

ФИНАНСИРАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ
БИБЛИОТЕКИ – ТЕКУЩО СЪСТОЯНИЕ
И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАЗВИТИЕ

И.П.И
Институт за пазарна икономика

ОКТОМВРИ 2017

No table of contents entries found.3

1. Въведение

Предмет на настоящото изследване е моделът на финансиране на мрежата на обществените библиотеки в България и въздействието му върху функционирането на системата и нейните потребители. Крайната цел на анализа е дефиниране на поредица от мерки, които да подобрят финансовото състояние и дейността на библиотеките.

В най-общ план проучването установи значителни информационни дефицити в системата, породени най-вече от включването на финансите на читалищните библиотеки в рамките на тези на читалищата, което не позволява еднозначна оценка на състоянието на бюджетите на по-голямата част от библиотечната мрежа. Въпреки това, на базата на данни на НСИ, Министерството на финансите и анкетни проучвания може да се направят няколко общи извода. На първо място, библиотеките са силно зависими от бюджетното си финансиране, като в общия случай не успяват да създават значителни собствени приходи и да привличат допълнително финансиране, включително и по линия на различни проектни фондове. В същото време бюджетното финансиране не е достатъчно да осигури нормалното функциониране на голяма част от обществените библиотеки, като част от него се разпилява към библиотеки, които не отговарят на стандартите за библиотечна дейност или дори не развиват такава. В резултат от това е видима необходимостта от промяна на модела на финансиране. Отделно, обществените библиотеки са изправени пред регулаторни пречки и липса на достатъчно компетентно и заинтересовано ръководство (пряко и непряко) лицето на читалищните и общинските администрации.

По тази причина настоящото проучване предлага реформа на библиотечните финанси чрез обвързване на финансирането с оценки на качеството на библиотечната дейност, обособяване на читалищните библиотеки в структури с отделен бюджет и увеличаването на бюджетната самостоятелност на библиотеките. Прилагането на предложените реформи от една страна ще доведе до увеличаване на финансовата независимост и стабилност на обществените библиотеки, а от друга ще им позволи по-голяма свобода на действие и вземане на решения, подходящи за конкретните условия, в които работят.

2. Преглед на литературата

Благодарение на няколко академични институции, които съсредоточават вниманието си върху проучването на библиотечната сфера, състоянието и тенденциите в сектора са доста добре проучени. Повечето изследвания обаче се съсредоточават върху специфични за сферата явления, а начините на финансиране на обществените библиотеки и въздействието върху дейността им често остават на заден план.

Димчев (2012) прави доста подробен преглед на различните модели на финансиране на библиотечните мрежи, прилагани по света, както и критичен анализ на системата в България. Според него, заложените методи на финансиране не са достатъчно ясно изложени в законодателството и не отговарят на нуждите на библиотечната мрежа.

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

Неговото предложение за реформа е създаването на стандарт за библиотечно обслужване, който да включва обективни количествени и качествени критерии за тяхната работа, въз основа на които да им бъде отпуснано финансиране. Той отбелязва също, че през периода издаването на статията му през 2012 г., стандартите за дейността на библиотеките намаляват чувствително вследствие на икономическата криза и свиването на бюджетни разходи, което от своя страна води до свиване на заплатите и разходите за нови книги и оборудване.

Част от проблемите на самия анализ на библиотечната мрежа могат да бъдат открити у Харизанова (2015), която посочва големите информационни дефицити в системата, които правят дефинирането и провеждането на политики доста трудно. Според изследването ѝ, дори намирането на точна информация за броя библиотеки в страната (особено читалищните) е много трудно, особено с оглед на това, че НСИ и Министерството на културата предоставят противоречива информация. Допълнителни проблеми създава и законодателството, тъй като всички библиотеки влизат обхвата на Закона за обществените библиотеки, но болшинството от тях се подчиняват и на Закона за народните читалища.

Голяма част от международния опит в управлението и регулирането на библиотеките е съсредоточен в публикациите на Международната федерация на библиотечните асоциации и институции (IFLA). Проучванията на организацията са синтезирани в Насоки за обществените библиотеки (2011), които дават и конкретни насоки по отношение на финансирането. IFLA посочва, че основният източник на приходи на обществените библиотеки са публични средства, било то от местната или централната власт, съчетани със собствени приходи. Според организацията, основната ценност на обществените библиотеки следва да е равният достъп до информация, което обосновава и доминиращото публично финансиране. Въпреки това, там където това не влиза в противоречие с принципа на общодостъпност, IFLA окуражава поддържането на допълнителни източници на финансиране, били те от предоставяне на услуги на пазарен принцип, дарителство или взаимодействие с бизнеса.

За създаването на стандарт за библиотечно обслужване пишат Грашкина, Дончева и Димчев (2009), като според тях е необходимо да има единни изисквания и критерии, които да се прилагат към цялата библиотечна мрежа, съчетани с количествени и качествени индикатори за оценка на дейността им. До голяма степен, тези предложения са заложили в приетия през 2015 г. стандарт за библиотечно обслужване.

3. Настоящият модел на финансиране на обществените библиотеки

Прилаганият понастоящем модел на финансиране на обществените библиотеки в България прави разлика между четирите вида библиотеки – национална, регионални, общински и читалищни, всяка от тях с отделен източник на средства (описани подробно в членове 57-65 на Закона за обществените библиотеки):

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

- Националната библиотека разчита изцяло на финансиране от бюджета на Министерство на културата и на собствени приходи (глоби, такси за специализирани услуги, дарения, проектно финансиране и др.).
- Регионалните библиотеки от своя страна се финансират както от бюджета на Министерство на културата, така и от общините, в които са разположени. Имат законова възможност и за собствени приходи.
- Общинските библиотеки се финансират от бюджетите на общините и от собствени приходи.
- Читалищните библиотеки се финансират от бюджета на читалищата, от които са част. При читалищните библиотеки се прилагат т.нар. нормативи за държавни дейности, като имат право и на съфинансиране от общините, в които са разположени, по решение на общинските съвети.

Специалните библиотеки и тези към висши училища не влизат в обхвата на закона.

3.1. Държавна субсидия

Средствата от държавните и общинските бюджети са основният и най-важен източник на приходи за обществените библиотеки. По тази причина в тази част ще разгледаме в детайли начините на определянето и предоставянето на тези средства.

3.1.1. Читалищни библиотеки

Тъй като болшинството от библиотеките са читалищни, настоящият модел на практика означава, че финансирането на повечето библиотеки в страната зависи от разпределението на бюджетите на общините и на читалищата, от които са част. В случая с читалищните библиотеки, прилаганият метод на финансиране е сходен с този, прилаган за системата на училищно образование, а именно - единен разходен стандарт. Последният се определя ежегодно с решение на Министерски съвет, заедно със стандартите за всички други дейности, финансирани от държавата. Финансирането на самите читалищни библиотеки обаче е непрозрачно, тъй като обектът на държавната субсидия са целите читалища, а не отделно техните библиотеки. Според данните на НСИ, в момента в страната има приблизително 3100 читалища, а според Министерство на културата има 3000 читалищни библиотеки¹; с други думи е разумно да се допусне, че болшинството от читалищата разполагат с библиотеки – колко от тях реално развиват библиотечна дейност е отделен въпрос.

Според последното решение (№304 от 26.04.2016 г.), което регулира разходните стандарти за 2017 г., „натуралните показатели“ за читалищата са 7559, по 7300 лева

¹ Според последните данни на НСИ, към 2013 г. в страната има общо 3 938 библиотеки, но в това число влизат и училищните, специалните библиотеки и тези към университетите, които не са обект на настоящия анализ, тъй като нямат статут на обществени по смисъла на Закона за обществените библиотеки.

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

всяка – в случая натуралният показател е т.нар. „субсидирана бройка”, определян от Министерство на културата. Този механизъм от своя страна е регулиран от Закона за народните читалища (членове 20 – 26), и описан подробно в указания за комисиите, които определят годишната държавна субсидия за читалищата. Най-общо, критериите, по които се определят субсидираните бройки, се разделят на две групи:

1/ показатели за актуалното състояние на читалището, в които влизат броят членове и членският внос, материалната база, проведените събития, предоставените услуги, санкциите, обученията на служителите;

2/ показатели за извършената през миналата година дейност, където спадат всички клубове, кръжоци, курсове и подобни, празниците и фестивалите, социалните дейности, работата по проекти, опазването на нематериалното културно наследство и библиотечно-информационната дейност.

В указанията за определяне на субсидираните бройки са описани общо 21 критерия, от които зависи обемът на финансирането; дейността на читалищните библиотеки и качеството на предоставяните от тях услуги е само един от тях. Следва да се има предвид, че няма изрично заложен изисквания каква точно е важността на всеки един от критериите, което от своя страна означава, че това зависи от конкретната общинска комисия, която определя субсидираните бройки на отделните читалища.

Видно е, че този модел поражда няколко сериозни проблема при финансирането на читалищните библиотеки. На първо място, финансирането им не може да бъде отграничено от бюджетите на самите читалища – въпреки че може да бъде издигнат аргумент, според който това позволява по-голяма гъвкавост на дейността на читалищата, то възпрепятства провеждането на целеви политики, програми и дейности за подобряване на услугите, предлагани от читалищните библиотеки. Проблематична е и липсата на информация – липсата на отделен библиотечен бюджет при читалищата означава, че агрегирането на информация за това каква част от държавните субсидии финансират конкретно библиотечната им дейност е трудно постижима задача. Субективният подход към определянето на финансирането също крие заплахи, тъй като една и съща субсидирана бройка, която включва всички разходи на читалищата – заплати и възнаграждения, издръжка и специфични разходи по дейностите – може да бъде обоснована с напълно различна дейност на различните читалища.

Принципът на финансиране на субсидирани бройки създава и практика на постоянно увеличение на читалищните бюджети, тъй като всяка година те имат право да поискат увеличение на определените за всяко читалище бройки, след одобрение на Министерство на културата. През 2017 г. например са били „създадени“ 80 нови субсидирани бройки, разпределени на 222 читалища (всяко едно читалище може да получи дори 0,25 субсидирана бройка) в цялата страна, на фона на над 7500 общо

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

бройки за всички читалища в страната през 2016 г². Най-често причината за увеличаване на субсидираната численост е разширяването на някоя от дейностите на читалището или откриването на нова такава. Въпреки че на пръв поглед ръстът не е значителен, натрупването му през годините – при условие, че исканията за това бъдат одобрявани – може да доведе до значително нарастване на общия обем на бюджетните разходи за читалищата без оглед на ефективността и ефикасността на съществуващите и новите разходи. Тъй като Министерство на културата публикува информация за причините и конкретните увеличения на субсидираната численост, известни са и причините, поради които това се случва най-често. Водещите причини според списъка за последната година са разширяването на художествено-творческата дейност на читалищата и отговарянето на административно-организационните им нужди, а чак след това – изпълнението на библиотечно-информационни функции. Въпреки че не представлява необоримо доказателство, това говори за приоритетите на читалищата, които изглежда по-скоро са насочени най-вече към развитието на художествените и творчески дейности, а не толкова към библиотечното дело.

3.1.2. Общински библиотеки

Общинските библиотеки разчитат на модел на финансиране, сходен на този на читалищните, с тази разлика, че финансирането им не е опосредствано (както това е с читалищните библиотеки и съответно бюджета на читалищата), а е включено в рамките на бюджета на общините. Разлика между читалищните и общинските (на места наричани и градски) библиотеки е по-ясната отчетност и по-достъпните данни за финансовите резултати на вторите. Тъй като разходите за общинските библиотеки са вписани директно в бюджетите на общините, на чиято територия са разположени, то състоянието и тенденциите в развитието им са относително по-ясни. На фона на няколкото хиляди библиотеки в читалищата обаче, общинските библиотеки са незначителна част от библиотечната мрежа заради малкия им брой – въпреки че различни източници дават противоречива информация, според НСИ броят им е 13, а според регистъра на обществените библиотеки те са 16. Макар че общинските библиотеки разполагат средно с по-голям ресурс и повече читатели от читалищните, малкият им брой сочи, че промяна в регулацията на общинските библиотеки ще има значително по-малък ефект върху ефективността и продукта на библиотечната мрежа. С други думи, въпреки видимата нужда от реформа на модела на финансиране, общинските библиотеки не са мястото, от където тя следва да започне.

3.1.3. Регионални библиотеки

Регионалните библиотеки са малко повече на брой от общинските – 27, по една във всеки областен център (освен София-област, която няма такъв). Според данните на НСИ в тях е съсредоточена значителна част от библиотечния фонд. Подобно на общинските библиотеки, бюджетът им е включен в този на общините, в които се намират, но по друг

²

Виж <http://chitalishta.com/index.php?act=content&do=detailed&rec=1782>

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

разходен стандарт, тъй като спадат в групата на общинските културни институти с регионален характер. Според последно решение, субсидираните бройки за регионалните библиотеки са 1130, на стойност 12 896 лева всяка. Имат и право на допълнително финансиране, основано на площта на помещенията, в която е разположена библиотеката – тези с площ между хиляда и две хиляди квадратни метра например имат право на допълнителни 14 460 лева, а единствената регионална библиотека с площ над 12 хиляди квадратни метра - 50 610 лева.

3.2. Собствено финансиране

Анализът дотук се фокусира единствено върху методите на осигуряване на държавно финансиране на библиотечната система. Извън това, предвидените в закона начини, по които четирите вида библиотеки могат да си осигуряват финансиране, са почти идентични за всички и съответно не се нуждаят от индивидуален коментар. Тук спадат:

- такси;
- глоби за нарушаването на условията;
- проекти и програми;
- международни фондове и програми;
- дарения и завещания;
- специализирани библиотечни услуги³.

Тези източници не са упоменати при читалищните библиотеки, тъй като техният бюджет е част от този на читалището, което ги поддържа, и съответно се регулира от Закона за народните читалища (ЗНЧ). ЗНЧ от своя страна е доста обтекаем от гледна точка на възможностите за осигуряване на собствено финансиране. Дейността на библиотеките към читалищата спада в категориите „културно-просветна и информационна дейност“ (член 21, алинея 1) и „други“ (член 21, алинея б), т.е. тук се включват и възможностите за собствено финансиране на читалищните библиотеки.

С други думи, библиотеките разполагат със значителни възможности за придобиване на собствени приходи, които да допълват или дори да заместват тези от субсидиите. Това обаче не означава непременно, че те се възползват напълно от тези възможности, тъй като съществуват и някои ограничения. Потребителските такси на общинските и регионалните библиотеки се определят не от тяхното собствено управление, а от общинските съвети на общините, в които са разположени, което ограничава възможностите им да контролират собствените си приходи. Смесването на бюджетите на читалищните библиотеки с тези на читалищата от своя страна значи, че приходите от дейността на библиотеката могат да бъдат пренасочени за решаването на финансови проблеми в други дейности на читалището, вместо за развиването ѝ.

³ Описани в член 52 на ЗОБ, като включват широка гама услуги, сред тях библиографски справки, достъп до бази данни, издателска дейност, копиране и много други, които през последните години формират все по-голяма част от приходите на библиотеките.

3.3. Изводи от законодателния модел

Прегледът на законодателната рамка и практиката около финансирането на библиотеките позволява извеждането на няколко извода за влиянието им върху функционирането на системата като цяло:

- Държавното финансиране и общинското съфинансиране играят много важна роля във формирането на бюджетите на библиотеките;
- Голямо влияние има процесът на ежегодно определяне на разходни стандарти и разпределяне на субсидирани бройки, тъй като размерът на държавното финансиране зависи пряко от него, а той често е непрозрачен и недостатъчно добре обоснован;
- Бюджетите на читалищните библиотеки са интегрирани в бюджетите на читалищата, което обвързва финансирането им с фактори, които потенциално нямат общо с дейността на библиотеките;
- В системата има дефицит на информация за реалното финансово състояние за голяма част от библиотеките заради интегрирането им в бюджетите на читалищата;
- Законодателната рамка създава доста възможности за самофинансиране, но и някои пречки и зависимости от органи на централната и общинската администрация.

4. Динамика на финансирането на библиотеките

Данните на Министерството на финансите (МФ) за бюджетните разходи по функции⁴ позволяват проследяването на динамиката на разходите за финансиране на различните групи библиотеки в периода между 2007 и 2015 г. в сравнителен план и в контекста на по-широките разходи за култура.

На тази стъпка се сблъскваме с един от описаните по-горе проблеми – разбивките на бюджета за култура посочват точни суми за националната, регионалните и общинските библиотеки, но читалищните са част от финансирането на читалищата. С други думи, тези данни не дават информация за състоянието и динамиката на бюджетите на почти всички библиотеки в страната (а именно – читалищните), но въпреки това проследяването им е от полза, поне с цел придобиване на обща представа за съвкупното финансиране на останалите видове библиотеки и на читалищата от консолидирания бюджет. Тук е мястото да се отбележи, че в консолидирания бюджет влизат както средствата по централния бюджет, така и тези по общинските бюджети. От тази гледна точка, отчетите на МФ по консолидираната програма дават най-пълна картина на общите държавни и общински разходи за обществените библиотеки в страната, с уточнението, че единствено няма как да се отграничат разходите за читалищните библиотеки от тези за читалищата като цяло.

⁴ Получени от ИПИ по Закона за достъп до обществена информация.



Източник: Министерство на финансите

Между 2008 и 2015 г. бюджетните разходи за култура са нараснали с приблизително 37,2% до 525 милиона лева. В същия период ръстът на разходите за читалищата е доста по-значителен, с 49% до 68 милиона лева. Доста по-бавно нарастват финансирането за националната и регионалните библиотеки (групираны заедно в данните на Министерство на финансите) – с 14,3% за същия период (2015 спрямо базовата 2007 г.) до 16 милиона лева, а това за общинските библиотеки дори намалява с 9% до 1,5 милиона лева.

Делът на читалищата и различните видове библиотеки в по-широката бюджетна функция „Култура“ също се изменя през годините. Докато този на читалищата е нараснал от 11,8% от общия бюджет за култура през 2007 г. до 12,9% през 2015 г., то при останалите се наблюдава намаляване на дела, съответно от 3,6% на 3% за регионалните и от 0,4% на 0,3% за общинските библиотеки от общите разходи за култура. Би било пресилено да се твърди, че тази не особено значителна промяна на дяловете представлява неопровержимо доказателство за приоритетите на държавната политика в областта на културата последните години. Въпреки това, те са полезен ориентир за важността на отделните сегменти на разходите в общия бюджет за култура.

При разглеждането на финансирането на обществените библиотеки, следва да вземат предвид и няколко програми на Министерство на културата. През последните няколко

Институт за пазарна икономика

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

години⁵ най-голям е обемът на финансирането по програма „Подпомагане развитието на българската култура и изкуства, на българския книжен сектор, библиотеки и читалища”. Според последния доклад за разходите на министерството за изпълнението на бюджета за 2016 г., уточненият план по тази дейност е бил на стойност 4,6 милиона лева. Тя обаче включва много и различни дейности за подпомагане и финансиране на културни прояви, конкурси, книгоиздаване, поддръжка на регистри на читалища и библиотеки, а отчетите не включват разбивки по отделните пера.

Финансиране за обществените библиотеки има и по програмата „Българските библиотеки – съвременни центрове за четене и информираност“ на МК, по която през 2014 г. на обществените библиотеки са били отпуснати 282 хиляди лева, а през 2015 г. – 140 хиляди лева, разпределени между 216 библиотеки.

Последната информация за отпускането на *допълваща субсидия за читалищата* също е от 2014 г., тъй като според информацията на Министерство на културата през 2015 и 2016 г. допълваща целева субсидия не е била отпускана. Общият обем на целевата субсидия през 2014 г. е бил 3,9 милиона лева, 145 хиляди от които са били за попълване на библиотечните фондове (които съставляват приблизително ¼ от общия обем средства по направлението „художествено-творческа дейност и попълване на библиотечния фонд“), други 94 хиляди – за техническо осигуряване и софтуер, в това число библиотечен.

Таблицата по-долу обобщава средствата по основните програми на Министерство на културата, с необходимото уточнение че „Подпомагане на развитието на българската култура и изкуства, на българския книжен сектор, библиотеки и читалища“ включва средства, които не се отнасят пряко до библиотеките и/или читалищата. Като цяло, тези програми на МК, до които библиотеките имат достъп, са относително ограничени по мащаб, макар и да предоставят така нужните свободни средства за различните инициативи на библиотеките, които иначе не биха могли да бъдат финансирани.

Програма на МК	2014 г.	2015 г.	2016 г.
„Българските библиотеки – съвременни центрове за четене и информираност“	281 728 лева	139 897 лева	няма
„Подпомагане развитието на българската култура и изкуства, на българския книжен сектор, библиотеки и читалища”	3 585 400 лева	3 146 567 лева	4 571 619 лева
Допълваща субсидия за читалищата, попълване на библиотечни фондове	144 868 лева	няма	няма

Източник: Министерство на културата, данни дадени на ИПИ по ЗДОИ

⁵ Според получените от ИПИ по ЗДОИ данни от Министерство на културата.

5. Състояние на библиотечната мрежа

Последните изчерпателни статистически данни на НСИ, които описват цялата мрежа на обществените библиотеки (а не само тези с над 200 хиляди библиотечни единици, които НСИ наблюдава ежегодно), са от 2013 г. Те позволяват наблюдението както на разпределението на библиотечния фонд в страната, така и на читателите, посещенията и персонала в библиотеките.

След обособяването на данните само за обществените библиотеки по смисъла на Закона за обществените библиотеки (с други думи, без училищните, университетските и специализираните библиотеки), общият брой на читателите през 2013 г. е бил 657 хиляди, като най-много са те в област Пловдив – 57 хиляди, а най-малко – в област Видин (7 хиляди). Броят на читателите, отнесен към общото население на областите, е относително равномерен – варират между 8 и 15% от населението, с изключение на област София-столица, където читателите в обществените библиотеки са едва 3,7% от жителите. Това се дължи от една страна на струпването на специализирани, академични и училищни библиотеки в столицата, а от друга – на голямото ѝ население.



Източник:НСИ

Що се отнася до посещенията в обществените библиотеки, при тях също няма значителни отклонения – във всички области се падат средно по 10-15 посещения годишно на читател; най-много са те във Видин (19), но това е същевременно и областта

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

с най-малко читатели. Общо посещенията през 2013 г. са били 7,81 милиона, или по малко повече от едно за всеки от жителите на страната.

Фондът на обществените библиотеки възлиза на 51 милиона библиотечни единици, като при разпределението му по области има чувствителни разлики – докато в Ловеч се падат по 11 единици на глава от населението, то във Варна те са едва 4,1. Отнесени към броя читатели, разликите в разпределението на фонда се запазват, като най-много библиотечни единици на един читател има в София-столица (212), резултат от една страна на относително ниския дял на читателите в цялото население, а от друга – на обстоятелството, че в София са разположени най-големите библиотеки в страната, в това число и Националната. Набавените нови книги през 2013 г. са 0,8% от общия обем на библиотечния фонд.

Тъй като проучването на НСИ включва и данни за бюджетите на отделните видове библиотеки, възможно е да се направи и грубо сравнение на ефикасността на разходите им спрямо броя читатели, които ползват библиотечната услуга и реализираните посещения. През 2013 г. най-високи разходи на един читател има Националната библиотека – 225 лева на читател, което е очаквано, предвид че тя изпълнява редица други функции освен обслужването на читатели, сред които научно-изследователска дейност, национална библиография и други. Най-ниски относителни разходи имат читалищните и общинските библиотеки, съответно 58 и 55 лева на читател. Данните показват, че общинските библиотеки са относително най-ефикасни, поне що се отнася до този конкретен показател за ефикасност. По-значителни са разликите при отнасянето на разходите към посещенията – докато всяко едно посещение в общинските библиотеки „струва“ по 3 лева, то в читалищните „цената“ му вече е 5 лева. И по този показател най-ниска ефикасност има Националната библиотека – 8 лева на посещение. При регионалните библиотеки на всеки читател отговарят 99,6 лева разходи, а на всяко посещение – 6,7 лева. Въз основа на това наблюдение може да бъде направено заключение, че най-много се „изплаща“ (във вид на посещения и читатели) финансирането на общинските библиотеки, въпреки че читалищните се приближават до тях.

Алтернативен поглед към употребата на библиотечни услуги от населението като цяло дават и проучванията на Евробарометър за културните навици на населението на ЕС. Според последното допитване по темата, проведено през 2013 г., страната е на дъното на ЕС по посещения на обществени библиотеки, като това в годината преди проучването са направили едва 18% от българите. По-ниско се класират единствено Кипър (8%), Гърция (10%) и Люксембург (17%), а средното за ЕС ниво е 31%⁶. В рамките на страната, посещението на общински библиотеки е най-малко популярната културна дейност след посещението на балет или опера, което са направили 11%. От значение са и причините, поради които българите не посещават библиотеки – почти половината (48%) посочват,

⁶ Виж http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

че нямат интерес към тази дейност, а други 27% - че нямат време да посещават библиотеки. Едва 8% смятат, че библиотеките не предлагат изискваното от тях качество или предоставят прекалено ограничен избор, а 2% - че услугите са прекалено скъпи. Данните на Евробарометър сочат, че евентуално поскъпване на библиотечните услуги, съчетано с повишаване на атрактивността и качеството им най-вероятно няма да доведе до отказ на много от настоящите им потребители, но би могло да привлече други. Въпреки това, липсата на интерес към библиотечните услуги сочи към проблеми, в това число в областта на социалните нагласи и отношение, които далеч надхвърлят тези, свързани по един или друг начин с модела на финансиране.

Освен с ограничени възможности за обновяване и разширяване на фондовете си, мрежата на обществените библиотеки се характеризира и с относително ниски заплати. Въпреки че между 2012 и 2015 г. средната брутна месечна заплата в сектор „Дейност на библиотеки и архиви“⁷ се е увеличила със 17%, тя достига едва 589 лева месечно или с 289 лева под средната за страната. Освен това ръстът ѝ е и по-бавен от средния за страната (20% за същия период). Поради поверителност на данните, НСИ не съобщава нивата на средното заплащане в сектора в повечето области, но достъпните сочат относително близки стойности, между 447 лева месечно в София-област и 627 лева в София-столица, като не е изключено в някои области да са и по-ниски. Въпреки че заплатите не включват различните видове материално подпомагане, характерни за заетите в публично финансирани организации, много ниското заплащане няма как да не се нареди сред значителните проблеми на сектора. Ниските заплати от една страна водят до понижена мотивация на заетите да подобряват качеството на предлаганите от тях услуги, а от друга прави самата работа в сектора малко привлекателна за млади кадри.

6. Библиотечните финанси на микро ниво през погледа на библиотеките

Агрегираните данни рисуват доста обобщена картина, която често прикрива повече информация, отколкото разкрива. По тази причина, през лятото на 2017 г. фондация „Глобални библиотеки“ с помощта на агенция „Естат“ проведеха подробно анкетно проучване както сред обществените библиотеки, така и сред общинските администрации. Тази част ще разгледа резултатите, които касаят финансовото състояние и оценки от допитването до библиотеките, а следващата – от допитването сред общинските администрации. Тъй като данните, събрани в рамките на допитването, се отнасят до последните 3 години (2014-2016 г.), то те до голяма степен допълват горната информация на макро ниво и направените до момента изводи.

Допитването до голяма степен потвърждава изведената от разглеждането на законодателната рамка голяма зависимост на библиотечните финанси от субсидиите от

⁷ С необходимото уточнение, че данните не са напълно представителни за цялата мрежа на обществените библиотеки, тъй като обхващат само библио

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

държавния бюджет. През 2016 г., 92% от приходите на регионалните библиотеки са идвали от държавния бюджет, други 2,4% - от общинските, а 2,6% - от различни проекти. За сметка на това дялът на абонаментите (читателски карти, описани в анкетата като абонаменти) е едва 1,6%, а на всички други източници на приходи (дарения, наем, специални услуги и други) – под процент. През последните три години структурата на приходите се изменя незначително, най-вече в баланса между приходите от държавния бюджет и тези от проекти.

Приходите на общинските библиотеки идват почти изключително от бюджета на общините, в които са разположени – през 2016 г. общините са предоставили 88% от средствата на градските библиотеки. На второ място се нареждат приходите от абонаменти с 10% дял. През трите разглеждани години балансът се изменя в полза на по-висок дял на абонаментите (техният дял е бил 2% през 2014 г.), но останалите компоненти на бюджета са без особено значение.

При анализа на бюджетите на читалищните библиотеки, допитването също се сблъсква с невъзможността да ограничи финансите им от тези на читалищата и по тази причина представя структурата на приходите на читалищата като цяло. Няма особени разлики с тези на останалите видове библиотеки – през 2016 г. 73% от приходите на читалищата идват от държавния бюджет, 10% - от общинските бюджети, 7% - от наеми. Самодейността, проектите, даренията, абонаментите и специалните услуги отговарят за много малка част от общия обем на бюджетите на читалищата. Тук се наблюдават най-значителните изменения от година на година – през 2015 г. например приходите от проекти са формирали цели 23% от всички читалищни бюджети, най-вероятно във връзка с кампаниите за разпределяне на европейски средства в областта на културата. Допитванията до читалищата обаче дават само приблизителна идея за финансирането на техните библиотеки, независимо че то обхваща представителна извадка от тях (799 от около общо 3000). Причината е липсата на вътрешна отчетност за разпределението на средствата в рамките на читалището, които да позволяват идентифициране на конкретните разходи за библиотеките по отделните пера.

В реално изражение, приходите на регионалните библиотеки общо възлизат на средно 450 хиляди лева годишно през 2016 г., като са нараснали от 360 хиляди през 2014 г. Приходите на общинските библиотеки са средно 84 хиляди лева, спрямо 77 хиляди преди. Средните приходи на читалищата са около 27 хиляди лева годишно, нараснали от 19 хиляди през 2014 г.

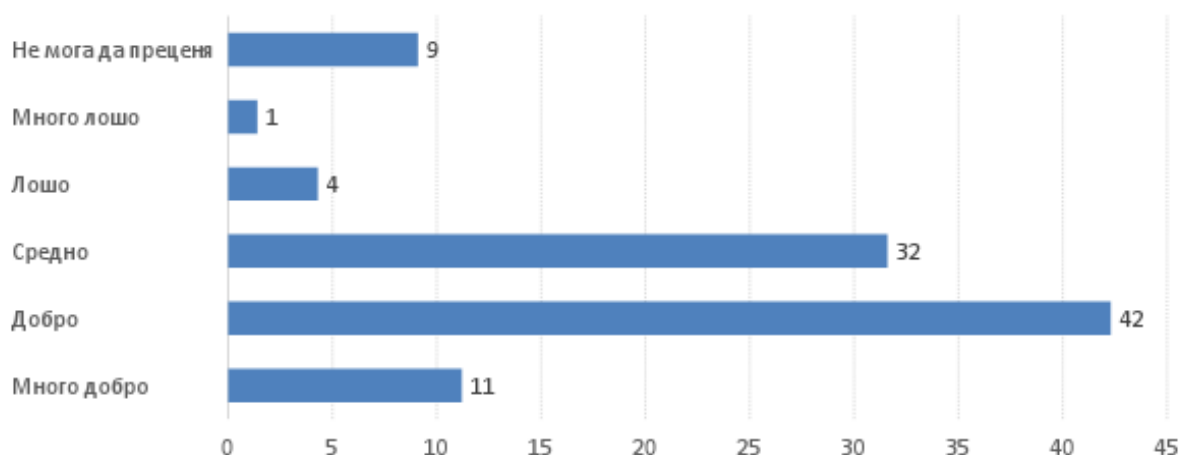
Структурата на разходите и в трите категории библиотеки, станали обект на допитването, е доста сходна – основна част от тях съставляват разходите за персонал, като в различните години разходите за персонал са около 3,5-4 пъти повече от текущите разходи. Основната част от разходите за персонал отива за заплати и осигуровки, а от текущите разходи – за ток, вода, отопление и за обновяване на библиотечния фонд.

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

Индикатор за финансовото състояние на библиотеките е и делът на библиотечния фонд в общите им разходи, тъй като книгите и периодичните издания са основната услуга, която те предоставят на читателите си. В периода, който покрива анкетата, регионалните библиотеки разходват между 20 и 25% от текущите си разходи за обновяване на фонда си, общинските – между 20 и 28%, а читалищните – едва между 4 и 7%. С други думи, в регионалните и общинските библиотеки може да бъде осигурен достъп поне до известна част от новите на пазара издания, докато това е трудно постижимо в читалищата. Последното от своя страна е още един аргумент за необходимостта от отделяне на бюджетите на читалищните библиотеки от този на читалищата, което да им позволи по-голямо съсредоточаване върху подобряването на фонда си и библиотечната дейност като цяло.

Тъй като съвременните библиотеки нямат само функцията да съхраняват и отдават книги, но и да осигуряват достъп до Интернет там, където той не е широко разпространен, от голямо значение е и възможността те да бъдат обезпечени технически. По тази причина разбивката на разходите включва отделно достъпът до Интернет и разходите за осигуряване на ИКТ. През 2014/15 покупката и поддръжката на ИКТ е формирала средно между 10 и 15% от бюджетите на регионалните библиотеки, докато през 2016 г. този дял е 5%. Може да се заключи, че към 2016 г. те вече са извършили основните покупки на нова техника и съответно разходите отиват предимно за поддръжка. Доста по-различно е обаче положението при общинските и читалищните библиотеки, като там разходите за поддръжка и покупка на ИКТ формират средно 2-5% от разходите през целия период. Трудно би могло да се допусне, че всички вече са успели да се обезпечат технически и съответно правят разходи най-вече за поддръжка. По тази причина данните по-скоро подсказват, че осигуряването на техническо оборудване не е приоритет за тях. Достъпът до Интернет, от своя страна, формира също между 2 и 5% от разходите на всички библиотеки, като по-голям дял има той при читалищните.

Оценка на управлението на средствата в обществените библиотеки (% от общините)



Източник: Естат, Глобални библиотеки

От особена важност за анализа на модела са оценките на финансовото състояние и бюджетирането, които дават представителите на библиотечната мрежа. Почти всички регионални библиотеки оценяват финансовото си състояние като добро. Същото важи и за повече от половината общински библиотеки. При читалищата (и съответно техните библиотеки) разпределението е поравно между тези, които оценяват състоянието си като „добро” и тези, които го квалифицират като „лошо”, а крайните оценки – „много добро” и „много лошо” съответно са дадени от 2,6% и 13,5% от читалищата.

Допитването включва и въпрос, който касае зависимостта на библиотеките от държавното финансиране. Регионалните и общинските библиотеки посочват почти единодушно, че са много зависими от държавния бюджет. На същото мнение са четири пети от читалищата. Същевременно според 60% от регионалните и общинските библиотеки зависимостта от държавния бюджет има положително влияние, а според 20% - отрицателно. При читалищата отново има по-нюансирани мнения, но като по-скоро негативна определят тази си зависимост 37%, а като по-скоро позитивна – 33%.

Горният резултат контрастира с идентифицираните от библиотеките проблеми в бюджетирането, тъй като там на първо място при регионалните и общинските библиотеки (35,7%) е посочена липсата на финансова самостоятелност, а чак на второ – недостатъчността на средствата (14,3%). Сред мерките, които излизат на преден план като предпочитани за подобряване на финансовото състояние, са участията в проекти (46,4%), привличането на повече спонсорство и дарения (39,3%), както и увеличаването на собствените приходи (21,4%) при регионалните и общинските библиотеки. Спонсорството и даренията (18,1%) и участията в проекти (13%) пък се извеждат на челните места при читалищата.

7. Библиотечните финанси на микро ниво през погледа на общините

Втората част от допитването, възложено от фондация „Глобални библиотеки“ на „Естат“, касае общинските администрации и техните виждания по отношение на състоянието на обществените библиотеки на тяхна територия⁸. Въпросите към общините са доста по-малко и по-обща от тези, задавани на библиотеки, като основно касаят оценките на финансовото им състояние. В отговорите си общинските администрации са по-скоро умерени, като 46% определят състоянието на библиотеките на територията си като „средно“, 21% - като „добро“, а 17% - като „лошо“; крайните мнения на практика липсват. Притеснително е, че 9% не могат да дадат мнение за финансовото състояние на библиотеките си, което говори или за непознаване на особеностите и състоянието на едно от направленията на общинска политика, или за липса на интерес към нея. Същевременно, мнозинството (42%) посочват, че библиотеките управляват добре средствата си, а крайно отрицателни мнения почти липсват и тук.



Източник: Естат, Глобални библиотеки

Още по-голямо мнозинство (73%) твърдят, че библиотеките на територията им управляват средствата си в унисон с поставените приоритети и стратегически цели, което повтаря положителната оценка на общинските администрации. Въпреки това, 63% подкрепят повишаването на финансовата независимост на библиотеките, което има две потенциални обяснения – възможно е общините да се доверяват повече на управлението на библиотеките, отколкото на себе си в провеждането на политики в областта или да предпочитат да не се натоварват пряко с управлението им. Повечето общини обаче интерпретират повишаването на финансовата независимост най-вече като завишаване на държавните субсидии или собствените приходи на библиотеките, а не, например, като отделяне на читалищните библиотеки от бюджетите на читалищата. Като основен

⁸С необходимата уговорка, че на допитването са отговорили 150 общини и по тази причина то не претендира за изчерпателност и представителност.

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

подход за повишаване на приходите на библиотеките общините виждат и развиването на повече приходоносни дейности и сближаването с бизнеса.

Отговорите на общинските администрации разкриват и една притеснителна тенденция – на почти всички въпроси приблизително една десета от тях отговарят, че не са запознати или не могат да изразят мнение по тях. Непознаването на материята личи най-ясно при въпроса за начините за повишаване на финансовата независимост на библиотеките, където 47% от общините не предлагат решения, както и при по-общия въпрос за подобряването на финансовото им управление, на който отговор не дават 71%. С други думи, може с известна доза сигурност да се твърди, че общинските администрации не са достатъчно запознати с особеностите, не разполагат с достатъчно информация и провеждането на политики и реформи в сферата на библиотечното дело далеч не е техен приоритет.

Последното важно наблюдение, което излиза на преден план от допитването до общините, е че повечето библиотеки в лошо финансово състояние са разположени в много малки и бедни общини. Това насочва към възможен подход за реформа на системата, особено ако тези библиотеки са и сред по-рядко посещаваните, тъй като реструктурирането и окрупняването им може да бъде стъпка към по-рационално разходване на средствата в системата.

8. Международен опит

Въпреки че част от възможните подходи за реформиране на системата на финансиране на библиотеките личат от изброените по-горе проблеми на системата, обръщането към международния опит винаги е подходящ източник ако не на конкретни решения, то на вдъхновение за политики, които могат да бъдат адаптирани към местната среда.

Често сочен пример за добре работещи и полезни на обществото библиотечни системи са тези на скандинавските страни и по тази причина те са подходяща отправна точка. Кан-Кристенсен (2012) представя и сравнява датската и шведската системи през теоретичната призма на новия публичен мениджмънт, която поставя акцент върху прилагането на пазарни принципи при предоставянето на публични услуги. Най-общо, тя описва реструктурирането на библиотеките в двете страни като ориентирани към повишаването на конкуренцията между отделните библиотеки, по-широко застъпване на принципните на проектно финансиране и въвеждане на обективни методи за измерване на това как библиотеките посрещат културните нужди на обществото.

Прилаганите в двете скандинавски страни подходи са по много признаци противоположни на тези в България, тъй като сред основните принципи на първите е неравното разпределение на средствата и поставянето на отделните библиотеки в конкуренция за ограничен ресурс. Прави се и разлика между отделните източници на финансиране – болшинството от финансирането на ежедневните дейности на библиотеките идва от общинските бюджети, а повечето средства за развитие на нови

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

проекти и дейности – от държавния бюджет. И в Швеция, и в Дания разпределението на средствата е отговорност не на министерство на културата, а на специализирана агенция. Последната се занимава и с поставянето на по-широките направления на библиотечна политика, в рамките на които отделните библиотеки разработват собствени проекти.

Трябва да се отбележи също така, че независимо че и Дания, и Швеция са с население, сравнимо по размер с това на България, при това далеч по-малко концентрирано в големите градове, броят на общественото финансираните библиотеки в тях са в пъти по-малък брой – в Дания например те са 450⁹. По-малкият брой библиотеки безспорно улеснява провеждането на политики и идентифицирането на проблеми в системата, както и по-добър контрол върху похарчените средства. От друга страна, потенциалните проблеми с достъпността се разрешават с мобилни библиотеки и виртуални предложения.

Интересен е и моделът, прилаган във Финландия¹⁰. Основният принцип там е, че достъпът до библиотечния фонд и заемането на книги трябва да е безплатно за всички. Съответно финансирането на обществените библиотеки зависи от броя хора, които живеят в отделните общини и потенциално могат да ползват библиотечни услуги. Подобно на гореописаните модели, част от финансирането се разпределя въз основа на проекти, които предлагат подобряване на съществуващите или изцяло нови библиотечни услуги.

9. Възможности за реформиране на модела на финансиране на обществените библиотеки

Идентифицираните проблеми на системата на финансиране на мрежата на обществените библиотеки позволяват дефинирането на няколко политики, които биха позволили от една страна постигането на по-рационално разпределение на ограниченото бюджетно финансиране, а от друга – предоставянето на по-качествена и атрактивна библиотечна услуга.

1) Обвързване на финансирането на обществените библиотеки със стандарта за библиотечно обслужване. През 2015 г. беше въведен стандарт за библиотечно обслужване¹¹. От една страна стандартът регламентира минималните изисквания за създаването на обществена библиотека, разширяването на фонда ѝ, техническото ѝ обезпечение и условията на предоставяне на библиотечни услуги. От друга той поставя критерии за оценка на дейността ѝ. Заложените в стандарта изисквания са подходяща отправна точка за финансиране на библиотеките въз основа на постиганите от тях резултати, тъй като повечето от описаните критерии се основават на потреблението на

⁹ Без да се смятат училищните, специалните и университетските библиотеки.

¹⁰ Виж http://www.libraries.fi/policy?language_content_entity=en

¹¹ Виж http://www.mc.government.bg/images/Site/Standart_biblio.pdf

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

библиотечни услуги. Тези критерии могат директно да заместят настоящия модел на финансиране на субсидирани бройки, който е доста по-отдалечен от реалните резултати от дейността на библиотеките.

Те включват достъпа до библиотечни ресурси на населението, което обслужва библиотеката, броят посещения, организирането на събития и обучения, заемането на книги, обръщаемостта и читаемостта на фонда, оценките на читателите, участието в проекти и дейността на библиотечния персонал. Тъй като липсва достъпна информация дали Министерството на културата е извършвало оценка на тези индикатори от приемането на стандарта насам, на този етап не е известно кои библиотеки постигат по-добри резултати. Въпреки това, по-тясното обвързване с постиганите от библиотеките резултати ще отговори в много по-голяма степен на ангажимента за предоставяне на качествена и достъпна библиотечна услуга, отколкото настоящият модел на финансиране на субсидирани бройки.

Обвързването на финансирането с дейността и постигнатите резултати освен това ще създаде стимули за библиотечното ръководство и персонал да предоставят повече и по-качествени услуги. Тук следва да отбележим, че тази мярка води не до създаване на реална конкуренция между отделните библиотеки, най-вече заради географското им разположение, а по-скоро до „изкуствена“ конкуренция за по-голям дял от публичното финансиране. Както стана ясно в прегледа на състоянието на системата по-горе, целта на библиотеките при изпълняването на заложените в стандарта изисквания следва да е по-скоро създаването на интерес и привличането на голямото мнозинство, което не ползва библиотечни услуги, отколкото да създава конкуренция помежду им за съществуващите потребители.

Не е необходимо промяната на модела на финансиране да се извърши рязко и еднократно. До по-малко сътресения в системата ще доведе реформа в няколко стъпки, при които и двата подхода за определяне на държавната субсидия участват с различен дял в определянето на финансирането. Ако новият подход създава правилните стимули и показва по-добри резултати, той постепенно може да замени напълно субсидираната численост.

2) Оптимизация на библиотечната мрежа. Понастоящем разпределението на библиотеките в страната е далеч от равномерно от гледна точка на разпределението на населението, а значителни средства отиват както за поддържане на персонал, така и за текущи разходи на места, където библиотечните услуги не се ползват достатъчно, за да може да бъде оправдано финансирането им от държавния бюджет. По тази причина (за предпочитане, след отделянето на бюджетите от читалищните библиотеки от читалищата, виж предложение 3 по-долу), следва да се изготви оценка на дейността на отделните библиотеки и да се пристъпи към окрупняването и рационализирането на мрежата. По този начин няма да се разходват бюджетни ресурси там, където търсенето на библиотечни услуги е много ниско, а предлаганите услуги не отговарят на заложения стандарт за библиотечно обслужване.

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

Окрупняването и оптимизацията на библиотечната мрежа е необходима предпоставка за провеждането на последващи политики в областта, тъй като освободените бюджетни ресурси ще могат да бъдат насочени към библиотеките, които постигат по-добри резултати. Изпълнението ѝ може да премине през изготвянето на национална карта на обществените библиотеки, която цели равномерно разпределение на обществените библиотеки по територията на страната, така че да се гарантира относително равен достъп до библиотечни услуги за българските граждани.

3) Разделяне на бюджетите на читалищните библиотеки от тези на читалищата. Както посочихме по-горе, включването на бюджетите на читалищните библиотеки в тези на читалищата ги обвързва с многото различни дейности, извършвани от малките културни институти, и вследствие на това се създават както множество възможности за оцветяване на финансирането на библиотеките, така и де факто информационно затъмнение за тяхното реално финансово състояние. Отделно, читалищните библиотеки, които формират много голяма част от библиотечната мрежа като цяло, понастоящем са ограничени във възможностите си за вземане на решения вследствие на обвързването си с ръководството на читалищата, което може да има много различни разходни приоритети от тези на библиотеките си (а и от тези на общността, от която са част).

Отделянето на читалищните библиотеки ще е от полза и за двете страни. Въпреки че ще загубят част от средствата си, ръководството на читалищата ще се освободи от необходимостта да управлява структура, която не е пряко свързана с останалата му дейност. От своя страна, библиотеките ще получат възможност да управляват собствените си бюджети и съответно да приоритизират различни дейности. Разделянето на бюджетите ще позволи и получаването на по-подробна и прецизна информация на реалното състояние на голяма част от библиотечната мрежа, което понастоящем разчита на приближения и допускания въз основа на общите финанси на читалищата. Това би позволило както анализа, така и формулирането на по-конкретни политики, по-близки до нуждите на конкретните библиотеки.

Самото отделяне може да стане или като читалищните библиотеки се обособят в отделни юридически лица със собствено финансиране, или като се вмени задължение на читалищата да поддържат отделна счетоводна отчетност за библиотеките в тях. Т.е. пътищата са или само счетоводно и финансово разделяне, или цялостно юридическо обособяване.

4) Увеличаване на независимостта на вземане на решения на библиотечното ръководство. По-горе споменахме необходимостта от отделяне на бюджетите на читалищните библиотеки от тези на читалищата. За да се позволи на библиотеките да предоставят гъвкави и адаптивни политики обаче е необходимо премахването на още някои пречки пред независимото им вземане на решения. Такива са например определянето на размера на библиотечните такси от общинските съвети, както и залагането на размера на таксите за специализирани библиотечни услуги в решение на Министерски съвет. Настоящият механизъм поставя тези ключови инструменти за

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

влияние върху приходите на библиотеките в структури, които имат относително малко познания и информация за спецификите на тяхната дейност, както и за конкретните условия по места.

Оптималният контрол на приходите на библиотеките би могъл да бъде постигнат чрез прехвърлянето на тези решения на библиотечната администрация, която познава по-добре както потребителите на услугата си и техните възможности (така че да не се нарушава принципът на общодостъпност), така и конкретните си потребности в рамките на отделните финансови години. Би могъл да се почерпи опит от регулирането на местните данъци и такси, за които централната власт заложи горни и долни граници, в рамките на които местните власти определят конкретните размери.

5) Увеличаване на собствените приходи на библиотеките. Независимо от ангажиментите на държавата към провеждането на политики в сферата на културата, няма изгледи в близко бъдеще възможностите ѝ да финансира библиотечната мрежа да се увеличат значително. По тази причина, библиотечните администрации следва да потърсят подходящи за конкретните им условия подходи към увеличаване на собствените приходи и създаването на партньорства. В зависимост от потребителите им и техните нужди, библиотеките могат да се ориентират към промяна на таксите за ползване на различни услуги, предоставяне на нови услуги, свързани с основната им дейност, търсене на дарителство или сближаване с местния бизнес, включително и с местни издателства, които да им съдействат за обновяването на книжния фонд. Доколкото не съществува еднозначен модел, който да действа еднакво добре за всички библиотеки, няма и как да се посочи еднозначна формула, при която да се гарантира увеличаване на приходите при всички библиотеки с един и същи комплект мерки. Обратно, на отделните библиотечни администрации следва да бъде оставена максимално голяма свобода на действие да избират решения, подходящи за конкретните им условия.

6) По-широко застъпване на финансиране чрез проекти. В унисон с описания по-горе опит на скандинавските държави, подходяща мярка би било въвеждането на дял от публичното финансиране на библиотеките въз основа не на изпълнението на традиционните им дейности, а на развитието на нови концепции и идеи, които в бъдеще могат да станат част от стандартната библиотечна практика. Целта на тази мярка е най-вече стимулирането на подобряването и модернизиранието на системата въз основа на идеи, генерирани в рамките на самата нея, а не чрез централизирано взети решения. Проектният модел на финансиране е демонстрирал и в миналото възможностите си за подобряване на финансовото състояние и дейността на библиотеките, и въвеждането му при публичното финансиране би открил и стимулирал библиотеките, които действат в посока подобряване на цялостната библиотечна услуга в страната. Влиянието на проектното финансиране личи добре при динамиката на финансирането на библиотеките, взели участие в цитираното по-горе допитване, като в отделни години приходите от проекти съставляват до 20% от бюджетите им. По-активното участие в

Финансиране на обществените библиотеки – текущо състояние и възможности за развитие

проекти в бъдеще в този смисъл би могло значително да подобри сегашното им финансово състояние.

7) Фискална децентрализация. Тази мярка се добавя по-скоро за пълнота, тъй като би могла да бъде единствено част от по-широка децентрализация на бюджетните приходи и разходи в страната. В средносрочен план обаче, далеч не изглежда невъзможно решенията за формиране и разпределение на бюджетите за култура да се вземат на местно – общинско – равнище, без значителна намеса от страна на отдалечената от местната проблематика и особености централна власт.

10. Заключение

Прегледът на законодателната база и реалностите на финансирането на библиотечната мрежа ясно откроява ключовите му проблеми – зависимостта на читалищните библиотеки от читалищата, в които са разположени, недостатъчната информация за състоянието на мрежата, липсата на интерес и последователни политики за нея. Откритите решения и реформи включват отделяне и повишаване на свободата на вземане на решения, увеличаване на собствените приходи на библиотеките, финансиране въз основа на постигнатите резултати и засилване на проектния принцип.

Предложените решения вървят ръка за ръка със значителна промяна на организацията на мрежата на обществените библиотеки и начина, по който те работят. Те изискват и промяна на управленските практики на библиотеките и ориентиране към предоставяне на качествени библиотечни услуги, свързани по-тясно с нуждите на потребителите им. Много е вероятно част от съществуващите библиотеки да не успеят да се адаптират към по-конкурентен принцип на определяне на финансирането си, особено първоначално, и съответно да бъдат изправени пред свиване на бюджетите си за сметка на по-адаптивните и конкурентните.

Независимо от това, изложените по-горе мерки са необходима стъпка към повишаването на ефективността и ефикасността на бюджетното финансиране на библиотечната мрежа. Те ще способстват за по-самостоятелната и качествената им дейност в бъдеще, намаляването на влиянието на политически и административни решения върху дейността им и съответно ще доведат до по-голямата им финансова издържливост в дългосрочен план.

Използвана литература

Грашкина-Минчева, В., Дончева, А. и Димчев, А. (2009), *Стандарти за обслужване в обществените библиотеки. Насоки за развитие на обществената библиотека : Ръководство за библиотечни мениджъри*. София, Унив.изд. „Св.Климент Охридски“

Димчев, А. (2012) *Държавата и нейната подкрепа за културата и библиотечно-информационния сектор. Случва ли се нещо с нормативната уредба и произтичащите от нея политики за обществените библиотеки в България?* Год. СУ Св. Климент Охридски, Филос. фак., Кн. Библ.-информ. науки, Т. 4. с. 5-45.

Закон за обществените библиотеки, в сила от 2.08.2013 г.

Закон за народните читалища, в сила от 10.12.2010 г.

Международна федерация на библиотечните асоциации и институции (ИФЛА) (2011) *Насоки на ИФЛА за обществената библиотека*, Редактори: Кристи Кунц и Барбара Губин, издание на български език София, 2011, Българска библиотечно-информационна асоциация

Одитен доклад № 0300101716 за одит на изпълнението на дейността на Националната библиотека „Св. Св. Кирил и Методий“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2016 г., Сметна палата, 09/2017

Списък на читалищата, получаващи завишаване на субсидираната численост за 2017 г. по линия на държавния бюджет, Министерство на културата

Указания за дейността за комисииите, извършващи разпределение на годишната държавна субсидия за читалищата по чл. 23 от Закона за народните читалища, Министерство на културата

Харизанова, О. (2015) *Някои аспекти на организационната култура в българските регионални библиотеки*, Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Философски факултет, Книга Библиотечно-информационни науки том 7

Allen, F. R., & Dickie, M. (2007). *Toward a formula-based model for academic library funding: Statistical significance and implications of a model based upon institutional characteristics*. *College & Research Libraries*, 68(2), 170-182.

Childers, T., & Krevitt, B. (1972). *Municipal funding of library services*. *American Libraries*, 3(1), 53-57.

Holt, G. E. (2005). *Getting beyond the pain: understanding and dealing with declining library funding*. *The Bottom Line*, 18(4), 185-190.

Kann-Christensen, N. (2012). *National strategies for public library development—comparing Danish and Swedish models for project funding*. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 14(01-02), 33-50.