



Аграрен университет – Пловдив, Научни трудове, т. LIX, кн. 5, 2015 г.  
Юбилейна научна конференция с международно участие  
Традиции и предизвикателства пред аграрното образование, наука и бизнес  
Agricultural University – Plovdiv, Scientific Works, vol. LIX, book 5, 2015  
Jubilee Scientific Conference with International Participation  
Traditions and Challenges of Agricultural Education, Science and Business



DOI: 10.22620/sciworks.2015.05.020

**РОЛЯТА НА ПОДХОДИТЕ „ОТДОЛУ–НАГОРЕ“ ЗА РАЗВИТИЕ НА  
СОЦИАЛНИЯ КАПИТАЛ В СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ НА БЪЛГАРИЯ  
THE ROLE OF *BOTTOM–UP* APPROACHES FOR THE SOCIAL CAPITAL  
DEVELOPMENT IN THE RURAL AREAS OF BULGARIA**

**Марияна Шишкова  
Mariyana Shishkova**

Аграрен университет – Пловдив  
Agricultural University – Plovdiv

**E-mail: mariyana.shishkova@gmail.com**

**Abstract**

In recent decades, the focus of the Common Agricultural Policy of the European Union has been shifting from the development and implementation of sectorial policies to ones that are territorially based and tailored to the specific needs of the regions. In this regard emphasis is placed on *bottom-up* approaches that require the active involvement of all stakeholders in the process of decision making.

The aim of this report is to examine the role of *bottom-up* approaches for the social capital formation and development in rural areas. The article discusses the concept of social capital, *bottom-up* approaches and the difficulties in their implementation in Bulgaria. The links between NGO's implementing an integrated model for the support of small businesses have been analyzed.

**Key words:** *bottom-up* approaches, LEADER approach, social capital, non-governmental organizations.

**ВЪВЕДЕНИЕ**

Промените в политиките за развитие на национално и международно равнище пораждат необходимост от прилагането на нови подходи в селските райони. До началото на 80-те години на XX век усилията за развитие на тези райони са базирани главно на т.нар. „трикъл даун“ подход, изразяващ се във верижно разпространение на положителните ефекти в икономиката (Baas, 1997).

Авторът посочва, че прилагането на този подход води до вложението на много ресурси в големите урбанизирани центрове и/или облагодетелстване на елита в селските райони. Самите програми за развитие често биват съпроводени от политики на прекомерно данъчно облагане на аграрния

сектор с цел подпомагане на другите сектори. В тази връзка през последните години нарастващо значение придобива ендегенен, териториално-базиран подход към развитието, определен от новата парадигма за развитие на селските райони (OECD, 2006). Пряко отражение на тези промени е подходът ЛИДЕР, който от 2007 г. е неизменна част от програмите за развитие на селските райони на държавите членки на Европейския съюз.

Основният инструмент за прилагането на този подход е създаването на местни инициативни групи, които отговарят за определянето и реализирането на стратегиите за местно развитие, както и за разпределянето на финансовите ресурси.

Всичко това предполага изграждане на капацитет и повишаване на равнището на социалния капитал на местно ниво. Извън подхода ЛИДЕР в страната ни съществуват редица добри примери за това как неправителствените организации (НПО) се превръщат във важни доставчици на услуги както в социалната сфера, така и при създаване на доходи за семействата в селските райони. Подходите „отдолу–нагоре“ са основополагащи при осъществяване на дейността на тези организации.

Целта на настоящия доклад е да се проучи ролята на подходите „отдолу–нагоре“ за формирането и развитието на социалния капитал в селските райони на страната.

За постигането на целта изследването преминава през следните етапи: (1) разгледани са новата парадигма за развитие на селските райони, ролята на социалния капитал и мястото на подходите „отдолу–нагоре“; (2) идентифицирани са трудностите при прилагането на тези подходи в България; (3) проучени са връзките между група НПО, осъществяващи интегриран модел за подкрепа на дребния бизнес.

### **РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ И ПОДХОДИТЕ ОТДОЛУ–НАГОРЕ**

Baas (1997) посочва следните недостатъци на прилаганите в миналото програми за развитие на селските райони: (1) липса на участие от страна на бенефициентите; (2) не е развиван институционален капацитет на местно ниво; (3) програмите са насочвани предимно към едрите земеделски производители; (4) акцентирано е върху секторните подходи, които не отчитат важната връзка между селскостопанските и неселскостопанските дейности; (5) подкрепата и кредитните програми са ориентирани изключително към мъжете; (6) неравенството в условията на търговия и протекционизмът в развитите държави се превръщат в пречка за развиващите се страни и по-специално за дребните земеделски производители.

Авторът посочва, че макар и да знаем какви грешки са допускани в миналото, няма универсални рецепти за намаляването на бедността и постигането на устойчиво развитие на селските райони. Според него всеки може да почерпи от опита на развитите страни, но за целта е необходимо политиките да се адаптират към местните условия.

Всичко това довежда до възникването на нова парадигма за развитие на селските райони.

**Таблица 1. Нова парадигма за развитие на селските райони/  
Table 1. The new rural paradigm**

	Стар подход/Old approach	Нов подход /New approach
Цели/ Objectives	Изравняване, доходи на земеделските стопанства; конкурентност на земеделските стопанства/ Equalisation, farm income, farm competitiveness	Конкурентност на селските райони, повишаване стойността на местните активи; експлоатация на неизползваните ресурси/ Competitiveness of rural areas, valorization of local assets, exploitation of unused resources
Ключови целеви сектори/ Key target sector	Селско стопанство/ Agriculture	Разнообразни сектори на местните икономики (напр. аграрен туризъм, промишленост, сферата на ИКТ и др.)/ Various sectors of rural economies (ex. rural tourism, manufacturing, ICT industry, etc.)
Основни инструменти/ Main tools	Субсидии/Subsidies	Инвестиции/Investments
Основни актьори/ Key actors	Правителства на съответните държави, земеделски производители/ National governments, farmers	Всички равнища на управление – (международно, национално, регионално и местно); различни местни заинтересовани страни (публичен сектор, частен сектор и НПО)/ All levels of governments (supra-national, national, regional and local), various local stakeholders (public, private, NGOs)

*Източник/Source: OECD (2006:15)*

Тази парадигма се характеризира с два основни принципа: (1) фокус към специфичните особености на даден район и (2) преминаване от субсидии към инвестиции (OECD, 2006).

#### **ПОДХОДИТЕ ОТДОЛУ–НАГОРЕ И СОЦИАЛНИЯТ КАПИТАЛ**

Според OECD (2006) новият интегриран подход към аграрната политика може да се наблюдава в инициативата ЛИДЕР на Европейския съюз, която към дадения момент е била самостоятелна програма за развитие на селските райони.

Наименованието на подхода ЛИДЕР произхожда от френския израз „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“, чийто буквален превод е „Връзки между дейностите за развитие на икономиката в селските райони“.

От 2007 г. подходът е интегриран във всички национални/регионални програми за развитие на селските райони (Европейски общности, 2006). Една от характерните черти на ЛИДЕР е предоставянето на възможност на местните общности сами да идентифицират специфичните проблеми на района и да очертаят насоките за тяхното преодоляване чрез разработване на стратегия за местно развитие – подход „отдолу–нагоре“. Друга характерна черта на ЛИДЕР са местните инициативни групи (МИГ), които отговарят за определянето и реализирането на стратегиите, както и за разпределението на финансовите ресурси.

МИГ са обособени като публично-частни партньорства, обединяващи обществения, частния и неправителствения сектор.

През настоящия програмен период 2014-2020 местното развитие в рамките на ЛИДЕР получава наименованието „Водено от общностите местно развитие“. Christoforou and Pisani (2015) посочват, че в основата на този ендегенен подход са социалните иновации, изискващи създаването на нови форми на социални взаимодействия и институционални мерки. Според авторите в случая социалният капитал е от първостепенно значение, защото той спомага за изграждане на мрежи и доверие между местните заинтересовани страни от публичния и частния сектор.

В подкрепа на тази теза е и възприетото от Световната банка виждане по отношение на концепцията за социалния капитал: „Социалният капитал се отнася до институциите, взаимоотношенията и нормите, които определят количеството и качеството на социалните взаимодействия в обществото. Все по-голям е броят на доказателствата, разкриващи, че социалното сближаване има решаващо значение за икономическия просперитет на обществата и за постигането на устойчиво развитие.

„Социалният капитал не е просто сбор от институциите, които са в основата на едно общество – той е лепилото, което ги държи заедно.“ UNESCO (2002) също определя социалния капитал като мощен фактор за развитие, посочвайки че той може да допринесе както за изкореняване на бедността и постигане на социална стабилност, така и за устойчив икономически растеж. Същевременно се подчертава, че включването на всички заинтересовани страни укрепва процесите на натрупване на социален капитал на местно ниво (Baas, 1997; UNESCO, 2002).

Подходите „отдолу–нагоре“ са определящи също така и за дейността на неправителствения сектор. Според Lewis and Kanji (2009) в основата на прилаганите днес подходи „отдолу–нагоре“ са именно неправителствените организации.

Авторите посочват, че тези организации могат да бъдат разглеждани като ключови актьори в областта на развитието, тъй като са в състояние да допринесат за насърчаването и формирането на социални връзки и мрежи между различните заинтересовани страни.

Това ще доведе до създаването на основа за колективни действия и повишаване на нивата на демократично участие. Акцентира се върху ролята

на НПО при организиране на хората на местно ниво, а оттам – и при повишаване и укрепване на социалния капитал в района.

### **ТРУДНОСТИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДИТЕ ОТДОЛУ–НАГОРЕ В БЪЛГАРИЯ**

Звеното за управление на националната селска мрежа (2013) посочва най-общо следните проблеми при реализирането на подхода ЛИДЕР в България за програмния период 2007–2013: (1) недостатъчен административен капацитет на всички нива, прилагащи ЛИДЕР, както и текучество на персонала; (2) ниска мотивация на местната общност в подготвителната фаза; (3) финансови затруднения и закъснения при възстановяване на разходите; (4) неясни процедури за отчитане и финансиране на дейностите; (5) забавяния при стартирането на подмерките; (6) доминиращо влияние на публичните органи в управлението на МИГ и финансова зависимост от местната власт; (7) несъвършенства в нормативната уредба и ненавременни действия за тяхното отстраняване; (8) ниско качество на приетите и разписани процедури за прилагане на стратегиите за местно развитие и необходимост от тяхното изменение. Въпреки тези трудности обобщените резултати от дейността на МИГ към 30 април 2015 г. сочат, че общият брой на сключените договори с бенефициенти е 1259, което представлява 75% от всички подадени заявления за финансиране (ЗУ на Национална селска мрежа, 2015). В доклада се подчертава, че най-многобройни са договорите по мярка 121 „Модернизиране на земеделските стопанства“ (325 бр. на стойност малко над 30 млн. лв.) и мярка 312 „Подкрепа за създаване на микропредприятия“ (290 бр. на стойност близо 26 млн. лв.). Според авторите осъществената подкрепа по стратегиите за местно развитие е равномерно разпределена между земеделските и неземеделските дейности.

По отношение на действащите на територията на страната неправителствени организации Центърът за изследване на демокрацията (2010) прави следните основни изводи: (1) увеличаването на броя на регистрираните НПО не води до растеж на сектора и не е предпоставка за неговото по-ефективно функциониране; (2) преобладават чуждестранните донори и дори при много от посочените като български такива средствата представляват преразпределени пари от чужди източници. Според авторите това доминиране се дължи на факта, че значителна част от проектите, финансирани по европейски програми, могат да бъдат осъществени единствено чрез участието на държавни институции; (3) определянето на точния размер на приходите на тези организации е затруднено, тъй като голяма част от даренията се получават в натура и съществува проблем с осчетоводяването им.

### **МЕТОДИКА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО**

За целите на настоящата разработка са използвани два основни метода: (1) включено наблюдение (наблюдение чрез участие); (2) социално-мрежови анализ. Методът *включено наблюдение* е приложен само по отношение на дейността на разглежданите организации, свързана с

прилагането на микрофинансиращи схеми. Периодът на наблюдение е две години.

*Социално-мрежовият анализ* е базиран на важноста на връзките между единиците, които си взаимодействат. Wasserman and Faust (1994) посочват следните важни моменти при използването на тази концепция: (1) актьорите и техните действия се разглеждат като взаимосвързани, а не като независими; (2) връзките между актьорите представляват канали за разпространение на материални и нематериални ресурси; (3) мрежовата структурна среда се разглежда като осигуряваща възможности или създаваща ограничения за действията на актьорите.

Едно от основните предизвикателства при конструиране на мрежата е определянето на нейните граници.

В настоящия доклад е приложен подходът, при който границата се определя според групите ангажирани с разглежданата дейност. Тук ние сме възприели тезата на Kabeer et al. (2012), че за да постигнат резултати в областта на развитието НПО трябва да работят едновременно в две посоки – осигуряване на достъп до материални активи и засилване на политическите възможности на населението.

В тази връзка разглежданата от нас мрежа включва неправителствени организации, извършващи дейности за: (1) прилагане на микрофинансиращи схеми; и (2) повишаване капацитета на местното население. Мрежата обхваща също така и МИГ, функциониращи на територията, в която работят тези НПО. Друго предизвикателство е измерването на позицията и ролята на актьорите в мрежата. При анализа е използван софтуерният продукт UCINET 6, като важноста на актьорите е измерена с показателите *директна централност* и *междинна централност*.

Обект на настоящото изследване са група неправителствени организации, които работят основно в селските райони около Пловдив, Разград, Кюстендил, Ракитово, Стара Загора, Враца, Ямбол и Велико Търново. Тези организации подпомагат семейства в неравностойно положение да станат независими икономически единици чрез развитие на устойчив бизнес.

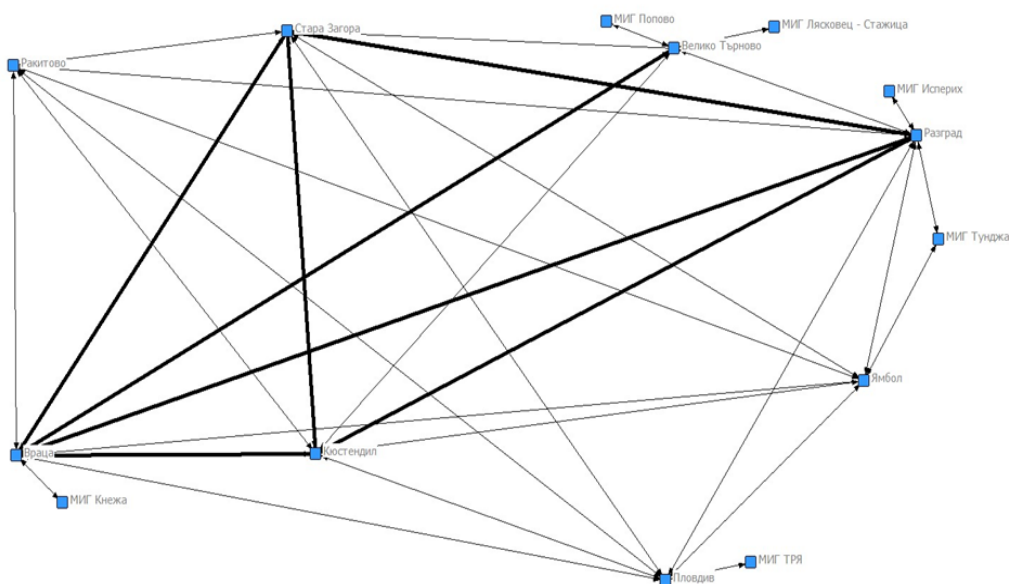
Пет от организациите работят съвместно и при предоставяне на консултации на местните общности във връзка с разработването на проекти по европейски фондове (в т.ч. по подхода ЛИДЕР). При анализа са обхванати следните местни инициативни групи, работещи на територията на осемте НПО – МИГ Тунджа, МИГ Попово, МИГ Тракийско-Родопска яка, МИГ Исперих, МИГ Кнежа, МИГ Лясковец–Стражица, МИГ Брезово–Братя Даскалови и МИГ Раковски.

## **РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЯ**

На фигура 1 в графичен вид са представени връзките между разглежданите НПО. Тези връзки са определени на базата на три критерия: (1) съвместна работа при финансиране на икономически инициативи в селските райони на страната; (2) партньорство при консултиране на местните

общности в процеса на подготовката на проекти по европейските фондове;  
 (3) извършване на съвместни дейности с местни инициативни групи в  
 съответния район.

Поради липсата на достатъчно информация за наличните формални и  
 неформални връзки между местните инициативни групи, функциониращи на  
 територията на България, в рамките на нашето изследване тези връзки не са  
 разгледани.



**Фиг. 1.** Мрежа на НПО, подпомагащи икономически инициативи  
**Fig. 1.** Network composed of NGOs supporting economic initiatives

Източник/Source: собствено изследване, Own Research

Резултатите показват, че средният брой на връзките, с които  
 разполага една организация в мрежата, е 13,875 при минимален брой на тези  
 връзки 0 и максимален 37 (таблица 2).

Като цяло данните за разпределението на стойностите не се  
 различават съществено при степента на изходяща и входяща обвързаност.

Централизацията на мрежата е съответно 27,41% за изходящите и  
 25,04% за входящите връзки.

На тази база можем да обобщим, че не се наблюдава значителна  
 централизация и концентрация в мрежата.

**Таблица 2.** Дескриптивна статистика/  
**Table 2.** Descriptive statistics

№	Показател/Measure	Директна централност/ Degree Centrality (OutDegree)	Директна централност/ Degree Centrality (InDegree)	Междинна централност/ Betweenness Centrality
1	Средна/Mean	13.875	13.875	10.313
2	Ст. отклонение/ Std. Deviation	13.865	13.856	16.127
3	Вариация/Variance	192.234	191.984	260.090
4	Минимум/Minimum	0.000	0.000	0.000
5	Максимум/Maximum	37.000	35.000	46.000
6	Брой/Number	16.000	16.000	16.000

Източник/Source: собствено изследване, Own Research

При показателя междинна централност средно степента, до която дадена организация изпълнява посредническа функция или попада на най-краткия път между две други, е 10,31, като тук стойностите варират от 0 до 46 при стандартно отклонение 16,127.

Мрежовият индекс на централизация на мрежата е сравнително нисък – 18,13%, което означава, че в тази мрежа никоя от организациите не притежава твърде голяма „мощ“ над останалите.

С други думи, изградена е благоприятна среда, осигуряваща възможности за действията на тези организации.

Организациите във Враца, Разград и Кюстендил приемат най-високи стойности на показателя „директна централност“ по отношение на броя на изходящите връзки (таблица 3).

На тази база те може да бъдат разглеждани като организации, притежаващи най-силно влияние.

При входящите връзки най-високи стойности на показателя имат отново НПО във Враца и Разград, като към тях се присъединява тази в Стара Загора.

По отношение на показателя „междинна централност“ организациите, работещи във Великово Търново, Разград и Враца, се явяват ключови посредници при разпространението на информация и ресурси в мрежата.

Организацията в Пловдив не работи с две от местните инициативни групи на територията, поради което при анализа стойностите на показателите за тях са нула.



**Таблица 3.** Директна и междинна централност в мрежата/  
**Table 3.** Network Degree Centrality and Betweenness Centrality

N	Организации/Organizations	Директна централност/ Degree Centrality (OutDegree)	Директна централност/ Degree Centrality (InDegree)	Междинна централност/ Betweenness Centrality
1	Враца/Vratsa	37,000	35,000	32,000
2	Разград/Razgrad	34,000	32,000	45,000
3	Кюстендил/Kyustendil	32,000	30,000	8,000
4	Пловдив/Plovdiv	25,000	25,000	24,000
5	Ямбол/Yambol	25,000	25,000	7,000
6	Ст. Загора/St. Zagora	24,000	32,000	3,000
7	Ракитово/Rakitovo	24,000	24,000	0,000
8	В. Търново/V. Tarnovo	14,000	12,000	46,000
9	МИГ Тунджа/LAG Tundzha	2,000	2,000	0,000
10	МИГ Попово/LAG Popovo	1,000	1,000	0,000
11	МИГ ТРЯ/LAG TRYA	1,000	1,000	0,000
12	МИГ Исперих/LAG Isperih	1,000	1,000	0,000
13	МИГ Кнежа/LAG Knezha	1,000	1,000	0.000
14	МИГ Лясковец- Стражица/LAG Lyaskovets- Strazhitsa	1,000	1,000	0,000
15	МИГ Брезово-Б. Даскалови/ LAG Brezovo-B. Daskalovi	0,000	0,000	0,000
16	МИГ Раковски/LAG Rakovski	0,000	0,000	0,000
Централизация на мрежата/ Network Centralization		27,407%	25,037%	
Индекс на централизация/ Network Centralization Index				18,13%

*Източник/Source: собствено изследване, Own Research*

В резултат на извършеното наблюдение беше установено наличието на много силен синергичен ефект при съвместната работата на всички тези НПО, дължащ се на непрекъснатия обмен на информация и значителния им опит в различни сфери.

По отношение на дейностите на организациите в сферата на микрофинансирането през разглеждания период те са успели да подпомогнат реализирането на 108 икономически инициативи.

Преобладаваща част от тези инициативи са селскостопански и са насочени към закупуване на земя, дълготрайни и краткотрайни материални

активи. На семействата са предоставени около 3000 агротехнически, икономически и правни консултации.

Партньорството на част от организациите с МИГ в съответния район спомага за подобряване на резултатите от дейността им и за посрещане на нуждите на семействата, с които те работят. По отношение на разглежданите осем местни инициативни групи – общият брой на сключените договори между МИГ, бенефициентите и Разплащателната агенция е 290, а размерът на субсидията по тези договори е малко над 18 млн. лв.

Всички тези данни са показателни за важната роля, която неправителственият сектор и местните инициативни групи изпълняват при подпомагане на семейства от селските райони. Тези организации спомагат както за повишаване на капацитета на местните общности, така и за осъществяване на връзката между бенефициентите и държавните институции.

### ИЗВОДИ

1. Резултатите от нашето изследване и данните от реализацията на подхода ЛИДЕР разкриват положителна тенденция и формиране на добри практики при прилагането на подходите „отдолу–нагоре“ на територията на страната ни, въпреки описаните трудности.

2. Същевременно изградените връзки между разглежданите неправителствени организации и местни инициативни групи са предпоставка за разпространение на информация и обмяна на опит между всички заинтересовани страни в района.

3. На тази база може да обобщим, че приложението на подходите „отдолу–нагоре“ спомага за формирането и развитието на социалния капитал на местно ниво. Като насока за бъдещи изследвания е необходимо да се проучат и анализират връзките между местните инициативни групи.

### REFERENCES

*Baas, S., 1997. New trends in rural development and poverty alleviation: The concept of participatory institutional development, Presented at the International Academic Exchange Conference on Sustainable Agriculture and Sand Control, Gansu Desert Area, China, 3-8 November 1997, Decentralization and Rural Development (FAO), no. 11.*

*Borgatti, S., Everett M. and Freeman L., 2002. Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies.*

*Christoforou, A. and Pisani E., 2015. Social capital and rural development in Southern European Region, First world congress of comparative economics, Rome, June 25-27, 2015, Retrieved from [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=WCCE2015&paper\\_id=161](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=WCCE2015&paper_id=161) /last visit 27.09.2015 /*

Evropeyski obshtnosti, 2006. Podhodat „LIDER“: Osnovno rakovodstvo, ISBN 92-79-02039-0.

*Kabeer, N., Mahmud S. and Isaza Castro J. G.*, 2012. NGOs and the Political Empowerment of the Poor People in Rural Bangladesh: Cultivating the habits of democracy, *World Development*, vol. 40, No. 10, pp. 2044-2062.

*Lewis, D. and Kanji N.*, 2009. Non-Governmental Organizations and Development, *Routledge Perspectives on Development*, ISBN-13: 978-0415454308.

OECD, 2006. The New rural Paradigm Policies and Governance, *OECD Rural policy Reviews*, ISBN: 9789264023918.

Tsentar za izsledvane na demokratiyata, 2010. Grazhdansko obshtestvo v Balgariya. Tendentsii i riskove, ISBN: 978-954-477-165-2.

UNESCO, 2002. Social Capital and Poverty Reduction. Which role for the civil society organizations and the state? Published by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

*Wasserman, S. and Faust K.*, 1994. *Social Network Analysis. Methods and Applications*, Cambridge University Press, ISBN: 13: 978-0521387071.

World Bank, (n.d.). What Is Social Capital?, Retrieved from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html> /last visit 27.09.2015/

Zveno za upravljenje na Natsionalna selska mrezha, 2013. Doklad „Prilozhenie na podhoda LIDER v Bulgaria. Predizvikatelstva pri prilaganeto mu v Balgariya v perioda 2007–2013 g. – naucheni urotsi za badeshtiya programen period“, Tematichna rabotna grupa 4, Sofia.

Zveno za upravljenje na Natsionalna selska mrezha, 2015. Doklad „Obsht pregled i analiz na podkrepa za mestno razvitie, osashtestvena posredstvom strategiite za mestno razvitie za perioda 2007–2013 g. Ikonomicheski deynosti i sektori, grupi benefitsienti i prioritetni osi, obekt na podkrepa. Izvodi.“, Tematichna rabotna grupa 9, Sofia.

