други големи градове – особено Пловдив, Плевен и др., сега са отслабени и подгиснати поради приключването на основните програми, преразпределящи безвъзмездна помощ (Демократична мрежа, Фондация за развитие на гражданското общество (ФРГО), Фондация „Отворено общество“, които са осигурявали малка, но постоянна финансова подкрепа за тях до 2000-2002 г.). По-малките градове и села остават, както винаги, в неравностойно положение. От гледна точка на развитието това положение е много притеснително, защото местните действащи лица на гражданското общество са изключително важни – като носители на преки връзки с местните общности и на потенциал да променят в по-голяма степен живота на хората. Възможностите за партньорства и синергия в малките общини също са по-големи, а НПО могат значително да допринесат за това, като поемат водещата роля.

Нивото на активност на НПО (от гледна точка на това къде са активни) е ограничено главно на местно/областно равнище. Работещите на национално равнище НПО са почти изключително със седалище в София и съгласно нашите изчисления са между 70 и 100. Рав-

нището на активност на НПО (от гледна точка на това колко са активни) е много различно. Анкетираниите различават три групи. Някои НПО съществуват само на хартия и това е най-голямата група от регистрираните организации. Във втората група влизат НПО, които имат някаква дейност, но само и доколкото има лесно достъпно финансиране. Те създават заетост само за своите членове или служители и преустановяват съществуването си, когато свърши финансирането. Това е най-голямата група в сектора и тя до голяма степен определя мнението на обществото, на медиите и на властта за сектора. Третата група са тези, които работят упорито и наистина постигат нещо. Те са малцинство и рядко се използват за обобщения по отношение приноса на неправителствения сектор за развитието. Обществено мнение се влияе от най-видимите в публичното пространство, а не непременно от най-ефективните.

По отношение на сферите на дейност на НПО представите на нашите анкетирани силно контрастират с показаното от количествените изследвания (МБМД, 2002 г.). Фактът, че сегашната политика и финансиране от правителството и донорите започва да се фокусира върху някои конкретни сфери (например: предоставяне на социални услуги, програми за ромите и т.н.), оставя у сектора общото впечатление, че това са сферите, в които НПО са най-активни. Анкетираниите подкрепят сферите на дейност по следния начин, като уточняват, че най-висока активност в дадена сфера не означава също и най-висока ефективност:

- Социални проблеми и маргинализирани групи;
- Малцинства;
- Околна среда;
- Човешки ресурси;
- Образование;
- Здравеопазване;
- Развитие на гражданското общество;
- Икономическо развитие;


- Европейска интеграция;
- Научноизследователска дейност;
- Култура;
- Младеж;
- Деца;
- Спорт и туризъм.

Съгласно изследванията, независимо от използването на временните възможности, предложени от програмите за предоставяне на социални услуги или за правата на малцинствата, най-големият брой НПО в България продължава да се насочва към образованието, обучението, информацията и културата. Разликата между впечатленията и статистиката може да се обясни с по-голямата видимост, която са имали съответните програми и възможностите за финансиране в момента на изготвяне на изследването.

Анкетираниите смятат, че някои области са пренебрегнати и НПО не са успели да постигнат достатъчно в тях. Такива са включените в края на списъка здравеопазване, социални услуги, превенция на употребата на наркотици, култура и изящни изкуства, корупция, европейска интеграция. Независимо от това какви са причините за тези представи, важното послание е да се обърне внимание на сферите, в които потребностите и търсенето нарастват, а реакциите на НПО изостават.

Малка група анкетирани като че ли са реагирани на ориентацията на сектора към цялостното развитие и облекчаването на бедността. Споделяйки притесненията си, че опасно се пренебрегват някои други важни сфери – не толкова от местните хора и НПО, а от финансиращите организации – чуждестранните донори и правителството. Тези сфери включват:

- Подкрепа на талантиви деца;
- Млади хора, които не са маргинализирани (предотвратяване изтичането на мозъци);
- Грижа по-скоро за мнозинството, отколкото за малцинството.



Това е справедливо наблюдение. Донорите се насочват към НПО, които се занимават със социополитически въпроси от обществен интерес и към работа с групите в неравностойно положение, които разполагат с ограничени собствени ресурси и срещат трудности при получаването на достъп до средства от други източници. Самоорганизирането на граждани с различни лични интереси винаги се е считало за добър инструмент за постигане на резултати в областите, в които съществуват ясно идентифицирани потребности – и въпреки че ресурсите могат да не идват от същите източници и да не преминават през същите процеси, то няма пречки за НПО, които искат да преследват тези цели, да започнат работа.

## **В. Сегашната законова и фискална среда е заслуга на самия сектор**

Сегашното състояние на законовата и фискална регламентация на оперативната среда на НПО е постигнато след многогодишни сериозни усилия на водещите български НПО, които не само осигуряват техническата експертиза, необходима за законотворческия процес, но също и успяват да мобилизират подкрепата на неправителствената общност за оказване на натиск върху безразличната и понякога открито враждебна държава за приемането на ново законодателство. За разлика от много централноевропейски страни, българската държава никога не е считала прехвърлянето на ресурси към гражданското общество за част от демонтирането на централизираната тоталитарна държава – никакви средства от приватизацията не са насочени към НПО, не е разпределена никаква собственост, не са разработени и пуснати в ход постоянни източници на финансиране.

Въпреки че представителите на НПО

имат много притеснения относно законодателството, те показват сравнително слабо познаване и разбиране както на ограниченията, така и на възможностите, които то предоставя. Вместо да се фокусира върху предствите на анкетираниите, се изследването предлага, експертен анализ, изготвен от Българския център за нестопанско право (БЦНП) и е включен тук като *приложение А*. Материалът представя възможности за подобряване на законовата и фискална среда за НПО, но при съблюдаване на следните два общи принципа:

- По-широк достъп на НПО до всички области на действие заедно с обществените и частните доставчици;
- Повече ресурси за НПО за развиване на капацитета им и за изпълнение на програми.

## **Г. Секторът се доказва като алтернатива и партньор на държавата**

Анкетираниите смятат, че участието на НПО в консултативни органи на национално и местно равнище, макар и скорошно явление, е един от основните приноси на сектора, постигнат с много години упорство и гъвкавост. НПО считат себе си за стратегически партньори на правителството в процеса на реформиране, а и държавата вече е съгласна с това. НПО се фокусират повече върху собственото си участие в разработването на политики и представяне на алтернативи на правителството. Правителството наблюдава на ролята на НПО за превръщане на политиката в реалност – не само да коментира и критикува, но също да се ангажира със сериозна работа в процеса на развитие. Това изисква нагласа за сътрудничество, политическа воля и капацитет от двете страни – и според анкетираниите началните стъпки вече са направени.

Въпросът как НПО определят приори-

метните области, в които искат да партнират на правителството или да му представят алтернативи, е важен, тъй като тези партньорства се развиват благодарение на инициативността на НПО – държавата все още не търси систематично подкрепа от НПО. Около половината от анкетираниите смятат, че НПО ориентират приоритетите си според приоритетите на донорите. Повечето от анкетираниите тълкуват това като слабост, но някои посочват факта, че донорите често разполагат с повече ресурси и сериозен опит в определянето на приоритети – те правят оценка на потребностите, разработват стратегии, подпомагат партньорства с правителството. Представителите на НПО не бяха толкова критични пряко към донорите, но са безмилостни към другите НПО, обвинявайки ги, че безкритично приемат зависимостта от дневния ред на донорите, че са всеядни и не лансират дейностите, които могат и искат да извършват, че манипулират дневния ред на обществото и т.н.

Около една трета от анкетираниите смятат, че НПО разработват приоритетите и партньорствата си според собствените си познания и разбиране за потребностите на обществото. Тези НПО също използват донорска подкрепа, но се опитват да запазят своя фокус и да се насочват само към онези аспекти от дневния ред на донорите, които не ги отклоняват от собствения им път. Този вид взаимозависимост е приемлив за НПО, тъй като той комбинира визиите и силните страни на важни действащи лица за развитието.

Малка група НПО заявяват, че развиват собствените си приоритети чрез по-систематичен процес, вземайки предвид целите на организацията, приоритетите на държавата и сферата, в която организацията има капацитет.

## **Д. НПО допринасят за положителна промяна в културата и начина на мислене**

Това се счита за основна заслуга на отделните организации, а не толкова на сектора като цяло. По думите на анкетираниите, НПО успяват да насърчат промяната в начина на мислене на хората, да провокират по-голяма инициативност и изграждане на информирано мнение у отделни лица и групи, да образоват гражданите, да стимулират хората да отстояват правата си чрез някаква форма на социални движения, да „събудят“ обществото, да извадят хората от тяхното мълчание, да „цивилизоват“ градовете и селата чрез граждански инициативи и т.н.

Начинът на мислене и културата продължават да се разглеждат като пречка за демократизирането и развитието. НПО обаче уверено твърдят, че именно тяхната работата оказва най-положително влияние върху начина на мислене и културата в сравнение с работата на всички останали действащи лица и процеси на развитието.

## **Е. Успешното застъпничество на НПО допринася за демократизирането и развитието в България**

Освен един очевиден аспект на демократизирането – развитие на самото гражданско общество, НПО допринасят за разработването на важни закони, наредби и програми заедно с държавните институции почти във всички социално-икономически сфери. Те (или най-добрите от тях) работят в тясно сътрудничество с институциите и политическите партии, без да са част от държавната машина – запазват дистанция между себе си и правителството и работят като главен гарант на основните свободи и участието на



гражданите. В някои области НПО осигуряват граждански контрол над политически партии, институции, полиция и армия – за гарантиране на тяхната прозрачност и повишаване ефективността и качеството на работата им.

Освен прякото застъпничество редица други инициативи също допринасят за напредъка на демократичното управление и на институциите – например: наблюдение на изборите, натиск върху правителството да зачита човешките права, надзорни организации, които се концентрират върху корупцията и т.н. НПО биват ценени и за работата си по широкото разпространяване на ценна информация, по организирането на публични мероприятия и дискусии, по стартирането на кампании, които привличат вниманието на медиите и т.н.

Някои от анкетираните смятат, че независимо от тези успехи, необходимостта от застъпничество днес е дори още по-голяма и НПО ще трябва да инвестират повече в него през следващите години, ако желаят да видят реални промени в живота на своите бенефициенти.

### **Ж. НПО работят по пилотни проекти за предоставяне на услуги на маргинализирани групи, установяват се стандарти и добра практика**

Около една трета от анкетираните от НПО смятат, че това е ключово постижение на техните организации и на сектора. Тези НПО са предоставяли услуги на хората в нужда и са работили за намаляване на социалната изолация. Те не подценяват важността на разработването на политики и на застъпничеството, но вярват, че демонстрирането на практически резултати и ползи е по-добрата стратегия за спечелване подкрепата на обществеността, която ще им помог-

не на един следващ етап да се обърнат към правителството и да постигнат системна промяна.

По мнението на тези НПО предоставянето на услуги не се конфронтира със застъпничеството. Те смятат, че в България предоставянето на услуги също работи за демократизирането, като областява бенефициентите и признава техните ресурси, насърчава самопомощта и т.н.

Сегашният ход на правителството да започне да възлага на НПО предоставянето на социални услуги се посреща със смесени чувства, въпреки че и двете страни приемат това като важна възможност. НПО се безпокоят, че правителството няма да осигури необходимите ресурси за изпълнение на програмите, докато държавните институции, които трябва да си взаимодействат с НПО, са загрижени за финансовата отчетност на НПО и качеството на работата им.

### **З. Неправителственият сектор изготвя ценна информация, анализ и стратегии**

НПО и до известна степен правителството показват, че високо ценят интелектуалния потенциал на сектора и посочват множество публикации, информационни източници и др., които използват в работата си по различен начин – главно когато подготвят своите стратегии и предложения, но също и за уточняване на идейни и стратегически въпроси, за изясняване на важни явления, за фактическа информация и др.

След прегледа на горепосочените осем точки, които представят основните постижения на неправителствения сектор според участниците в изследването, може да се заключи, че секторът смята, че е постигнал значителен напредък, макар и да свързва това повече със собствената си организация, отколкото със самия сектор като цяло.

Въпреки това преобладаващото отношение е самокритично и ефективността на сектора се преценява като ниска.

В този контекст не е трудно да си представим, че много хора имат **сериозни притеснения по отношение на ефективността**. Около една трета от запитаните НПО, когато не говорят за своята организация, а за сектора като цяло, заявяват, че НПО не правят много – не са ефективни, не произвеждат устойчиви резултати с проектите си. Работата им не успява да ускори положителните процеси и да забави отрицателните в периода на преход – гласът на НПО е чул само в 30% от случаите. Една малка група дори твърди, че НПО не са допринесли въобще за развитието, тъй като няма механизми за договаряне на приоритетите на национално равнище.

Освен посочените скептични възгледи изследването ни установява няколко фактора, които пречат на ефективността на неправителствения сектор:

- Ограничено участие – на НПО често липсват ресурси и мотивация да включват подходящите заинтересовани страни в своите инициативи, в резултат, на което обществената им база е слаба; често хората с експертни познания в НПО разчитат повече на това да убедят държавните служители, отколкото на мобилизирането на обществеността;
- Слаб интерес/ангажиране с устойчивостта – независимо от това, че трудностите в тази област са големи, липсата на стратегии за постигане на устойчивост на организациите и инициативите пречи на всяка дългосрочна визия или планиране и ограничава постиженията до проекти на парче;
- Липса на солидарност и свързаност в неправителствения сектор – тази съпътстваща слабост на сектора има все по-голямо влияние върху отношението му с други сектори в контекста на

присъединяването към ЕС;


- Предполагана и реална корупция – сред най-вредните явления са случаите на корупция в отношенията между НПО и държавата, особено по отношение разпределението на финансиране от ЕС.

### 2.3.3 Ефикасност на неправителствения сектор

Въпросът за ефикасността на НПО се повдига редовно, но рядко изобщо получава някакъв отговор, още по-малко достоверен и достатъчно задълбочен. За съжаление нашето изследване не представлява изключение. Разговорът за ресурсите на НПО и за ефикасното им използване за постигане на максимално качествени резултати все още е труден от гледна точка на разкриването на количествени данни (комуникационен блок) и разработването на качествена преценка (теоретичен блок).

Загрижеността за ефикасността съществува повече у донорите и посредническите подкрепящи организации – особено по отношение на определени сфери, в които донорите инвестират средствата си и не толкова по отношение на отделните организации. Донорите се опитват да се координират помежду си, да накарат организациите в една и съща сфера на действие да си сътрудничат, а не да се конкурират за средства по определени проекти, да създават мрежи и гилдии, които могат да получават финансиране и да го разпределят по по-ефективен начин между членовете си. Всички тези политики постигат скромни резултати по отношение на ефикасността, защото потребността от постигането ѝ не произлиза от тези, които могат да я постигнат.

Независимо от това загрижеността за ефикасността сред НПРО непрекъснато нараства заедно с признаването на значението на професионализма и високите технологии



във всяка сфера, включително на организационното развитие, управлението на времето на служителите и т.н. Една от причините за това е намаляващото финансиране на дейностите и потребността да се прави повече с по-малко. Друг един фактор е с по-положително естество – при възможност за създаване на резервни фондове или за вечен капитал, за придобиване на дълготрайни активи НПО са склонни да обръщат повече внимание на управлението на дейността по икономически най-ефективен начин. Проектното финансиране обаче, което не е гъвкаво и не възнаграждава икономическата ефективност – каквото е по-голямата част от финансирането, до което имат достъп тези НПО, няма да допринесе за създаването на правилни нагласи и умения за повишаване ефикасността на работата на НПО.

Ресурсите на и за неправителствения сектор разглеждаме по-подробно в раздел 2.4.

### 2.3.4 Отчетност на неправителствения сектор

Измерването на въздействието и ефективността е достатъчно трудна задача и това задълбочава проблема с отчетността. При представянето на естеството на НПРО се посочва, че тези организации се отчитат само пред закона. Независимо колко похвално е това за определени демократични или нормативни теории, за НПРО съществува структурно ограничение да се отчитат пред бенефициентите си. Те носят тежестта да мобилизират и управляват средства и трябва да поддържат доверието и сигурността на донорите, защото иначе ще се провалят.

Въпреки че отчетността е най-ценената отличителна черта на една организация, емпиричните изследвания показват (Едуардс и Хълми, 1995 г.), че хората навсякъде се опит-

ват да я избегнат. В този контекст няма идеално състояние на отчетност и трябва добре да се усеща равнището, на което липсата на отчетност започва да създава благоприятна възможност за неефективни или незаконни действия от страна на една организация.

Обсъждането, което се провежда по време на изследването помага да се извлекат някои минимални стандарти за отчетност, които се разглеждат като необходими и достатъчни от неправителствената общност. Те включват:

- Публикуване на годишен отчет с изчерпателни описателни и финансови части – въпреки че това е законово изискване за всички НПО, работещи в обществена полза, за голяма част от тях годишният отчет все още представлява проблем;
- Публикуване на информация за бенефициентите на програмите, обученията, безвъзмездната помощ и други на НПО и за осигурените за тази цел средства – за предпочитане на интернет-страница, която редовно се актуализира;
- Осигуряване на точна информация за организацията, дейностите и бенефициентите на изследвания, справочници, бази данни и други инициативи, които имат за цел повишаване на видимостта и достъпа до сектора;
- Участие в мрежи, конференции и други форуми на НПО и предоставяне на информация пряко на заинтересованите страни.

Правителството и стопанските гружества се доверяват повече на индивидуалните контакти, на осведоменост за партньора от първа ръка или на препоръки от трети, доверени страни. Очакванията им са свързани повече с активния подход на НПО, които да представят работата и препоръките си пред другите сектори, а не да чакат да бъдат потърсени за информация.

### 2.3.5 Отговорът на българските НПО на „тройната глобална криза“

Независимо от някои похвални постижения през последните десет години НПО се чувстват само частично удовлетворени от напредъка и предлагат по-сериозен и по-амбициозен дневен ред. Техният фокус се измества от основната задача за демократизиране

на тоталитарната държава през периода на преход към идеята за участие заедно с държавата в постоянен диалог и дейности за развитие на обществото. Дневният ред на „тройната глобална криза“ все още не може да изкристализира като такъв във вижданията на лидерите на българските НПО, но могат да бъдат открити някои негови елементи – например, по-изразеното фокусиране върху бедността и социалната изолация.

## 2.4

# Ресурси на неправителствения сектор и ресурси за НПО

*В този раздел се спираме на ресурсите, с които разполагат НПО за дейността си по развитието в четири вече установени категории. Според значимостта си в настоящата ситуация те са: човешки, нематериални, материални и финансови. Тези категории анализираме както в количествен, така и в качествен аспект. Разглеждаме накратко и ресурсите, които са на разположение на НПО за собствено им развитие.*

### 2.4.1 Основни заключения за ресурсите на неправителствения сектор

В разсъжденията по-горе за взаимодействието между заинтересованите страни в процеса на развитие вече се посочи факта, че нито една заинтересована страна самостоятелно не разполага с всички необходими ресурси за постигането на заявените цели на развитието по отношение на „тройната глобална криза“ (облекчаване на бедността, намаляване на екологичните проблеми и гарантиране на устойчиво развитие и справяне с насилието в общността). Това изисква постоянно взаимодействие и споделяне на ресурси между всички заинтересовани страни – за дълъг период от време и солидарно, за да постигнат напредък.

Въпросът за ресурсите на неправителствения сектор е централен за това изследване поради интереса на заинтересованите страни, породен от различни причини. Някои искат да покажат на обществеността и правителството, че НПО секторът е важен и значим работодател и че оперира с финан-

сови ресурси, сравними с тези на някои от индустриите (тъй като тези финансови средства идват от чуждестранни източници, те трябва да бъдат третирани като инвестиции) или че качеството на човешките ресурси в сектора превъзхожда това на всяка друга индустрия. Тази нагласа демонстрира, че секторът има нужда все още да изгражда у другите сектори доверие към себе си.

Другата мотивация, която е по-съществена, е свързана с ресурсите, с които НПО секторът разполага – адекватни и пропорционални ли са те на амбициите и целите на развитието, които ние и неправителственият сектор си поставя? И ако не, кой е интуитивният отговор, какво означава това и какъв подход трябва да се възприеме.

Има много дискусии относно ресурсите, но качеството на всичките е различно. Все още е трудно да се събере достоверна информация за ресурсите. Разчита се на добрата воля на анкетиранияте да предоставят реална оценка на ресурсите си, която по никакъв начин не може да се провери, тъй като няма официален източник за тази информация (не могат да използват направо данни от националната статистика поради несъвършенства във формата и агрегирането). Има някои интересни модели за това как НПО предоставят информация за ресурсите си – големите НПО и по-специално предоставящите безвъзмездна помощ споделят тази информация с готовност, докато малките НПО или се отнасят с подозрение към въпросите, или са предпазливи по отношението на реакцията в собствената си среда, или пък се притесняват от равнището на ресурсите, което могат да демонстрират (независимо от причината, те системно пропускат въп-

росите за финансовото си положение или други ресурси в писмените въпросници, придружаващи изследването).

Някои основни заключения за ресурсите на неправителствения сектор могат да се обобщят по следния начин:

- Голяма част от анкетираните от НПО смятат, че значителен интелектуален и експертен потенциал на страната е съсредоточен в неправителствения сектор и разглеждат този ресурс като решаващ за развитието му. Деликатен момент е обаче начинът, по който в бъдеще ще бъдат възнаградявани тези квалифицирани и опитни кадри, и дали тази висока квалификация ще бъде необходима и ще съответства на задачата, която ще се очаква секторът да изпълнява в контекста на присъединяването към ЕС.
- Броят на служителите и доброволците продължава да е нисък, както показват някои количествени изследвания (МБМД, 2002 г.). Въпреки че секторът цени високо човешките си ресурси, очевидно му е трудно да привлича и задържа добрите активисти и професионалисти. Основното обяснение за това е липсата на ресурси за подходящо възнаграждение за работата им.
- Информацията, ноу-хау, реалните връзки, създадени в сектора изглежда са много сериозни ресурси, които му дават явно предимство пред държавната администрация и местната власт.
- Материалната база на сектора се развива, но все още поражда загриженост. Много малко НПО притежават някаква собственост, няма създадени благоприятни условия от страна на държавата за НПО като наематели (освен в някои случаи от страна на местната власт). След първоначалните инвестиции, направени по програмите на чуждестранните донори, материалната база остарява.
- Основният източник на финансиране на НПО все още е проектното финансира-

не. Това им позволява, от една страна, да изпълняват дейностите си и да обслужват бенефициентите си, но от друга страна – не им позволява да поемат дългосрочни ангажименти към кауза, група бенефициенти или поле на дейност, или да работят за подобряване на организационната си ефикасност, ефективност и устойчивост.

- Използването на алтернативни източници на финансиране – например, доход от стопанска дейност, платени услуги и т.н., все още е силно ограничено и е по-скоро спомагателна, отколкото основна стратегия за финансиране. За повечето български НПО първите стъпки в тази посока все още са задача за бъдещето.
- Държавата продължава да е безучастна по отношение потребностите от ресурси на НПО и не поема отговорност за поделение на ресурсите за развитие. Досега всички постижения по отношение на средата, в която функционира НПО и техният достъп до ресурси се дължат на упорството и градивния характер на НПО и донорите, докато процесът на отваряне на държавата към публично-частните партньорства все още е на много ранен етап.
- Според НПО изграждането на капацитет за достъп до финансиране от ЕС е основната гаранция за бъдещето им развитие.
- Българските НПО считат, че ще продължават да зависят от чуждестранно финансиране в следващите 3-5 години.

Горните заключения рисуват една картина на българския неправителствен сектор, който все още разчита на външно финансиране, сам по себе си не генерира почти никакви финансови ресурси и вижда силата си в ресурсоемки области (например, експертни познания на високо равнище).

В изследването нямаме за задача да генерираме количествени данни, а да използваме съществуващите и да ги сравним или противо-

поставим на данните, които се получават от качествено изследване. Последните изследвания, които осигуряват количествена информация за ресурсите са проведени от МБМД (2002 г.), БЦНП (2003 г.), Фондация „Помощ за благотворителността в България“ (ФПББ), (2003 г.).

При подреждане на най-ценните си ресурси НПО съставят следния списък:

- Човешките ресурси със своя професионализъм, опит и мотивация;
- Контактите и партньорството с другите;
- Оборудването – главно ИТ и комуникационно.

Изхождайки от този списък, по-году ще разгледаме различните видове ресурси.

## 2.4.2 Човешки ресурси

В последните изследвания откриваме някои *количествени* характеристики на човешките ресурси на неправителствения сектор. Като цяло броят на хората, работещи в неправителствения сектор, е нисък, а броят на съществуващите НПО – недостатъчен. Според МБМД само 61% от НПО имат платен персонал и макар той да е нараснал от 42% през 1998 г., все още е недостатъчен, особено като се има предвид малкият брой назначени лица в организациите, които за огромната част от НПО е между 1 и 5.82% от НПО разчитат на доброволци за изпълнение на дейностите си – дори тези, които имат собствен персонал. По-голямата част от НПО имат личен състав от пет души, като само една пета могат да си позволят да наемат повече от 20 души. Липсата на ресурси обяснява следната тенденция – сред категориите: постоянен кадрови състав, персонал на непълно работно време и доброволци, последната група е нараснала най-много в сравнение с 1998 г. – с 31%. Постоянният състав също е нараснал, а при работещите на непълно

но работно време няма промяна – очевидно хората търсят стабилна работа, а НПО не може да им я предложи. Това в известна степен е наложено от промените в законодателството, което не насърчава гъвкавите форми на заетост и това вреди на сектора.

Тези данни се потвърждават от анкетираните в това изследване – рядко НПО, включително предоставящите безвъзмездна помощ или националните организации-шапки, имат повече от 10 души постоянен персонал.

Що се отнася до доброволците, много анкетираните от НПО говорят за тях като за наличен ресурс, но малцина ги характеризират като много важен ресурс. Доброволците са млади хора с добро образование, но те рядко се използват в областта на собствената им специалност и квалификация. В повечето случаи те се включват в дейностите и по-рядко в административната работа. Доброволците все още се разглеждат като проблематична сфера в България – както по отношение на мотивирането на хората да станат доброволци, така и по отношение на успешното им управление. Малко доброволци са възрастни – организациите рядко се насочват към тях, защото се предполага, че няма да проявят интерес. Малките и средните организации са по-активни в използването на доброволци. По-големите организации и доносите имат по-малко доброволци, но работят с тях по-дългосрочно.

Сравнително силна категория в човешките ресурси на НПО е групата на сътрудниците. НПО работят с 10 до 40 души, повечето експерти и консултанти в различни области. Нашето изследване установява, че съществува и една положителна тенденция – да се разменят експерти да се използват такива от други НПО. Част от тях са технически експерти в дадена област – например, управление на твърдите отпадъци, докато други са консултанти по управление на НПО, занимаващи се с подпомагане на организационното развитие.

Анкетираните придават голямо значение

на партньорствата и често ги определят като един от най-ценните ресурси на неправителствения сектор. Нивата на тези партньорства обаче са доста различни. Най-често срещаното ниво на партньорство е размяната на човешки и нематериални ресурси (експерти, ноу-хау, контакти и т.н.) между самите НПО или между НПО и местната власт. По-дълготрайни партньорства съществуват между НПО, не толкова продължителни са партньорствата между НПО и местна власт. Тенденцията е да се засилва използването на партньорствата като инструмент за решаване на местни проблеми чрез създаването на постоянни консултативни органи. Най-кратки са партньорствата между НПО и стопанските дружества, които се свързват само в конкретна ситуация или при решаването на определен проблем. Този факт буди притеснение, защото отношенията с бизнеса се считат за решаващи, когато се търси по-значителна подкрепа. Партньорството с централните институции е по-ограничено – само донорите и някои големи организации на национално равнище имат стабилни позиции в диалога с правителството. Партньорствата, които включват споделяне (съвместно ползване) на материални и финансови ресурси, съвместно планиране, изпълнение и оценка на дейности, обмисляне и учене се срещат, за съжаление, много рядко.

Анкетираните рядко смятат членовете за ресурс. Те ги считат за източник на финансова подкрепа, но без съществено значение за финансовата устойчивост на организацията. Това отношение вероятно се отразява отрицателно на възможността членовете да бъдат разглеждани като важен ресурс. Членската маса намалява в целия сектор, а там, където има членове, те в повечето случаи са формални и пасивни. По този начин членската маса си остава един неразвит и пренебрегнат ресурс на сектора, застрашаващ устойчивостта – факт, илюстриращ кризата в културата на сдружаване и самоорганизиране, в полагането на доброволни


усилия за общото благо и в участието.

От качествените характеристики на неправителствения сектор най-високо се цени мотивацията на хората, които работят в него. Анкетираните заявяват, че в миналото текучеството в сектора е било голямо, защото хората са идвали в него само от любовитство. Сега вече се ангажират онези, които искат да се посветят на този вид работа. Силна страна на сектора е, че в него има много млади, образовани и амбициозни хора, искащи да успеят – секторът е привлекателен за тях. Всички заинтересовани страни признават това за отличителна черта на човешките ресурси в неправителствения сектор. Доказват го също: ентузиазмът в работата, търпението и упоритостта (независимо от трудностите), големите усилия (независимо от липсата на ресурси и сигурност), новаторският дух в работата и т.н. Представителите на местната власт имат известни общи резерви, но не се цитират конкретни примери – понякога те бъркат мотивацията със заплащането или смятат, че едното трябва да замести другото. Някои НПО също имат критики по отношение на мотивацията, но по конкретни поводи, което показва, че става въпрос само за неподходящи хора, а не за общ проблем.

Характерна черта на човешките ресурси на НПО е също така и високото образование. Повечето хора в този сектор имат висше образование по хуманитарна специалност. НПО са много доволни от продуктивната комбинация от умения, с която разполагат организацията им – независимо дали това е заслуга на персонала, на доброволците или на сътрудниците.

Вероятно най-обсъжданата качествена характеристика на човешките ресурси на неправителствения сектор са експертните познания на хората. Смята се, че този сектор е най-добрият генератор на идеи, тъй като е получил най-много инвестиции от чуждестранни фондове за обучение, обмен и учене. В зависимост от собствения си опит





анкетираниите имат различно отношение по този въпрос – някои фанатично подкрепят идеята за високите експертни познания в сектора, докато други я оспорват, посочвайки, че има също и много аматьори или просто ентузиаста, които независимо от добрите си намерения, повече вредят, отколкото помагат именно поради липсата на съответна експертиза. Секторът разглежда развитието на тази експертиза и продължителния процес на нейното натрупване като главна инвестиция на донорите и най-добрата гаранция за бъдещото му функциониране. Тези, които имат положително отношение го свързват с високото образователно равнище на хората, с допълнителното обучение, получено в страната и в чужбина, с практическия опит, с възможностите за обмен и т.н. В същото време другата група, която не говори за организацията си, а за сектора като цяло, заявява, че в него няма достатъчно експертни познания и професионализъм и по тази причина той не постига сериозна промяна. Отрицателното мнение в случая има две страни – едната е свързана с липсата на техническа експертиза на НПО в областта, в която се очаква да работят, но това се среща по-рядко. Втората е свързана с невъзможността на НПО да функционират в променящата се среда – законова, фискална и политическа, и това по-сериозно безпокои анкетираниите.

Друга качествена характеристика, спомената от група анкетирани, е разнообразието на хората в сектора – те идват от различни социални, икономически, етнически, възрастови и професионални среди. Най-окуражаващата тенденция е свързана с факта, че все повече млади хора заемат лидерски позиции в сектора.

Някои анкетирани отбелязват, че хората в сектора са уморени и стресирани. Онези, които са в него вече 10 години се чувстват изтощени от постоянните битки с неблагоприятната среда за постигане дори на малка промяна, и то с много ограничени ресурси. Повечето обаче смятат, че хората имат полза от

работата си в сектора, развили са у себе си различна култура на делово общуване, основаваща се на открито споделяне, екипна работа, солидарност и това им дава предимства, когато заемат длъжности в други сектори.

### 2.4.3 Нематериални ресурси

Анкетираниите смятат, че от нематериалните ресурси на сектора изключително важна е информацията. Тя е ресурсът, който в голяма степен се произвежда от неправителствения сектор. Самите НПО създават много информация и разполагат с умения и оборудване, които им осигуряват достъп до информацията, произвеждана от другите. С този ресурс НПО са по-гъвкави, разполагат с актуални данни, по-успешно откриват и използват различни възможности и т.н. Информационните канали са разнообразни и леснодостъпни. Най-лесен за използване е електронният път, който организациите много добре оползотворяват. Изследването на МБМД подкрепя това заключение – докато през 1998 г. само 25% от НПО имат достъп до интернет, то през 2002 г. те са 60%, като около 40% от тях имат собствена интернет-страница. Използва се и информация от чуждестранни източници поради владението на необходимите езикови умения.

Друга група анкетирани акцентира на факта, че няма достатъчно информация за определен вид НПО – малки, провинциални, които не разполагат с оборудване и нямат технически умения, и това е сериозна пречка за тяхната работата. При тези НПО комуникациите са слаби, достъпът до информация е труден, особено до информация за финансиране, те заявяват, че информационните канали са ограничени и труднодостъпни. Поради липса на комуникационни умения тези НПО не могат пълноценно да се възползват от съвременния информационен поток и се чувстват много изолирани.

Обсъжда се подробно ролята на ресурсните центрове за НПО. Макар и тяхното съществуване да се смята за желателно, мненията за работата им в миналото са различни. Като цяло надделява мнението, че те не работят както трябва. В миналото НПО се конкурират за ресурси, за да се превърнат в ресурсни центрове, но след приключването на проектите спират да предоставят услугите, необходими на местната неправителствена общност. Информацията, публикациите, справочниците, базите данни, консултациите и техническите услуги в централите се оценяват високо. За реализирането им обаче се разчита изцяло на външно финансиране, тъй като са скъпи и се смята, че клиентите до голяма степен не са в състояние да заплащат за тях. Така услугите на ресурсните центрове се оказват неустойчиви.

Мрежите в сектора се разглеждат като друг нематериален ресурс. Всички анкетиранни от НПО смятат това за ресурс, но много малко го смятат за важен. Той е решаващ главно според екологичните организации, които имат добре развити и работещи мрежи. Повечето от съществуващите мрежи са неформални структури, които свързват НПО с едно и също поле на дейност. Много рядко мрежите надхвърлят границите на собственото си поле на дейност или под-сектор. От географска гледна точка мрежите съществуват на местно, национално и международно равнище. НПО в България са активни главно на първите две равнища. Ползите от създаването и поддържането на мрежи се разглеждат като: а) достъп до информация; б) обмен на информация; в) обмен на знания и опит; г) комуникация, диалог, обсъждания; д) преки партньорства и взаимодействие.

Доста обсъждан като ресурс е и добрият имидж, но по този въпрос не може да се стигне до общо мнение. Много анкетиранни дават отрицателни примери от миналото (например, злоупотребата със статута на организации с нестопанска цел от фондации, които са внасяли цигари и алкохол в началото на 90-

те години), но не успяват да илюстрират това с по-актуални примери, както и с примери от собствената си среда. Не е сериозно да се извежда сегашният образ на сектора на базата на примери от преди десет години. В действителност повечето НПО и представителите на местната власт изразяват по-скоро положителни мнения и смятат, че секторът има добър имидж (независимо от наличието и на отрицателни становища). Медиите имат по-негативно отношение, въпреки че при тях също не липсват и позитивни становища. Положителният образ е свързан с факта, че НПО са „разпознаваеми“ – тяхната идентичност и въздействие са видими и ценени от другите сектори и от обществеността. В сравнение с предишни години вече има много повече и по-добре известни примери за практически решения, добри практики, реална помощ, продуктивни партньорства и т.н. Тези възприятия на нашите анкетиранни потвърждават основното заключение от изследването на МБМД (2002 г.), че през последните пет години образът на неправителствения сектор се е подобрил и популярността му е нараснала с повече от 16 пункта. В края на 2002 г. 68% от запитаните съобщават, че са запознати с ролята и значимостта на НПО. Това е значителен напредък, като се има предвид акумулираното силно негативно мнение от началото на 90-те години. НПО често се свързват с независимост, обществена полза, гражданско сдружаване, помощ, благотворителност, самоорганизация на различни социални групи и това създава положителния образ на сектора.

Има и една малка, но все пак значима група НПО, която смята, че секторът не се ползва с добър имидж, защото работи на парче, настроен е опортюнистично, преследва финансиране и това е единствената причина за съществуването му – да разходва парите, които получава неизвестно как. Това е по-скоро обобщаващо мнение. Анкетираните не дават никакви примери, освен широко отра-

зените в медиите случаи от далечното или близкото минало.

Малка група НПО смятат, че тяхната позиция и лидерство определено представляват нематериален ресурс за сектора. Големите организации и донорите коментират този ресурс на неправителствения сектор от гледна точка на водещата роля, която секторът играе в демократизирането, популяризирането на добрите практики в много сфери на социално-икономическото развитие. Явен е приносът на НПО за някои постижения като: а) разработване и популяризиране на законодателство; б) участие в процеса на вземане на решения; в) създаване на важни условия за развитието на самия сектор; г) решително участие в процеса на реформа във всички сфери.

Много малко анкетирани споменават ноу-хау като ресурс – повечето от тях са организации, разпределящи безвъзмездно финансиране или големи НПО, които са работили в партньорство с чуждестранни донори и са развили допълнителни умения, знания, опит и професионализъм. Тези организации работят на национално равнище и са ценени също и от другите сектори. Ноу-хау се свързва с нововъведения, намиране на нови решения за конкретни проблеми, адаптиране на чуждестранен опит и т.н. Разглежда се като конкретна технология, развита чрез учене и практическо прилагане и систематизирана и документирана под някаква форма като знание, което може да бъде предадено. Това се смята и за ресурс, но повече се определя като възможност за дадена организация да играе важна роля в съответния сектор, а не като възможност за генериране на финансови приходи. Така тенденцията е НПО да предоставят ноу-хау в сектора безплатно. Правени са опити ноу-хау да се продава на други сектори (като експертно участие в процесите на обществената политика, в консултативните органи) или на чуждестранни донори (като специално предимство за спечелване на проектно финансиране).

Обсъждат се следните два *качествени* аспекта на нематериалните ресурси – гъвкавостта се цени главно от местната власт по отношение на способността на НПО да реагират адекватно и спонтанно на потребностите в общността, бързо да вземат решения, да адаптират подходите си към промените в средата, да осигуряват необходимите експерти. Това се смята за важна качествена характеристика и на сектора като цяло – по отношение на културата му на работа, правилата и регламентите, новаторството, човешките ресурси и др. Уникалността е другата качествена характеристика и тя се разбира по два начина: а) уникалност на едно НПО в оперативен контекст – географски или тематичен, и съответно значителната му роля за посрещането на конкретни потребности; и б) уникалност на експертизата на НПО, на технологията и методите му на работа.

#### 2.4.4 Материални ресурси

Материалните ресурси, с които разполага секторът се оценяват много по-ниско отколкото човешките и нематериалните ресурси. Независимо от това повечето НПО изглежда са доволни от материалните си ресурси – повечето от тях ги намират за приемливи и достатъчни, особено що се отнася до оборудването. По-малко НПО разполагат с транспортно средство и тези, които не разполагат го отчитат като проблем.

Някои *количествени* измерения на материалните ресурси на неправителствения сектор включват:

Офис пространство – отново от изследването на МБМД виждаме, че около 75% от НПО имат офиси, като 15% са собственици на помещенията, а 22% ги използват безплатно. Същото изследване показва, че през последните 5 години в това отношение е настъпила много малка промяна. Друга важна констатация е, че разходите за офис и персо-

нал значително са нараснали – ако през 1998 г. повечето организации са изразходвали 1-10% от бюджета си за покриване на разходите за офис и заплати, то през 2002 г. те изразходват 10-40% и повече.

Офисите са проблем в столицата и в големите градове, но не толкова в малките градове, където местната власт обикновено предоставя помещения безплатно. Повишените разходи за наем са сериозно предизвикателство за големите НПО. За много от тях това се е превърнало в непосилна тежест и те са принудени да търсят други решения – да делят офис с други организации, да се местят в непопулярни квартали и т.н.

Оборудване – около 73% от НПО притежават някакво оборудване, 57% имат компютри и тези проценти не са се променили през годините, независимо че се е увеличил броят на единиците (например, през 1998 г. НПО са притежавали 2 063 компютъра, докато през 2002 г. те са вече 3 093).

Материалната база на НПО се подобрява и коментаторите виждат в това знак за стабилизиране и консолидиране на сектора. НПО разглеждат материалната база като потенциален генератор на приходи от услуги – отдаване под наем на помещения, на оборудване, предоставяне на административни услуги и т.н. Много НПО започват допълнително да усъвършенстват материалните си ресурси и гледат на тях като на бъдещ източник на алтернативно финансиране.

По отношение на *качествените* характеристики около половината НПО се безпокоят от остаряването на материалните ресурси и по-специално на информационните и комуникационните технологии.

## 2.4.5 Финансови ресурси

Изследването се опитва да представи някакви *количествени* данни, за да се допълнят вече съществуващите от 2002 г. (МБМД).


За съжаление необходимата писмена информация за своите финанси предоставят по-малко от една трета от запитаните. Това не позволява да направим обобщения за анализа. Големите НПО и разпределящите безвъзмездна помощ организации представят необходимата финансова информация, докато малките НПО избягват представянето на този вид информация. Именно затова се наложи идеята за предоставяне на актуална количествена информация за финансовите ресурси, с които разполага секторът, да бъде изоставена. Това прави невъзможна и по-систематичната преценка за степента, до която тези ресурси се използват ефективно (например - постигане на най-добрия възможен резултат с използваните ресурси).

От гледна точка на *качествените* характеристики финансовите ресурси на неправителствения сектор се определят като недостатъчни (всички, с изключение на няколко големи НПО и разпределящи безвъзмездна помощ организации, заявяват, че ресурсите са недостатъчни за извършване на работата) и свързани с проекти (за повечето от анкетиранияте проекти с чуждестранно финансиране са най-голямата част от финансирането на НПО).

## 2.4.6 Ресурси за развитието на неправителствения сектор

Най-общо анкетиранияте смятат, че не са налице значителни ресурси, които да подкрепят тяхната работа и развитие – ресурсите за това рязко намаляват или НПО не са информирани за наличните възможности и се опитват всичко да правят сами.

*Човешки ресурси* – някои НПО съобщават, че използват професионални агенции за подбор на кадри, за да намерят квалифициран персонал за проектите си, но повечето разчитат на лични контакти и неформални мрежи. И двата подхода дават добри резултати –



НПО смятат, че да се намерят служители не е голям проблем. Трудно е обаче развитието и преквалифицирането на тези кадри поради липсата на стабилност и на финансови стимули за работата им. Съществуват доброволчески центрове, но само в ограничен брой градове в страната – дори в София няма такъв център. Това изисква от НПО да организират собствени кампании за набиране на доброволци, което често дава ограничени или временни резултати.

**Нематериални ресурси** – по време на изследването очевидна става необходимостта от информация, консултации и обучение, както и ограниченото предлагане на такива услуги. Ресурсни центрове за НПО има само на няколко места – има малки консултантски групи, които осигуряват услуги на базата на текущи в момента проекти, а не на базата на съществуващите потребности и търсене. Има и няколко силни инфраструктурни организации – НПО, които предоставят услуги на други НПО, но те също са ограничени във възможностите си да обслужват големи и много различни потребности. Положението с инфраструктурните организации е доста тревожно и има спешна нужда да се обърне по-сериозно внимание на това.

**Материални ресурси** – те са на разположение на НПО, но само на пазарни цени. Държавата не е предвидила никакви разпоредби във връзка с помещенията или другите материални ресурси за работата на НПО. Независимо от това много НПО се насочват към придобиване и управление на активи, с което да реализират доход за основните си разходи и програми. Положителният опит в тази сфера все още е рядкост.

**Финансови ресурси** – източниците на финансови ресурси се дискутират най-много от гледна точка на потребностите на развитието. Основният източник на ресурси продължава да бъде проектното финансиране от

чуждестранни донори и субсидии или безвъзмездна помощ от държавата. Членският внос и доходът от стопанска дейност имат съвсем маргинално значение.

**Проектно финансиране** – това е най-големият и най-достъпен източник на ресурси за голяма част от анкетираните. Около една трета от тях заявяват, че реализират повече от един проект в момента, но това все още не им дава възможност спокойно да планират работата си. Специален интерес представляват програмите на ЕС и подробна информация за тях може да се намери в *приложение Б*.

**Държавна подкрепа и субсидии** – около една трета от организациите извън София са работили по проекти в партньорство с местната власт в областта на околната среда, културата, изкуството, социалните услуги, образованието и местното самоуправление. Участието на държавата се състои в осигуряването на помещения за офис и място за осъществяване на мероприятия. Въпреки че анкетираните споменават и за финансова подкрепа от държавата, те не предоставят никакви цифри. Общата нагласа е, че държавата в момента има много малко ресурси, които да подели с НПО и не може да бъде сигурен източник на финансиране.

**Дарения от отделни лица и фирми** – тази сфера бързо се разраства като практика. Само няколко от анкетираните никога не са търсили/получавали дарения от частни лица или фирми. В повечето случаи това е принос в натура (стоки, услуги) и много по-рядко – пари в брой. В почти половината от случаите НПО, които се обръщат към тези индивидуални или корпоративни дарители, са в ролята на посредници между даващите и бенефициентите на организацията, а не преки бенефициенти на дарението. Като цяло обаче фирмите и отделните лица не са склонни да използват НПО за посредници. НПО постигат известен успех в тази област благодарение на лични контакти.

**Стопанска дейност** – около половината

---

от анкетиранияте заявяват, че имат стопанска дейност, свързана с основната работа на съответната организация. Най-популярни са платените консултантски услуги, издателската дейност, платеното обучение, социалните услуги, отдаването под наем на собственост и др. Не беше възможно да се установи какъв е дялът на тези приходи в бюджета на организациите – анкетиранияте охотно говорят за опита си, свързан с изпълнението на стопанска дейност, но не са склонни да представят цифри. Те разглеждат стопанската си дейност повече като

проверка на възможностите на организацията и средата, а не като сериозни усилия за генериране на доход. Това е сериозно предизвикателство, тъй като НПО не смятат, че разполагат с необходимата експертиза, човешки ресурси и технология да се занимават със стопанска дейност и че средата е неблагоприятна дори за самия бизнес.

Членски внос – много малко анкетирания споменават това като възможен източник на ресурси, който биха искали да развият в бъдеще. Това все още се смята за зона на символични отношения, а не за източник на приходи.



## 3.1 Въведение

*В този раздел представяме дискусията за бъдещата устойчивост на неправителствения сектор – тема, която всъщност не фигурира отчетливо в нито един активен или постоянен дебат в сектора. Идеята е позната, но повдигането на въпроса предизвиква у анкетиранияте само смущение.*

Заключителната част на изследването е посветена на бъдещето на българските НПО и секторът от гледна точка на устойчивостта. Серия от причини определиха избора на тази гледна точка.

Първо, както обсъждаме в раздел 1.2.1, по време на предварителните консултации с референтната група устойчивостта се идентифицира като въпрос, от който българските НПО изключително се интересуват. Повдигнатите от анкетиранияте въпроси включват: Какви източници и начини за финансиране се използват от НПО? Имат ли те стопанска дейност, подизпълнителски договори с правителството, собствени приходи (такси за услуги, членски внос)? Какви идеи имат за намаляване на зависимостта от външно (чуждестранно) финансиране и засилване на устойчивостта си?

Второ, тъй като някои основни донори напускат страната ни, въпросът за устойчивостта (потенциал и ограничения) е в основата на дискусиите сред донори и анализатори. Българските НПО, особено по-големите, изглежда са на кръстопът – основните им чуждестранни донори излизат от страната и се опитват да „прехвърлят“ програми и партньори на някой друг, но НПО се притесняват, че всъщност няма на кого да се „прехвърлят“. Само онези със силен ангажимент към бенефициентите си, техните дейности и стремежът им към по-широка обществена промяна имат шанс да преминат успешно към ерата след оттеглянето на чуждестранните донори. Силният ангажимент обаче трябва да се съчетае със съответното разбиране и технически познания за устойчивото развитие и устойчивите институции, за да се премине от общи ангажименти към конкретни стратегии.

По време на изследването откриваме, че има все повече и повече въпроси и много по-малко отговори от очакваното. Устойчивостта не фигурира отчетливо като тема в нито един активен или постоянен дебат в неправителствения сектор. Идеята е позната, но повдигането на въпроса предизвиква у





анкетираниите само смущение. Макар че безпокойството около устойчивостта е доста силно и у НПО, и сред донорите в България, истинският дебат за различните разбирания и за това какво трябва да бъде устойчиво, за подходящите срокове за поддържане на дейности и структури, за отговорностите на различните заинтересовани страни в целия процес все още не се е състоял.

Тази ситуация ни кара да разгледаме прогнозите за бъдещето на неправителствения сектор, подхождайки към темата за устойчивостта в дълбочина, с надеждата, че изследването не само ще фокусира вниманието върху пропастта между общото и местно ниво на технически познания за устойчивостта, но и ще генерира достатъчен интерес и енергия за развитие на дебата за нея.

И накрая, макар че тази част се нарича „Прогнози“, малцина от анкетираниите се обвързват с прогнози за бъдещето на сектора и дори на собствените си организации. Те са по-склонни да изразяват общите си желания и препоръки за бъдещето. Разбираема е трудността да се правят прогнози в един несигурен контекст на развитие в България, но се забелязва и липсата на аналитични и дългосрочни умения и подходи в дългосрочен план.

## 3.2

# Дискурсът за устойчивостта

*Този раздел има по-обхватен аналитичен подход – в него разглеждаме няколко взаимосвързани и припокриващи се понятия – устойчиво развитие, устойчивост, устойчиви проектни интервенции и устойчиви институции.*

### 3.2.1

#### Устойчиво развитие и устойчивост

Въпросът за устойчивостта е важен белег на мисленето за и практиката на развитието през 90-те години. Той продължава да стои на преден план и в началото на този век – нещо като „ефекта на Грамши“ (на името на италианския философ Антонио Грамши, чиято основна идея може грубо да бъде перифразирана по следния начин – по-мощна от хода на велика армия е само идеята, чието време е дошло.), улавяйки съвременния дебат за ценността и валидността на развитието.

Томас (*и др...*, 2001 г., стр. 62) обяснява как устойчивостта става част от дневния ред и идентифицира три източника на безпокойство за нея: а) екологичното лоби и безпокойството му за изчерпването на ресурсите; б) политическото безпокойство във връзка с текущата социална и икономическа промяна и устойчивостта на поминъка на хората; и в) безпокойството на донорите за дългосрочния ефект на интервенциите им (във връзка със стратегиите им за оттегляне).

Най-известното определение на устойчивото развитие гласи „устойчивото развитие е развитие, което отговаря на нуждите на настоящето, без да подрива способността на бъдещите поколения да посрещнат собствените си нужди“ (1987 г.) и отразява не само екологичния въпрос за изчерпването на ресурсите, но и въпросите за справедливо-

то разпределение (т.е. слага се ударение върху посрещането на нуждите на най-бедните като крайна цел на устойчивото развитие) и справедливост между поколенията (т.е. поемане на моралната отговорност за добруването на идните поколения).

Устойчивото развитие и устойчивостта са припокриващи се понятия, които имат няколко общи аспекта, както е показано в таблица 3.2.

Основният инструмент за направляване и измерване на устойчивото развитие досега е понятието за „трите задължителни условия“, което се състои от екологична издръжаност, икономическа жизнеспособност и социална приемливост. Този подход се критикува наскоро по различни причини, но най-често с аргумента, че тези три „задължителни условия“ често са в конфликт помежду си и компромисът между тях обикновено е в полза на икономическите цели. Алтернативата е „подходът към устойчивостта да се основава на принципи“, като се подчертава взаимосвързаността и взаимозависимостта между тези три сфери, а не съперничеството между тях и про-активното му използване в планирането и вземането на решения. (Поуп *и др...*, 2004 г.).

Независимо колко активно се изследват и предлагат, понятията „устойчиво развитие“ и „устойчивост“ не се приемат от всички. Икономистите твърдят, че устойчивото развитие не е особено полезно, тъй като не носи нищо ново на стария утилитарен принцип за „максимално увеличаване на благоденствието“, а също така не може да бъде операционализирано (Бекерман, 1954 г.). Практиците в сферата на развитието са

**Таблица 3.2 Припокриващи се аспекти на устойчивото развитие и устойчивостта**

Устойчиво развитие	Устойчивост
Устойчиви средства за издръжка	Приемственост
Благоприятна среда	
Устойчиво използване на ресурсите	Развитие на капацитет
Разчитане на себе си, самоиздържащи се организации	
Увеличаване на равенството	Реализиране на капацитет чрез представяне
Намаляване на уязвимите	
Способност да се продължи (устойчиво въздействие) след прекратяването на формите на предишно подпомагане	Потенциал за самоиздържащи се дейности; удължена времева рамка
Разнообразие от интереси/желателност	Учене
Променящи се ограничения/изпълнимост	

*Източник: по Ийд и Уилямс, 1995 г., стр. 19-20.*

против безкритичната употреба на тези понятия – според тях не всичко в развитието би могло или пък трябва да бъде устойчиво (Чеймбърс, 1997 г., стр. 70; Хаят, 2003 г., стр. 15).

Имайки предвид тези предупреждения, изследването се съобразява с концепциите за устойчиво развитие и устойчивост и прие принципния подход към оценката за (не „на“) устойчивостта.

### 3.2.2 Устойчиви програмни/проектни интервенции

Макар че понастоящем устойчивостта често се смята за модерен термин, тя е отговор на промените в контекста на практиката на развитието в началото на 80-те години. Новият апел е да се окаже по-голямо въздействие с по-малко ресурси и да се осъзнае, че развитието не е вече само модернизация и растеж, а и намаляване на уязвимите места. Лафонд (1995 г.) и Алън и Томас (2000 г.), говорейки за промените в контекста, изтъкват, че до 80-те години инвестициите в развиващите се страни се извършват в

обстановка на оптимизъм на основата на две предположения – че световната икономика ще продължава да расте като през 60-те и 70-те години и че външната помощ за развиващите се страни Чуждестранна помощ за развитие (ЧПР) също ще нараства. Тези две постановки се оказват нереални. Икономическото положение на развиващите се страни се влошава (рецесия, задлъжнялост, петролна криза, намаляващ търговски стокообмен в началото на 80-те години). Набират скорост нови идеологии за развитието (предпочитание към решения, предложени от частния сектор и фокус върху рентабилността и икономическата ефективност) и донорите трябва да намерят нови начини за инвестиране в него. Така интересът към устойчивостта възниква в контекст на изчерпващи се ресурси за интервенции и безпокойство за качеството на инвестициите.

Дефинирайки подходящите интервенции, Ийд и Уилямс (1995 г., стр. 20) изброяват следните техни характеристики:

- За да бъде устойчива една интервенция, тя трябва да насърчава равенството и социалната справедливост;
- Да използва ресурсите така, че да задоволи нуждите на настоящето и бъдещето;

- Да се стреми да превърне организациите или дейностите в самоиздържащи се;
- Да укрепва възможностите да се издържа на промени и шокове.

Паралелно с това те признават, че на тези критерии се отговаря трудно и те не могат да се операционализират поради четири основни причини: а) има цял набор от ограничения върху устойчивостта, определящи се от социални, политически и икономически структури и от наличието на природни ресурси; б) интервенциите за развитие са под постоянния натиск на външни неустойчиви процеси; в) едни смятат определени интервенции за устойчиви, други – не защото интересите им са различни; г) рядко се търси мнението на бедните за устойчивото развитие (Ийд и Уилямс, 1995 г., стр. 21).

Независимо от трудностите и сложността на операционализирането на идеята за устойчиви интервенции, тя е подходяща за дискусия за българските НПО и тяхната дейност, тъй като предлага насоки и стандарти за устойчивост.

### 3.2.3 Устойчиви институции

Понятието за институции често се споменава в дискусии за устойчивостта – то заема централно място в някои от определенията за устойчиво развитие: „установяване на способност на бедните хора и местните институции да бъдат ефективни в дългосрочен план при преследването на целите, които си поставят, без да разчитат само на другите“ (Томас и др..., 2001 г., стр. 66); или устойчивите институции са смятат за един от най-желаните резултати от интервенциите за развитие (Едуардс, 1999 г., стр. 372); или пък се считат за начин за насърчаване и провеждане на устойчиво развитие (Ийд, 1997 г., стр. 13).

Така дебатът около устойчивостта, макар и инициран в сферата на екологията, за-

сега се фокусира повече върху социалните и политически институции. За да могат да се планират и оценяват интервенциите за развитие от гледна точка на устойчивостта, значението, процесите и целите на устойчивото развитие трябва да бъдат съгласувани между всички заинтересовани страни – групи институции, които преговарят и си взаимодействат в една ситуация с различни интереси и конфликти на основа ценности. (Томас и др., 2001 г.). Тази ситуация е особено важна за НПО, тъй като „новият политически дневен ред“ на западните правителства през 80-те години води до намаляване на помощта правителство-правителство и НПО се разпознават като по-способни да достигнат до бедните, тъй като са по-прозрачни, икономически по-ефективни, ефикасни и иновативни (Ийд, 1997 г., стр. 13; Едуардс и Хълми, 1995 г., стр. 12)

Устойчивостта на местните институции се състои най-вече в способността им да работят ефективно, без да се нуждаят от постоянен поток от ресурси отвън, т.е. да могат да разчитат на себе си. Този капацитет не е свързан само с финансовата устойчивост, а включва и социална, политическа, организационна и управленска устойчивост. Липсата на обща и кохерентна визия сред членовете, загубата на доверие и ангажимент сред заинтересованите страни, прекалено бързият растеж, прекомерната диверсификация – всички те представляват толкова сериозна заплаха за съществуването на една организация, колкото и липсата на финансиране (Ийд, 1997 г., стр. 15).

Трудностите започват отново при задаване на въпроса: „Кои институции трябва да бъдат устойчиви?“. Макар и да има общо съгласие, че интервенциите трябва да имат за цел устойчивостта на гражданското общество като цяло (Андерсън, 2004 г.), много по-неясно е как идеята за устойчиви институции се свързва с всяко отделно НПО. Някои донори и изследователи настояват да се прави ясно разграничение между институци-

онална устойчивост и самообслужващо се възпроизводство. „Криогенната“ школа на финансиране като че ли смята, че всички НПО имат право да оцелеят. Това се тълкува като запазване посредством финансова устойчивост. Малцина признават, че е възможно (а и понякога здравословно) за НПО и неформалните групи да постигат заложената си цел и да се закрият. Това се отнася до много екологични и младежки инициативи, които се наблюдават в региона. Може би оцеляването трябва да се основава на принципите на Дарвин – да оцеляват само онези, които откликват на и се адаптират най-добре към своята среда (а не „най-силните“) (Хаят, 2003 г., стр. 15).

Този въпрос пороци голям интерес сред участниците в настоящия преглед и затова го разглеждаме по-подробно в раздел 3.3.3 по-долу.

### 3.2.4 „Наблюдение на устойчивостта“ или „проверка на устойчивостта“

Дискусията по-горе показва, че устойчивостта е сложно и оспорвано понятие. Ситуацията се усложнява още повече, когато заговорим за измерването на устойчивостта – тъй като няма стандарт или дори заместващи показатели, трудностите при измерването ѝ са многобройни.

Основната трудност при измерването на устойчивостта идва от факта, че тя е процес, а не статично качество (Лафонд, 1995 г., стр.29). Не може да се оцени никоя организация или интервенция и да се констатира дали е устойчива или не. Такава „проверка на устойчивостта“ може да е валидна, ако се извършва редовно, за да се изгради една диахронична гледна точка, т.е. да се установи непрекъснат процес на „наблюдение на устойчивостта“. Бринкерхоф и Голдсмит заявяват, че устойчивостта не е резултатно

състояние, а постоянен процес на вложения и крайни резултати и трябва да измерваме постоянно капацитета да се трансформират вложените ресурси в резултати на развитието (Бринкерхоф и Голдсмит, 1992 г.).

Приемствеността сама по себе си обаче не е достатъчна, няма смисъл да се поддържат неефективни структури и дейности. Ефективността трябва да се прибави като критерий, който гарантира положителни резултати на тези постоянни структури и дейности. Трудността тук е, че няма (и вероятно не може да има) универсално разбиране за това какво трябва да бъде устойчиво, защото няма съгласие относно „идеалната“ ситуация. Така вместо да се търсят универсални стандарти, един по-полезен подход е вероятно да се разгледа концепцията за устойчивост като социален конструкт, чиято дефиниция и стратегии зависят от интересите на заинтересованите страни.

Третият измерител за устойчивостта може да се определи като разчитане на собствените сили, т.е. липса на зависимост от постоянен приток на ресурси отвън. Разчитането на собствените сили се демонстрира с капацитет за осигуряване на достатъчно ресурси на местно равнище, за промяна на действията и подходите според нивото на ресурсите, които могат да се осигурят в дългосрочен план. В този смисъл големите инвестиции и усилия за мобилизиране на ресурси могат да са вредни за устойчивостта – особено, ако ограничен брой заинтересовани страни вземат решения за инвестиции, отразяващи само тяхната специфична култура (Шива, 1992 г.). Развиващите се страни трудно могат да постигнат ниво на разчитане на собствените си сили по отношение на финансите, но биха могли да го направят в сферата на организацията, управлението, политиката. Както обобщава Лафонд, инвестиционните стратегии трябва да придават еднаква важност на постигането на ефективност, постоянство и разчитане на собствените сили (Лафонд, 1995 г.,

**Таблица 3.1 Стратегическа рамка за устойчивост на НПО**

Устойчиво развитие/ Устойчивост	Въпросът <i>какво</i>  <i>Ефективност</i>	Може да се смята за основен подход и за крайна цел на работата по развитието
Устойчиви проектни интервенции	Въпросът <i>как</i>  <i>Приемственост</i>	Могат да се разглеждат като средство, което води до желаната крайна цел.
Устойчиви институции	Въпросът <i>кой</i> <i>Институции, които разчитат на себе си</i>	Могат да се разглеждат и като средство, и като крайна цел на устойчивото развитие.

стр. 32). Точно това разбиране е прието в настоящия преглед за изготвяне на стратегическа рамка за устойчивост на НПО (както е показано в таблица 3.1) на базата на следните три въпроса и отговора:

- Какво трябва да се направи? Устойчиво развитие.
- Как трябва да се направи? Чрез постоянни действия.
- Кой трябва да го направи? Институции, които разчитат на себе си.

Така въпросът за устойчивостта се раз-

ширява отвъд първоначалния си обхват за това как могат НПО да оцелеят след оттеглянето на чуждестранните донори от България, т.е. устойчивостта като приемственост. Той включва идеята за устойчиво развитие като основна цел на развитието и приканва НПО да разглеждат политиките и практиките си спрямо нея. Насърчава и разбирането, че НПО трябва да провеждат дейностите си, като разчитат на себе си, а не на постоянен приток от външни ресурси.

## 3.3

# Устойчивост и българските НПО

*В този раздел разглеждаме основните сфери на устойчивостта – устойчиво развитие, устойчиви програмни ползи и устойчиви институции, като обръщаме внимание на последните, които предизвикват голям интерес по време на настоящия преглед.*

От трите аспекта на устойчивостта – устойчиво развитие, устойчиви интервенции и устойчиви институции, на първите два се обръща много по-малко внимание (за разлика от третия). Идеята за устойчиво развитие се разбира ограничено от екологичните организации – най-вече във връзка с изчерпването на ресурсите и конфликта му с икономическото развитие, но без ясна връзка със справедливостта между поколенията и равенството при разпределението. Устойчивите интервенции като че ли са по-добре организирани – чуждестранните донори настояват за това от дълго време и много стандарти и системи за мониторинг вече се използват. По време на прегледа НПО наблягат на институционалната стабилност, тъй като това е нуждата им в момента, както и основна тема на преговорите с техните (съществуващи) донори и правителствени институции. Това е преобладаващото разбиране за устойчивост, което развиваме в разделите по-нататък.

### 3.3.1 Ангажимент към устойчивото развитие

Устойчивото развитие като крайна цел на всяко развитие не се радва на широко признание извън екологичните кръгове, но като че

ли сме изправени пред нова ситуация – възниква спонтанно все повече обществен интерес, загриженост и действия, свързани с различни екологични проблеми. Освен това се наблюдават окуражителни признаци от страна на правителството, поне по отношение на политиката. Забелязва се ясна потребност екологичният сектор – и правителствен, и неправителствен, да сподели техническите си познания и стратегии с останалата част от сектора и да насърчава и вдъхновява по-широко признаване на принципите на устойчивото развитие. Вече има известни усилия, които представляват мост между екологичните и другите НПО, но има още много да се желае.

### 3.3.2 Нещо за устойчивите дейности и ползи

Безпокойството за устойчивостта на конкретните резултати и ползи от проекти като че ли присъства постоянно в последните години поради натиска от страна на донорите за гарантирането им. Независимо от тези усилия обаче болшинството от анкетиранияте смятат, че устойчивостта на резултатите от проекти не е постигната и вероятно е невъзможно да се постигне, докато има опити за намеса в сложни социални явления с отделни краткосрочни проекти. Има много добри примери за НПО, които успяват да превърнат в практика някои проектни дейности в собствената си организация или да ги прехвърлят в други институции – особено в сферата на социалните услуги, въпреки че правителството не проявява особен интерес да се поучи от добрата практика,

установена извън собствената му структура. Някои НПО разработват по-добри стратегии, включвайки от самото начало институциите, на които искат по-късно да поверят съответните услуги. Този процес следва да се укрепи и разшири.

### 3.3.3 Устойчиви институции

Има значителни различия в начина, по който НПО и другите заинтересовани страни, които участват в прегледа, разглеждат значимостта на институционалната устойчивост:

- Донорите е по-вероятно да се фокусират върху потребността от устойчиво въздействие, промени и ползи и в по-малка степен върху нуждата от устойчиви организации и институции, които създават и гарантират тези ползи. НПО вероятно виждат нещата по точно обратния начин.
- Донорите и НПО имат много различни очаквания за това как да се гарантира устойчивостта при оттегляне на донора – докато НПО се фокусират върху даренията и другите активи, донорите като че ли изцяло избягват тази тема.
- Българското правителство изглежда не се интересува от въпроса за устойчивостта на НПО. В момента НПО се разглеждат като посреднически доставчици на чуждестранно финансиране. Тази ситуация е доста смущаваща, тъй като чуждестранните донори и НПО имат много положителни очаквания към правителството във връзка с бъдещата устойчивост на сектора.

Тези различия не се артикулират или дебатират ясно и всяка заинтересована страна изглежда гради стратегията си върху непотвърдени предположения. Това още повече възпрепятства възможностите за увелича-

ване на устойчивостта на неправителствения сектор.

Дискусията относно институционалната устойчивост на отделните организации, които участват в прегледа, както и мнението им за сектора като цяло се концентрират около няколко теми: липса на устойчивост в сектора сега и в близко бъдеще; отделни организации поемат ангажимент да продължат да работят; очаквани промени в структурата и сферите на действие на неправителствения сектор; връзки на НПО с общностите, финансов и институционален капацитет и оттегляне на донорите.

#### А. Липса на институционална устойчивост

Първото признание на анкетиранияте относно техните организации и неправителствения сектор като цяло е, че те не са устойчиви. Следните характеристики на бо-шинството от НПО в България се смятат за признаци на неустойчивост и зависимост от външни източници:

- НПО не могат да изградят и да поддържат своя интегритет, не могат да провеждат дейностите си постоянно, надграждайки над своите най-добри постижения поради зависимостта си от идващите отвън ресурси;
- НПО не могат да откликнат адекватно на променящите се потребности на целевите си групи и общности, не могат да извършват гъвкаво планиране според местния дневен ред поради зависимостта си от чуждестранните донори и техния дневен ред.;
- НПО се концентрират само върху краткосрочни възможности и работа на парче и не могат да преследват дългосрочни стратегически цели и ангажименти;



- НПО не могат да получат достатъчно подкрепа (пари, време, дарения в натура) за своите дейности на местно равнище;
- Способните и мотивирани кадри на НПО или прегарят, или напускат, като заплашват самото съществуване на дадена организация;
- НПО нямат средства да поемат основните си разходи, гарантиращи тяхната организационна стабилност, тъй като все по-малко донори и финансиращи организации се съгласяват за покриват административни и организационни разходи за развитие.

При разглеждане на неправителствения сектор като цяло се споменават следните фактори, които възпрепятстват устойчивостта:

- Неправителственият сектор е неструктуриран, фрагментиран, няма смислени връзки и средства за вътрешна комуникация и обмен;
- Неправителственият сектор не „говори с един глас“ – дори по въпроси, които по принцип се приемат от НПО;
- Във връзка с по-горното неправителственият сектор не може да води постоянен и продуктивен диалог с правителството и да привлича надеждно финансиране от него;
- Макар и неправителственият сектор да става все по-видим, той продължава да страда от липса на достатъчно ясна идентичност и положителен имидж, който да привлича масова подкрепа от обществеността.

Болшинството от анкетираните се чувстват повече подтиснати от ситуацията, отколкото мотивирани да я превърнат във възможен спешен план за действия за целия неправителствен сектор. Липсата на инициатива за систематична работа по посока на устойчивостта и липсата на лидер и „катализатор“ е силно обезпокоителна.

## Б. Ангажимент към приемствеността

Отделните организации се ангажират да продължат работата си в бъдеще – само един от анкетираните от НПО има затруднения при формулирането на прогноза, а друг не изключва възможността организацията му да се закрие, но смята, че това е естествена, а не песимистична алтернатива. Всички останали, макар и понякога с известно колебание, заявяват, че са решени не само да продължат работата си, но и да разширят сферите си на дейност и да достигнат до общностите, за които работят до момента.

Анкетираните не могат да направят прогноза относно приемствеността в сектора извън общото очакване за нарастване в бъдеще на значимостта и на приноса към развитието. Имаше много препоръки, които анкетираните правят по отношение на това какво *трябва* да бъде бъдещето на сектора (и ние ги разгледахме в раздел 3.4.1), но се чувстват много несигурни при формулирането на прогнози за това какво в *действителност* ще се случи. Макар и да се има предвид динамичната и непредвидима среда в България, тази липса на способности за прогнозиране е само частично оправдана, тъй като има макро-процеси, свързани с присъединяването към ЕС, които определят промените в средата по доста предвидим начин и вече са факт в страните от Централна Европа – реалност в бъдеще, за която българските НПО нямат много познания и не проявяват достатъчно сериозен интерес.

Някои от по-конкретните очаквания включват:

- Присъединяването към ЕС ще доведе до по-голям достъп до ресурси за развитие от ЕС;
- Присъединяването към ЕС ще доведе до повишаване на качеството на живот и ще подкрепи развитието на средната класа, което е жизненоважно за съще-

ствуването и устойчивостта на третия сектор;

- Присъединяването към ЕС ще окаже по-голям натиск върху НПО по различни начини – те ще трябва да влязат в по-конкурентна среда по отношение на ресурсите; като работодатели те ще трябва да осигуряват по-високи заплати; ще се нуждаят от по-голям технически капацитет за достъп до ресурси и гр.;
- Държавата ще засили готовността си да делегира дейности на НПО и да инвестира в тях;
- Неправителственият сектор ще развие вътрешните си структури и капацитет;
- Ще има повече стабилност и приемственост между поредните администрации на местно равнище.

## **В. Очаквани промени в структурата на неправителствения сектор и сферите на действие**

След въпроса „Ще продължим ли?“ следва въпросът „Ще се променим ли?“ и отново почти всички анкетирани отговарят положително. Основните очаквания са, че броят на НПО в бъдеще постепенно ще намалява – онези, които съществуват само на хартия, ще изчезнат (например, ако не подават доклади на Централния регистър две последователни години, съдебната им регистрация ще бъде заличена); някои организации ще се слеят, за да засилят капацитета си и да увеличат достъпа си до по-голямо финансиране; секторът ще се „локализира“ и ще се провеждат малки местни инициативи от неформални граждански групи, за които няма да е необходимо да се регистрират като НПО. Бошинството от анкетирани смятат, че секторът ще се научи – поради натиска на донори или по собствена инициатива, да си сътрудничи, да работи заедно с други инсти-

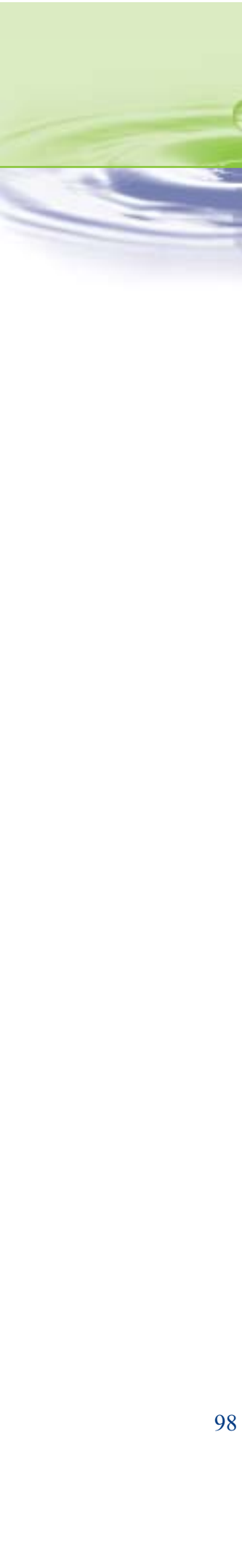
туции за обществени каузи, да изгражда мрежи и организации – „шапки“ и да лобира успешно. Силните организации ще поддържат определени професионални сфери около себе си и ще концентрират и развиват експертизата и капацитета в тях. Някои анкетирани смятат това за положителна стъпка на структуриране и укрепване, докато други се страхуват, че това ще създаде монополи. По-неутралният прочит на ситуацията е, че това е естествен процес, който се наблюдава и в Европа – там се развиват организационни мастодонти, понякога със силен център и клонове в цялата страна.

Бошинството от анкетирани смятат, че ще има силна специализация и професионализация на сектора – НПО с досие на „супермаркет“ ще изчезнат. Повечето от тях мислят, че това ще допринесе и за намаляването на броя на активните и силните НПО, докато малцина са убедени в обратното – специализацията ще доведе до увеличаване на броя на НПО, тъй като те ще могат да откриват специфични източници за финансиране.

Очакваните промени, засягащи сферите на работа на НПО, се свързват с рязкото засилване на значението на социалните услуги (включително: насилие в общностите, малцинства, хора със зависимости, възрастни хора). Бошинството от НПО ще продължат или ще започнат да работят в тази сфера, отчасти поради постоянното финансиране, което се очаква от правителството. Други сфери, класирани според очакванията на анкетирани, ще бъдат образованието и културата, децентрализацията и местното развитие, околната среда, гражданското участие.

## **Г. Отношения на НПО с общностите**

Освен промяна на структурата и обема на сектора, анкетирани очакват качеств-



вена промяна в отношението между НПО и общностите, към които са насочени дейностите и грижите на неправителствения сектор. Болшинството от анкетираниите от всички заинтересовани страни (НПО, правителство, донори, медици) споделят мнението, че НПО ще стават по-ефективни и ще подобряват отношенията си с гражданите, което ще доведе до повече подкрепа за НПО от обществеността. Подобрените отношения с общностите са квинтесенцията на бъдещото развитие и определят самата причина за съществуването на сектора.

## Д. Финансов и институционален капацитет

Подобрените отношения и взаимодействия като цяло (между организациите, между гражданите и организациите и между секторите) се разглеждат от голяма група анкетирани като възможна реалност за близкото бъдеще. Три неща – тези подобрените отношения, развит капацитет и качества на сектора и бъдещите икономически дейности, които секторът ще развие, са ключът към бъдещата устойчивост на неправителствения сектор.

Около една четвърт от анкетираниите вече смятат икономическата независимост на сектора за възможна реалност. Освен държавната подкрепа за социалните услуги, другите източници на финансова устойчивост ще бъдат: общностните фондации, социалното предприемачество и фирмите. Допълнителни важни условия ще бъдат подходящите законодателни промени, развитието на пазарно мислене и стопанските дейности на НПО.

НПО и правителството смятат, че бъдещето на тяхното сътрудничество ще бъде по-добро от настоящето. Те виждат обаче възможности за сътрудничество в различни посоки – за НПО е важно да има държавен

бюджет, предназначен за услуги, които те ще предоставят и за подобряване на условията на работа в неправителствения сектор, докато за правителството НПО са по-важни като сътрудници за разработването на стратегии и планове на национално и местно ниво.

## Е. Оттегляне на донори

Почти две трети от анкетираниите коментират оттеглянето на американските донори от България – те смятат, че това е много важно, но по много различен начин. Преобладаващото чувство е, че донорите се оттеглят или решават да се оттеглят преждевременно. България получава по-малко помощ за развитие и за по-кратък период от време в сравнение със страните в Централна Европа. Това представлява риск за предишните инвестиции на донорите, тъй като техните програми и партньорски организации далеч не са устойчиви. Освен това независимото, гъвкаво финансиране е жизненоважно за определени видове НПО (от типа watch dog, независими мозъчни тръстове за изготвяне на политики и др.), които сега ще се изправят пред сериозното затруднение да заместят тези източници. Това, което ще липсва най-много са дългосрочните отношения и стабилното програмно финансиране, на които тези големи НПО се радват в миналото.

От друга страна, някои от анкетираниите смятат, че оттеглянето на чуждестранните донори ще има положителен „санитарен“ ефект върху сектора – много НПО, които разглеждат неправителствената работа като начин на живот, а не като мисия, ще изчезнат; сърчните писачи на предложения за проекти вероятно ще бъдат привлечени към други сфери (например, държавната администрация) и няма да отклоняват неправителствени ресурси от онези, които наистина могат да ги използват продуктивно. Макар

---

че разнообразието в сектора може да се окаже застрашено, новата ситуация, при която основният източник на финансиране е ЕС, ще предостави достатъчно възможности на желаещите да работят. Някои от анкетираниите смятат, че всъщност затрудненията в прилагането на процедурите на фондовете

на ЕС са в основата на психозата сред НПО за оттеглянето на американските донори.

Малко анкетирани заявяват, че няма такава неща като оттегляне на донори или по-скоро това няма да промени нищо за малките НПО, които така или иначе не са имали достъп до тях.

## 3.4

# Дневният ред на НПО за устойчивост

### 3.4.1 Общи препоръки

Както вече споменаваме, анкетираниите се чувстват много по-уверени при предоставянето на препоръки за бъдещо устойчиво развитие на неправителствения сектор, отколкото при формулирането на конкретни прогнози, свързани с техните организации и сектора като цяло. В разделите по-долу очертаваме накратко основните препоръки, без да навлизаме в разнообразието от идеи, за да избегнем представянето на някакъв „списък с желания“, отнасящи се към многобройните сфери на дейност на НПО. Както показваме в раздел 3.4.2, основният фокус на препоръките ни е пряко свързан с въпросите на устойчивостта, които разглеждаме в този преглед.

Большинството от препоръките засягат самия неправителствен сектор и се фокусират върху три основни сфери – първо, сферата на развитие на ресурсите (професионализъм, специализация, социален капитал, финансови ресурси, законодателни инициативи, които подобряват операционната среда за НПО), второ – ефективността на сектора (активно участие в процесите на изготвяне на обществени политики, граждански контрол върху държавните институции, застъпничество и лобиране, сътрудничество между различните сектори и др.) и трето – отношенията между НПО и общностите (приближаване до общностите и пряко ангажиране с техните проблеми, подобряване на представителността и легитимността на сек-

тора; засилване доверието на другите сектори към НПО).

Препоръките към правителството се концентрират върху необходимостта държавата да предоставя по-активна подкрепа за НПО посредством промяна в нормативната база за: насърчаване на фирми и физически лица да правят дарения, насърчаване на местната власт да се ангажира по-активно с НПО на местно ниво, третиране на неправителствения сектор като равен партньор в изготвянето и предприемането на инициативи за развитие или в предоставянето на услуги, засилване на собствения потенциал за усвояване на финансиране от ЕС и улесняване достъпа на НПО до него.

Някои препоръки се насочват и към донорите – най-вече по отношение на правилата и процедурите за кандидатстване, подобряване на комуникацията между донори и бенефициенти, както и между самите донори.

Отправят се общи апели към стопанския сектор, медиите и академичните институции да бъдат по-активни и положително настроени към развитието на партньорства със сектора при работа за каузи от широк обществен интерес.

Според анкетираниите следните сфери трябва да се смятат за приоритети за развитие на сектора в бъдеще: а) вътрешно развитие на сектора (структуриране, професионализъм, специализация, децентрализация); б) подобряване отношенията с общностите и реалните потребности на гражданското общество; в) изясняване на отношенията с

държащата (легитимност, автономия, партньорство); з) осигуряване на финансова устойчивост в сектора; г) подобряване на взаимодействието с другите социални актьори и е) евроинтеграция.

### 3.4.2 Препоръки за разработване на устойчиви политики

Доказателства от настоящия преглед показват, че въпреки сериозните притеснения за устойчивостта и интереса към нея на много български НПО и донори, дебатът на тази тема досега е доста ограничен и без стратегическа насоченост. Макар ви-

зиите за устойчивостта да са различни, някои идеи могат да се заложат в сърцевината на стратегическа рамка, която да фокусира интереса към устойчивостта и да даде възможност на заинтересованите страни да я вземат предвид при управлението и стратегическото планиране посредством създаване на подходящи институционални политики.

Фигура 3.1 по-долу предлага една предварителна рамка за разработване на инструмент за оценка на институционалната устойчивост, която може да се прилага постоянно. Тази рамка е подходяща за отправна точка при вътрешни дискусии, но определено се нуждае от по-нататъшно развитие, за



**Таблица 3.1 Рамка за политики за устойчивост**

Препоръка	Подход	Въпроси
Да се развие задълбочено разбиране на понятието и теориите за устойчиво развитие	Институционално и между-институционално учене	Кои понятия/ теории за устойчиво развитие изглеждат валидни, смислени и вдъхновяващи за нашите заинтересовани страни?
Да се интегрират принципите и ценностите на устойчивото развитие във всички аспекти на вътрешното функциониране и външните интервенции	Оценка на устойчивостта на базата на принципи	Какви принципи на устойчивото развитие са приложими към нашата работа и как? (на базата на "Дневен ред 21")
Да се засили ефективността с оглед на устойчиви резултати/ интервенции	Ефективна трансформация на вложени ресурси в резултати	Как да гарантираме процес на предоставяне на високо качество и ценени продукти и услуги и/ или на извършване на положителни промени за нашите бенефициенти?
Да се укрепи приемствеността в предлагането на услуги/ползи за справяне със сложни социални проблеми	Трансформационен подход към развитието	Как да гарантираме непрекъснати ползи на целевите си групи, които да отговарят на техните променящи се нужди?
Засилване на разчитането на себе си с оглед на изграждането на независима позиция и подход към развитието	Трансформационен подход към развитието	Как да създадем независима база за подкрепа?
Да се промени институционалната култура, за да се напусне удобството на донорското финансиране и да се търсят алтернативи	Институционално и между-институционално учене	Как да управляваме промяната, без да правим компромиси с нивото и качеството на нашата работа?
Да се привлекат нови хора с нови отношения и визии ("пост-донорско поколение")	Връзки с обществеността и развитие на човешките ресурси	Какви нови умения, отношения и визии са необходими за променените организации и контекст и как да си ги набавим?
Про-активно включване в мрежи и общности с практики, свързани с устойчиво развитие	Институционално и между-институционално учене	Кои са съюзниците ни в насърчаването на устойчиво развитие и как да гарантираме непрекъснат обмен на знания между тях?
Да се включат про-активно в междусекторни взаимодействия, насърчаващи принципите на устойчивостта	Партньорства	Кои са заинтересованите от устойчивото развитие страни и как да се договори обща визия и общи действия между тях?
Да се насърчават промени в правната и фискална среда, благоприятстващи устойчивостта на НПО	Застъпничество	Какви промени са необходими и как да ги постигнем?

да бъде операционализирана (което не можеше да се постигне с ограниченията на настоящия преглед).

На базата на идеите за ефективност, приемственост и разчитане на себе си се разработва друг инструмент, който да подпомага дискусиите за устойчивостта в организациите. Препоръките в таблица 3.1 илюстрират как НПО могат да управляват интервенциите си и себе си, за да създадат по-устойчиво въздействие и институции.

Гореспоменатите препоръки носят след себе си сериозни последици за НПО. Изборът на пътя към устойчиво развитие и институционална стабилност не е лесен – той изисква дълбоки промени в организационната структура, функциониране, стратегии, култура и дори персонал. Това е сериозен избор от страна на настоящото ръководство – да поеме ангажимента да поддържа организацията, след като е пресъхнал потокът на приходи от големите донори. Ако се поеме такъв ангажимент, ще се появят множество възможности за по-нататъшно институционално развитие и устойчивост, включително и тази, която ще постави НПО в силна позиция за водене на преговори с напускащите донори.

### 3.4.3 По-нататъшни изследвания

Количеството и качеството на събраните данни е достатъчно за по-задълбочен поглед към и обобщения относно неправителствения сектор в България. Липсата обаче на устойчивост и отрицателните последици от това – зависимост, опортюнизм, липса на стратегия и ниска оценка от страна на обществеността, е сериозен проблем за развитието на гражданското общество. Този преглед потвърждава, че българските НПО са на кръстопът по отношение на своето бъдещо функциониране и дори съществу-

ване. Ситуацията след оттеглянето на чуждестранните донори от страната изглежда доста страшна и не всички НПО се чувстват ангажирани да продължат работата си в същите сфери („непопулярни“ трансформационни интервенции) и със същите стратегии за подкрепа (безвъзмездната помощ най-трудно се поддържа без чуждестранна помощ).

За местните заинтересовани страни изучаването на устойчивостта като явление не представлява интерес предвид факта, че са съгласни с нейната непредвидимост и динамичност като черта на институционалното развитие и с това, че тя не е фиксирана характеристика на организацията, която се измерва статично. Така устойчивостта трябва да се изследва не като характеристика на една организация, а като нейна политика.

Българските НПО си дават сметка, че е необходимо да се прави разграничение между устойчивост и възпроизвеждане – има примери за организации, които разчитат на себе си и демонстрират приемственост, но техните резултати са или неподходящи, или обслужват самите тях. Важно е да се наблегне на третия аспект на устойчивостта – ефективност, освен на приемствеността и на разчитането на себе си.

При обсъждането на институционалната устойчивост изглежда е по-подходящо вместо „оценка на устойчивостта“ (като оценка *post factum* на ситуация, която вече е възникнала) да се говори за „оценка за устойчивостта“ (като активен подход към устойчивостта, интегриран във всяко действие по разработване и планиране от самото му начало).

Това са само първите стъпки от една предстояща по-задълбочена и по-систематична дискусия за устойчивостта на българските НПО. По-нататъшни изследвания и дискусии ще са необходими, за да се подкрепят усилията на практиците да намерят решение на този сложен въпрос в цялостния контекст на развитие.





# ПРИЛОЖЕНИЯ

# ЖЕНИЯ

## Приложение А

### Правна и финансова уредба, регулираща дейността на юридическите лица с нестопанска цел

от Любен Панов, Директор на Български център за нестопанско право

#### 1. Регистрация и дейност на НПО

Законът за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) – в сила от 1 януари 2001 г. – промени значително правната рамка, регулираща неправителствените организации в България.

##### а) Общи положения

ЗЮЛНЦ съдържа няколко принципно нови положения, важни за определяне на правилата в сектора:

- **Регистрация на сдруженията и фондациите в закрити съдебни заседания**, без намесата на прокурор. Регистрацията може да бъде отказана единствено, ако целите на организацията са забранени от закона или не са представени всички изискуеми по закон документи. Отказът за регистрация е обжалваем;
- **Прекратяване на възможността за намеса на изпълнителната власт в дейността на фондациите**. Държавният контрол е минимален, като е премахната възможността ресорен министър да контролира дейността на фондациите. Единствено при непълен учредителен акт съдът може да се намеси, като допълни съдържанието му в съответствие с волята на учредителя (ако не е определен друг ред в самия учредителен акт и учредителят или определено от него лице не може да направи промените);
- **За първи път в закон се дава възможност на юридическите лица с нестопанска цел да извършват стопанска дейност**. Законът поставя определени ограничения за стопанската дейност – тя трябва да е допълнителна, да е свързана с основната (нестопанска)

дейност на организацията и приходите от нея да отиват за постигане на нестопанските цели;

- **Обществена и частна полза.** ЗЮАНЦ за първи път прави разделение на юридическите лица с нестопанска цел на организации в частна и организации в обществена полза. Общественнополезните организации могат да имат само строго определени обществени цели, изброени в закона. За-това държавата ще подпомага тези организации посредством данъчни и други облекчения. От друга страна тези организации ще подлежат и на много по-стриктен контрол за това как разходват средствата си и дали наистина работят за постигане на общественнополезни цели;
- **Централен регистър.** По силата на закона се създава специален регистър в Министерство на правосъдието, където всички организации, самоопределили се в обществена полза, следва да се регистрират. Регистрацията е безплатна, а информацията в регистъра е публична;
- **Прекратяване и разпределение на имуществото.** Юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза не могат да се преобразуват като такива в частна полза. Законът предвижда, че имуществото на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза след прекратяване не може да се разпределя между членовете на органи, учредители, бенефициенти, а следва да се прехвърли на други организации в обществена полза. Само организациите в частна полза могат да разпределят имуществото, останало след удовлетворяване на кредиторите си между членовете и бенефициентите си.

## б) сдружения

Сдружението представлява обединение на три или повече лица за осъществяване на дейност с нестопанска цел. Сдружение, самоопределило се за извършване на общественнополезна дейност, трябва да бъде учредено от поне седем дееспособни физически лица или три юридически лица. Сдружението се ръководи от общо събрание и управителен съвет. Общото събрание се състои от всички членове на сдружението освен, ако в устава е предвидено друго. Всеки член на общото събрание има право на един глас.

Общото събрание се свиква от Управителния съвет по собствена инициатива или по инициатива на най-малко една трета от членовете. Ако Управителният съвет не свика Общото събрание в едномесечен срок, то може да се свика от съда по седалището на сдружението въз основа на писмено искане на заинтересованите членове.

Свикването на Общото събрание става с покана, която трябва да съдържа дневния ред, датата, часа, мястото на провеждане на събранието, както и да посочи по чия инициатива се свиква то. Поканата се обнародва в Държавен вестник най-малко един месец преди събранието и се поставя на мястото за обявления в сградата, в която се намира управлението на сдружението. Събранието е законно, ако присъствуват повече от половината от всички членове. Уставът може да предвиди и друго, но ако такива предвиждания няма, при липса на кворум събранието се отлага с един час по-късно на същото място и при същия дневен ред и може да се проведе, колкото и членове да присъстват.

Общото събрание е върховният орган на сдружението и по закон има определени правомощия. Част от тях могат да бъдат прехвърляни и на други органи като управителния съвет, но част от тях могат да бъдат изпълнявани само от Общото събрание. Най-важните от тях са: промяна на устава, преобразуване и прекратяване на сдружението, избиране на членовете на Управителния съвет, одобряване на годишния отчет за дейността, приемане

на бюджета и други. Решенията в Общото събрание се взимат с обикновено мнозинство (ако Уставът не предвижда друго мнозинство), като законът поставя изрично изискване решенията за промяна в устава, за преобразуване и прекратяване на сдружението да се взимат с мнозинство 2/3 от всички присъстващи.

Управителният съвет ръководи оперативната дейност на сдружението. На заседанията на УС трябва да присъствуват повече от половината от неговите членове. За присъстващи се считат и лица, с които имат телефонна или друга връзка по време на заседанието, която гарантира установяване на самоличността им и позволява участие в обсъждането и вземането на решения. Възможно е да се вземе решение и без да бъде провеждано заседание, ако протоколът за взетото решение бъде подписан от всички членове на УС без забележки и възражения. Решенията се вземат с мнозинство от присъстващите, освен ако в устава е предвидено друго мнозинство. Решенията по ликвидацията, по разпореждане с имуществото и определяне на реда и организацията за извършване на дейността на сдружението се вземат с мнозинство от всички членове.

## в) фондации

Фондацията за разлика от сдружението няма членски състав. Тя е персонализирано имущество и се учредява с едностранен учредителен акт, който като минимум трябва да съдържа описание на предоставеното имущество и целите, за постигане на които то ще бъде използвано. Фондацията може да има и едностепенна форма на управление. Когато обаче тя има два органа, техните правомощия трябва да са съответно като на Общото събрание и управителния съвет на сдружението. Ако фондацията се самоопредели за извършване на общественополезна дейност, тя задължително трябва да има върховен колективен и управителен орган, който може да бъде и едноличен. Практиката показва, че обикновено върховният орган се назовава Настоятелство, Съвет на учредителите и други. Управителният орган може да бъде Управителен съвет, Директор, Изпълнителен директор, Секретар и др. Много често се предвиждат и органи, които обикновено разполагат само със съвещателни функции, например Почетен съвет на дарителите. Подобни органи не могат да взимат решения, свързани с определяне насоките на дейност или управление на фондацията, но могат да изразяват мнение например как да се разходва имуществото. Няма пречка да им се делегират и други правомощия, стига това да не противоречи на закона

Учредителят на фондацията може да запази определени права за себе си или за определено от него лице: например правото да назначава членовете на върховния орган и т.н.

## г) стопанска дейност

Законът разрешава на ЮЛНЦ да извършват стопанска дейност, но при спазване на определени критерии:

- допълнителност – обемът на стопанската дейност не бива да надхвърля този на нестопанската;
- свързаност – характерът на стопанската дейност трябва да е свързан с нестопанската цел на организацията и стопанската дейност сама по себе си да е средство за постигане на целите;
- използване на средствата от дейността за постигане на нестопанските цели на ЮЛНЦ;
- предметът на стопанската дейност трябва да е определен в устройствения акт на организацията;
- юридическите лица с нестопанска цел не могат да разпределят печалба. Ако има така-

ва, то тя остава в организацията, а не се разпределя между членове, учредители, служители и други.

Все още практиката не е показала как точно ще се разграничава в действителност свързаната от несвързаната стопанска дейност или кога една стопанска дейност престава да бъде допълнителна. В България данъчните органи не следят за това дали се спазва този критерий, тъй като тяхната цел е по-скоро максимизиране на приходите от данъци. Съдът би следвало да изработи ясни разграничителни критерии, но засега у нас съдебната практика не е развита.

### г) частна и обществена полза

ЗЮЛНЦ разграничава нестопанските организации на два основни вида – такива в частна и такива в обществена полза. ЮЛНЦ определят сами насоката, в която ще работят в устройствения си акт. Тези от тях, определили се в обществена полза, следва да се впишат след това в специално създадения Централен регистър към Министерство на правосъдието. Законът предвижда, че държавата ще подкрепя организациите в обществена полза чрез данъчни, кредитно-лихвени и други облекчения.

Тъй като ЮЛНЦ, определени за извършване на дейност в обществена полза, са обект на засилен контрол от страна на държавата, те следва да спазват по-особен режим при воденето на документация и отчетност:

- Задължително трябва да водят книги за протоколите от заседанията на колективните органи, като ръководещият заседанието и лицето, изготвило протокола, го удостоверяват и отговарят за верността на съдържанието му.
- Изготвят годишен доклад за дейността, който съдържа данни за съществените дейности, разходваните за тях средства, връзката им с целите и програмите на организацията и постигнатите резултати, размера на безвъзмездно полученото имущество и приходи от други дейности за набирание на средства, финансовия резултат. Този доклад е публичен и за целта в Бюлетина на ЦР се публикува специално съобщение за неговото изготвяне, както и за мястото, времето и начина на запознаване с него;
- Колективният орган на ЮЛНЦ в обществена полза взема решенията относно ликвидацията, разпореждането с имуществото и определянето на реда и организацията за извършване на дейността с мнозинство от всичките си членове.

ЮЛНЦ в обществена полза имат по-особени изисквания при безвъзмездно разходване на имуществото си в полза на определени свързани лица (членове на органи и техните роднини, лица, финансирани организацията и др.). В този случай е необходимо мотивирано решение, взето от върховния орган с мнозинство 2/3 от всички негови членове. ЮЛНЦ в обществена полза не могат да сключват сделки със свързани лица, освен ако сделките не са в очевидна полза на организацията или са сключени при общи публично обявени условия.

### е) Централен регистър

Всички ЮЛНЦ, самоопределили се за извършване на дейност в обществена полза, трябва да се впишат в Централния регистър към Министерство на правосъдието. Регистрацията там е безплатна. След вписването си там организациите са задължени да предоставят всяка година до 31 май информация за дейността си през изминалата година, с която оповестяват направени промени в управлението и регистрацията си, обявяват получените финансови средства и начинът на разходването им, каква общественнополезна дейност са извършили през годината и други.

Централният регистър има за цел да бъде орган, който освен контролни функции (събиране на информация и подаване на отчети), ще има и функция за публичност на вписаните в него организации, чрез която публичност ще се постига обществен контрол върху дейността им. Засега регистъра извършва предимно регистрации, поради приближаване на крайния срок (31 декември 2003 г.), до когато следва всички организации, пререгистрирали се в обществена полза, да се впишат в регистъра. Целта е след това да се засилят контролните функции на персонала, за да се превърне регистъра в гарант на прозрачността на организациите в обществена полза. За целта обаче следва и ЮЛНЦ да поемат своята отговорност и да подават редовно информация в регистъра (включително годишните си доклади), защото целият сектор би спечелил от един добре работещ и прозрачен регистър.

## **ж) групи регистрации**

След съдебната регистрация юридическите лица с нестопанска цел трябва да преминат няколко групи задължителни регистрации. Това са регистрации в БУАСТАТ, данъчна регистрация в териториалната данъчна дирекция по адреса на юридическото лице и регистрация в Националния осигурителен институт (като потенциален осигурител на наетите от ЮЛНЦ лица). Освен това всички ЮЛНЦ са задължени да приемат вътрешни правила срещу прането на мръсни пари и финансирането на тероризма, които следва да се регистрират в Агенцията за финансово разузнаване. По Закона за защита на личните данни ЮЛНЦ, които са работодатели или събират лична информация за определени лица, следва да се регистрират в Комисията за защита на личните данни.

Тези регистрации бюрократизират твърде много дейността на ЮЛНЦ в България. От друга страна те са общи за всички юридически лица (включително и търговски дружества). Единственият начин да се облекчат организациите е да се развие идеята за обединяване на всички регистри в един общ.

## **2. Данъчно облагане на НПО**

### **а) стопанска и нестопанска дейност**

По закон ЮЛНЦ могат да извършват стопанска дейност. Тя може да бъде извършвана както от самото юридическо лице, така и чрез търговско дружество, което ЮЛНЦ притежава изцяло или в което има дял. Създаването на отделни търговски дружества е все още слабо развита практика, като се изключат например няколкото т. нар. казионни организации на хора с увреждания или Българския Червен Кръст. ЮЛНЦ нямат и опит в извършването на стопанска дейност и самостоятелно. Предпочитана форма на стопанска дейност за ЮЛНЦ е организирането на семинари или обучителни курсове срещу определено заплащане, разпространение на печатни издания (тези дейности трябва да са свързани с постигането на нестопанската цел, за която е регистрирана организацията.)

Когато стопанската дейност се извършва от самата организация, за нея важат критериите споменати по-горе (допълнителност и т.н.). За стопанска дейност се счита всяка дейност, при която се предоставят стоки или услуги срещу насрещна престация, определена на пазарен принцип (т.е. когато цената е съобразена с цените на конкурентите). За традиционно нестопански дейности се приемат заплащането на членски внос, получаването на дарения и финансирания (грантове).

## б) облагане на дейността на НПО

ЮЛНЦ се облагат с корпоративен данък (този данък замести два съществуващи преди данъка – данък общини и данък печалба) само за извършваната от тях стопанска дейност. Нестопанската дейност не попада в обхвата на Закона за корпоративното подоходно облагане. ЮЛНЦ определят финансовия си резултат на базата на съпоставка между получените приходи и направените във връзка с тях разходи. Общите разходи за двете дейности се разпределят на базата на определен коефициент. Когато финансовият резултат е положителен върху него се начислява данъчна ставка, чиито размер е 23,5 %. Ако финансовият резултат е отрицателен или нула, данък не се дължи.

Когато стопанската дейност се извършва посредством търговско дружество, режимът на нейното облагане е идентичен с този при останалите търговски дружества (23,5 % корпоративен данък). Отделно от това при прехвърляне на печалбата след данъчно облагане от търговското дружество към ЮЛНЦ (под формата на дивидент) се удържа и данък от 15 %, наречен данък върху дивидента.

## в) данък наследство, данък сгради, данък гарение

ЮЛНЦ са данъчно задължени за заплащане на различни местни данъци и такси. Ако те придобият недвижими имоти, те следва да декларират тези имоти в двумесечен срок след датата на придобиване. Като собственици на имоти те следва ежегодно да заплащат данък върху данъчната оценка на имота.

При получаване на наследство трябва да се вземе под внимание вида на ЮЛНЦ – дали то е в частна или обществена полза. Организациите в обществена полза са освободени от заплащане на данък наследство. Организациите в частна полза са данъчно задължени.

При получаване на имуществено като гарение получателят на гарението дължи данък върху стойността на имуществото. Размерът на този данък е 5 % и се плаща от получателя на гареното имущество (ако не е уговорено друго). От него обаче са освободени ЮЛНЦ в обществена полза, вписани в Централния регистър за получените и предоставени гарения.

Често във връзка с данъка върху гаренията възниква въпрос, свързан с предоставяне на финансираня (грантове) за организации в частна полза. В българското законодателство понятието „грант“ не е регламентирано. Въпреки че като правна същност понятието грант е близко до целево гарение, то **не следва да се третира данъчно по същия начин**. Това е така, тъй като грантът има точно определена цел, има строг бюджет, по който следва да се изразходват средствата, и ако тези изисквания не се спазват сумата на гранта следва да се възстанови на донора.

## г) ДДС

- Върху финансови операции (включително гарение на пари) ДДС не се начислява.
- Нестопанската дейност на ЮЛНЦ не формира облагаем оборот по ДДС. Следователно регистрация по ДДС може да има единствено при извършване на стопанска дейност, чийто оборот надхвърля 50 000 лева.
- Има облекчение за внос на безвъзмездни помощи (гарения), стига те да не са акцизни стоки. За техния внос не се дължи ДДС, когато се внасят от регистрирани в Централния регистър общественополezni организации.

Доскоро проблем предизвикваше изпълнението на международни проекти финансирани например от ЕС. На организациите се налагаше да се регистрират по закона за ДДС, за да не пла-

щат данък, но от друга страна след приключване на проекта, те трябваше да се deregистрират (и съответно да заплатят ДДС върху закупените активи). Сега е дадена друга възможност за нестопанските организации, при която те се регистрират в Териториална данъчната дирекция, гр. София и след това, всеки техен доставчик, може да извършва доставки с данъчна ставка 0 % (след получаване на удостоверение от данъчните, че организацията наистина изпълнява международен проект). Новата система също води до силно бюрократизиране, а и по-големи доставчици като БТК, Електроснабдяване и др. не са склонни да минават през тази административна процедура за такива малки според техните представи суми.

### г) облагане на дарителите на НПО

Всички физически лица – дарители (на трудов, граждански договор, самонаети, и получаващ доходи от наеми) могат да ползват до 10 % приспадане от годишния си доход за направени дарения на организации в обществена полза, вписани в Централния регистър (както и за други категории лица, включително нетърговци с благотворителни, социални, здравни и др. цели). Лицата, плащащи патентен данък, нямат право на данъчни облекчения за дарения.

Корпоративните дарители имат право на приспадане за направени дарения до 10 % от положителния си финансов резултат, ако дарението е направено от резервите или неразпределената печалба от минали години. То трябва да е било в полза на регистрирани в Централния регистър общественоползни организации (както и за други категории лица, включително нетърговци с благотворителни, социални, здравни и др. цели). Проблем в този случай би било, ако фирмата няма положителен финансов резултат, или няма резерви и неразпределена печалба от минали периоди, или пък дарението надхвърля 10 % от финансовия резултат. В тези случаи облекчението не може да се ползва (в последният случай облекчението не може да се ползва за частта от дарението, надвишаваща 10 % от финансовия резултат).

Друг вариант е дарението да се отчете като разход. Върху неговия размер се начислява данък в размер на 15 %, когато дарението е в полза на регистрирани в Централния регистър общественоползни организации. В този случай няма ограничение за размера на дарението, както и не е необходимо фирмата да има печалба или резерви. Данъкът е 20 %, когато дарението е в полза на всички други лица.

## 3. Устойчив ли е българския НПО сектор?

### а) Кои са пропуснатите възможности за устойчивост на сектора в миналото?

Има няколко причини, поради които НПО секторът в България все още не е открил начина за постигане на устойчивост:

- Липса на вътрешен контрол при наличието на облекченията в началото на 90те години. Наличието на безконтролни облекчения при внос от фондации доведе до главоломно увеличаване на вноса на цигари, алкохол, горива и други подобни продукти, не съвсем тясно свързани с развитието на гражданското общество. Този факт, тясно свързан и с нашумялата афера Сапио доведе до прекратяване на всякакви облекчения. Нещо повече, премахването на облекченията доведе и до един още по-лош резултат – силно недоверие в целите и полезността на нестопанските организации. Повече от 10 години след този случай беше почти немислимо да се говори за по-благоприятно данъчно третиране за





нестопанските организации;

- Доскорошна липса на единна позиция в сектора. Силното противопоставяне между различни групи организации доведе до факта, че на практика секторът успя да се обедини за първи път по време на Кампанията ЗА през 1999 г. (за приемане на нов закон регулиращ НПО);
- Твърде слаби опити за подобряване на имиджа на НПО. Вследствие на проблемите със Сапио и липсата на единен НПО сектор, никой не се ангажира с национална кампания за изчистване на имиджа на неправителствените организации. На местно ниво това до голяма степен вече е направено в резултат на дейността на организациите, но основният проблем е на национално ниво. Дори и днес твърде често хората свързват фондациите по-скоро с пране на пари, отколкото с благотворителна дейност;
- Липса на модерен закон, уреждащ статута на НПО. ЗЮЛНЦ е приет в края на 2000 г. Той поставя основата за по-нататъшното развитие на правната рамка на НПО, защото въз основа на разделянето на частна и обществена полза, държавата може да насочи ресурсите си към организациите в обществена полза.

Днес политиката на държавата спрямо НПО сектора постепенно се променя в положителна насока, за което свидетелства и включването на НПО като партньори на държавата в различни области като социална дейност, туризъм, грижа за децата, екология и др. Друг показател е, че през 2001 г. за първи път бяха предоставени нови данъчни облекчения за НПО и техните дарители, но все още особено във финансовата сфера съществува едно явно недоверие към НПО. Това не позволи до този момент да се търсят различни форми на подпомагане на НПО сектора (именно поради липсата на разбиране, че този сектор е полезен за обществото и трябва да бъде подпомаган). Много други страни от региона разработиха различни механизми за подпомагане на НПО от държавата – облекчения за стопанската дейност на НПО, закони за 1%, закони за финансовите фондове (endowments), преотстъпване на част от приватизационните приходи в полза на фондациите (Чехия) и други.

У нас има опити да се приемат някакви облекчения за свързаната стопанска дейност на НПО в обществена полза. Засега правителството не е възприело тези идеи, които може би биха стимулирали предприемчивостта на НПО и развиването на бизнес култура сред тях. По отношение на другите облекчения – именно лошата слава на фондациите от началото на 90те години винаги е била проблем за получаване на финансови стимули. От друга страна, тежкият икономически преход и строгата финансова дисциплина, наложена на правителството от МВФ, също съдействат за липсата на данъчни и други облекчения за НПО.

### **б) Какви са настоящите възможности за устойчивост:**

Все пак българските НПО имат вече някои възможности, които следва да бъдат използвани. За съжаление по-голямата част от организациите нямат необходимия опит и знания за работа в тези нови сфери.

Първата възможност е свързана с извършването на стопанска дейност. Развитието на собствена стопанска дейност би дало възможност за набавяне на ценен ресурс, който би спомогнал освен за стабилизирането на организациите (възможност да съществуват и между проекти), и за източник на собствено финансиране, което вече е задължително изискване по европейски и други програми. Важно е да се знае, че НПО вече имат възможност да кандидатстват по търгове за обществени поръчки – нещо, което може да бъде друг източник на стопански приходи на НПО. Засега много малко са обаче търговете, в които НПО могат да се включат на практика поради спецификата на дейността им. Но все по-често ще има при-

мери за търгове за консултантски услуги спечелени от НПО. Примери за възможни обществени поръчки са екологични оценки, изработване на анализи, икономически прогнози, медийни стратегии и др. Подобни.

Друг възможен източник на приходи е извършването на социални услуги. С последните изменения на Закона за социално подпомагане и неговия правилник общините трябва да обявяват конкурси за предоставяне на социални услуги, в които може да участвуват и НПО. Това е добре развита практика, както в Западна Европа, така и в някои страни от Източна Европа, например Полша. Конкурсите за социални услуги са алтернативата на обществените поръчки в социалната сфера. Досега практически примери в тази насока почти няма: или поради факта, че общините нямат опит в тази сфера (както и в наличието на едва няколко традиционни социални услуги като домашен патронаж) или поради факта, че и НПО, предоставящи такива услуги, не са толкова многобройни или са по-скоро специализирани в по-алтернативни услуги като превенция на наркомании и т.н.

Важен елемент за създаване на устойчивост е и набирането на средства от дарители. В България въпреки липсата на закон от типа на „Закона за 1%“, има сравнително добра система за облекчаване на дарителите. Възможността за приспадане на 10 % от печалбата (съответно годишния доход) е един висок праг в сравнение с повечето страни в ЕС и Източна Европа. Трябва обаче да се спомене, че дарителските традиции в България не са особено силни. Освен това НПО получават едва около 25 % от направените дарения, тъй като много хора предпочитат да даряват директно на нуждаещи се хора. Дори широко рекламирани кампании като „Щедро сърце“ трудно носят приходи, достатъчни да покрият дори разходите за организирането им. Хората не са запознати със съществуващите данъчни облекчения.

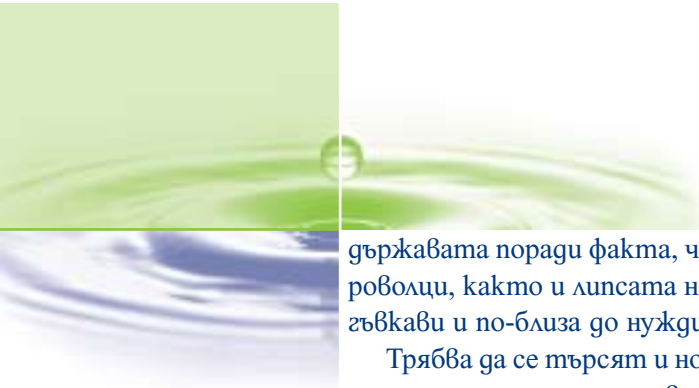
Европейските фондове и програми са друг съществен източник на финансиране, който ще има все по-голямо значение за България. За това е необходимо значително повишаване на capacitatea и на познанията на нашите НПО за структурите и механизмите в ЕС.

## **в) Какви са бъдещите перспективи? Какво може и трябва да се направи, за да се увеличат шансовете на НПО за устойчивост? Могат да се направят препоръки в няколко насоки.**

НПО трябва да работят за подобряване на имиджа си. Това ще доведе и до повишаване на доверието на държавата към тях и превръщането им в равностойни и търсени партньори. По този начин те ще имат по-голямо влияние върху държавната политика и ще влияят за съобразяването ѝ с нуждите на общността.

Това води и до следващия проблем, върху който трябва да се акцентира в бъдещата работа на НПО – обръщане на нестопанските организации към общността. Гражданските организации трябва да работят за интересите и с подкрепата на своите общности. Те трябва да се създават като отговор на конкретните нужди на общността. Ако постигнат това, те ще могат да разчитат на подкрепа от общността, включително и финансова (пример за това са местните фондации – т.нар. community foundations).

Ако НПО докажат, че са равностойни партньори на държавата, те ще могат да поемат и част от нейните задължения за предоставяне на определени обществени услуги като социални, здравни, образователни и др. Такива. Този процес вече започва да се развива в социалната сфера, но е необходимо неговото стимулиране и в други сфери на обществения живот. За предоставяните услуги, както навсякъде по света, държавата ще е готова да заплати. НПО имат едно принципно предимство пред други доставчици на такива услуги включително и



държавата поради факта, че техните услуги могат да са по-евтини заради участието на доброволци, както и липсата на необходимост от формиране на печалба. Освен това НПО са по-гъвкави и по-близка до нуждите на конкретните общности.

Трябва да се търсят и нови начини за стимулиране на дарителството. Това може да се постигне и чрез алтернативни данъчни облекчения, но най-вече е необходимо НПО да разработят по-добър маркетинг. Те трябва да могат да представят себе си по най-добрия начин и да покажат, че ефектът от дарението би могъл да бъде много по-голям, когато то бъде дадено на НПО.

След като НПО покажат важната обществена роля, която те имат, те следва да потърсят държавна подкрепа за своята общественнополезна дейност. Такива могат да бъдат облекчения за свързаната стопанска дейност или директна институционална подкрепа за НПО.

---

# Приложение Б

## Договаряне между Държавата и НПО за предоставяне на услуги

*От Камен Костакиев, член на Софийска адвокатска колегия.*

### 1. Законова рамка на социалните услуги

Основните нормативни актове, регламентиращи материята за социалните услуги и помощи са:

**1.1 Закон за социално подпомагане** – Обн. ДВ. бр.56 от 19 Май 1998г., посл. изменение ДВ. бр.120 от 29 Декември 2002г.

**1.2 Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане** – Обн. ДВ. бр.133 от 11 Ноември 1998г., последно изменение ДВ. бр.40 от 29 Април 2003г.

**1.3 Наредба № 4 за условията и реда за извършване на социални услуги** – Обн. ДВ. бр.29 от 30 Март 1999г., попр. ДВ. бр.54 от 15 Юни 1999г.

**1.4 Наредба за критериите и стандартите за социални услуги за деца** – Обн. ДВ. бр.102 от 21 Ноември 2003г.

**1.5 Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите** – Обн. ДВ. бр. 112 от 27 Декември 1995г., последно изменение ДВ. бр.86 от 30 Септември 2003г.

**1.6 Правилник за прилагане на закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите** – Обн. ДВ. бр.97 от 12 Ноември 1996г., последно изменение ДВ. бр.35 от 5 Април 2002г.

### 2. Основни термини и понятия

При предлагането на социални услуги съществуват следните разграничения между понятията:

2.1 Разграничение между права, придобивки и мерки за социално включване.

**Правата** са онези неотменими човешки блага, които се дават на всеки човек. Такива са правото на живот, на труд, на образование, на лична неприкосновеност, на достойно социално съществуване и пр.

**Придобивките** са онези материални или натурални измерители, които се дават от държавата в рамките на нейната социална политика, за да се подпомогне осъществяването на правата.

**Мерките за социално включване** са онези активни действия, предприети от органите на

гържавната и местната власт, за да се гарантира осъществяването на правата.

2.2 Разграничение между социална услуга за подпомагане и социална услуга за интеграция.

**Социалната услуга за подпомагане** е тази услуга, която е предназначена за задоволяване на основни жизнени потребности на гражданите, когато те не могат да сторят това чрез личен труд или чрез притежаваното от тях имущество. Подпомагането се свързва с наличието на бедност, в която могат да изпадат всички социални групи.

**Социална услуга за интеграция** е тази услуга, която е насочена към преодоляване на конкретния дефицит. Целта на тази услуга е чрез комплекс от мерки и придобивки да компенсира в максимална степен загубената възможност за социална интеграция на човека.

2.3 Разграничение между придружител (добавка за чужда помощ) и личен асистент.

**Придружителят** е лице, което подпомага хората с тежка степен на увреждане при тяхното битово и социално обслужване. На практика той най-често се явява роднина или близък на човека с увреждане. Отношенията между двамата не са икономически, а са на социален принцип. Нуждите на човека с увреждане могат да се задоволяват дотолкова, доколкото придружителят е склонен да върши това.

**Личният асистент** е човек, който помага на човека с увреждане във всички сфери от неговото ежедневие, а не само в частта на комуналното и битово обслужване. Отношенията между двамата са както между работодател и работник. Те зависят от конкретните потребности на човекът с увреждане, а необходимото време може да се предоговаря. Личният асистент е социална услуга за интеграция, която в максимална степен компенсира проблемите на човека с увреждане при общуването му със средата.

2.4. Разлика между услуга в общността и услуга в институция.

**Услуги в общността** са социални услуги в обичайната за всяко лице среда, които помагат за постигане и реализация на пълния индивидуален капацитет на всеки човек. Обичайната среда за всеки човек е неговата семейна среда.

**Услугите в институция** са свързани с откъсване на човека от неговата семейна среда и поставянето му под ежедневна грижа на заведението, в което е настанен.

### 3. Заведения за предоставяне на социални услуги – видове, характеристика, условия за ползването им.

3.1 Това са заведения, в които хората могат да получат различни социални услуги или подслон. Според видовете предлагана услуга те могат да имат различно деление.

**Според собствеността** на заведението те се делят на държавни, общински, частни и със смесено участие.

**Според продължителността**, за която се предлага социалната услуга те могат да бъдат дневни и целогодишни.

Най-важното деление е според **вида на предоставяната услуга**. Когато тя се предоставя без откъсване на човека от неговата обичайна среда говорим за заведения, предоставящи услуга в „домашната среда“ или т.нар. услуга в общността. Това са заведенията предоставящи най – качествените услуги, тъй като те не нарушават връзката между човека и неговото се-

мейство и целят максимално пълноценно да го интегрират в обществото. Когато човек се откъсва от семейната му среда и бива настанен в дом или приют за по - дълго време имаме услугата предоставяна извън „обичайната домашна среда“. Тази услуга често се оказва не-ефективна и на практика за цял живот прикрепя човека към съответната институция.

3.2 Най-често услугите в обичайна домашна среда се предоставят в следните заведения:

- Бюра за социални услуги;
- Домашен социален патронаж;
- Дневен център;
- Център за социална рехабилитация и интеграция;
- Център за временно настаняване;
- Приемна грижа;
- Кризисен център;
- Център за настаняване от семеен тип;
- Защитени жилища;
- Обществени трапезарии.

3.3 Услугите извън обичайната домашна среда са различните домове за настаняване на деца и възрастни. Настаняването е свързано с по-продължителен срок и обхваща пълен пансион. Те биват:

- Домове за деца или младежи с увреждания;
- Домове за възрастни хора с увреждания;
- Социални учебно-професионални заведения;
- Домове за стари хора;
- Приюти;
- Домове за временно настаняване.

Социални услуги в специализираните институции и заведения се предоставят след изчерпване на възможностите за извършване на услуги в общността.

При необходимост и съобразно потребностите на населението във всяка община могат да се разкриват и заведения за предоставяне и на други видове социални услуги.

3.4 Хората, които искат да ползват услугите, предоставяни в социалните заведения трябва да отговарят на определени критерии и условия.

Критериите са различни, в зависимост от вида на заведението (дали предоставя услуга в обичайна домашна среда или извън нея), доходите на човека, наличието на имущество, има ли близки, които да се грижат за него, степента и вида на увреждане и пр.

Минималните изисквания са:

- За повечето домове за настаняване на хора с увреждания се изисква **степенна на увреждане да е над 70 %** или II група.
- Човекът трябва да **не е в състояние сам да организира и задоволи своите жизненни потребности**. Това означава, че ако той има доходи, които му позволяват да намери човек, който да се грижи за него то той няма право да иска да бъде настанен в дом.
- Човекът **да няма близки, които да се грижат за него**. Това условие е лесно разбираемо. Задължението на членовете на едно семейство е да си помагат при нужда. Под близки се разбират родителите, съпругът, пълнолетните деца, настойниците и попечителите.

- Ако човекът има близки, но те не са в състояние да се грижат за него поради престарялост, грижи и за други хора с увреждания, малка жилищна площ или лоши взаимоотношения то той също може да бъде настанен в дом.
- Човекът **да не е предоставял своя недвижима собственост** срещу задължение за гледане и издръжка.
- В заведенията за социално настаняване могат да се приемат и хора, които не отговарят на горните условия, ако близките им **заплащат такса**, съответстваща на реалните разходи за издръжка.
- Настанените хора в социални заведения, предоставящи услугата извън обичайната домашна среда, заплащат за престоя си такса, която се определя по договор с ръководителя на съответното заведение. Най-често тя е в размер на 70 % от получаваните месечни доходи.

3.5 **Необходимите документи** за постъпване в социално заведение са:

- Молба – декларация по образец;
- Медицински документ, установяващ вида и степенята на увреждане (ТЕЛК или РЕЛКК);
- Две снимки;
- Документ за самоличност.

## 4. Социални услуги – понятие и видове

4.1 **Основните цели** за предоставяне на социалните услуги са свързани с подпомагане на гражданите, които без помощта на другото не могат да задоволяват своите основни жизненни потребности, подпомагане на социалната им реинтеграция и насърчаване на предприемачеството в социалната сфера чрез предоставяне на социални услуги от физически и юридически лица.

Социалните услуги се основават на социална работа и са насочени към подкрепа на подпомаганите лица за осъществяване на ежедневните им дейности и осъществяване на социално включване. Социалните услуги се предоставят съобразно желанието и личния избор на лицата.

4.2 Социалните услуги се извършват безплатно, срещу частично плащане (като разликата до стойността на услугата се финансира от републиканския бюджет или от общините) или по договаряне между доставчика на услугата и човекът, който я ползва.

4.3 Кои може да предоставя социални услуги – те се предоставят от държавата, от общините, от физически лица, регистрирани по Търговския закон, и от юридически лица.

4.4 Физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица могат да предоставят социални услуги само след вписване в регистър към Агенцията за социално подпомагане, както и чрез получаване на допълнителна лицензия, когато се предоставят на деца до 18 години. Всички дейности в областта на социалните услуги се предоставят чрез конкурс или по договаряне при единствен кандидат при спазване на установените в закона критерии и стандарти. Подробностите за лицензирането ще разгледаме в следващата точка.

4.5 **Видове социални услуги** – както вече видяхме, според заведенята, в които се предоставят социалните услуги, те биват такива в обичайна среда (в общността) и такива в институционална среда. Не може да има изчерпателен списък на всички видове социални услуги – те зависят от нуждите на хората и задоволяване на техните потребности и от възможностите и гъвкавото опериране на доставчиците на социални услуги.

По-долу даваме един примерен **списък** на получените най-голямо приложение в България социални услуги:

Дневно и целодневно обслужване в домове на лица с увреждания и възрастни хора; Социални услуги по домовете – доставка на храна, поддържане на лична хигиена, поддържане чистотата на жилището, снабдяване с необходимите помощни средства, помощ в общуването и социалните контакти, битови услуги и разнообразни услуги при попълване на различни документи; социални и правни консултации по проблеми, свързани със социалното подпомагане; разпределение на хуманитарни помощи; социална работа с деца, лица и семейства в неравностойно социално положение; консултации и съдействие за намиране на работа за гледане на деца, възрастни и болни; консултации и съдействие на лица и семейства, желаещи да осиновят дете; рехабилитация; насочване към заведения за социални услуги; образователно и професионално ориентиране; обучение на лицата с умствени затруднения в професионални умения; програми за социална интеграция и ресоциализация; безплатна храна; отгих; приют и др.

## 5. Лиценз за предоставяне на социални услуги

Тук ще разгледаме подробно процедурата, по която могат да се предоставят социални услуги от физически и юридически лица или активисти на НПО.

5.1 За да се предоставят такива услуги е необходимо лицето (лицата) да имат **правноорганizacionна форма** по Търговския закон или да бъдат регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Или иначе казано това могат да бъдат:

- **по ТЗ** – еднолични търговци, събирателни дружества, командитни дружества, ЕООД и ООД, акционерни дружества.
- **По ЗЮЛНЦ** – фондации или сдружения.

5.2 За предоставяне на тези услуги е необходимо лицата да се впишат в **специален регистър** към Агенцията за социално подпомагане, а тези, които ще предоставят услуги за деца да са получили и допълнителен лиценз. Към момента в регистъра са вписани 65 организации.

5.3 **Необходимите документи** са – заявление по образец; копие от съдебното решение; удостоверение за актуално състояние; карта за идентификация по регистър БУАСТАТ и удостоверение за данъчна регистрация.

5.4 Изпълнителният директор на Агенцията за социално подпомагане или упълномощено от него длъжностно лице в 7-дневен срок от датата на подаване на заявлението **издава удостоверение за регистрация** или прави мотивиран отказ за регистрация, като уведомява писмено лицето. Ако издаде удостоверението **в него се вписват:** данни за лицето - номер и пар-



тида на съдебната регистрация, номер на фирменото дело, име, седалище, единен идентификационен код по регистър БУАСТАТ, номер от НДР, вид на лицето; данни за представителството на лицето по съдебна регистрация – име, ЕГН, постоянен и/или настоящ адрес; видове социални услуги, които ще се предоставят, и номер на лицензията, когато се предоставят услуги за деца; данни за извършени нарушения при предоставяне на социални услуги; дата на заличаване на регистрацията и основанието за това; забележки по вписаните обстоятелства. Изпълнителният директор на Агенцията дава седемдневен срок на лицата, желаещи да предоставят социални услуги, да отстранят нередностите по подадените документи.

**5.5 Ако лицето не отговаря на критериите**, изпълнителният директор на Агенцията дава писмен мотивиран отказ, който може да бъде обжалван по реда на Закона за административното производство.

#### **5.6 Изисквания към доставчиците на специализирани услуги:**

- Да изготвят индивидуален план след оценка на нуждите на всеки потребител и формулиране на целите, които трябва да бъдат постигнати;
- Да водят регистър на настанените лица;
- Да спазват стандартите за местоположение и материална база;
- Да спазват стандартите за хранене и качество на храните;
- Да спазват стандартите и критериите за нивото на здравните грижи.
- Да спазват стандартите и критериите за нивото на информация;
- Да спазват стандартите и критериите за организация на свободното време и контактите за общуване;
- Да спазват стандартите и критериите за броя на специализирания персонал.

**5.7 Социални услуги за деца** – подлежат на завишени изисквания за качество и безопасност, но поради обема им не могат да бъдат разгледани подробно в рамките на това изложение.

## **6. Социални помощи –**

видове, размер, кой може и при какви условия може да ги получава

Социалните помощи са тези средства в пари или в натура, които допълват личните доходи на човека, така че той да може да задоволи своите основни жизнени потребности. Те основно зависят от дохода, здравословното състояние и други потребности на хората, които имат право да кандидатстват за тяхното отпускане.

Според периодичността на тяхното отпускане те биват еднократни, месечни и целеви.

**6.1 Еднократна помощ** се отпуска на хора или на техните семейства при възникнали инцидентно здравни, образователни, комунални или други потребности. Нейният размер е до петкратния размер на гарантирания минимален доход

**6.2 Месечната помощ** – тя се отпуска на социално слаби хора и техните семейства, които имат доход за предходния месец по-нисък от диференцирания гарантиран минимален доход. В кръга на лица, които имат право на такава помощ влизат много социално слаби групи – безработни, сираци, самотно живеещи, многодетни семейства хора с увреждания и пр.

За да получават месечна социална помощ хората трябва да отговарят и на следните **допълнителни условия**:

- Обитаваното от тях жилище да е единствено и да не е по-голямо, от предвидените за това нормативи.
- Да нямат регистрирана фирма по реда на Търговския закон;
- Да нямат вземания, влогове, дялови участия и ценни книжа, чиято обща стойност за отделното лице или за всеки един от членовете на семейството да надхвърля 200 лв., с изключение на боновете или акциите от масовата приватизация;
- Да не притежават движима и недвижима собственост, която може да бъде източник на доходи, с изключение на вещите, които служат за обичайно потребление на лицето или семейството;
- Да не са сключвали договор за предоставяне на собственост срещу задължение за издръжка и/или гледане. Това изискване не се прилага в случаите, когато поелите задължения за издръжка и/или гледане са учащи се, безработни, в нетрудоспособна възраст или други хора с увреждане;
- Да не са прехвърляли жилищен или вилен имот срещу заплащане през последните 5 години;
- Да не са пътували зад граница на собствени разноски през последните 12 месеца, с изключение на случаите за лечение на заболяване или във връзка със смърт на член на семейството;
- Да не са санкционирани по установения ред за укрити доходи, за което има влязъл в сила акт и ако от влизането му в сила не е изтекъл срок 3 години;
- Да не са настанени за повече от 30 дни в лечебни, социални, учебни и военни заведения;

### **6.3 Целевите помощи са:**

- Помощ за наем на общинско жилище;
- Помощ за отопление;
- Карта за безплатно пътуване с градския транспорт;
- Месечни помощи за транспортно обслужване;
- Безплатно пътуване по БДЖ или автотранспорта;
- Пътуване с намаление по по БДЖ или автотранспорта;
- Помощ за балнеолечение;
- Помощ за ползване на телефон.

## **7. Някои видове социални услуги и придобивки –** те са предимно за хора с увреждания и се изразяват в:

- Предимство при настаняване в общински жилища;
- Облекчен режим при отпускане на кредити;
- Помощ за покупка и преустройство на МПС;
- Помощ за преустройство на жилище;
- Помощ за жестомимичен превод;
- Помощ за придружител.

## 8. Процедура за отпускане на социалните помощи и придобивки.

**Процедурата** по отпускането на социална помощ или придобивка започва с писмена молба-декларация до дирекция „Социално подпомагане“. Тя е по образец, утвърден от Министерството на труда и социалната политика.

Към молбата се прилагат предвидените във всеки конкретен случай документи. Най-често те са:

- Удостоверение за получавани доходи;
- Представяне на платежни документи, удостоверяващи направените разходи;
- Документ за самоличност (лична карта);
- Други документи, удостоверяващи наличието на изискуемите условия или - отсъствие на причини, забраняващи отпускането на социална помощ.

**Обжалване решението на директора** на дирекция „Социално подпомагане“ става по административен и съдебен път – пред регионална дирекция „Социално подпомагане“ и пред съответния окръжен съд.

## 9. Преглед на добрите и лошите практики при предоставяне на социални услуги – от гледна точка на потребителите на услугите.

**9.1 Добрите практики** основно се свързват с индивидуализация на услугите и съобразяване с конкретните потребности на лицата, които ги ползват. Добрите практики трябва да разчитат на ефективност на услугата и постигане на ефекта, към който тя е насочена.

Добра практика е услугата **асистент за независим живот (личен асистент)** когато тя се предоставя след изготвянето на подробен и дългосрочен план с ползвателя на услугата и нейното ползване не е фиксирано в стриктно определен брой часове, а приоритет е постигане на търсения ефект. В конкретния пример това ще бъде реализираната възможност човекът да бъде по-активен и по-социализиран, да участва максимално в обществения живот и от там да се повиши неговия социален и икономически принос в обществото.

Добра практика е осъществяването на **застъпничество** след предоставено юридическо или социално консултиране. В този случай клиентът на услугата не само получава необходимата му информация, но и ефективно бива защитено неговото право пред съответната институция, в която се осъществява застъпничеството.

**9.2** Като контрапункт **лошите практики** основно са свързани с пълното игнориране на потребностите на човека и поставяне на безсмислени и неизпълними условия. Лошите практики са свързани и с ограничаване на обема на услугата с някои времеви или финансови измерители, при които нейната нужда, т.е. смисълът от предоставянето ѝ, се обезсмисля. Ще посочим три типични примера за това:

- Пълна безсмисленост на услугата придружител на лица с зрителни увреждания по чл. 53б от ППЗРСИИ, при която тази услуга се предлага в „обем“ **до десет часа годишно**. Очевидно е, че в този си формат това е една излишна услуга, която само разходва държавни средства.

- Невъзможните условия за внос на лек автомобил от човек с увреждане, при което едното изискване (да работи) се противопоставя на другото изискване (да има нисък доход). В резултат на това законово противоречие това е една **мъртва услуга** – формално съществуваща, но реално неприложима.
- Порочната практика да се предоставят социалните помощи в продукти, без да се отчита потребността на човека и неговите предпочитания.

## 10.

### Социалните услуги и тяхното бъдеще – предложения de lege ferenda за подобряване качеството и обема на социалните услуги.

Очевидно е, че действащата към момента нормативна уредба не е от най-добрите и прави смесване между различните видове услуги и помощи.

Предизвикателство пред новото ни законодателство трябва да бъде ясното разграничение между социално подпомагане и услуги за интеграция. Социалните услуги за интеграция трябва да се обособят като специализирани услуги, насочени към преодоляване на конкретния дефицит, а не да се обвързват с доходите на хората. Те трябва да се предоставят индивидуално или в група, децентрализирано, винаги в зависимост от конкретните потребности на човека.

За предоставяне на тези услуги трябва да се извършва ясна оценка на потребностите, съобразена със степента на увреждане, възрастта, професионалната подготовка и личните интереси на човека.

Услугите трябва да бъдат най – разнообразни като освен познатите досега да се предоставят и нови услуги, чиято основна цел да бъде разширяване на спектъра на услугите в защита интересите на клиента.

## 11.

### Полезни интернет адреси

<http://www.mlsp.government.bg/bg/public/deca.htm> - Семейни помощи за деца

[http://www.mlsp.government.bg/bg/public/disable\\_brochure.htm](http://www.mlsp.government.bg/bg/public/disable_brochure.htm) - Помощи и услуги за хора с увреждания

<http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/strategy/index.htm> - Стратегия за социална политика на МТСП

<http://sgr.hit.bg/> - Социални грижи – София

<http://www.mlsp.government.bg/nssrweb/> - Агенция за социално подпомагане

# Приложение В

## Финансиране за НПО от ЕС

*От Моника Христова, експерт по Европейските програми*

Европейският съюз е един от основните източници за подпомагане дейността на неправителствените организации в България. Финансовото подпомагане на България за присъединяването ѝ към ЕС се осъществява чрез три основни предприемачески програми: Фар, ИСПА и САПАРД, както и други програми, насочени към подпомагане на страните-кандидатки. Средствата предоставяни по тях са безвъзмездни.

Финансовата помощ, която се предоставя от Европейския съюз, все повече ще нараства с приближаването на срока за присъединяване на България към ЕС. Средствата, които се предоставят по различни програми на ЕС, все още не се усвояват напълно и това е поради две основни причини: недостатъчната информираност относно програмите, по които може да се кандидатства, и липсата на качествени проекти.

Това съвпада с постепенното оттегляне на други международни донори като например Американската агенция за международно развитие. В същото време все още няма достатъчен местен финансов ресурс, който да се използва за реализирането на проекти.

Програмите на ЕС, по които ще се предоставя финансиране на неправителствените организации (НПО) в България, ще се увеличава и затова е необходимо да се осигури добра информираност относно различните възможности. Прави впечатление, че много често по различните програми се финансират едни и същи организации, които вече имат необходимия капацитет, опит и познания относно изискванията на ЕС. В същото време, извън програмите остават малките организации, които определено изпитват затруднения с разработването на качествени предложения.

Кандидатстването с проекти по програми, финансирани от ЕС, изисква много предварителна подготовка от страна на НПО. Всяка програма има различни изисквания и е необходимо организациите да са добре запознати с тях и да ги спазват точно. За съжаление изискванията за кандидатстване стават все по-сложни, тъй като обикновено процедурите се разработват за широк кръг от програми и освен това трябва да съответстват на „Практическото ръководство за договаряне на средства по програми на ЕС“.


Една от основните трудности при осигуряването на финансиране от ЕС е фактът, че много и различни институции отговарят или предоставят техническа помощ по управлението на програмите – това могат да бъдат Изпълнителни агенции към министерства или неправителствени организации, контрактирани за всяка отделна програма от Делегацията на ЕС в България или Централното звено по финансиране и договаряне към Министерството на финансите. Тъй като няма място, където да има обобщена и винаги актуална информация за всички отворени конкурси в момента, понякога се пропускат обявите. Полезни адреси в Интернет в това отношение са: [www.evropa.bg](http://www.evropa.bg) (Делегация на ЕС в България), [www.evropa.portal.bg](http://www.evropa.portal.bg) (поддържан от Министерството на външните работи), <http://www.minfin.bg/bg/tenders/> (Министерство на финансите), <http://www.dnevnik.bg/evropa> (в.Дневник), <http://www.e-finance-bg.net> (платен портал с информация за отворени конкурси и търгове във всички области, включително и за НПО), [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (официален сайт на Европейската комисия), както и уебсайтовете на различните министерства.

Опитът показва, че най-ефективното средство за обявяване на различните програми са информационните срещи, които включват и консултации по процеса на кандидатстване. Те са особено важни за младите и неопитни организации от страната. НСО трябва добре да разберат приоритетите на програмата и да намерят връзката между тях и собствените си планове, мисия и организационен капацитет, преди да решат да кандидатстват. Проекти, които не отговарят на приоритетните теми - географски обхват или други ограничения на програмата, няма смисъл да бъдат разработвани и подавани. Факт е, че все още около 10% от кандидатите пренебрегват това изискване. Около 50% от кандидатите не обясняват защо предлагат проект, за който нямат достатъчно опит до този момент. Трудно се вижда връзката на проекта с мисията на организацията или по какъв начин той ще допринесе за изграждането на вътрешни ресурси и капацитет.

Ръководството за кандидатстване не бива да се пренебрегва, тъй като то представлява част от документите за кандидатстване и осигурява необходимите пояснения и допълнителни инструкции за писането на проекта. То трябва да бъде внимателно прочетено, дори и от опитните организации и да се разбере изцяло. Организациите не трябва да пренебрегват нито една инструкция, тъй като това може да доведе до пропуски и грешки, които да се окажат фатални за успеха на проекта. Например и пет минути закъснение след обявяния краен срок, могат да дисквалифицират кандидатурата и усилията за разработването на проекта да бъдат хвърлени напразно.

Самият формуляр е доста сложен и подготовката на добър проект отнема поне месец, ако организацията иска да изготви предложение, което наистина да има шанс за успех. Една от най-често срещаните грешки в обосновката на проекта е че тя звучи прекалено общо и формално. Въпреки че проектите заявяват, че работят за решаване на най-неотложните проблеми и нужди на съответната целева група/област, те не успяват да назоват конкретните местни нужди. Необходимо е проектът задължително да включва информация за съответната целева група/област, която се базира на предварителни проучвания, статистика и др. Обосновката трябва да предлага алтернативни на съществуващите практики и подходи. Много рядко, въведението на един проект споменава за предходни подобни проекти, дейности, конкуренти в областта и др. В случай че има натрупан опит, трябва да бъдат обяснени новите елементи в предложението. Много често организациите представят проекти в области, в които им липсва експертиза и опит и това е вече достатъчна предпоставка за неуспеха на проекта. Организациите трябва да са добре запознати с начина на изготвяне на т.нар. „логическа матрица“, която е важен елемент от проекта и която в повечето случаи не е добре попълнена. Това не е просто изискване на донора или „мода“, а наистина полезно средство, с помощта на което ще можете по-лесно да планирате дейности и намеси, които да подсилят обвързаността между дейности и цели.

Поставянето на ясни цели и формулирането на постижими резултати, планирането на пакет от логично свързани дейности е трудно постижимо за повечето НСО в България. Опитите, да се използват т.нар. „проектни термини“ заради самите тях, водят до неясни и отвлечени изречения, които нямат смисъл. Могат да се дадат редица примери за различни по същността си проекти, които си поставят еднакви цели и задачи: да построим гражданското общество, да улесним диалога, да променим нагласите. Генерализирането продължава и в описанието на целевата група, която понякога включва „цялото общество“, „млади хора под 25г.“, „местния бизнес“ и т.н. Това не са просто прекалено общи, но и прекалено амбициозни изявления за рамките на един микро-проект в страната.



Сериозно внимание трябва да се обърне и на бюджета, тъй като известен процент от проектите отпадат поради неспазване на изисквания като например наличието на собствен финансов принос или такъв осигурен от други донори/спонсори. И под финансов принос трябва да се разбира наистина реални парични средства, а не осигуряването например на ефирно време (телевизия или радио), помещения за различни прояви, технически средства и т.н. Все още не всички програми изискват задължително финансово участие от страна на кандидатстващата организация, но това е тенденция, която все повече ще се засилва. Бюджетът се подготвя в таблици в EXCEL/MsOffice и изисква добро познаване на тази компютърна програма. Правилното планиране на бюджета е предпоставка и за успешното финансово управление на проекта, ако той бъде финансиран. Повечето от докладите не са съобразени с изискуемите формати или не съдържат необходимите отчетни документи. Като резултат от това, част от отчитаните суми в окончателните отчети не се призовават за допустим разход и съответно се намалява гранта на ЕС, тъй като последният превод е възстановителен и отразява реално направените разходи.

По програмите, финансирани от ЕС, има много и различни изисквания, които неправителствените организации трябва да спазват при кандидатстване: наличие на много допълнителна документация (съдебна регистрация, удостоверение за актуално съдебно състояние, данъчна регистрация, БУАСТАТ, писма за подкрепа и т.н.), представяне на проекта на български и английски език, партньорства с различни институции и организации от страната и чужбина. Някои от допълнителните документи – писма, сертификати и др. изискват техническо време за да бъдат издадени и окомплектовани. НСО трябва да ги осигурят навреме, за да могат да спазят крайния срок. По някои от програмите се дава възможност да се добавят липсващи документи след срока за кандидатстване, но това не важи за всички, затова е много важно кандидатите да проверяват много внимателно дали са подготвили всички необходими документи, за да не отпадат още на първия етап по формални критерии. Всички гореизброени факти до голяма степен ограничават възможността новосъздадени и неопитни организации да спечелят финансиране.

Партньорствата, които са заявени в кандидатурите, трябва да са реални и да включват активното участие на всички заинтересовани страни, защото в част от случаите се оказва, че посочените в проекта партньори не са добре запознати с предложението или присъстват само формално поради факта, че по-високо се оценяват проекти, които имат партньори. Всичко това рефлектира върху оценката и намалява шансовете за финансиране.

Понякога има случаи, в които организацията представя един и същи проект пред различни програми на ЕС, което води до неговото дисквалифициране, особено ако организацията е пропуснала да спомене този факт в своята кандидатура.

Самите НПО трябва да бъдат много по-активни в търсенето на информация за различните програми и да не се отчайват, ако първият им опит при кандидатстването за финансиране по програми на ЕС, е бил неуспешен. По някои от програмите се организират семинари, на които се дискутират основните пропуски на представените проекти. Дори и да няма такава среща, неуспешите кандидати трябва да се информират за причините, поради които тяхното предложение не е било финансирано и да опитат да ги избегнат при разработването на следващите си проекти.

Самите организации и институции, които администрират програми на ЕС, трябва да организират по-широки информационни кампании, за да може информацията да достига и до организациите в отдалечените населени места. При наличието на възможност, е добре да се организират консултации от квалифицирани експерти, които биха могли да подпомогнат малките организации при разработването на проекти. Трябва да се насърчи изграждането на неформални мрежи за споделянето на опит и успешни/неуспешни практики между самите НПО, което до голяма степен може да подобри техния капацитет и шансове за успех по програмите на ЕС.

Следва кратък преглед на програмите, по които е предоставяна или ще бъде предоставяна финансова помощ на неправителствените организации в България.

## I. ПРОГРАМА ФАР

Програмата ФАР е основният източник на безвъзмездна финансова и техническа помощ от ЕС за страните от Централна и Източна Европа. Тя е стартирана през 1989 г. с цел да подкрепи икономическия и политическия преход в тези страни. Понастоящем чрез ФАР се финансират проекти в страните-кандидатки България, Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения.

За България програма ФАР обхваща:

- **Национална програма**
- **Програми за трансгранично сътрудничество**
- **Програми с много бенефициенти**

### I.1. ФАР - НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА

Ежегодно Европейската комисия подписва с България финансов меморандум за Националната програма ФАР. Той съдържа списък на всички проекти, които следва да бъдат изпълнени в рамките на приоритетните области, определени в Партньорството за присъединяване на страната и в Националната програма за достигане постиженията на Европейската общност.

#### I.1.1. ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО“

В рамките на националната програма от 1995 г. до момента са реализирани 3 програми „Развитие на гражданско общество“: BG9403 (1995-1996), BG 9603 (1997-1998) – 1,5 млн. евро, BG9804 (2000-2001) – 2 млн. евро, които в България са управлявани от Фондация „Развитие на гражданско общество“. Повече от 600 проекта на НПО са финансирани в различни области: обучение и обучителни услуги за НПО, социално предприемачество, опазване на околната среда, защита и интеграция на малцинствените общности, борба с престъпността и корупцията и др.

През 2003 г. стартира четвъртата програма „Развитие на гражданско общество“ BG0104.03, техническата помощ по която се предоставя от консорциум „Гражданско общество“ – фондация „Общество и информация“, „Български хелзински комитет“ и Съюз на българските фондации и сдружения. Бюджетът на проекта е 2, 5 млн. Евро. **Общата цел** на Програмата е да насърчи на местно и национално ниво процеса на социална и икономическа интеграция на уязвими групи в България.



**Конкретните цели на Програмата са:**

- Да изгради местния социален капитал чрез мобилизиране на гражданите, пряко включване на социално-слабите хора в социалните процеси, изграждане на партньорства на местно ниво, прилагане и мултиплициране на успешни практики и опит;
- Да подобри експертизата на местните граждански организации и групи да анализират съществуващите потребности, да работят в мрежа, да мобилизират ресурси и да лобират за подобряване на услугите за хората в неравностойно социално положение;
- Да укрепи капацитета на НПО и местните граждански групи да създават и поддържат ефективни партньорства на местно, регионално и национално ниво с властите и другите заинтересувани страни и да оказват влияние върху процеса на вземане на решения по въпроси, засягащи интеграцията на уязвими групи.

**Конкретните цели на Програмата ще се реализират чрез дейности, обобщени в два основни Програмни компонента:** Компонент 1: Развитие на местните общности; Компонент 2: Финансови схеми за безвъзмездно финансиране.

За повече информация: [www.cscbg.org](http://www.cscbg.org).

Одобрени са и предстоят да бъдат реализирани още две подпрограми „Развитие на гражданско общество“ в рамките на Националната програма Фар за България. Първата е за периода 2003-2005 г. и е на обща стойност от 4,1 млн. Евро. Общата цел на проекта е укрепване на ролята на гражданското общество в България чрез подобряване на стратегическите подходи и работата с уязвими групи и интеграция на малцинствата, борбата с корупцията и прилагането на изискванията на ЕС във връзка с опазването на околната среда, защита на потребителите и социалните услуги.

Следващият проект „РГО“ е на стойност 1,2 млн. евро и покрива периода 2004-2006 г. Общата цел е повишаване ролята на гражданското общество във формирането на политиките на всички нива – национално, регионално и местно – чрез развиване капацитета на неправителствените организации, разработването на адекватни механизми за диалог между държавата и „третия сектор“, изграждането на публично-частни партньорства и признаване на ролята на НПО в процеса на присъединяване към ЕС. Усилията на НПО трябва да бъдат насочени към социалната интеграция на хора в неравностойно положение или политически и икономически маргинализирани групи.

Все още не са избрани организациите, които ще оказват техническо съдействие по реализирането на тези две програми. Информация за целите и приоритетите им може да се намери в проектните фишове на [www.evroportal.bg](http://www.evroportal.bg).

### **1.1.2. ФАР – Програма „Социална интеграция“**

Основна насока на програмата е принос към социалната и икономическата интеграция в българското общество на ромски и други етнически групи, както и на хора с увреждания. В тази насока са предвидени дейности за развитието на ромски културно-информационни центрове и провеждане на ограмотителни курсове за роми, проекти за създаване на работни места за роми и други етнически групи, както и проекти за развитие на предприемачеството сред етническите групи и хората с увреждания.

Схемата за безвъзмездна помощ по проект „Социална интеграция“ се състои от три компонента:

Компонент 1: Развитие на ромски културно-информационни центрове (читалища) и провеждане на курсове по ограмотяване на роми

Компонент 2: Подкрепа на проекти за създаване на работни места за ромски и други ет-

нически групи, както и за хора с увреждания

Компонент 3: Проекти за насърчаване на предприемачеството сред хората с увреждания и етническите групи

Проектът се управлява от Министерството на труда и социалната политика – [www.mlsp.government.bg](http://www.mlsp.government.bg).

## **I. 2. ФАР - ПРОГРАМА ЗА ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО (ТГС)**

Програма ФАР - Трансгранично сътрудничество (ТГС) подпомага граничните райони на страните-кандидатки за Европейския съюз (ЕС):

- да преодолеят икономическите и социалните недостатъци, причинени от периферното им местоположение на „труднопроходими“ граници от много години насам;
- спомага за хармонизиране на икономическите и социалните условия от двете страни на външните граници на ЕС и изглаждане на несъответствията;
- да се подобряват контактите и отношенията между отделните хора, институции и предприятия в страните-съседки;
- да се подготвят страните-кандидатки колкото се може по-ефективно да участват в програмата „Интеррег“.

За настоящите страни-членки на ЕС съответстващата действаща програма за граничните райони е „Интеррег“. За България изпълнителната агенция на програма ФАР–Трансгранично сътрудничество в България е в рамките на Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

За България Програма ФАР обхваща съвместни проекти с Гърция и Румъния. Програмата между България и Гърция стартира през 1994г. с Финансови меморандуми (договори между България и ЕС) за 1994г. на стойност 25 милиона евро и за 1995г. на стойност 23 милиона евро. Поради проблеми по изпълнението от различно естество програмата е подновена след август 1997г. За 1998 и 1999г. съответните бюджети на програмата са 51 милиона евро и 25 милиона евро- финансова подкрепа по линия на програма ФАР и съответно българско съфинансиране. За 2000г. сключените Финансови меморандуми са на стойност 20 милиона евро и 8 милиона евро респективно по проекти с Гърция и Румъния. За 2001г. сключените финансови меморандуми са на същата стойност.


Кандидати за финансиране по ФАР–Трансгранично сътрудничество могат да бъдат:

- нестопанска организация;
- местна или регионална институция; асоциация/сдружение на местна или регионална институция; еврорегион; търговска камара; професионална асоциация/сдружение; търговско сдружение; неправителствена организация; училища; колежи; университети и др.

### **I.2.1. ФАР – Подпрограма ТГС, Фонд за малки проекти**

Изпълнителната агенция на Програма ФАР – Трансгранично сътрудничество в България – Министерството на регионалното развитие и благоустройството подпомага предложения за малки неинвестиционни проекти «от хора за хора» в граничните региони – България-Гърция и България-Румъния с финансовата помощ на Програма ФАР–ТГС.

Малките проекти по грантовата схема дават подкрепа за развитието в областта на дребномащабните проекти „от хора за хора“ с дейности от двете страни на границата. Фондът насърчава дейности сред приоритетните области както следва:

- 
- а) Икономическо развитие
  - б) Местна демокрация
  - в) Заетост и квалификация
  - г) Културна обмяна
  - д) Планово обучение и за подобряване на квалификацията.
  - е) Околна среда
  - ж) Туризъм.

Повече информация може да се намери на: [www.mrrb.government.bg](http://www.mrrb.government.bg)

### **1.3. ФАР - ПРОГРАМИ С МНОГО БЕНЕФИЦИЕНТИ**

В периода 1994-1999 българските НПО бяха подпомагани от програмите „Демокрация“, „ЛИЕН“ и „Партньорство“ – микро и макропроекти. Техническо съдействие при осъществяването на националните схеми с микропроектите се предоставяше от български организации – Съюз на българските фондации и сдружения, Фондация „Развитие на гражданско общество“, фондация „Отворено общество“. Макро проектите се администрираха директно от ЕК в Брюксел и за тях беше необходимо наличието на чуждестранен партньор. Програмите бяха насочени към утвърждаване на демокрацията, подпомагане на маргинализирани групи и насърчаване на социално-икономическото развитие.

След преориентацията на Програма ФАР през 1998 г., с оглед засилената предприемаческа стратегия на ЕС към страните-кандидатки, финансовите помощи по Програма ФАР се разпределят приоритетно за националните програми ФАР. В резултат на това всички национални програми, например хоризонталните и многонационалните, преминават в категорията „Програми с много бенефициенти“. Взето е решение многонационалните програми да продължат само в ограничени рамки, главно в областта на обучението на кадри от администрациите на страните-кандидатки в администрациите на държавите-членки от ЕС и цялостното ускоряване на реформите в областта на публичната администрация в страните-кандидатки.

#### **1.3.1. ФАР АКСЕС**

Програмите „ЛИЕН“ и „Партньорство“ бяха реструктурирани и обединени в програма АКСЕС. Програма ФАР АКСЕС е инициатива на Европейската комисия, която цели да подпомогне развитието на гражданското общество в десетте държави-кандидатки за членство в Европейския съюз. Тя е елемент от Програма ФАР, създадена да насърчи социалните и икономическите реформи в Централна и Източна Европа и да подготви държавите-кандидатки за бъдещото им членство в Евросъюза. Насърчава включването и участието на икономически, социално или политически маргинализирани хора и групи в процесите на трансформация в Централна и Източна Европа.

Институции от страните-кандидатки отговарят за прилагането на програмата под ръководството на Делегацията на Европейската комисия. В България програмата се реализира два пъти, като първия път техническата помощ се оказваше от СБФС, а вторият – от консорциум включващ Център за информация и консултации, Фондация „Помощ за благотворителността в България“ и Фондация за развитие на предприемачеството. Повече информация на: [www.iccbg.org](http://www.iccbg.org).

Не се предвижда продължаване на програмата, нейните приоритети се включват в програма „Развитие на гражданско общество“.

### **I.3.2. ФАР ЕВРОПЕЙСКА ИНИЦИАТИВА ЗА ДЕМОКРАЦИЯ И ЧОВЕШКИ ПРАВА**

Програмата цели да подпомогне утвърждаването на върховенството на закона, на политическите, гражданските, икономическите, социалните и културни права на хората в България.

#### **Програмата финансира проекти на граждански организации в следните области:**

- Защита на основните човешки права и свободи, повишаване познанието за тях, насърчаване на тяхното зачитане и усъвършенстване и прилагане на съществуващата правна рамка в тази посока.
- Укрепване на демокрацията и утвърждаване на ефективни управленски практики, зачитане на върховенството на закона, насърчаване на нова административна култура, борба с корупцията, хуманизиране системата на пенитенциарните заведения, насърчаване участието на гражданите в процесите на вземане на решения и утвърждаване на равнопоставеността на половете в гражданските, икономическите и политическите процеси.

Програмата има микро и макро схема. В България до момента са реализирани две национални микросхеми, които са се прилагали от Центъра за информация и консултации. Повече информация на: [www.iccbg.org](http://www.iccbg.org).

След 2002 г. за България не е предвидено финансиране по тази програма.

### **I.3.3. ФАР – ПРОГРАМА ЗА МАЛКИ ПРОЕКТИ**

Програмата финансира малки проекти, които подпомагат прилагането на Програма ФАР и допринасят за процеса на по-тясна интеграция в ЕС. Конкретните цели са:

- Да повиши информираността за евроинтеграцията и процеса на присъединяване на страните кандидатки от Централна и Източна Европа.
- Да подпомогне и популяризира усилията на тези страни за присъединяването към ЕС
- Да повиши познанието за ЕС в страните кандидатки

Програмата се управлява на национално ниво от Делегацията на ЕК – [www.evropa.bg](http://www.evropa.bg).

Неправителствените организации могат да участват с проекти и по други програми, финансирани от ЕС.

## **II. ПРОГРАМА „ЕВРОПА“**

Програмата има за цел да съдейства за осъществяването на Програма ФАР и на присъединяването изобщо, както и да допринесе за повишаване на познанието за процеса на европейска интеграция и на съпътстващите го дейности, за ускоряване на самия процес на европейска интеграция и популяризиране на Европейския съюз в България. Приемат се проекти от нестопански организации, университети и органи на местното самоуправление. Всички организации трябва да имат съдебна регистрация в България според българското законодателство. Държавни институции /министерства/ не може да кандидатстват с проекти и не могат да бъдат партньори по проектите на кандидатстващите.

Програмата се координира от Делегацията на ЕК в България, а техническото съдействие до момента е осигурявано от Центъра за информация и консултации – [www.evropa.bg](http://www.evropa.bg), [www.iccbg.org](http://www.iccbg.org).

### III. ПРОГРАМА „МЛАДЕЖ“

Тази програма на Европейския съюз предлага на младите хора възможността да бъдат мобилни и активно да участват в изграждането на Европа на третото хилядолетие. Тя цели да допринесе за изграждане на „Европа на знанието“ и създаване на общо поле за сътрудничество и развитие на младежки политики, основани на неформално образование. Програмата насърчава обучението през целия живот и развитието на активна гражданска нагласа. Програмата има следните компоненти:

- **Младежта за Европа** Обменна програма за млади хора с различен социален произход от **Европейска доброволческа служба** Международен проект, в който младежите се включват като доброволци в дейности, насочени към социалната сфера. Доброволец в програмата „Младеж“ може да бъде всеки младеж на възраст между 18 и 25 години. две или повече държави
- **Младежки инициативи** Проекти, които се създават и ръководят от групи младежи.
- **Съвместни дейности** Съвместна дейност между взаимно допълващите се програми на Европейската общност в сферата на образованието- Сократ, Леонардо и Младеж
- **Допълващи дейности** Дейности, ориентирани към подпомагането на всички, които участват в младежки дейности или се интересуват от проблемите на младежта

Програмата се ръководи от Национална агенция „Младеж“ - България – Министерство на младежта и спорта – [www.youthdep.bg](http://www.youthdep.bg).

### IV. ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ II“

„Леонардо да Винчи“ е програма за осъществяване политиката на Европейския съюз в областта на професионалното обучение. Първата фаза на програмата беше с продължителност пет години - 01.01.1995-31.12.1999г. В България тя стартира през 1998г. с подготвителни мерки за присъединяване към програмата, а от 01.05.1999г. България е пълноправен член на програмата „Леонардо да Винчи“. Втората фаза на програмата „Леонардо да Винчи II“ е с продължителност от седем години (01.01.2000-31.12.2006 г.).

Програма „Леонардо да Винчи II“ поддържа и осъществява политиката за професионално обучение (ПО) на страните-членки на ЕС, като се съобразява напълно със съдържанието и организацията му във всяка отделна страна. Целта на програмата е да се използва транснационалното сътрудничество и натрупан опит за повишаване на качеството, поощряване на иновациите и разпространяване на добрите професионални практики и системи в Европа.

Програма „Леонардо да Винчи II“ подкрепя активно политиката за обучение през целия живот, иновативните подходи за такова обучение, транснационалните инициативи за насърчаване придобиването и развиването на познания, способности и умения, водещи до успешна интеграция в професионалния живот и до мобилност на пазара на труда.

Потенциалните участници в програмата са частни или обществени юридически организации и институции, включени и участващи в професионалното обучение. Такива могат да бъдат: организации, центрове и институции, на всички нива, в областта на професионалното обучение, включително и университети; научни центрове и организации; предприятия , в

частност занаятчийски и МСП, или обществени или частни сдружения, включително работещите в сферата на професионалното обучение; професионални организация, включително търговски палати и т.н.; социални партньори; местни и регионални организации; организации с нестопанска цел, доброволчески организации и неправителствени организации.

На национално ниво програмата административно се управлява от Национална агенция (НА) – [www.leonardo.hrdc.bg](http://www.leonardo.hrdc.bg). Българската НА е създадена на 01.04.1998г., а няколко месеца по-късно е изградена мрежа от пет Регионални агенции (РА) в градовете Бургас, Варна, Плевен, Пловдив и Русе с цел по-широко информирание на заинтересованите от програма „Леонардо да Винчи“ институции.

## V. ПРОГРАМА „СОКРАТ“

СОКРАТ е програма на Европейската Общност, предназначена да допринесе за развитието на образованието, както и за създаването на отворена Европейска област за сътрудничество в образованието.

С решение на Европейския парламент и Съвета на министрите от 24 януари 2000 г. програмата СОКРАТ продължава чрез втората си фаза СОКРАТ II - от 1 януари 2000г. до 31 декември 2006 г. Втората фаза на програмата, обхваща се на опита натрупан по време на работата по СОКРАТ I (1995-1999) и от предишните, чисто донорски програми като ФАР и ТЕМ-ПУС, цели да интегрира страните - участнички в най-голямата схема за европейско образователно и културно сътрудничество, съществувала някога.

Програмата се състои от „дейности“, чиято цел е да подобрят качеството на образованието и да засилят европейското измерение в него:

- **КОМЕНСКИ** - програма за училищно образование. Насърчава сътрудничество между училищата в Европа, подпомага професионалното развитие на заетите в областта на средното образование
- **ГРЮНДВИГ** - програма за образование на възрастни и учене през целия живот. Цели да повиши възможностите, качеството и достъпа на преподаване и учене в областта на образованието на възрастни. Програмата финансира проекти за европейско сътрудничество; партньорства за познание; обучение на служители, които работят в сферата на образованието за възрастни; тематични и проектни мрежи
- **ЛИНГВА** - програма за чуждоезиковото обучение. Програмата подкрепя проекти, които насърчават възможностите за учене на чужди езици, както и създаването на учебни пособия за изучаването им
- **МИНЕРВА** - програма за насърчаване и подпомагане на европейското сътрудничество в областта на отвореното и дистанционно обучение и иформационни и комуникационни технологии в образованието
- **ЕРАЗЪМ** - програма за сътрудничество в областта на висшето образование. Цели насърчаване на сътрудничество между университетите в страните, участващи в Програма Сократ, чрез стимулиране на обмена на преподаватели и студенти, прозрачността и пълното академично признаване на периоди на обучение и квалификация в рамките на ЕС
- **Съвместни действия** - обхващат Европейските програми за образование, професионално обучение и младежки програми

Програмата се управлява се от Национална агенция „Сократ“ – [www.socrates.bg](http://www.socrates.bg).

## VI. ПРОГРАМА „КУЛТУРА“

Програма на Европейската общност, действаща за период от 5 години (2000-2004). Финансира проекти за сътрудничество във всички области на културата и изкуството; разглежда културата като основен фактор в социалната интеграция и социално-икономическото развитие. Всяка година се набляга на някакъв вид културна дейност

Културни институции и организации, неправителствени организации (НПО) работещи в сферата на изкуствата, културното наследство, превода, индивидуални творци и творчески организации. Предимство се дава на съвместни проекти между организации от държавите-членки и страните-кандидатки на ЕС.

За България програмата се управлява от Евро-Български културен център – [www.eubcc.bg](http://www.eubcc.bg).

## VII. ПРОГРАМА „РАМКОВА СТРАТЕГИЯ НА ОБЩНОСТТА ПО ВЪПРОСИТЕ ЗА РАВЕНСТВО МЕЖДУ ПОЛОВЕТЕ“

От 2002 г. България се включи в Програмата за подкрепа на Рамковата стратегия в областта на равенството на половете.

Програмата ще подкрепя действия в три направления:

1. Повишаване на осведомеността с цел подкрепа на равенството на половете;
2. Анализ и оценка на политиките и други фактори, имащи влияние върху равенството на половете;
3. Укрепване на капацитета чрез транснационално сътрудничество, включващо подкрепа на връзките между организациите и обмяната на опит в Общността.

Проектът се управлява от Министерството на труда и социалната политика – [www.mlsp.government.bg](http://www.mlsp.government.bg).

## VIII. ПРОГРАМА ЗА БОРБА С ДИСКРИМИНАЦИЯТА (2001-2006)

Програмата оказва подкрепа за въвеждането на законодателни мерки за борба с дискриминацията с широк обхват на действие. В програмата са включени всички страни-членки на ЕС, както и страните кандидатки. В нея могат да участват органи на местните и регионални власти, социални партньори, НПО, медици, университети и изследователски центрове, организации и структури, насърчаващи равенството между половете.

В България програмата се координира от Националния съвет по етнически и демографски въпроси.

## IX. ПРОГРАМА ЗА БОРБА СЪС СОЦИАЛНАТА ИЗОЛАЦИЯ (2002-2006)

Програмата е отворена за страните-членки на ЕС, както и за страните кандидатки. Общият бюджет е 75 млн. евро. Тя е насочена към:

- анализ на особеностите, процесите, причините и тенденциите при социалното неравенство

- сътрудничество и обмен на информация и успешни практики
- участие на представители на различни обществени групи и изграждане на европейски мрежи за сътрудничество.

В нея могат да участват органи на местните и регионални власти, социални партньори, НПО, медии, университети и изследователски центрове.

В България програмата се координира от Министерството на труда и социалната политика - [www.mlsp.government.bg](http://www.mlsp.government.bg).

## Х. ПРОГРАМА „ИСПА“

ИСПА (Инструмент за структурни политики за предприемачестване) е друг финансов инструмент за безвъзмездна помощ, който подпомага страните-кандидатки в подготовката им за членство в ЕС. Помощта по ИСПА се насочва в две основни направления: **транспорт** и **околна среда**, които трябва да бъдат приведени в съответствие със стандартите на ЕС. В областта на **транспортната инфраструктура** се отпускат финансиране за свързване на националните транспортни мрежи (жп линии, магистрали) с трансевропейските, както и за реконструкция и изграждане на летища и пристанища.

Мерките за **опазване на околната среда**, финансирани по ИСПА, целят подобряване на качеството на питейната вода, пречистване на отпадните води, обезопасяване и оползотворяване на твърдите отпадъци, очистване на въздуха в промишлените райони и др.

Предвижда се размерът на помощта по ИСПА да покрива до 85% от стойността на проекта или от останалата след приспадане на възможните приходи стойност, като остатъкът се осигурява от българска страна. Средствата по ИСПА от около 1 млрд. евро годишно се разпределят между всички страни-кандидатки на основа на броя на населението, БНП на глава от населението, територията и конкретните нужди на съответната страна.

**Бенефициенти от проектите, финансирани по ИСПА**, са тези структури, които пряко ще се възползват от реализацията му. В транспортния сектор това са жп компаниите, пътните, пристанищните или летищните власти. В сектор „Околна среда“ това е общината или съответната общинска компания или държавно предприятие.

**Други бенефициенти или подизпълнители** на договор по програма ИСПА могат да бъдат организации с нестопанска цел, както и организации, сдружения и индивидуални фирми, спечелили откритата тръжна процедура към Националния координатор за ИСПА в страната-кандидатка за ЕС.

Координатор за ИСПА в България е звено към Министерството на регионалното развитие и благоустройството – [www.mrrb.government.bg](http://www.mrrb.government.bg).



# Приложение Г

## Библиография

### ЧАСТ I

Асоциация „Аксес“ (1999), *Гражданският контрол в Република България*, Отворено общество, София (ACCESS Association, Civic Control in Bulgaria)

Божиков, П., Николов, А., Дакова, Е., Милушева, Р., и Наумова, Н. (1997) *Третият сектор в България – статистически барометър*, Фондация „Еврика“ и НСИ, София (Bozhikov, P. at al, The Third Sector in Bulgaria – Statistical Barometer)

Българска медийна коалиция (2001) *Трети сектор, четвърта власт*, София (Bulgarian Media Coalition, Third Sector, Forth Power)

Гаврилова, Р. и Еленков, И. (1998) *Към историята на гражданския сектор в България*, Фондация за развитие на гражданското общество, София (Gavrilova R., and Elenkov, I., Towards the History of the Civil Society in Bulgaria)

Георгиева, Л. (2001) *Гражданското участие в законодателния процес*, Фондация „Обща кауза“, София (Georgieva, L., Civic Participation in the Legislative Process)

Дайнов, Е., Гарнизов, В., Спасова, Г., Занев, Св., Палова, Д., Сечков, Р., Стоянова, М., и Александров, Х. (1997) *Властта и хората – конфликтите на българското общество*, Център за социални практики НБУ, София (Dajnov, E. at al, Power and People – the Conflicts of the Bulgarian Society)

Дайнов, Е. (ред.) (2001), *Гражданско общество и развитие – Участието на неправителствените организации в регионалното развитие в началото на новия век*, Център за социални практики, София (Dajnov, E. Civil Society and Development – NGO Participation in Regional Development at the Beginning of the New Century)

Димитров, Р. (1998) *Гражданските организации – дефиниции и класификация*, Фондация „Развитие на гражданско общество“ в сътрудничество с Фондация „Граждански институт“ (Dimitrov, R., Civic Organizations – Definitions and Classification)

Жечева, М., Калоянчев, П. и Тодоров, Т. (2002) *Икономически ефект от дейността на нестопанските организации в България през периода 1991-2001 г.*, Български център за нестопанско право, София (Zhecheva, M. at al, Economic Effect of the NGO Activities in Bulgaria in 1991-2001)

Кабакчиева, П. (1998) *Образите на гражданския сектор. Рефлексии върху изследователската*

---

*практика*, Фондация „Развитие на гражданското общество, София (Kabakcheva, P., *The Images of the Civic Sector. Reflections on the Research Practice*)

Николов, Ст. (1996) *Поглед в света на фондациите*, Отворено общество, София (Nikolov, S., *A Look in the World of Foundations*)

Николов, Ст. (1999) *Благотворящият сектор*, Лумера, София (Nikolov, S. *The ‘Good-doing’ Sector*)

Сивков, Ц. (1997) *Местните държавни органи и неправителствените организации*, СБФС, София (Sivkov, T., *Local state institutions and the non-governmental organizations*)

Съюз на българските фондации и сдружения (1997) *Отношения между нестопанските организации и местната власт – правни модели и практики*, София (Union of Bulgarian Foundations and Associations, *Relations between NGOs and Local Authorities – Legal Models and Practices*)

г-о Токвил, А. (1996) *За демокрацията в Америка*, ИК „Избор“, София (de Tocqueville, *About Democracy in America*)

Яновски, Р. (2002) *Третият сектор в България: изводи от хрониката на развитието (1990-2000)*, Фондация „Ресурсен център за НСО“, София (The Third Sector in Bulgaria: Conclusions from the Chronicle of Development)

Allen, T. and Thomas, A. (eds.) (2000) *Poverty and Development into the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford University Press, Oxford

Carothers, T. (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.

**CED (2004), Centre for Economic Development, *State of the Bulgarian Economy*, [www.ced.bg](http://www.ced.bg)**

Chambers, R. (1992) ‘The Self-deceiving State’, *IDS Bulletin*, vol. 23, no 4, 1992, pp. 31-42

Chambers, R. (1997) *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, ITDG Publishing, London

Drucker, P. (1990) *Managing the Non-profit Organization*, Harper Collins, New York

Edwards, M. and Hulme, D. (1995) ‘Performance and accountability: introduction and overview’ in Edwards, M. and Hulme, D. (eds.) *Non-governmental Organizations: Performance and Accountability*, Earthscan, London, pp. 9-16

Friedman, T. (2000) *The Lexus and the Olive Tree*, Harper Collins Publishers, Glasgow

Fukuyama, F. (1992) *The End of History and the Last Man*, Penguin, Harmondsworth

Fukuyama, F. (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, New York



Hulme, D. and Edwards, M. (1997) 'NGOs, States and Donors: an Overview' in Hulme, D. and Edwards, M. (eds.) *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*, Macmillan, London, pp. 4-11

Kaplan, A. (1999) *The Development of Capacity*, NGLS Development Dossier, Geneva

Kohler, G. (1995) 'The UN and Development Thinking: From Optimism to Agnosticism and Back Again', *IDS Bulletin*, vol. 26, no 4, 1995, pp. 54-63

Korten, D. C. (1995) 'Steps Toward People-Centred Development: Vision and Strategies' in Heyzer, N., Ricker, J.V. and Quizon, A.B. (eds.) *Government – NGO Relationships in Asia: Prospects and Challenges for People-centred Development*, pp. 165-189

Lewis D. (1999) (ed.) *International perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*, Earthscan, London

MBMD/USAID (2002) *Annual Research on Civil Society in Bulgaria*, Sofia

Naisbitt, J. and Aburdene, P. (1991) *Megatrends 2000*, Avon Books, New York

Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Transitions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton

Robinson, D., Hewitt, T., and Harris, J. (eds.) (2000) *Managing Development: Understanding Inter-organizational Relations*, SAGE Publications, London

Sachs, W. (ed.) (1992) *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*, Zed Books, London

Salamon, L. (1992) *America's Non-profit Sector. A Primer*, The Johns Hopkins University, Baltimore

Salamon, L. and Anheier, H. (1999) 'The Third's World Third Sector in Comparative Perspective' in Lewis D. (ed.) *International perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*, Earthscan, London, pp. 60-93

Sen, A.K. (1981) *Poverty and famines: an essay on entitlements and deprivation*, Oxford University Press, Oxford

Sen, A.K. in Helm, D. (ed.) (1989) *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press, Oxford

Schumacher, F.F (1973) *Small is beautiful: economics as if people mattered*, Abacus, London

Stiglitz, J. E. (2002) *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton, New York

Triffonova, E. (2001) *Civil Society – Key Element of Post-cold War Zeitgeist* (Policy Brief on Civil

---

Society Structure in Bulgaria), Institute for Regional and International Studies, Sofia

UNDP (1990) *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford/New York

Uphoff, N. (1995) 'Why NGOs are not a Third Sector: a Sectoral Analysis with Some Thoughts on Accountability, Sustainability and Evaluation' in Edwards, M. and Hulme, D. (eds.) *Non-governmental Organizations: Performance and Accountability*, Earthscan, London, pp. 17-30

White, Gordon (1994) 'Civil Society, Democratization and Development: Clearing the Analytical Ground', *Democratization*, vol. 1, no. 3 (Autumn 1994)

World Bank (1988) *World Development Report*, Oxford University Press, Oxford

World Bank (1991) 'Overview: The Challenge of Development' in *World Development Report 1991*, pp. 1-11

World Bank (1997) 'Bringing the State Closer to People' in *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Oxford University Press and the World Bank, New York, pp. 110-116

World Bank (2000) 'Overview: Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment, and Security' in *World Development Report 2000-2001*, pp. 1-12

World Bank (2001) *World Bank – Civil Society Collaboration: Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001*, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Wuyts, M., Mackintosh, M., and T. Hewitt (eds.) (2000) *Development Policy and Public Action*, Oxford University Press, Oxford

## ЧАСТ II

АБВ на работата на неправителствените организации с медиите. Галина Спасова, Жана Николова. Издание на Българска медийна коалиция, 2002 г. („ABC of the NGO Working with the Media” Galina Spasova, Zhana Nikolova, BMC)

**Алфа Рисърч (2003) Дарителство – нагласи и практики, София (Alpha Research, Endowment-adjustment and practices, Sofia)**

**Безлов, Т. (1999) Изследване на успешни практики при мобилизирането на ресурси, Център за изследване на демокрацията, София (Bezlov, T., Study of Successful Practices in Resource Mobilization)**

Българска медийна коалиция (2001) *Трети сектор, четвърта власт*, София (BMC - Bulgarian Media Coalition, Third Sector, Forth Power)

Дайнов, Е. (ред.) (2001), *Гражданско общество и развитие – Участието на неправителстве-*

ните организации в регионалното развитие в началото на новия век, Център за социални практики, София (Dajnov, E. Civil Society and Development – NGO Participation in Regional Development at the Beginning of the New Century)

„Държавата и нестопанските организации като партньори“, Ресурсен център на неправителствените организации в България, Международен център по нестопанско право. София, 2000, 40 стр. – на български и английски („The State and the NGOs as a partners’-Resource Center Foundation, International Center of Non-profit Law, Sofia)

ЕК (2002a) Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване (EC Regular Report for Bulgaria) <http://www.government.bg/English/>

ЕК (2002b) Пътна карта за България за присъединяване към ЕС (EC Road Map for Bulgaria) <http://www.europeaninstitute.net/?l=en&a=front>

Жечева, М., Калоянчев, П. и Тодоров, Т. (2002) *Икономически ефект от дейността на нестопанските организации в България през периода 1991-2001 г.*, Български център за нестопанско право, София (Zhecheva, M. *at al*, Economic Effect of the NGO Activities in Bulgaria in 1991-2001)

Икономическа програма на правителството. Проект за обсъждане (Economic Programme of the Government) <http://www.government.bg/English/>

Йорданова, Л. (1998) *Гражданските организации – между инициативата и контрола*, ФРГО, София (Yordanova, Citizen’s Organizations – Between Initiative and Control)

Ключови приоритети на правителствената програма - „Хората са богатството на България“ 2001 (Key Priorities of the Government Programme – People are the Wealth of Bulgaria) <http://www.government.bg/English/>

Маврова, Б. (2001) *Финансово управление, нормативна и данъчна уредба на юридическите лица с нестопанска цел*, София (Mavrova, Financial Management, Legal and Tax Regulations for NGOs)

Минчев, О. (2000) *Топография на властта в България*, ИРМИ, София, (Minchev, O., Topography of authority in Bulgaria’, IRIS, Sofia)

Предприсъединителна икономическа програма 2002-2005 (Pre-accession Economic Programme) <http://www.government.bg/English/>

Ресурсен център на НПО (2000a) *Социалните услуги и нестопанските организации*, София (NGO RC - NGO Resource Centre, Social Services and NGOs)

Ресурсен център на НПО, Международен център по нестопанско право (2000b) *Държавата и нестопанските организации като партньори*, (NGO RC - NGO Resource Centre, ICNL, State and NGOs as Partners)

Селени, И. (2002) (съст.) *Бедността при пост-комунизма*, Институт ‘Иван Хаджийски’,

---

София (Seleni, Poverty in Post-communism)

„Социалните услуги и нестопанските организации’ – Фондация „Ресурсен център на неправителствените организации в България’ – София, 2000 г.; 31 стр; на български („Social Services and Non-governmental organizations’-Resource Center Foundation , Sofia)

Спасова, Г., Николова, Ж. (2002) *АБВ на работата на неправителствените организации с медиите*, София (Spasova and Nikolova, ABC of NGO Work with the Media)

Финансово управление, нормативна и данъчна уредба на юридическите лица с нестопанска цел. Беатриче Маврова. Издание на ФПББ, 2001 г. („Financial Management, Normative and Tax Order of Juridical Persons with Non-profit Purpose’, Beatrice Mavrova, B-CAF)

Фондация „Обща кауза’ (2001) *Гражданското участие в законодателния процес*, София (CCF - Common Cause Foundation, Civic Participation in Legislative Process)

ФПББ (2000) *Изследване и насърчаване на фирмената благотворителност. Анализ на резултатите от проучване на благотворителните нагласи на бизнес сектора*, София (B-CAF, Researching and Encouraging Corporate Giving)

ФРГИ (2002) *Изследване на обучителните услуги за НПО в България*, София (WCIF, Review of the Training Services for NGOs in Bulgaria)

Цели на хилядолетието за развитие, България 2003 (Millennium Development Targets for Bulgaria) [http://www.undp.bg/en/mdg\\_main.php](http://www.undp.bg/en/mdg_main.php)

**Център за социални практики (2002) *България 21 век – накъде отиваме? (CSP, Bulgaria 21<sup>st</sup> Century – Where are We Heading?)***

Яновски, Р. (2002) *Третият сектор в България: изводи от хрониката на развитието (1990-2000)*, Фондация „Ресурсен център за НСО’, София (The Third Sector in Bulgaria: Conclusions from the Chronicle of Development)

ACCESS Association, 1999

ASA (2002) *Women, Labour, Globalization*, [www.wad-bg.org](http://www.wad-bg.org)

BBLF, web-site [www.bblf.bg](http://www.bblf.bg)

B-CAF (2001) *Introduction to the Non-profit Sector in Bulgaria*, CAF, London

Carothers, T. (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.

CEORG (2002) – Central European Opinion Research Group, *Assessment of Economic and Political Situation in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Lithuania, Poland and Russian Federation*, August 2002 <http://www.ceorg-europe.org/>



Dajnov, E. (2001a) *Civil Society and Sustainable Development*, CSP, Sofia

Dakova, V. B. (2001) *Donor Assistance to NGO Sector Development in Bulgaria - Experience, Perceptions & Actions*, Institute for Sustainable Communities, Sofia

Edwards, M. and Hulme, D. (1995) 'Performance and accountability: introduction and overview' in Edwards, M. and Hulme, D. (eds.) *Non-governmental Organizations: Performance and Accountability*, Earthscan, London, pp. 9-16

Eurobarometer (2002) *Candidate Countries Eurobarometer*, September 2002  
[http://www.gesis.org/en/data\\_service/eurobarometer/](http://www.gesis.org/en/data_service/eurobarometer/)

Filipov, G. (2001) *Corruption in the Countries of South-Eastern Europe*, [www.aimpress.org](http://www.aimpress.org)

Indshewa, R., (2003) (ed.) *Increasing the Level of Advocacy Skills in South-east Europe*, C S Mott Foundation

MBMD/USAID (2002) *Annual Research on Civil Society in Bulgaria*, Sofia

OSF - Open Society Foundation (2002) *State of Society Project*, [www.osf.bg](http://www.osf.bg); Peeva, R. 'Executive Summary'; Krastev, I. 'The „lost winners’ or of patience and optimisms’

Robinson, D., Hewitt, T., and Harris, J. (eds.) (2000) *Managing Development: Understanding Inter-organizational Relations*, SAGE Publications, London  
Save the Children (1995-6)

UNDP (2001) *Civic Participation in Governance. From Individual to Citizen. National Human Development Report, Bulgaria*

UNDP (1990) *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford/New York

Uphoff, N. (1995) 'Why NGOs are not a Third Sector: a Sectoral Analysis with Some Thoughts on Accountability, Sustainability and Evaluation' in Edwards, M. and Hulme, D. (eds.) *Non-governmental Organizations: Performance and Accountability*, Earthscan, London, pp. 17-30

World Bank (2002) *Poverty Assessment*, Report No. 24516-BUL, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### ЧАСТ III

Allen, T. and Thomas, A. (eds.) (2000) *Poverty and Development into the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford University Press, Oxford

Anderson, G. (2004) 'Changing contexts, abiding principles', *Alliance*, vol.9, no.2, June 2004, pp. 26-27

---

**BCNL (2001), Bulgarian Centre for Non-profit Law, *Non-for-profit Organizations in Bulgaria*, [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org)**

Bebbington, A. (1997) 'New States, New NGOs? Crises and Transitions among Rural Development NGOs in the Andean Region', *World Development*, vol. 25, no. 2, pp. 1755-1765

Beckerman, W. (1994) 'Sustainable development': is it a useful concept?, *Environmental Values*, vol. 3, no. 3, pp. 191-207

Boulding, K.E. (1971) 'The economics of the coming Spaceship Earth', *Collected Papers*, vol. 2, Boulder, Colorado Associated University Press, pp. 383-394

Brinkerhoff, D.W. and Goldsmith, A. (1992), 'Promoting the sustainability of development institutions: A framework for strategy', *World Development*

Bullain, N. (2004) 'Can government be a 'replacement'?', *Alliance*, vol.9, no.2, June 2004, p. 33

**CED (2004), Centre for Economic Development, *State of the Bulgarian Economy*, [www.ced.bg](http://www.ced.bg)**

Chambers, R. (1997) 'Editorial: Responsible Well-Being – A Personal Agenda for Development', *World Development*, vol. 25, no. 11, pp. 1743-1754

Codfrey, M. Sophal, C., Kato, T., Long Vou Piseth, Dorina, P., Saravy, T., Savora, T., and Sosovannarith (2002) 'Technical Assistance and Capacity Development in an Aid-dependent Economy: The Experience of Cambodia', *World Development*, vol. 30, no. 3, pp. 355-373

Dakova, V. B. (2001) *Donor Assistance to NGO Sector Development in Bulgaria - Experience, Perceptions & Actions*, Institute for Sustainable Communities, Sofia

de la Maza, G. (2004) 'The vexed question of exit' (interview), *Alliance*, vol.9, no.2, June 2004, pp. 19-22

Eade, D. and Williams, S. (1995) *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, vol. 1, Oxford, Oxfam Publications

Eade, D. (1997) *Capacity Building: An Approach to People-Centred Development*, Oxfam, Oxford

Edwards, M. (1999) 'NGO Performance: What Breeds Success? New Evidence from South Asia', *World Development*, vol. 27, no. 2, pp. 361-374

Edwards, M. and Hulme, D. (eds.) (1995) *Non-Governmental Organizations: Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, London, Earthscan

Fowler, A., McMahon, J. (2004) 'Negotiating good-bye while saying hello', *Alliance*, vol.9, no.2, June 2004, p. 36





Fowler, A. (1997) *Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organizations in International Development*, London, Earthscan

Eric, P. (et al) (2000) *Development Strategy for the Non-profit Sector*, Czech Donors Forum, Prague

Garces, J., Rodenas, F., and Sanjose, V. (2003) 'Towards a new welfare state: the social sustainability principle and health care strategies', *Health Policy*, no. 65, pp. 201-215

Hartnell, C. (2004) 'When limited funds meet insatiable need...', *Alliance*, vol.9, no.2, June 2004, pp. 37-39

Huhtala, A., Bouma, J.J., Bennett, M., and Savage, D. (2003) 'Human resource development initiatives to promote sustainable investment', *Journal of Cleaner Production*, no. 11, pp. 677-681

Johnson, A. (2004) 'Softening the painful path to goodbye', *Alliance*, vol.9, no.2, June 2004, pp.23-25

Johnson, H. and Wilson, G. (2000) 'Institutional sustainability as learning' in Eade, D. (ed.) *Development and Management*, Oxfam

Johnson, H. and Wilson, G. (2000a) 'Biting the Bullet: Civil Society, Social Learning and the Transformation of Local Governance', *World Development*, vol. 28, no. 11, pp. 1891-1906

Kleemeier, E. (2000) 'The Impact of Participation on Sustainability: An Analysis of the Malawi Rural Piped Scheme Program', *World Development*, vol. 28, no. 5, pp. 929-944

Korten, D. C. (1995) 'Steps Toward People-Centred Development: Vision and Strategies' in Heyzer, N., Ricker, J.V. and Quizon, A.B. (eds.) *Government – NGO Relationships in Asia: Prospects and Challenges for People-centred Development*, pp. 165-189

Kortunov, A. (2004) 'Twelve commandments for exiting foundations', *Alliance*, vol.9, no.2, June 2004, pp. 34-35

Kundrata, M. (2004) 'The tools to finish the job?', *Alliance*, vol.9, no.2, June 2004, pp. 31-32

Kurovilla, S., Erickson, C. and Hwang A. (2002) 'An Assessment of the Singapore Skills Development System: Does it Constitute Viable Model for Other Development Countries?', *World Development*, vol. 30, no. 8, pp. 1461-1476

LaFond, A. (1995) 'The sustainability problem', *Sustaining Primary Health Care*, London, Earthscan, pp. 23-37

**NSI (2004) National Statistical Institute (on-line), [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)**

**OSF (2002) Open Society Foundation, Bulgaria – State of Society (on-line) [www.osf.bg](http://www.osf.bg)**

Pope, J. Annandale, D., and Morrison-Saunders, A. (2004) 'Conceptualizing sustainability assessment', *Environmental Impact Assessment Review* (article in press)

**Robinson, D., Hewitt, T., and Harris, J. (eds.) (2000) *Managing Development: Understanding Inter-organizational Relations*, SAGE Publications, London**

Rondinelli, (1993) 'Implementing development projects as policy experiments'

Shiva, V. (1992) 'Recovering the real meaning of sustainability' in Cooper, D.E. and Palmer, J.A. (eds.) *The Environment in Question: Ethics and Global Issues*, London, Routledge, pp. 187-193

Stoiciu, A. (2001) *Making Civil Society Work*, Bucharest

Strecansky, B. (2004) *Institutional Grant-Making and Organizational Change: Notes on Programme for Institutional Strengthening*, Bratislava ('grey' literature)

Thomas, L., Thomas, A., Johnson, H. and Wilson, G. (2001) 'Evaluation – performance, learning and sustainability', Part 3 in *Study Guide for TU870 Capacities for Managing Development*, The Open University, Milton Keynes

Thomas A., Chataway J., and Wuyts M. (eds.) (1998) *Finding out Fast: Investigative Skills for Policy and development*, SAGE, London

Uphoff, N. (1995) 'Why NGOs are not a Third Sector: a Sectoral Analysis with Some Thoughts on Accountability, Sustainability and Evaluation' in Edwards, M. and Hulme, D. (eds.) *Non-governmental Organizations: Performance and Accountability*, Earthscan, London, pp. 17-30

WCED (1987) *Our Common Future* (The Brundtland Report), Oxford

# Приложение Д

## Списък на анкетираниите

№ НПО: .....	град:
1. Сдружение „Образование 21 век“ .....	Бургас
2. Детски център „Ронкали“ .....	Бургас
3. Младежка информационна мрежа (МИМ) .....	Бургас
4. Регионално сдружение за подпомагане на децата с умствени, физически и психически увреждания „Св. Иван Рилски“ .....	Бургас
5. Сдружение „Доза обич“ .....	Бургас
6. Сдружение „Знание за всички“ .....	Бургас
7. Сдружение „Равновесие“ .....	Бургас
8. Фондация „Прибежище“ .....	Бургас
9. Център за местно развитие .....	Бухово
10. Център на НПО .....	Бургас
11. Сдружение „Междуетническо партньорство“ .....	Варна
12. Асоциация „Да съхраним жената“ .....	Варна
13. Асоциация на родители на деца с церебрална парализа и на деца с вродени, придобити и наследствени увреждания .....	Варна
14. Сдружение „Гаврош“ .....	Варна
15. Младежка екологична организация „Екомисия“ .....	Варна
16. Сдружение „Институт по енергетика на човека“ .....	Варна
17. Фондация „МейДей“ .....	Варна
18. Морски клуб „Приятели на морето“ .....	Варна
19. Обществения съвет по рехабилитация и социална интеграция на хората с увреждания в Община Варна .....	Варна
20. Обществен център за околна среда и устойчиво развитие .....	Варна
21. Сдружение „Изгрев 2000“ .....	Варна
22. Сдружение на родители „Бъдеще без дрога“ .....	Варна
23. Фондация „Алтернатива 2002“ .....	Варна
24. Фондация „Помогнете“ .....	Варна
25. Фондация „Съпричастие“ (НПО) .....	Варна
26. Център за независим живот .....	Варна
27. Център за работа с доброволци към клуб Отворено общество .....	Варна
28. Зонта интернешънъл .....	Велико Търново
29. ГеоЕкоКлуб „Академика“ .....	Велико Търново
30. Европейски инфо-център .....	Велико Търново
31. КПС „Клуб Велико Търново“ .....	Велико Търново
32. Международни социални служби .....	Велико Търново
33. Сдружение „Образователен свят“ .....	Велико Търново
34. Фондация „Св.Козма и Дамян“ .....	Велико Търново
35. Сдружение „Център Мария“ .....	Горна Оряховица

36. Клуб „Социално развитие“	Добрич
37. Фондация „Св. Николай Чудотворец“	Добрич
38. Женско сдружение „Проксен“	Казанлък
39. Фондация „Атанас Игнатиев Караиванов“	Карнобат
40. Център за развитие на община Николаево	Николаево
41. Българско сдружение за честни избори и граждански права	Плевен
42. Българско сдружение за честни избори и граждански права	Плевен
43. Дружество „Знание“	Плевен
44. Сдружение „Здраве за всички“	Плевен
45. Клуб „Отворено Общество“	Плевен
46. Конфедерация на ромите в България	Плевен
47. Фондация „Плевен 21 век“	Плевен
48. Център за образователни услуги и квалификации	Плевен
49. Сдружение „Шанс за децата“	Плевен
50. Сдружение „Изкуство, култура, деца“	Пловдив
51. Сдружение „Медици с човешко лице“	Пловдив
52. Фондация „Общополезни проекти“	Пловдив
53. „Зелени Балкани“ - федерация на природозащитни сдружения	Пловдив
54. Консултант на свободна практика	Пловдив-София
55. НАВА	Пловдив
56. Областен съвет на БЧК	Пловдив
57. Център „Образование за демокрация“	Пловдив
58. Сдружение „3 Нет“	София
59. Сдружение „Агролинк“	София
60. Сдружение „Болкан Асисст“	София
61. Българска асоциация за семейно планиране	София
62. Българска медийна коалиция	София
63. Български младежки алианс	София
64. Български хелзинкски комитет	София
65. Български център за нестопанско право	София
66. Фондация „Виктория 21“	София
67. Център за социални практики	София
68. Програма „Достъп до информацията“	София
69. Дружество „Гражданин“	София
70. Екологично сдружение „За Земята“	София
71. Институт за пазарна икономика	София
72. Институт за регионални и международни изследвания	София
73. ИУЦЕ	София
74. Каунтърпарт-България	София
75. Младежка организация „ЕВЕТ“	София
76. Младежки център против насилието	София
77. Фондация „Ресурсен център“	София
78. Фондация „ТАЙМ Екопроекти“	София
79. Фондация „Асоциация Анимус“	София
80. Фондация „Предизвикателства“	София
81. Център за култура и дебат „Червената къща“	София

82. Агенция за регионално икономическо развитие	Стара Загора
83. Фондация „Земя завинаги“	Стара Загора
84. Клуб „Отворено общество“	Стара Загора
85. Сдружение „Самаряни“	Стара Загора
86. Клуб на НСО	Търговище
87. Сдружение „Шанс и Закрила“	Хасково
88. Регионална организация на инвалидите	Шумен
89. Фондация „С.Е.Г.А“	София
90. Център за независим живот	София

**№ Неформални групи:** ..... **град:**

1. Конфедерация на ромите	Варна
2. Инициативен комитет „Люлин“	Мало Бучино
3. Инициативен комитет	Оризаре, Пловдивско
4. Театрална трупа „Петровден“,	Паталеница
5. Инициативен комитет – Суходол	София

**№ Читалища:** ..... **град:**

1. Читалище Искра	Велико Търново
2. Читалище ЛИК	Плевен
3. Читалище „Напредък 1871“	Никопол
4. Сдружение „Плевенски Обществен Фонд Читалища“	Плевен
5. Читалище „Витоша“	София
6. Народно читалище „Пробуда“	Суворово

**№ Донори:** ..... **град:**

1. Балкански тръст за демокрация	Белград
2. Фондация „Енвайърментъл партнършип“	Бърно
3. Клуб „Отворено общество“	Варна
4. Фондация „Партньори България“	София
5. Световна Банка	София
6. Фондация „Еврика“	София
7. Фондация „Отворено общество“	София
8. Фондация „Помощ за благотворителността в България“	София
9. Фондация „Работилница за граждански инициативи“	София
10. Фондация за реформа в местното самоуправление	София
11. Център за информация и консултации	София
12. Програма за развитие на ООН, проект „Читалища“	София

**№ Местна власт:** ..... **град:**

1. Окръжен съд	Варна
2. Обществения съвет по рехабилитация и социална интеграция на хората с увреждания към Община Варна	Варна
3. Областна администрация	Варна
4. Областна управа	Варна
5. Община Варна – Превантивно-информационен център по проблемите	

	на наркотичните вещества .....	Варна
6.	Община Варна – Превантивно-информационен център по проблемите на наркотичните вещества .....	Варна
7.	Община Варна – Превантивно-информационен център по проблемите на наркотичните вещества .....	Варна
8.	Регионално сдружение на общините „Янтра“ .....	Велико Търново
9.	Областна администрация .....	Велико Търново
10.	Общински съвет .....	Велико Търново
11.	Асоциация на дунавските общини .....	Плевен
12.	Столична община .....	София

<b>№</b>	<b>Централна власт:</b> .....	<b>град:</b>
1.	МВНР .....	София
2.	Национален филмов център .....	София
3.	Министерство на младежта и спорта .....	София
4.	Министерство на съобщенията .....	София
5.	Министерство на културата .....	София
6.	Държавна агенция за закрила на детето .....	София
7.	Министерство на околната среда и водите .....	София
8.	Министерство на земеделието .....	София
9.	НДСВ, парламентарна група .....	София
10.	Министерство на правосъдието .....	София
11.	Министерство на регионалното развитие и благоустройство .....	София
12.	Национален фонд „Култура“ .....	София
13.	Министерство на околната среда и водите .....	София
14.	Национален съвет по етническите и демографски въпроси .....	София

<b>№</b>	<b>Бизнес:</b> .....	<b>град:</b>
1.	Форд Мотор/Мото Пфое .....	София
2.	Пощенска банка .....	София
3.	Езиково училище „Хай тайм“ .....	София
4.	Юзит Колърс .....	София
5.	Обществен фонд .....	Благодеевград
6.	„Актив“ ООД .....	Варна
7.	„Зенит“ .....	Варна
8.	„Релакса“ .....	Варна
9.	Контролен съвет на Варненска туристическа камара .....	Варна
10.	Търговска банка „България – инвест“ .....	Варна
11.	Фирма „Вамо“ АД – двигатели с вътрешно горене .....	Варна
12.	Лайънс клуб и Зонта интернешънъл .....	Велико Търново
13.	Ротари клуб .....	Велико Търново
14.	Обществен фонд .....	Габрово
15.	Агро-бизнес център .....	Плевен
16.	Регионален център за развитие на стопанските предприемачи .....	Плевен
17.	Обществен фонд .....	Стара Загора
18.	Обществен фонд .....	Чепеларе

- 
- 19. Обединена Българска Банка ..... София
  - 20. Орифлейм ..... София

- № Медиа:** ..... **град:**
- 1. Вестник „Народно дело“ ..... Варна
  - 2. Българско национално радио – програма „Христо Ботев“ ..... София
  - 3. Българско национално радио ..... София
  - 4. Българско национално радио – програма „Хоризонт“ ..... София
  - 5. Вестник „24 часа“ ..... София
  - 6. Вестник „Сега“ ..... София
  - 7. Журналист на свободна практика ..... София
  - 8. Вестник „Капитал“ ..... София
  - 9. Радио НЕТ ..... София
  - 10. Българско национално радио - програма „ ..... Хоризонт“ София
  - 11. Телевизия „7 дни“ - „Спектър“ ..... София

---

# Приложение Е

## За авторите

**Вера Дакова** има дългогодишен опит от работа в областта на развитие на гражданското общество в Централна и Източна Европа и Централна Азия. За последните осем години Вера работи като професионален консултант, оценител, изследовател и обучител за донорски и неправителствени организации (НПО) в Албания, Беларус, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Киргизстан, Македония, Румъния и Русия. Преди това Вера е била НПО активист и лидер в България, както и програмен мениджър на Програма за Развитие на Обединените Нации в София. През годините Вера е публикувала редица книги по различни проблеми, като статуса на жените в България, подкрепата на донорите в България и други различни аспекти на НПО сектора в България и Румъния.

**Добринка Вълкова** работи като мениджър „Изследвания“ във фондация „Работилница за граждански инициативи“ (ФРГИ) от ноември 2002 г. до август 2004 г. Включително, където основната ѝ роля е координиране изследването на българския НПО сектор.

Тя участва в различни изследователски дейности извън ФРГИ като: Проучване на неправителствените организации в България, работещи в сферата на опазване на околната среда, за основаване на фондация „ЕкоОбщност“ в България, ръководено от Мирек Кундрата. През периода януари – април 2002 г. участва в екип на фондация „Чарлз Стюър Мот“ за изследване на младежки НПО, ръководен от Вера Дакова – изследване, целящо проучване на възможностите за реализиране на младежка програма в България.

Добринка е дипломиран бакалавър по хуманитарни науки – септември 2000, към Нов български университет (НБУ), София. През октомври 2002 записва магистратура по Артистични психо-социални практики в НБУ. Програмата съчетава подходи за социална работа (предимно психо-драма и други терапевтични методи) с креативни форми на изкуството.

Основните ѝ интереси са свързани със социални науки и качествени социални изследвания; общностно развитие и общностни изкуства; сценични изкуства и нови медии; процесно ориентирана групова работа и организационно развитие.

**Ангелина Стоилкова** завършва Публична администрация със специалност „Управление на изкуствата“ към Нов Български университет в София. От 1993 г. до 2002 г. работи в Сименс Телекомуникации и финансови институции като ХИОС Банк, Глобъл Файнанс и Национална банка на Гърция.

Като независим консултант участва в разработването на програма за деца, отглеждани в държавните институции, към фондация „Райна Кабаиванска“ и изготвянето на оценки на „Хуманитарната програма“ на Отворено общество и Програма „Форум“ на Швейцарската агенция за развитие.



От 2002 г. до 2004 г. е мениджър обучения към Фондация „Работилница за граждански инициативи“ и координатор на програма „Живо наследство“.

Води е редица обучения по програми, финансирани от Фондация „Крал Бодуен“, Фондация „Мот“ и КЕЪР Консорциум България, насочени към развитието на капацитета на местни общности и организации.

**Гергана Дженкова** е обучител и консултант на свободна практика. Завършва Организационна психология в Софийския университет „Климент Охридски“ през 1999 г. и в момента работи върху докторската си дисертация. Интересите ѝ са в областите: групова динамика, работа в екип, преодоляване на конфликти в общности и организации. Има диплома за асистент по психодрама от института за психодрама в Кьолн, Германия. Има практика и в бизнес сектора като консултант по човешки ресурси и обучител. Като професионалист в НПО сектора, Гергана има опит в интерактивни обучения за развитие на управленски умения. Изследователският ѝ опит включва изследване върху предоставянето на социални услуги за деца и семейства, изследване по програма за общностно развитие чрез използването на културни и природни местни ресурси. Гергана е написала множество статии за списание „Мениджър“, Българско списание за психология, както и за Годишника на СУ.

**Галина Николова** е дипломиран магистър по културология в СУ „Св. Климент Охридски“ от 2001 г.

Професионалният ѝ опит е формиран от участия в социални проучвания и два вида обучения (интерактивни и групово-динамични). Основните теми на обучения, в които участва, са: общностно развитие, развиване капацитета на НПО, социално включване на хора с увреждания (включително disability equality training), комуникативни умения и др.

Тя участва (като изследовател, координатор или обучител) в различни проекти на водещи български НПО: Център за независим живот, Фондация „Работилница за граждански инициативи“, Политическа академия за Централна и Югоизточна Европа, Център за социални практики и др.

Галина е съавтор на два обучителни наръчника: „Игри за всички“ и „Обучения за всички“, целящи създаване на равни възможности за хора с увреждания, които участват в обучения или други публични събития.

Към настоящия момент Галина работи като специалист „Обучения“ за една от най-големите български животно-застрахователни компании.

**Цанка Василева** е експерт по организационно развитие и развитие на общности. По образование тя е магистър по международни икономически отношения и бакалавър по финанси и банково дело.

Цанка Василева има повече от 5 години опит като консултант, обучител, фасилитатор и мениджър на програми за подпомагане на местно развитие и активно участие на общността. От ноември 2002 г. Цанка Василева е част от екипа консултанти – общностни фасили-

---

матори и обучители по програма „Живо наследство“ и проект „КВАРТАЛЪТ“, реализирани от ФРГИ. Същевременно е работила във водещи неправителствени организации – „С.Е.Г.А., Фондация „Партньори-България“ и т.н. Цанка Василева е участвала акто изследовател в редица проучвания, свързани с проблемите на маргинализирани групи, със спазване на човешките права и промяната на нагласите в обществото.

Понастоящем, Цанка Василева работи като мениджър на съвместна програма на БЧК и АЧК за подпомагане на уязвими хора от третата възраст, реализирана с активното участие на общността.

**Виолета Ненова** учи „Управление на културата и културни политики на Балканите“ в Университет на изкуствата, Белград, и преподава английски на свободна практика

Участва в няколко инициативи свързани с Балканите като: „Управление на Културните Преходи: Югоизточна Европа“ Дубровник, Хърватска(май, 2004); „Опознаване на албанската култура“, Тирана&Саранда Албания(април, 2004), „Историческият център на Сплит: развитие в съответствие с нуждите на местните жители“, Сплит, Хърватска(септември, 2003)

Преди това в продължение на година и половина тя е програмен мениджър на *Живо Наследство* [www.living-heritage.org](http://www.living-heritage.org) - програма, иницирана от белгийската фондация Крал Бодуен [www.kbf-frb.be](http://www.kbf-frb.be) и реализирана в сътрудничество с Фондация Работилница за Граждански Инициативи, [www.wcif-bg.org](http://www.wcif-bg.org) (координиращ партньор) и Фондация Отворено Общество, София [www.osf.bg](http://www.osf.bg) (финансов партньор).

Виолета завършва управление на наследството в Словакия с основни изследвания: *Нематериално наследство, Алтернативно използване на исторически сгради, Интерпретация на наследството*

Има магистърска степен по туризъм и английска филология от Софийски Университет „Св. Климент Охридски“

**Илияна Николова** е дипломиран магистър по история. Професионалният ѝ опит включва консултации, обучения, наблюдения и оценки, разработване на проекти и тяхното реализиране в области като: общностно развитие и развитие на гражданското общество, гражданско участие, мобилизиране на местни ресурси, развитие на организационни и човешки ресурси, ггендър проблеми.

Към настоящия момент тя е Изпълнителен директор на ФРГИ, България. Паралелно с това тя е председател на управителния съвет на фондация „ЕкоОбщност“, България, и е член на Български донорски форум.

Предишният опит на Илияна от работа в НПО сектора включва ангажименти не само в България, но и в централна и Източна Европа. Тя е НПО активист от 1996 г. и е била: консултант за програмата на Алавида, Великобритания, за развитие на местни неправителствени организации в Румъния; консултант за Изследване на обучителните услуги в България; консултант по мониторинга на фондация „Помощ за благотворителността в България“ (ФПББ); оценител на проекти към ФПББ; оценител на проекти към фондация „Развитие на



гражданското общество“; фасилитатор и учител към ХелпЕйдж Интернешънъл, Великобритания; учител по управление на НПО към Сорос, Казахстан.

**Здравко Здравков** повече от 6 години работи като като учител и консултант по различни теми за български и международни организации в областта на организационната и социална психология. Участва в разработването, провеждането и управлението на дългосрочни учебни програми в областта на НПО. Има опит като треньор и консултант в сферата на Управление на човешките ресурси и Организационно развитие, включващо квалификация в: дизайн и провеждане на тренинг програми и обучения; изграждане на умения за екипно взаимодействие: стратегическо планиране; разработване и управление на проектен цикъл: мониторинг и оценка: техники и методи за взимане на решения: развитие на общности: фасилитиране на срещи и др.



Авторски права  
ISBN: 954-91503-4

**Автори:**

Вера Дакова  
(ръководител на екипа, автор на заключителния доклад)

Добринка Вълкова  
(управление на проекта, работа на терен, принос към част 1 и част 3)

Ангелина Стоилкова (работа на терен, принос към раздел 2.4)

Гергана Дзенкова (работа на терен, принос към раздел 2.1)

Галина Николова (работа на терен, принос към раздел 2.3)

Цанка Василева (работа на терен, принос към раздел 2.2)

Виолета Ненова (работа на терен)

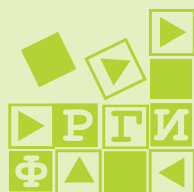
Илияна Николова (работа на терен)

Здравко Здравков (работа на терен)

Превод от английски език: Теодора Михайлова

Редакция и корекция на български език: Мариета Цветкова, Красимира Величкова

Фондация "Работилница за граждански инициативи"  
в партньорство с фондация "Помощ за благотворителността в България"  
и фондация "Старт за ефективни граждански алтернативи"  
с финансовата подкрепа на фондация "Чарлз Стюарт Мот"



ИНВЕСТИРАМЕ В РАЗВИТИЕТО НА СОЦИАЛНО ОТГОВОРНИ ОБЩНОСТИ

ФОНДАЦИЯ „РАБОТИЛНИЦА ЗА ГРАЖДАНСКИ ИНИЦИАТИВИ“

София 1000, ул. „Княз Борис I“ 78

[www.wcif-bg.org](http://www.wcif-bg.org)