

Индекс устойчивости НКО Санкт-Петербурга за 2010 год

11 апреля 2011 года в фокус-студии Центра мониторинга социальных процессов факультета социологии СПбГУ прошла встреча экспертной группы по определению Индекса устойчивости НКО Санкт-Петербурга за 2010 год. Подготовку, проведение, а также обнародование результатов данного исследования Центр РНО осуществляет уже в шестой раз. В этом году, в рамках исследовательского направления «Новые солидарности, гражданское общество и неправительственные организации в Европе» нам была оказана финансовая поддержка Центром изучения Германии и Европы (СПбГУ – Университет Билефельда).

Мы выражаем глубокую признательность всем членам экспертной группы, которые бескорыстно и безвозмездно потратили свое время и силы на кропотливую работу по выставлению экспертных оценок и, главное, на обсуждение результатов. Кроме того, Центр развития некоммерческих организаций и вся экспертная группа выражают благодарность Центру мониторинга за сотрудничество при проведении экспертной встречи по Индексу устойчивости НКО сектора.

Введение

В качестве базовой методики нами используется методика, применяемая Международным агентством развития США (USAID) для определения Индекса устойчивости НКО в странах Центральной и Восточной Европы и странах СНГ, ориентированная на отслеживание динамики и сопоставления развития гражданского общества в различных странах постсоветского пространства.

Нам кажется, что усилия, потраченные на адаптацию этой методики, не пропали даром, и в настоящее время у нас есть небезупречный, но вполне работающий механизм, позволяющий не только отслеживать и оценивать процессы, происходящие в некоммерческом секторе Санкт-Петербурга, но и повышать степень его самоосознания, что также представляется нам довольно важным делом¹.

Прежде чем перейти непосредственно к результатам работы экспертной группы, хотелось бы сделать еще несколько пояснений.

¹ Желающих более подробно узнать о работе по русификации и адаптации этой методики к российским условиям мы отсылаем к нашим предыдущим публикациям, в частности, к отчету по Индексу устойчивости за 2009 год (http://www.crno.ru/upload/iblock/b43/INDEX_2009%20TEXT_final.pdf)

Предполагается, что при определении Индекса устойчивости НКО Санкт-Петербурга обсуждается не столько жизнеспособность, сколько имеющиеся возможности для сбалансированного развития некоммерческих организаций.

Индекс определяется по 7 основным показателям:

1. Правовое поле
2. Организационные возможности
3. Финансовая жизнеспособность
4. Продвижение общественных интересов (Advocacy)
5. Оказание услуг
6. Инфраструктура
7. Репутация в обществе

Показатели оцениваются в баллах (от 1 до 7)², при этом, чем меньше балл, тем большая степень устойчивого развития имеется в виду.

Экспертная группа формируется, как правило, из 15-17 человек – представителей крупных некоммерческих организаций (НКО), работающих в различных сферах; ресурсных центров, грантодающих фондов, исследователей, представителей исполнительной и законодательной власти.

Члены экспертной группы загодя получают для заполнения специальную оценочную форму, которую отсылают модератору за несколько дней до проведения встречи.

Окончательное решение о величине того или иного показателя на рабочей встрече принимается присутствующими экспертами на условиях консенсуса.

И, наконец, последнее замечание: поскольку законодательно к НКО-сектору относятся самые разнообразные организации – от нотариальных палат до потребительских кооперативов, то с самого начала Центр РНО ориентировался (и соответственно ориентировал экспертов) на рассмотрение определенного сегмента сектора. А именно – сегмента «общественно полезных организаций», в который входят самоорганизующиеся сообщества, созданные по инициативе граждан (или хотя бы в русле подобных инициатив), деятельность которых направлена на решение общественно значимых задач.

² Балл «7» обозначает почти полное отсутствие какого-либо развития по сравнению с условиями советского периода (ближе всего к этому в 2009 году была Беларусь – 5,9), балл «1» соответствует высокой степени устойчивого развития общественного сектора (ближе всего к баллу «1» находились в 2009 году Эстония и Польша – 2,0 и 2,2 соответственно).

Результаты работы экспертной группы

В экспертную группу по определению Индекса устойчивости НКО Петербурга за 2010 год вошли 20 человек:

1. Дмитрий Андреевич Артамонов (ОМННО «Совет Гринпис»);
2. Елена Васильевна Белокурова (Европейский университет, СПбГУ);
3. Елена Борисовна Боровкова (РАМДОО «Санкт-Петербургский Круглый стол молодежи и детских объединений»);
4. Елена Александровна Вандышева (СПб центр «Стратегия»);
5. Татьяна Сергеевна Дорутина (РОО «Лига избирательниц Санкт-Петербурга»);
6. Елена Андреевна Здравомыслова (Европейский университет, СПбГУ);
7. Мария Александровна Каневская (Ресурсный правозащитный центр);
8. Игорь Залманович Карлинский (СПб РБОО помощи лицам без определенного места жительства «Ночлежка»);
9. Ольга Игоревна Колпакова (РОО социальных проектов в сфере благополучия населения «Стеллит»);
10. Александр Вадимович Кострикин (независимый эксперт);
11. Галина Сергеевна Курганова (АНО «Информационно-аналитический центр НГО»);
12. Марина Юрьевна Левина (СПб Общественный Благотворительный Фонд «Родительский мост»);
13. Елена Анатольевна Милохова (МБОО «Российский Комитет «Детские Деревни – SOS»);
14. Елена Александровна Михайлова (РАМДОО «Санкт-Петербургский Круглый стол молодежи и детских объединений»);
15. Анна Валерьевна Орлова (СПб БОО «Центр РНО»);
16. Зоя Ростиславовна Соловьева (СПб РБОО помощи лицам без определенного места жительства «Ночлежка»);
17. Денис Игоревич Старк (СПб РОО «Мусора.Больше.Нет»);
18. Любовь Владимировна Смыкало (СПбОО «Врачи детям»);
19. Елена Александровна Титова (Генеральное Консульство Нидерландов в Санкт-Петербурге);
20. Екатерина Валентиновна Яковлева (Администрация Петроградского района Санкт-Петербурга)

В окончательном обсуждении показателей, которое проходило в фокус-студии Центра мониторинга социальных процессов факультета социологии СПбГУ, участвовали 14 экспертов. Оценки и комментарии тех, кто не смог присутствовать на встрече лично, принимались во внимание при обсуждении показателей индекса 2010 года. Модератором экспертной встречи была Анна Александровна Клёцина, директор по развитию Центра РНО.

После обсуждения и согласования экспертами на встрече 11 апреля 2011 года выставленных ими заранее оценок, был получен индекс устойчивости НКО Петербурга за 2010 год, равный **5,4**.

Для сравнения в таблице 1 приведены данные по Индексам устойчивости НКО в России и Петербурге³.

Таблица 1. Сравнение индексов устойчивости НКО Санкт-Петербурга и России

Значение баллов	Баллы	Россия-2009	Петербурге-2010
<i>увеличивает устойчивость НКО</i>	1		
	2		
	3		
<i>среднее значение</i>	4	4,4	
	5		5,4
<i>препятствует устойчивости и развитию НКО</i>	6		
	7		

На рис.1 приведен график динамики изменения индексов России и Петербурга за ряд последних лет. Очевидна тенденция снижения петербургских оценок относительно российских и городских в предыдущие годы. По-видимому, это в определенной степени отражает объективную тенденцию. Во всяком случае, списать этот тренд на субъективный пессимизм экспертов трудно, так как состав экспертной группы от года к году обновляется.

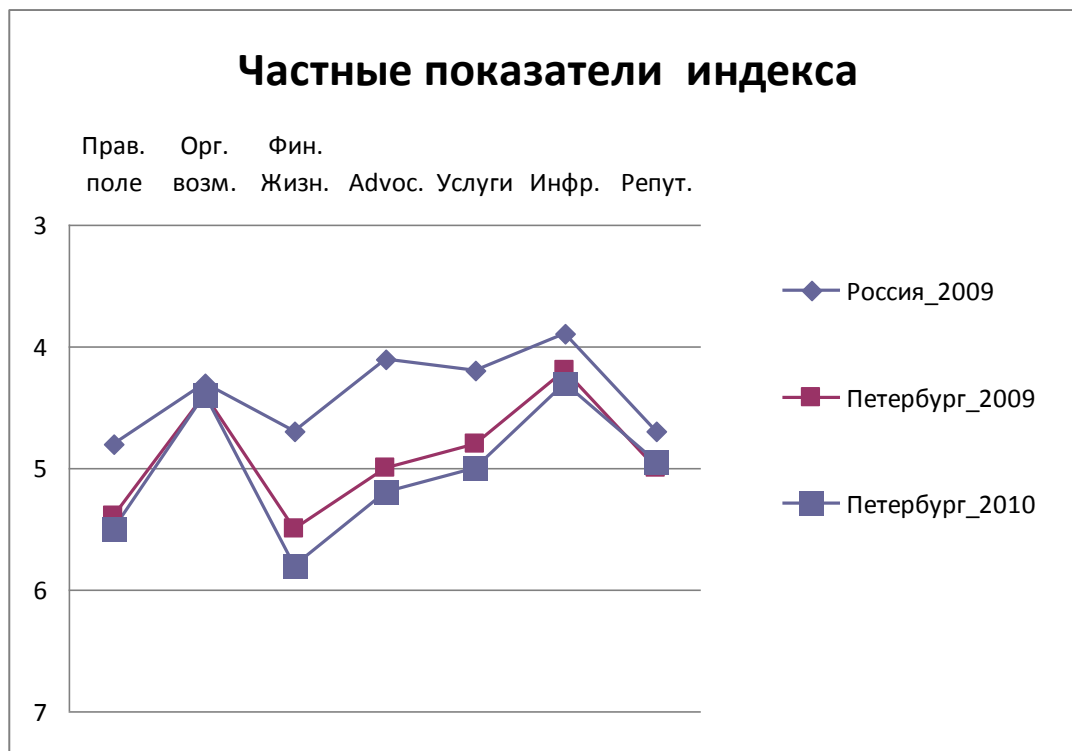
³ Так как данные USAID об индексах за 2010 год на момент написания данного отчета еще не обнародованы, использовались данные за 2009 год.

Рис. 1. Динамика показателей индекса устойчивости НКО Санкт-Петербурга и России



На рис. 2 приведены частные показатели Индекса устойчивости НКО России за 2009 год и Санкт-Петербурга за 2009 и 2010 годы.

Рис. 2 – сравнение по частным показателям индекса устойчивости НКО



Видно, что по сравнению с прошлым годом улучшение наблюдается лишь по одному показателю – «Репутация в обществе» – (на пол-пункта). По

«Организационным возможностям» показатель остался прежним, по остальным разделам – упал.

В этом году оказалось возможным опубликовать полную стенограмму экспертной встречи, так что желающие могут ознакомиться с нею (см. Приложение 2). Это дает нам возможность не останавливаться подробно на обсуждении каждого из показателей индекса, а кратко сформулировать основные выводы.

Нужно отметить, что фактически при обсуждении каждого показателя экспертами отмечалось наличие противоречивых тенденций, однако отразить их в кратком резюме не всегда представлялось возможным.

Выводы

По мнению экспертов, происходящие в законодательстве об НКО изменения свидетельствуют о том, что власть пытается привлечь некоммерческие организации туда, где сама она не справляется с ситуацией – в социальную сферу (и отчасти создать условия для того, чтобы негосударственные НКО оказывали социальные услуги населению), но при этом всячески стремится избежать того, чтобы третий сектор формировался как независимый институт гражданского общества, имеющий влияние на население и саму власть⁴.

Одна из основных проблем заключается в том, что законодательство ставит НКО в положение просителя, при этом роль органов власти сводится к решению вопроса – поддержать или не поддержать?

В нормативных актах лишь продекларировано право участия НКО в формировании и реализации городской политики, но условия для осуществления этого права не созданы. Принятый 23 марта 2011 года региональный закон «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Санкт-Петербурге» не выдерживает критики: перечень форм поддержки НКО в нём заметно сужен по сравнению с федеральным законом.

Налоговых льгот практически нет. Гранты большинства доноров облагаются налогом. Даже пожертвования в целевой капитал не дают коммерческим организациям льгот по уплате налога на прибыль.

⁴ См. стр. 75-83 Стенограммы экспертной встречи.

Проблем с отказами в регистрации НКО стало меньше. Однако появились другие проблемы: очереди, многократный возврат документов без отказа для повторной подачи, существенное увеличение законодательно закрепленного срока регистрации.

При обсуждении различных частных показателей индекса зачастую называемые факты и проблемы перекликались. Наиболее явно взаимосвязь прослеживалась между финансовыми и организационными возможностями, но присутствовала также и в сфере продвижения общественных интересов (Advocacy), и в сфере оказания услуг, причем не обязательно в качестве негативного момента.

В частности, среди положительных моментов неоднократно упоминались следующие: развитие волонтерства, растущая по объему и успешности работа НКО по сбору частных пожертвований, профессионализация некоммерческих организаций, усиливающиеся процессы консолидации внутри сообщества, возрастающая активность НКО в Интернете.

В то же время, эксперты говорили о том, что наблюдается определенное разделение НКО на «профессиональные» и «НКО гражданского общества», и отмечали их изолированность друг от друга.

Неоднократно при обсуждении разных частных показателей индекса так или иначе упоминались события, связанные с кампанией против строительства в исторической части Петербурга «Охта-центра», причем не только в положительном аспекте (победа коалиции инициативных групп горожан, возражавших против его строительства), но и в более скептическом ключе⁵.

При обсуждении роли НКО в сфере оказания услуг эксперты отмечали парадоксальность ситуации: с одной стороны, по их мнению, качество услуг НКО улучшилось, равно как и номенклатура этих услуг и понимание некоммерческими организациями рынка. С другой стороны, из-за ресурсных и юридических проблем реально оказывать эти услуги стало труднее.

Если говорить о взаимодействии с государством, то по-прежнему не существует эффективного механизма закупки услуг у НКО.

Оценка показателя «Инфраструктура» на протяжении уже четырех лет остается самой высокой, что свидетельствует об определенном уровне стабильности в этой области. Тем не менее, некоторые эксперты отмечали, что пропускная способность существующей инфраструктуры не

⁵ См. стр. 12, 49-51 Стенограммы экспертной встречи.

соответствует масштабам города. И хотя формально все необходимые компоненты структуры (кроме местных грантодающих фондов) в Петербурге имеются, но доступность их достаточно низкая, в частности в силу нехватки специалистов. Вообще вопрос о профессиональных кадрах для НКО, по которому разгорелась довольно бурная дискуссия, остается достаточно болезненным⁶.

Большинство экспертов согласилось с тем, что борьба за выживание и более интенсивные затраты на поиск финансирования и адаптацию к законодательным требованиям не оставляют некоммерческому сектору ресурсов на совершенствование инфраструктуры в целом.

Последний показатель – «Репутация в обществе» был единственным, который эксперты сочли возможным улучшить по сравнению с прошлым годом, однако во время его обсуждения также отмечалась противоречивость наблюдающихся в этой сфере тенденций.

Так, обсуждая взаимодействие со СМИ, эксперты отметили, что сохраняется тенденция не ассоциировать благотворительную и волонтерскую деятельность с конкретными некоммерческими организациями. Информация подается довольно безлико и обобщенно – как о неких городских социальных проектах. Кроме того, при подаче материала СМИ ориентируются в большей степени на проблемы, а не на пути их решения некоммерческими организациями.

В то же время, говорилось и о том, что НКО не хватает знаний, умения «подать себя», сформировать позитивный имидж организации.

Большинство экспертов склонялось к тому, что сумма всех тенденций, начиная от «платности» публикаций в СМИ и кончая заметным ростом активности НКО в Интернете – уравновешивающие друг друга явления.

Если пользоваться стилистикой используемой методики, то, резюмируя оценку полученной величины индекса, можно сказать следующее: «На сегодняшний день существующие в Санкт-Петербурге практики/политики тормозят устойчивость сектора НКО. Прогресс затрудняется экономической ситуацией, действиями законодательной и исполнительной власти, контролируемые СМИ, а также невысоким уровнем развития и консолидации сообщества НКО».

⁶ См. стр. 68-71 Стенограммы экспертной встречи.

В заключение хотелось бы отметить следующее. В тех оценочных формах, которые эксперты заполняли предварительно, были вопросы, касающиеся возможных путей решения наиболее острых проблем, относящихся к сферам того или иного показателя. Так вот, лейтмотивом возможных решений было именно упование на деятельные и влиятельные коалиции НКО, которые, по мнению экспертов, вполне способны разрешить большинство секторных проблем, как внутренних, так и внешних. Непосредственно во время экспертной встречи этот мотив также возникал, хотя и менее отчетливо. Впрочем, одна из заключительных реплик была в большой степени именно об этом: «Пора свою собственную стратегию развития разрабатывать. То есть перестать ждать, что там нам государство в очередной раз предложит через законы, а разработать – собственную».