

ИНДЕКС НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО 2008–2010

ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО
В БЪЛГАРИЯ:
ГРАЖДАНСКА АКТИВНОСТ
БЕЗ УЧАСТИЕ

Докладът в рамките на „Индекс на гражданското общество“ (ИГО) на CIVICUS е разработен от екип на Програма „Европейски политики и гражданско участие“ на Институт „Отворено общество“ – София в сътрудничество с изследователския екип на CIVICUS.

Изказаните становища и мнения в настоящия доклад са отговорност на водещия автор и не отразяват непременно мненията и политиката на Институт „Отворено общество“ – София.

Водещ автор и национален координатор на ИГО за България

Десислава Христова Кужидловски

Рецензент на доклада

Славей Христова

Екип на ИОО–София и съавтори

Елица Маркова
Диана Андреева
Боряна Климентова
Цветомира Данова
Кристиян Христов
Здравка Димитрова
Диана Велчева
Цветелина Стоянова
Десислава Симеонова
Ганчо Русев
Елена Лилова

Директор на програма „Европейски политики и гражданско участие“ и консултант по ИГО

Ася Кавръкова

Екип на социологическото звено към ИОО–София „Open Data“

д-р Алексей Пампоров
Светлана Аврамова
Драгомира Белчева
Петя Брайнова

Екип на CIVICUS

Трейси Андерсън
Ейми Бартлет
Андрю Фърмин
Маурийн Донахи
Марк Новотни
Нермин Уали
Билал Зеб



ИНДЕКС НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО 2008–2010

ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО
В БЪЛГАРИЯ:
ГРАЖДАНСКА АКТИВНОСТ
БЕЗ УЧАСТИЕ

София • 2011

Адрес:

Институт „Отворено общество“ – София
ПРООН България

1000 София, ул. „Солунска“ № 56

Тел.: (+359 2) 930 66 19; Факс: (+359 2) 951 63 48

E-mail: info@osi.bg, dchristova@osi.bg

www.osi.bg

© 2011 Институт „Отворено общество“ – София

ISBN 978-954-2933-02-1

ПРЕДГОВОР

Институт „Отворено общество“ – София (ИОО) притежава богат опит в изграждането на гражданска инфраструктура и в укрепването на гражданското участие при формирането на политики в страната. Индексът на гражданското общество предоставя чудесна възможност да се развива и задълбочава наличното експертно знание в ИОО–София. Проектът бе реализиран в сътрудничество с ПРООН България, Сдружение „Болкан Асист“ и членовете на Консултативния екип на проекта, които дадоха ценни насоки за разработването му.

С присъединяването на България към ЕС през 2007 г. се наблюдават значителни промени в гражданския сектор – както в средата, в която функционира, така и във възможностите за оказване на влияние от страна на организираната част на гражданското общество в лицето на гражданските организации и на „неорганизираната“, представена от неформални граждански движения. ИГО осигурява изходна точка за идентифициране и анализ на тези промени.

Изпълнението на ИГО е само по себе си предизвикателство, но също и възможност за изследване на състоянието на гражданското общество в България в дълбочина и важна стъпка в идентифицирането на неговите силни и слаби страни. Докладът очертава главните насоки и тенденции в сектора и дава основни препоръки, които имат за цел да подобрят ролята на гражданското общество като актьор с потенциал да упражнява важно обществено влияние.

ИГО е инструмент, който съчетава подхода за оценка на потребностите с анализ и предприемане на действия, чиято цел е да допринесат за развитието на гражданското общество в световен мащаб. Докладът за България „Гражданска активност без участие“ представлява отправна точка за инициране на широк дебат за ролята на гражданското общество повече от 20 години след падането на комунизма и 3 години след присъединяването към ЕС. Новият контекст предполага и нови отговорности на гражданските организации. Ограничените възможности на ЕС да оказва влияние върху процесите на консолидация на демокрацията и завършване на важни реформи в сферата на социалната политика, здравеопазването и образованието изискват по-голяма ангажираност на гражданското общество в обществените процеси и формирането на политики. Това означава и засилване на ролята на гражданските организации като наблюдатели, доставчици на услуги и говорители на гражданите.

Този доклад е част от международно проучване, което се провежда в повече от 40 страни и има за задача да адресира основните предизвикателства в развитието на гражданското общество в България. ИОО–София смята това начинание за важна стъпка в инициране на план за действие на гражданските организации и консолидиране на техния потенциал за по-сериозно обществено и политическо влияние.

БЛАГОДАРНОСТИ

Екипът на ИОО–София, който реализира този проект, би искал да благодари на експертите на CIVICUS за тяхната подкрепа и партньорство при изпълнението на отделните дейности и по-специално на Треиси Андерсън, Аднрю Фърмин и Марк Новотни.

Екипът на Програма „Европейски политики и гражданско участие“ на ИОО–София високо оценява подкрепата на колегите от Сдружение „Болкан Асист“, които споделиха ценни съвети и опит от предходната фаза на изпълнение на ИГО.

Специални благодарности и на ПРООН България – на Мария Златарева и Мая Няголова, за тяхното доверие в нас и за финансовата и експертната им подкрепа.

Този доклад не би бил възможен без приноса и експертните съвети на членовете на Консултативния съвет (Приложение 2). Те подкрепиха реализирането на проекта от самото му начало.

Екипът на ИГО би искал и лично да благодари за подкрепата и партньорството, предоставените данни и практическите насоки по време на реализиране на проекта на Красимира Величкова (Български дарителски форум), Любен Панов (БЦНП), доц. Петя Кабакчиева (СУ „Св. Климент Охридски“) и Славей Христова (Сдружение „Болкан Асист“). Важна подкрепа получихме и от членовете на екипа, реализирал „Европейско изследване на ценностите 2008“, които предоставиха за целите на „Индекса на гражданското общество“ своите едномерни разпределения.

Също така бихме искали да благодарим на хората, които допринесоха за анализа на отделните измерения, на всички партньорски организации и експерти, които взеха участие в регионалните дискусии и публичните събития, за предоставената информация за разработването на илюстрационните случаи (казуси), за проявената активност и интерес към нашата работа и подкрепа на усилията ни за позитивно развитие на гражданското общество.

Огромна благодарност дължим и на всички респонденти, организации и експерти, които отделиха от времето си, за да отговорят на въпросите, поставени в представителното, организационното и експертното проучване, които оформят картината на гражданското общество в България.

Ася Кавръкова

Програмен директор

Десислава Христова Кужидловски

*Програмен координатор и национален координатор
на ИГО за България*

**Програма „Европейски политики и гражданско участие“
Институт „Отворено общество“ – София**

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР	5
БЛАГОДАРНОСТИ	7
СПИСЪК С ТАБЛИЦИ И ФИГУРИ	11
СПИСЪК СЪС СЪКРАЩЕНИЯ	13
РЕЗЮМЕ	15
I. „ИНДЕКС НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО“: ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ	18
1. Обща информация за проекта	18
2. Подход на проекта	20
3. Осъществяване на индекс на гражданското общество	22
4. Ограничения на изследването	24
II. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ	25
1. Разбиране за гражданско общество в България	25
2. История на гражданското общество в България	25
3. Състояние на гражданското общество в България	27
III. АНАЛИЗ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ	30
1. Гражданско участие	30
1.1. Ниво на обществената активност	33
1.2. Обхват на обществената активност	34
1.3. Многообразие на обществената активност	35
1.4. Ниво на политическата активност	36
1.5. Обхват на политическата активност	37
1.6. Многообразие на политическата активност	37
Заключение	38
2. Ниво на организация на гражданското общество	40
2.1. Вътрешно управление	41
2.2. Инфраструктура	43
2.3. Вътрешна комуникация	44
2.4. Човешки ресурси	45

2.5. Финансови и технологични ресурси	46
2.6. Международни връзки	48
Заключение	48
3. Ценности на гражданското общество	49
3.1. Демократичност и демократично вземане на решения	50
3.2. Трудови разпоредби	50
3.3. Кодекс за поведение и прозрачност	51
3.4. Екологични стандарти	53
3.5. Възприемане на ценностите в гражданското общество като цяло	53
Заключение	55
4. Възможности за влияние	55
4.1 и 4.4. Способност на гражданското общество да отговори на обществените очаквания (вътрешен и външен поглед)	57
4.2 и 4.5. Обществено влияние (вътрешен и външен поглед)	58
4.3 и 4.6. Влияние върху формирането и осъществяването на политики (вътрешен и външен поглед)	60
4.7. Влияние на гражданското общество върху обществените нагласи	61
Заключение	64
5. Контекст на развитие	65
5.1. Социално-икономически контекст	66
5.2. Социалнополитически контекст	68
5.3 Социално-културен контекст	69
Заключение	70
IV. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И ЧЛЕНСТВОТО НА БЪЛГАРИЯ В ЕС: ОЧАКВАНИЯ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА	72
V. СИЛНИ И СЛАБИ СТРАНИ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ	77
1. Силни страни на гражданското общество в България	77
2. Слаби страни на гражданското общество в България	78
VI. ПРЕПОРЪКИ	79
VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	81
ПРИЛОЖЕНИЯ	83
Приложение 1. Количествени изследвания и набиране на данни	83
Приложение 2. Членове на Консултативния съвет	85
Приложение 3. Илюстриращи случаи	86
Приложение 4. Матрица с индикатори за оценка	88
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	92

СПИСЪК С ТАБЛИЦИ И ФИГУРИ

Таблица I.1.1. Списък на държавите, осъществяващи ИГО през периода 2008–2009 г.	19
Таблица III.1.1. Участие в организации в сферата на обществената активност	34
Таблица III.5.1. Социално-икономически контекст	66
Таблица III.5.2. Корупционен индекс на „Прозрачност без граници“	68
Таблица III.5.3. Социалнополитически контекст	68
Таблица IV.1. Посочени нередности в управлението на фондовете на ЕС	73
Таблица А 1.1. Профил на респондентите в представителното проучване	83
Таблица А 1.2. Профил на организациите респонденти	84
Таблица А 1.3. Профил на респондентите от експертното проучване	85
Фиг. 1. Диамант на гражданското общество за България	15
Фиг. I.2.1. Диамант на индекса на гражданското общество	21
Фиг. I.3.1. Формиране на ИГО	22
Фиг. III.1.1. Гражданско участие	30
Фиг. III.1.2. Легитимният глас на гражданското общество	32
Фиг. III.1.3. Ниво на обществената активност	33
Фиг. III.1.4. Обхват на обществената активност	35
Фиг. III.1.5. Представителство в организациите на гражданското общество по социални групи	36
Фиг. III.1.6. Ниво на политическата активност	36
Фиг. III.1.7. Обхват на политическата активност	37
Фиг. III.1.8. Лична мотивация за участие	38
Фиг. III.1.9. Какви действия ще предприемете, ако сте засегнати от някоя институция?	39
Фиг. III.2.1. Ниво на организация на гражданското общество	40
Фиг. III.2.2. Вътрешна комуникация	44
Фиг. III.2.3. Финансови и технологични ресурси	46

Фиг. III.3.1. Ценности на гражданското общество	49
Фиг. III.3.2. Трудови разпоредби	51
Фиг. III.3.3. Кодекс за поведение и прозрачност	51
Фиг. III.3.4. Възприятие на ценностите в гражданското общество като цяло	54
Фиг. III.4.1. Възможности за влияние	56
Фиг. III.4.2. Способност на гражданското общество да отговори на обществените очаквания	57
Фиг. III.4.3. Обществено влияние	58
Фиг. III.4.4. Влияние върху формирането и осъществяването на политики	60
Фиг. III.4.5. Влияние на гражданското общество върху обществените нагласи	62
Фиг. III.4.6. Най-често споменати организации	63
Фиг. III.5.1. Контекст на развитие	65
Фиг. III.5.2. Социално-културен контекст	70
Фиг. IV.1. Корупционни практики в гражданските организации	75

СПИСЪК СЪС СЪКРАЩЕНИЯ

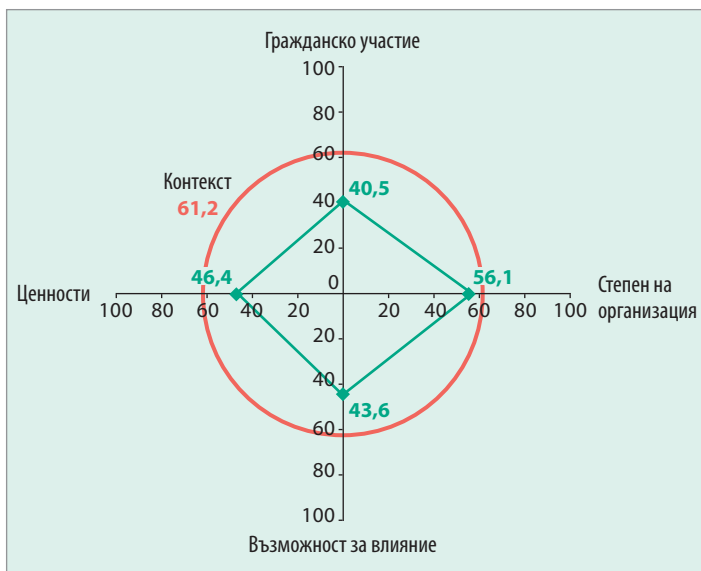
CIVICUS	Световен алианс за гражданско участие
БДФ	Български дарителски форум
БЦНП	Български център за нестопанско право
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ЕС	Европейски съюз
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ИГО	Индекс на гражданското общество
ИОО – София	Институт „Отворено общество“ – София
ИПИ	Институт за пазарна икономика
КНСБ	Конфедерация на независимите синдикати в България
КС	Консултативен съвет
МП	Министерство на правосъдието
НАТУРА 2000	Натура 2000 представлява основата на политиката на ЕС за околната среда и биоразнообразието. Това е общоевропейска мрежа, създадена през 1992 г. с Директивата за местообитанията, съставена от защитени територии, целяща да осигури дългосрочното оцеляване на най-ценните и застрашени видове и местообитания за Европа (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm) (http://www.natura2000bg.org/natura/bg/index1.php)
НПО	неправителствена организация
НСИ	Национален статистически институт
ОЛАФ	Европейска служба за противодействие на измамите
ООН	Организация на обединените нации
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
САПАРД	финансов инструмент, който цели подготовката на страните кандидатки за бъдещото им членство в Съюза в областта на земеделието и селските райони
ФГУ	Форум Гражданско участие

ФРГИ	Фондация „Работилница за граждански инициативи“
ФРМС	Фондация за реформа в местното самоуправление
ЦИД	Център за изследване на демокрацията
ЦИЕ	Централна и Източна Европа
ЮЦРП	Южен централен район за планиране

РЕЗЮМЕ

„Индекс на гражданското общество“ е международен изследователски проект, който има за цел да идентифицира силните и слабите страни в развитието на гражданското общество в световен мащаб. Аналитичният подход и уеднаквената методология, предложена от Световния алианс за гражданско участие (CIVICUS), допринасят за сравнително изследване на състоянието на гражданския сектор в държавите, включени в Индекса. Настоящата (трета) фаза обхваща повече от 40 страни и е базирана на три количествени изследвания – представително, организационно и експертно, на качествени проучвания и дискусии. За България това е второ изследване по сходна методология (Сдружение „Болкан Асист“ проведе първото в периода 2003–2005 г.). Това позволява резултатите от проекта да се разглеждат в сравнителен план, като първият анализ служи за отправна точка при регистриране на тенденциите и предизвикателствата пред гражданското общество в България.

Настоящото изследване е и първото, осъществено по тази методология след присъединяване на страната към ЕС през 2007 г. Присъединяването към ЕС промени съществено условията на функциониране на гражданското общество, като добави три нови измерения: ново ниво на вземане на решения; влияние на ЕС върху националния дневен ред на реформите; поява на нов партньор при формирането на политики в лицето на институциите на ЕС. Същевременно се измени и начинът на публично финансиране на гражданските



Фиг. 1.
Диамаант на
гражданското
общество за България

организации, намаля финансовият ресурс от други международни донори и основните предизвикателства пред гражданския сектор се очертаха с по-голяма яснота.

Индексът навлиза в дълбочина в пет различни измерения, които изграждат т.нар. диамант на гражданското общество.

Петте измерения представят разрез на гражданското общество в 5 различни насоки на основата на предварително зададени количествени индикатори¹. 67 количествени показателя са обобщени в 28 подизмерения, които оформят петте измерения по скала от 0 до 100. Размерът на диаманта дава представа за състоянието на гражданското общество, структурата на сектора, възможностите за влияние, както и за взаимоотношенията между организираната (НПО) и неорганизираната (гражданите) част на гражданското общество. Средата, представена визуално с кръг около осите на диаманта, рамкира външните фактори, които са основополагащи за неговото състояние. Принос на настоящото изследване са допълненията към предложените универсални въпросници, които позволяват да се изгради по-пълна картина на гражданското общество и да се изследват националните специфики.

Гражданското участие в България е с най-ниски стойности на диаманта от 40,5. Това се явява проблематично измерение и в предходното изследване „Гражданското общество без гражданите“, което говори за устойчивост на тенденцията. Дистанцираността на гражданите и ниските нива на участие в структурите на гражданския сектор са основни характеристики на измерението. Неучастието, неангажираността и затвореността в рамките на семейния кръг и близките предпоставят невъзможността за създаване на общност. Социалните връзки между отделните индивиди са слаби и неустойчиви, доверието в институциите на представителната демокрация и в гражданските организации е ниско. Тези тенденции поражда апатичност сред гражданите относно дейностите на различните граждански организации. Интересна тенденция, която се наблюдава в настоящото изследване, е потенциалът за мобилизиране на гражданска енергия с организирането на неформални структури за отстояване на права и интереси.

Нивото на организация на гражданското общество е със сравнително висок резултат от 56,1. Това показва добре оформен профил на гражданските организации. Специфична особеност на гражданския сектор в България е неговото създаване и развитие с финансовата, институционалната и административната подкрепа на външни донори и международни организации след процеса на демократизацията от началото на 90-те години. Гражданските организации са добре обезпечени в технологично отношение, но имат проблеми с финансирането на своята дейност. Финансовата неустойчивост е причина и за нестабилното положение на човешките ресурси в сектора, като голяма част от наетите са на граждански или временни договори. Тенденцията към изграждане на инфраструктура от коалиции, мрежи, форуми, платформи на национално ниво е все още недостатъчно устойчива, което е пречка пред консолидиране за по-ефек-

¹ Повече информация за количествените индикатори и изграждането на стойностите на отделните измерения се съдържа в глава I и в таблицата със стойностите в Приложение 4.

тивно оказване на влияние на национално ниво. Гражданските организации са и с ограничено представителство в европейските платформи, което намалява възможностите за тяхното участие в процесите на вземане на решения на ниво ЕС. Тези предизвикателства предопределят и основните ограничения пред **възможностите за влияние на гражданските организации**. Това измерение е със стойност 43,6 и данните регистрират ограничени възможности за оказване на влияние от страна на гражданското общество. Гражданските организации не съумяват да отговорят на определени обществени потребности и да повлияят положително за разрешаването на сериозни обществени проблеми, което намалява и тяхната способност да упражняват успешно застъпничество при вземането на решения и формирането на политики. В отделни сектори, като образование, околна среда и подкрепа на уязвими групи, дейностите на гражданското общество са значително по-ефективни и видими.

Ценностите на гражданското общество с резултат от 46,4 показват висока вътрешна оценка за демократичните практики и принципи на вземане на решения в гражданските организации. Съществуват пропуски в сферата на провеждане на трудови правила за работа, на екологични правила и стандарти за управление. Сериозно предизвикателство пред развитието на гражданското общество в България е наличието на корупционни предпоставки в самите граждански организации и в **контекста на развитие**, които поставят под въпрос легитимността на дейността на гражданските организации и механизмите на работа. Контекстът е с най-висок резултат от Индекса – 61,2. Условието за развитие са сравнително благоприятстващи гражданското общество, но отделни проблемни сфери се оказват много по-важни. Усещането за корупция, nereформираната администрация и липсата на капацитет за провеждане на публични политики, съчетани с икономически предизвикателства и проблеми в съдебната система и зачитането на върховенството на закона, както и незавършените реформи в социалната, здравната и образователната политика препятстват разгръщането на потенциала на гражданското общество в България.

Екипът на проекта отправя и конкретни препоръки за адресиране на идентифицираните предизвикателства в отделните измерения. С цел подобряване на **гражданското участие** са необходими действия за възстановяване на връзката на гражданските организации с гражданите. За укрепване на **нивото на организация на сектора и възможностите за оказване на влияние** се предвиждат мерки за стимулиране на процеса на вътрешна консолидация и по-добро регулиране на възможностите за гражданско участие в процеса на вземане на решения и формиране на политики. За изпълнението на тази задача са нужни и допълнителни усилия в посока на включване в политическия и обществения дневен ред на въпроса за финансирането на дейността на гражданските организации от държавата и с публични средства и подобряване на взаимодействието между институциите и гражданското общество. Подобни действия ще подобрят **средата и механизмите** на работа на гражданските организации и ще създадат предпоставки за позитивна идентификация, по-голяма прозрачност и видимост в сектора.

I. „ИНДЕКС НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО“: ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ

Гражданското общество играе все по-голяма роля в процесите на управление и развитие на държавите по света. В повечето страни обаче познанията относно състоянието и облика на гражданското общество са ограничени. Ограничени остават и възможностите за обсъждане, анализ и предприемане на действия от страна на заинтересованите страни от гражданското общество по отношение на силните страни, слабостите, предизвикателствата и перспективите на неговото развитие.

„Индекс на гражданското общество“ (ИГО) е колективен, динамичен изследователски проект, който оценява състоянието на гражданското общество в различни държави и допринася за преодоляване на споменатите ограничения. Той цели натрупване на база от знания и генериране на действия за укрепване на гражданското общество. ИГО се инициира и осъществява от организации на гражданското общество на ниво държава в тяхна полза и съвместно със CIVICUS – Световен алианс за гражданско участие. За осъществяването на ИГО активно се ангажира широка група заинтересовани страни, включително от гражданското общество, държавното управление, медиите, донорски организации, учени и широката общественост, като изводите се ползват от всички.

На ниво отделна държава осъществяването на ИГО протича през следните етапи:

1. Оценка. ИГО използва новаторско съчетание от колективни изследователски методи, източници на данни и казуси за щателна оценка на състоянието на гражданското общество по пет измерения: гражданско участие, степен на организация, практикувани ценности, оценка на влиянието и външна среда.

2. Колективен анализ. Този анализ включва структуриран диалог между различни заинтересовани страни от гражданското общество, който позволява идентифициране на конкретните му силни и слаби страни.

3. Съвместни действия. Участниците в проекта работят съвместно за разработване и осъществяване на редица конкретни дейности за укрепване на гражданското общество в отделната държава.

В четирите раздела по-долу е предоставена обща информация относно ИГО, неговите основни принципи и подходи, показана е методиката, използвана при създаването на настоящия доклад за България, както и нейните ограничения.

1. Обща информация за проекта

Концепцията за ИГО възниква преди повече от десетилетие като продължение на публикацията на CIVICUS „New Civic Atlas“ (Нов атлас на гражданското общество) от 1997 г., която съдържа профили на гражданското общество в 60 държави по света (Heinrich and Naidoo 2001). Първата версия на методиката на ИГО, разработена от CIVICUS с помощта на Хелмут Анхайер (Helmut Anheier), е представена през 1999 г. През 2000 г. е проведено първоначално пилотно тестване на подхода в 13 държави². Направена е оценка на процеса на осъществяването му и получените резултати, която е използвана за преразглеждане на методиката. Впоследствие, между 2003 и 2006 г., CIVICUS реализира успешно първата пълна фаза от ИГО в 53 държави по света. В нея са ангажирани пряко повече от 7000 заинтересовани страни от гражданското общество (Heinrich 2008). България е част от първата фаза на ИГО в периода 2003–2005 г., когато Сдружение „Болкан Асис“ реализира изследването. Настоящият доклад е резултат от втория Индекс, в който е включена България.

С намерението да направи изследването по-динамично, CIVICUS работи съвместно с Центъра за социални инвестиции към Хайделбергския университет, както и с партньори и други заинтересовани страни и прави задълбочена оценка и преразглеждане на методиката на ИГО за втори път преди започването на текущата фаза от него. С тази нова и подобрена действаща методика през 2008 г. CIVICUS поставя началото на новата фаза от ИГО и избира партньори, включително предишни и нови, в държави по целия свят, които да вземат участие в проекта. В таблица 1 е включен списък на държавите, осъществяващи текущата фаза от ИГО.

Албания	Йордания	Словения
Аржентина	Казахстан	Судан
Армения	Кипър	Сърбия
Бахрейн	Косово	Того
Беларус	Либерия	Турция
Буркина Фасо	Ливан	Уганда
България	Мадагаскар	Украйна
Венецуела	Македония	Уругвай
Гана	Мали	Филипините
Грузия	Малта	Хърватия
Демократична република Конго	Мексико	Чили
Джибути	Нигер	Южна Корея
Замбия	Никарагуа	Япония
Италия	Русия	

Таблица 1.1.1.
Списък на държавите,
осъществяващи ИГО през
периода 2008–2009 г.³

² Държавите, в които е проведено пилотното проучване, са Беларус, Естония, Индонезия, Канада, Мексико, Нова Зеландия, Пакистан, Румъния, Уелс, Украйна, Уругвай, Хърватия и Южна Африка.

³ Трябва да се има предвид, че този списък е актуален към момента на публикуване на настоящия Аналитичен доклад по държави, като оттогава в него може да е настъпила известна промяна поради добавянето или отпадането на държави по време на осъществяване на проекта.

2. Подход на проекта

Подходът на проекта съчетава оценки и данни с анализ и действия. ИГО не генерира познания заради самите тях, а се стреми към генериране на стратегии за засилване на ефективността и ролята на гражданското общество. Фундаменталните методически принципи на ИГО, които в голяма степен са повлияли процеса на осъществяване, послужил за основа на настоящия доклад, включват следното⁴:

Отвореност: Рамката на ИГО се стреми да включи многообразни теоретични възгледи, както и да бъде отворена по отношение на индикаторите за гражданското общество, действащите лица и процесите, включени в проекта.

Универсалност: Тъй като ИГО е глобален проект, методиката му цели да впише националните особености в единна рамка.

Сравнимост: ИГО има за цел не да класира, а да измери в сравнителен план различните аспекти на гражданското общество по света. Възможност за сравнение съществува както между отделните държави или региони в рамките на една фаза от осъществяването на ИГО, така и между различните фази.

Гъвкавост: ИГО е разработен така, че да постигне подходящ баланс между международната сравнимост и националната гъвкавост при осъществяването на проекта.

Диалог: Един от основните елементи на ИГО е колективният подход, включващ редица заинтересовани страни, които заедно направляват и осъществяват проекта в съответните държави.

Изграждане на капацитет: Партньорите по държави най-напред се обучават по методиката на ИГО по време на тридневен регионален семинар. След това през целия цикъл на осъществяване получават подкрепа от отговорния за ИГО екип на CIVICUS. Участващите в проекта партньори придобиват и значителни умения в областта на изследванията, обучението и подпомагането на осъществяването на ИГО в страната.

Създаване на контакти: Характерът на различните инструменти на ИГО (например фокус групите, Консултативния съвет и публичните събития) позволява да се създават нови пространства, където разнообразни действащи лица могат да започнат съвместни дейности и да изградят нови обединения, включително междусекторни. В последната фаза някои държави участват и в регионални конференции за обсъждане на изводите от ИГО, както и на международни проблеми на гражданското общество.

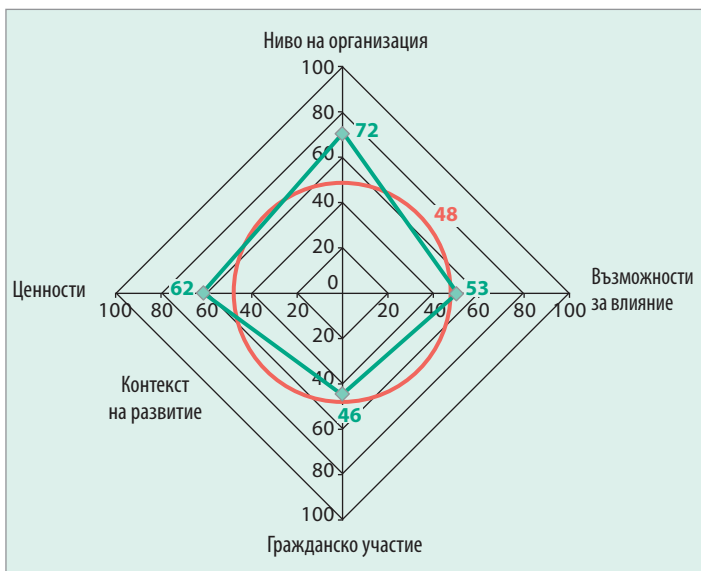
⁴ За подробно изложение на тези принципи вж. *Mati, Silva and Anderson (2010), Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide: An updated programme description of the CIVICUS Civil Society Index Phase 2008-2010.* CIVICUS, Johannesburg.

Промяна: Първостепенната цел на ИГО е да се генерира информация, която да има практическо приложение за специалистите от гражданското общество и други заинтересовани страни. Затова ИГО се стреми да идентифицира онези аспекти от гражданското общество, които подлежат на промяна, и да систематизира информация и познания, които да подпомогнат постигането на практическите цели.

ИГО използва съчетаването на колективни научноизследователски методи, за да оцени състоянието на гражданското общество на национално ниво в следните основни измерения:

- 1) Гражданско участие.
- 2) Ниво на организация на гражданското общество.
- 3) Ценности на гражданското общество.
- 4) Възможности за влияние.
- 5) Контекст на развитие.

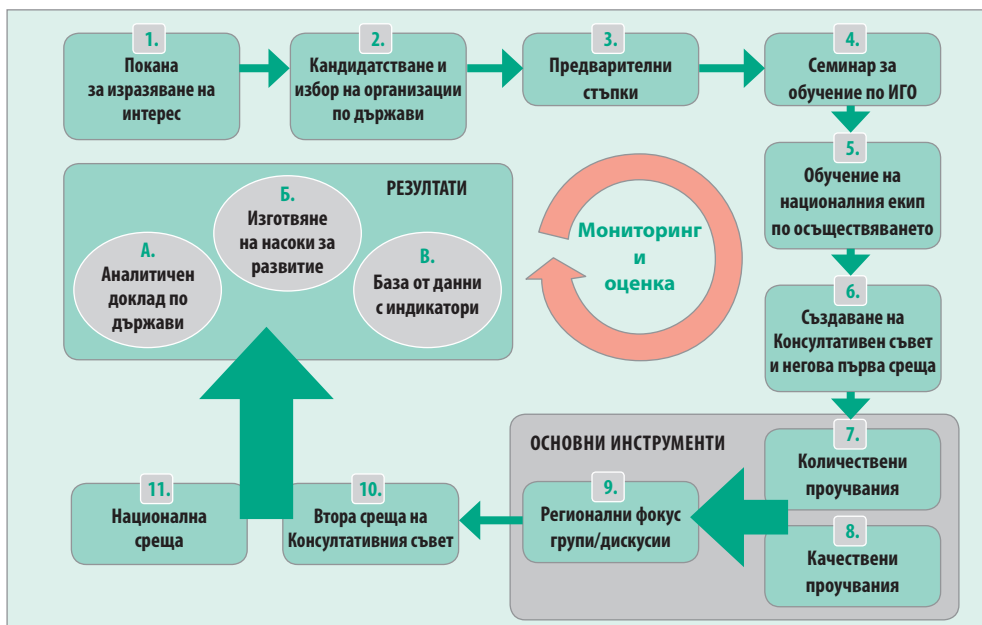
Тези измерения се илюстрират посредством диаманта на гражданското общество (вж. фиг. I.2.1. по-долу), който е един от най-важните и добре познати компоненти на проекта ИГО. За да се образува той, 67 количествени показателя се събират в 28 подизмерения, които след това се обединяват в петте окончателни измерения по скала от 0 до 100 процента. Размерът на диаманта има за цел да покаже емпирична картина на състоянието на гражданското общество, условията, които подпомагат или потискат развитието му, както и последствията от неговите дейности за обществото като цяло. Контекстът, или средата, е представен визуално от кръг около осите на диаманта и не се счита за част от състоянието на гражданското общество, а по-скоро за външен фактор, който обаче е основополагащ за неговото състояние.



Фиг. I.2.1. Диамант на индекса на гражданското общество

3. Осъществяване на индекс на гражданското общество

Формирането на Индекса на гражданското общество включва няколко основни дейности, както е обобщено на фигурата по-долу⁵:



Фиг. 1.3.1. Формиране на ИГО

Основните подходи и инструменти за формирането на ИГО на национално ниво включват:

- **Количествени изследвания**, включително: 1) **представително изследване сред гражданите** – обобщава гледните точки на гражданите относно гражданското общество и измерва тяхното участие в групи и сдружения; 2) **организационно изследване** – измерва степента на институционализиране и определя характеристиките на организациите на гражданското общество, и 3) **изследване на мнението на външни за сектора експерти (експертно)** – цели да установи как заинтересованите страни извън самите граждански организации, експерти и вземащите решения в основните сектори възприемат въздействието на гражданското общество.

- **Илюстративни случаи (казуси)**, които разглеждат въпроси от значение за общия контекста на функциониране на гражданското общество в конкретната държава. В случая с България предмет на изследване бяха следните теми:

⁵ За подробно обсъждане на всеки от тези етапи на процеса вж. *Mati, Silva and Anderson*. Op. cit.

тенденции в индивидуалната активност; набиране на средства чрез текстови съобщения (sms); анализ на легитимността на гражданските организации чрез съпоставяне на техните две основни функции: представителност и експертност; изследване на приложението на принципа на партньорство в програмирането на фондовете на ЕС в България като тест за възможностите на гражданските организации да оказват влияние; анализ на средата на развитие в страната и как случаите на корупционни практики оказват влияние върху развитието на гражданското общество.

- Заседания на **Консултативния съвет (КС)**, съставен от експерти по въпросите на гражданското общество, които подпомагат със съвети проекта и осъществяването му в държавата.

- **Регионални и тематични фокус групи – дискусии**, в които заинтересованите страни от гражданското общество разглеждат и споделят гледни точки относно ролята на гражданското общество.

Осъществяването на ИГО за България следва основните насоки на CIVICUS за реализиране на проекта. Но предвид обхватността и целите на Индекса, който служи както за международно сравнение, така и за идентифициране на националните особености, екипът на ИОО–София с подкрепата на КС разработи допълнителни въпросници към количествените изследвания, така че докладът да служи за сравнителните цели на проекта, но и да идентифицира онези тенденции, които са специфични за контекста в България. Тези допълнителни променливи са добавена стойност на проекта и конструират по-пълна картина на състоянието на гражданското общество в България: относно гражданската активност и възможните форми на проява, легитимността на гражданските организации и начините за легитимация на дейността на гражданското общество, възможностите и областите на влияние и развитието на гражданското общество след присъединяването към Европейския съюз. Без да претендира за изчерпателност и при наличието на определени изследователски ограничения, този индекс навлиза в дълбочина в пет различни измерения с цел да обясни взаимовръзките между тях, като по този начин се дефинират определени дефицити, проблемни области, позитивни тенденции, граждански енергии и възможности за развитие.

ИГО 2008–2010 г. се опира на заключенията и изводите на предходното изследване за България по тази методология, реализирано от Сдружение „Болкан Асист“ в рамките на първата фаза на Индекса 2003–2005 г.: **„Гражданското общество без гражданите“**. Това дава възможност да се регистрират основни тенденции и характеристики на развитието на гражданското общество в България и да се формулират по-структурирани и целеви препоръки, които се базират на данни от две изследвания.

Индексът на гражданското общество също използва данни от Европейското изследване на ценностите и рамкира тенденции и обществени нагласи чрез редовно провеждания омнибус на ИОО–София.

След проведените задълбочени изследвания и обстойно събиране на информация изводите се представят и обсъждат на национален семинар, на който присъстват представители на заинтересовани страни от гражданското общество и извън него, като те имат възможност да обсъдят и разработят стратегии за решаване на въпросите, определени като приоритетни.

Настоящият аналитичен доклад е резултат от процеса на осъществяване на ИГО в България и представя най-съществената част от проведените изследвания, включително обобщенията на силните и слабите страни на гражданското общество, както и препоръките за развитието му в страната. Докладът е достъпен онлайн на адрес: <http://www.osi.bg>

4. Ограничения на изследването

Специфично ограничение на методологията на проекта е амбицията да прилага обхватни методи за сравнение на гражданското общество в световен мащаб, което до известна степен изключва възможностите за фокусиране върху националните особености. За да преодолее частично това ограничение, екипът на ИОО–София добави въпроси към отделните количествени изследвания. Това служи както за целите на сравнителното изследване, така и за идентифициране и анализ на националните специфики.

За да обясни промените в средата и да анализира тенденциите в развитието на гражданското общество, ИОО–София реши да използва Индекса на гражданското общество като отправна точка. За целта екипът бе подкрепен от Консултативен съвет от експерти (в Приложение 2 е даден списък на членовете на КС), които обсъдиха възприетата от CIVICUS методология и направиха предложения за допълнителни въпроси, които да отчетат спецификата на националния контекст. След внимателен прочит на предложената методология членовете на Консултативния съвет формулираха следните насоки на ИГО в България:

- Как интегрирането към ЕС влияе на развитието на гражданското общество в България?
- Какво мотивира гражданското участие и активност?
- Каква е връзката между „организираната“ част на гражданското общество – гражданските организации, и „неорганизираната“ в лицето на гражданите и различни неформални движения?
- Какво легитимира дейността на гражданските организации?
- Какво генерира доверие в неправителствените организации като „организираната“ част на гражданското общество?
- Каква е ролята на НПО за овластяване на гражданите и за оказване на влияние върху публичните политики?
- Прозрачност и добро управление: как да се гарантира избягването на конфликт на интереси и нередности в гражданските организации?

II. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ

1. Разбиране за гражданско общество в България

Понятието „гражданско общество“ в България има различни значения и употреби. Няма универсално прието определение и липсва единна класификация на гражданските организации. Гражданското общество основно обхваща различните структури и организации, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). В последните години понятието се използва все повече и за определяне на граждански неформални групи и интернет активистки платформи. Гражданското общество в България се назовава по различни начини, които са взаимозаменяеми: неправителствени организации (НПО), нестопански организации (НСО), трети сектор, граждански сектор, граждански организации, като липсва утвърдено определение или разграничение между тях.

За целите на ИГО екипът на проекта и Консултативният съвет приемат следното работно определение: „Гражданското общество е динамичното пространство извън семейството, държавата и пазара, което е създадено от индивидуалните и колективни действия, организации и институции, където публично се отстояват общи интереси.“

Идеята на това определение е да обхване всички проявления на гражданското общество с всички участници, дейности и потенциал. Това включва и граждански действия като протести, изразяване на мнение в интернет форуми и блогове. Целта на подобно определение е да допринесе за изследването по-скоро на функциите на гражданското общество, отколкото на организациите. Към оригиналното определение след решение на КС бяха включени две пояснения – „динамичното“ пространство и „публично“ отстояване на общи интереси, за подчертаване на публичността на действията на гражданските действия.

2. История на гражданското общество в България

За първи прояви на гражданска активност в България може да се говори през XIX в. Първите български граждански образувания възникват още в периода преди Възраждането. Всъщност те се зараждат в Румъния и имат културно-просветни цели. Такава е например създадената през 1824–1925 г. в Букурещ

„Българска книгоиздателска ефория“. Най-разпространената форма на граждански организации през Възраждането са читалищата (Гаврилова, Еленков 1998), като първите три възникват през 1856 г. – в Шумен, Лом и Свищов, и само за 14 години техният брой достига 131 (Болкан Асист 2005; Горчилова 2010). След Освобождението през 1878 г. гражданското общество в България продължава да се развива. То има свое място дори в междувоенния период, когато за първи път дейностите на фондациите се регламентират със закон от 1933 г. Раздел в статистическите годишници на Царство България третира общественото организиране и подпомагане на различни граждански сдружения. През 1942 г. там са посочени 147 граждански сдружения, от които професионалните съюзи са 47, културно-просветните дружества – 43, благотворителните дружества и съюзи – 15, научните дружества и съюзи – 12, дружествата и съюзите за физическо възстановяване – 17, други обединения – 18. Сравнително големият брой професионални съюзи говори за наличието на осъзнати групови и професионални интереси. На свой ред културно-просветните дружества отстояват правото на всеки човек на образование (Болкан Асист 2005).

Периодът след Втората световна война, когато на власт идва комунистическата партия, се характеризира с тотална монополизация на обществените отношения от партията-държава и задължение за участие в псевдограждански структури и обединения. В края на 80-те години се появяват първите по-организирани форми на представителство на граждански интереси и критика на тоталитарната власт. Но годината, която маркира повратната точка в развитието на гражданското общество в България, е 1989 – с падането на комунистическия режим и отварянето на страната в политически, икономически и социален аспект.

Последните двадесет години се характеризират с особена динамика в развитието на гражданското общество в България – 96% от регистрираните граждански организации са създадени след 1989 г. Данните от регистъра на БУЛСТАТ за 2009 г. показват, че те наброяват повече от 30 000, като тук се включват регистрираните в обществена и частна полза организации, синдикалните организации, религиозните асоциации и читалищата.

Развитие на гражданското общество в исторически контекст⁶:

- **Възраждане на гражданското общество като идея и концепция: 1988–1989 г.** – поява на първите организации за защита правата на човека.
- **Падане на комунистическия режим: края на 1989–1990 г.** – период на „площадна“ демокрация и граждански протести срещу комунистическото правителство.
- **Институционализиране на гражданския сектор: 1992–1996 г.** – поява и процес на институционализиране на различни неправителствени организации. НПО стават видими и чрез медиите и социологическите изследвания.

⁶ Класификацията на етапите на развитие е изготвена от доц. Петя Кабакчиева в рамките на проект, финансиран от Тръста за развитие на гражданското общество в Централна и Източна Европа: „Сбъдна ли се мечтата ни? Сравнителен анализ на гражданското общество в ЦИЕ“.

- **„Гражданска революция“: януари–февруари 1997 г.** – граждански протести вследствие на сериозна политическа и икономическа криза, които довеждат до падането на правителството на БСП.

- **Процес на нормализация и стабилност: 1998–2006 г.** – този период се характеризира с политическа и икономическа стабилизация. България се присъединява към НАТО и постига сериозен напредък в подготовката за присъединяване към ЕС. Вътрешната и международната обстановка създават благоприятни условия за развитие на различни по сфера на дейност и обхват НПО.

- **Членство в ЕС: от 2007 г.** – след присъединяването към ЕС значителна част от външните донори се оттеглят, въвежда се още едно ниво на вземане на решения. Този период предполага реорганизиране и диверсифициране на гражданския сектор, появяват се различни граждански движения, групи в социалните мрежи, блогове и онлайн каузи, които се оказват ефективен инструмент за формиране на гражданско мнение и мобилизация на активност. Тенденциите и спецификите на този период са обект на изследване и анализ в рамките на Индекса.

3. Състояние на гражданското общество в България

Данните за сектора в България показват значителен темп на увеличаване на броя на организациите, особено след приемането на Закона за юридически лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) през 2001 г. Юридически лица с нестопанска цел могат да се регистрират като сдружения и фондации и могат самостоятелно да определят целите и средствата за тяхното постигане, т.е. конкретните дейности, насочени към постигането на поставените цели, с изключение на ограниченията, посочени Конституцията на Република България⁷. ЗЮЛНЦ въвежда разграничение по отношение на регистрацията на организациите в обществена и частна полза, което означава, че тези в обществена полза са обект на по-строг обществен и финансов контрол. Техните сфери на дейност са конкретно определени, ползват се някои данъчни преференции и задължително трябва да се регистрират в Публичния регистър към Министерството на правосъдието. В момента обаче регистърът не успява да предостави на обществеността коректна информация за организациите и неговата роля е обект на критика относно ефективността на услугата и осигуряването на прозрачност (БЦНП 2010).

От общия брой организации – около 30 000, регистрираните в обществена полза към март 2009 г. са около 6800. Преобладават асоциациите – 24 465, фондацииите са около 17%, или 5177. Читалищата са 3779. Останалите са религиозни

⁷ „...която ограничава дейност, насочена срещу суверенитета на държавата, териториалната ѝ цялост, единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата или свободите на гражданите“ – <http://www.nogbg.info/bg/static/legislation.html>

организации и синдикални сдружения. Но от посочения брой организации едва около 6000 се смятат за активни и действащи⁸.

През последните години гражданските организации в България успяват да си извоюват по-добра обществена позиция и развиват функциите си на доставчици на услуги и застъпници (Горчилова 2010). Развитието на гражданското общество обаче в голяма степен е резултат от различни донорски програми, които подкрепят изграждането и установяването на гражданска инфраструктура. По този начин секторът се структурира по-скоро отгоре надолу, в повечето случаи в отговор на търсене от донорите и в работа **за гражданите, а не със и от тяхно име и мандат**. Това поставя все още актуалните въпроси, кого представляват организациите на гражданското общество, кой е легитимният глас и как гражданските организации легитимират своите дейности и участие. Тази особеност на гражданското общество има своето отражение и в отношенията гражданско общество – държава. Променените условия на развитие след присъединяване към ЕС поставят на дневен ред тези въпроси с още по-голяма острота.

Според данните от ИГО гражданският сектор в България днес се характеризира с ниски нива на гражданско участие в познатите организационни форми, проблематичен имидж, неизползвани възможности за консолидиране и упражняване на постоянно и устойчиво влияние. Въпреки регистрираните проблеми изявена тенденция в разглеждания период е генерирането на гражданска енергия под формата на различни неформални и неинституционализирани групи, които успяват да канализират сериозен потенциал и да стимулират обществен дебат и промени. С работата по различни проекти и програми се постига изграждането на сравнително добра организационна култура сред организациите на гражданското общество. Макар и все още недостатъчно утвърдена, налице е осъзната необходимост от сътрудничество и консолидация между гражданските организации за постигане на по-сериозен ефект и влияние при застъпничеството, защитата на обществен интерес и участието при вземане на решения и формиране на политики.

В рамките на предложената методология на ИГО и с цел идентифициране на основните фактори на средата и в развитието на гражданското общество екипът на проекта и членовете на КС изготвиха анализ на социалните фактори. Целта беше: а) да се идентифицират и обсъдят връзките между гражданското общество и останалите групи с определено влияние и роля в обществото, и б) да се анализират връзките между самите представители на гражданското общество. Тези взаимовръзки и отношения са идентифицирани чрез:

- мозъчна атака (brainstorming);
- групови дискусии;
- сравнение на влиянието на различните групи и институции в обществото.

⁸ <http://www.ngobg.info/bg/messages/1011-30-000-нпота-в-българия-само-6000-от-тях-работят.html> и Индекс за устойчивост на НПО, 2008 и 2009 г.

http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/bulgaria.pdf

http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/bulgaria.pdf

Анализът установи следните условия и фактори, които са определящи за средата към момента на стартиране на проекта в началото на 2009 г.:

- Факторите от най-съществено значение са установените връзки между организираната престъпност, влиянието на олигархични отношения и сивата икономика в комбинация с енергийните монополи и силната централна власт с ограничено влияние на Народното събрание.

- Ограничената роля на Православната църква и на другите религиозни институции, която маргинализира тяхното място в общественото развитие.

- Идентифицираните представители на гражданското общество в България имат сравнително ограничено влияние в обществените процеси.

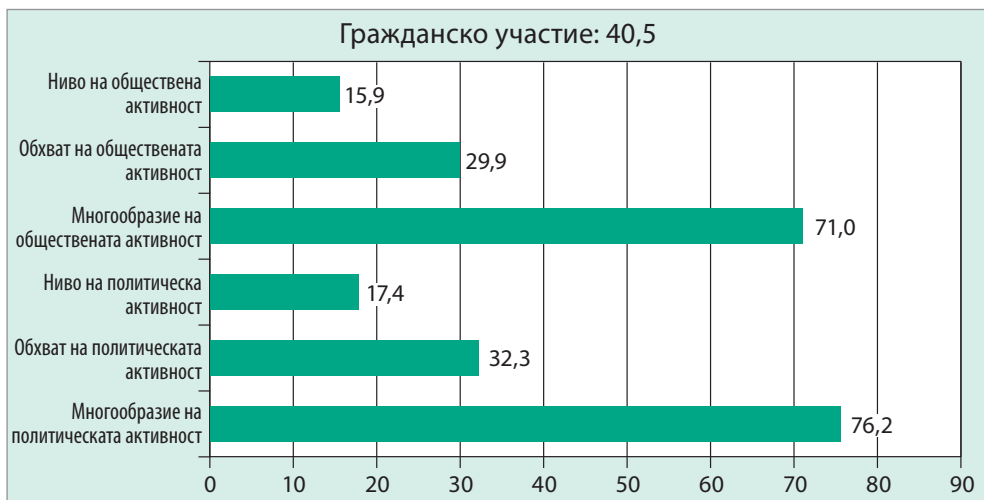
- Интересен акцент в идентифицирането на представителите на гражданското общество е появата на различни граждански инициативи и социални мрежи като нови лица в пространството на гражданското общество освен традиционните НПО.

- Проблемът с корупцията е всеобхватен и е основен фактор, който определя средата за развитие във всички обществени сектори.

III. АНАЛИЗ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ

Тази част на доклада изследва в дълбочина петте измерения на Индекса на гражданското общество в България. Чрез отделните индикатори и подиндикатори, които формират измеренията, се изгражда картината на ИГО. Данните са получени от количествените изследвания по проекта (представителното, организационното и експертното проучване), качествените резултати от илюстриращите случаи (казуси) и регионалните дискусии, подкрепени със съответните вторични данни и изследвания. В аналитичната част на доклада са използвани и данни от Европейското изследване на ценностите, допълнителни променливи към оригиналните въпросници на ИГО и данни от периодичните изследвания на ИОО – София по метода омнибус⁹, за да се обяснят по-цялостно спецификите на гражданското общество в България. Докладът изследва основните измерения на ИГО: **гражданско участие, ниво на организация, ценности, възможности за влияние и контекст на развитие**. Всяко измерение се изгражда по скала от 0 до 100 и съответната стойност е анализирана предвид националните особености, тенденции и предизвикателства.

1. Гражданско участие



Фиг. III.1.1. Гражданско участие

⁹ Омнибус е количествено представително проучване, при което се включват въпроси по различни теми. Този метод се прилага периодично от ИОО – София за регистриране на обществените нагласи по обществени, политически и икономически въпроси.

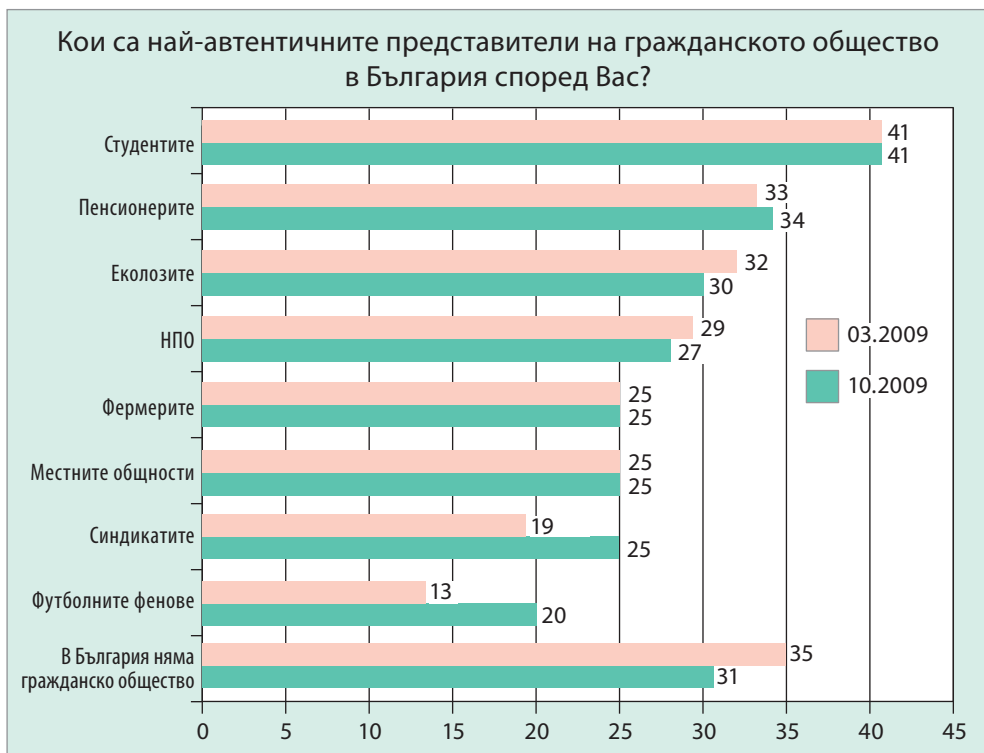
Активността и ангажираността на гражданите в България се изграждат според посочените по-горе индикатори на общественото и политическо участие и чрез доброволна дейност. Тези данни очертават предизвикателствата и потенциала пред гражданската активност, както и възможностите за изграждане на социален капитал. За формирането на това измерение са използвани и данни от Европейското изследване на ценностите¹⁰. На основата на зададените индикатори данните от това измерение показват:

- ниско ниво на участие на гражданите в различни организации и доброволни дейности;
- дистанцираност на гражданите от ангажиране с обществени проблеми;
- проблематични отношения граждански организации – граждани, изразени в невъзможността на гражданските организации да овластят общностите, които представляват, и в проблемите с легитимността им, анализирани в казусите за гражданската активност и ценностите (ИОО – София 2005);
- невъзможност за създаване на общност поради липса на устойчиви социални връзки между отделните индивиди за изграждане на гражданско общество;
- гражданите са ограничени в социалните си контакти предимно в кръга на семейството, както показват данните от ИГО;
- нарушените социални връзки възпрепятстват изграждането на общност и това рефлектира върху развитието на гражданското общество (Европейско изследване на ценностите 2008–2009);
- налице е потенциал от гражданска енергия за мобилизиране на неформални движения около определена кауза;
- интересен акцент на фона на ниското участие и слабата общественно-политическа активност е разнообразието на ангажираните граждани по пол, етническа принадлежност, възраст, географски обхват.

Данните от Индекса на гражданското общество до голяма степен повтарят тезите на Европейското изследване на ценностите. Гражданите се „капсулират“, затворени в кръга на семейството и най-близките си роднини като спасителен пояс, с ограничени социални контакти извън този кръг, като това се съчетава с ниско доверие в представителните институции и между тях самите. Ниските нива на участие и доверие в обществените процеси са устойчива тенденция, която се потвърждава и от изследване на ИОО–София за обществените и политическите нагласи в обществото в „Състояние на обществото“¹¹. Същевременно според данните от Европейското изследване на ценностите средно 81,5% от гражданите не участват в дейността на нито една организация.

¹⁰ Европейското изследване на ценностите се проведе в България в периода 2008–2009 г. от екип в състав: проф. Георги Фотев – ръководител, проф. Георги Димитров, проф. Пепка Бояджиева, доц. Петя Кабакчиева, ас. Марио Маринов, Владимир Владов, Диана Ненкова, а емпиричното изследване е проведено от „Маркет Линкс“ през 2008 г. – http://bsa-bg.org/documents/evs_2008_press_release.pdf

¹¹ Състояние на обществото – <http://www.osf.bg/downloads/File/State%20of%20Society%202008.pdf>



Фиг. III.1.2. Легитимният глас на гражданското общество

Нов тип гражданска активност заслужава внимание. Това са неформалните граждански движения, които получават повече подкрепа от гражданите в сравнение с традиционните граждански организации. Новите лица на гражданското общество представляват значителен дял от посочените за легитимни представители на гражданското общество – активистките групи (студенти и природозащитници) и лицата на прехода (пенсионерите).

Допълнителните въпроси към представителното проучване относно субекта, който според гражданите представлява гражданското общество, са обобщени във фигура III.1.2. Данните показват, че гражданското общество се асоциира с дейностите на различни общности, неформални групи и пенсионери. Проведеният през октомври 2009 г. от Институт „Отворено общество“ – София омнибус потвърждава тези резултати. Оказва се, че различните институционални форми не се ползват с достатъчно обществено разбиране и внимание, а отделни неформални групи се припознават като носители на понятието гражданско общество¹². Традиционният образ на неправителствената организация като представител на гражданското общество се измества в представите на обществото от групи, основно видими чрез различни каузи, протести и инициативи, като студентите, екологите и пенсионерите; след тях следват НПО и местните общ-

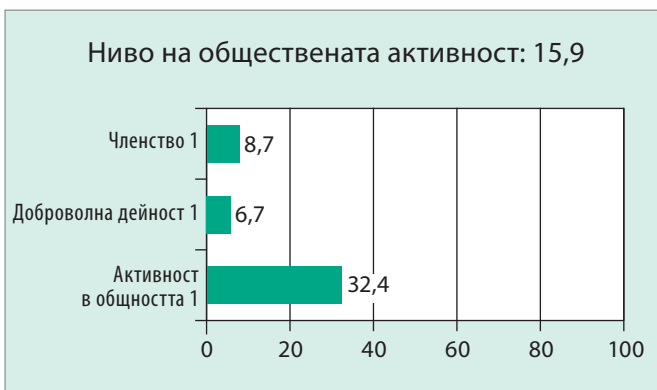
¹² Общо мнение по време на регионалните дискусии.

ности. Значителен дял от гражданите споделят, че според тях в България липсва гражданско общество (31,3%) (за повече информация вж. илюстриращия случай в Приложение 3 относно тенденциите в гражданската активност). Данните се основават на 2272 отговора на 1217 респонденти през февруари–март 2009 г. от представителното проучване на ИГО и на 1846 отговора на 1210 респонденти в рамките на омнибуса пред октомври 2009 г.

Природозащитниците успяват да открият подходящите инструменти за привличане на внимание и ангажиране на гражданско участие. Инициативите им са конкретни, добре насочени към нередности, необходими промени или защита на ресурси. Зелените организации успяват да използват практически всички възможни средства за комуникация. Блоговете, онлайн петициите, виртуалното членство в различни инициативи, форуми, онлайн протести, участие в подписки, демонстрации и организиране на инициативи през социалните мрежи представляват неотделима част от съвременните тенденции в гражданското участие. От алтернативен начин за индивидуална активност те се превръщат в преобладаващата форма на независими гледни точки, която насочва гражданската енергия и мобилизира гражданската активност¹³.

1.1. Ниво на обществената активност¹⁴

Нивото на обществена активност като индикатор се формира от дела на участващите в организации, които имат принос за изграждането на местни общности. Според методологията на изследването такива са църковните и религиозните организации, образователните, худо-



Фиг. III.1.3. Ниво на обществената активност

¹³ Интересен момент в илюстриращия случай за гражданската активност са данните за обществената информираност относно „Натура 2000“, което е показателно за възможностите на екологичните организации да упражняват влияние. Изследване на Евробарометър „Отношения на европейците към въпроса за биологичното разнообразие“ от декември 2007 г., http://ec.europa.eu/environment/pdf/flash_eurobarometer_2007_biodiversity_summary.pdf, показва някои важни разлики в нивото на информираност относно мрежата „Натура 2000“ в държавите – членки на ЕС. Делът на респондентите, които посочват, че никога не са чували за „Натура 2000“, варира от 96% в Обединеното кралство до 19% в България. Процентът на информираност относно мрежата „Натура 2000“ е най-висок сред българите и финландците, като 8 на всеки 10 са чували за нея.

¹⁴ За формирането на част от индикаторите в това измерение са използвани данните от Европейското изследване на ценностите, любезно предоставени от неговия екип.

жествените, музикалните или културните институции, организациите в областта на спорта или отдиha. В Европейското изследване на ценностите 4,8% от респондентите заявяват, че участват в образователни, художествени, музикални или културни дейности, които са предимно обект на самодейност; 4,3% участват в организации, занимаващите се със спорт и отдиh. Делът на неучастващите в отделните сфери е над 90%, като достига до 99% неучастие в организации относно правата на човека и движения за мир. Секторите, които събират над 1% ангажираност сред гражданите, са в сферата на образованието, социална политика и дейности, насочени към младите хора.

Полагат се и целенасочени усилия за развиване на доброволния труд в България чрез различни инициативи – засаждане на дръвчета, работа с деца в неравностойно

Таблица III.1.1. Участие в организации в сферата на обществената активност

Образователни и културни дейности	3,6%
Спортни клубове	3,0%
Дейности, включващи младите хора	1,4%
Социални услуги за възрастни хора и хора в неравностойно положение	1,2%
Религиозни организации	1,0%

но положение и с деца в институции за „деца, лишени от родителски грижи“, акции по почистване на паркове, природни местности, осъществяване на граждански контрол и др. Различни европейски програми също имат за цел подобряване на този аспект от обществената ангажираност. Понастоящем тече кампания

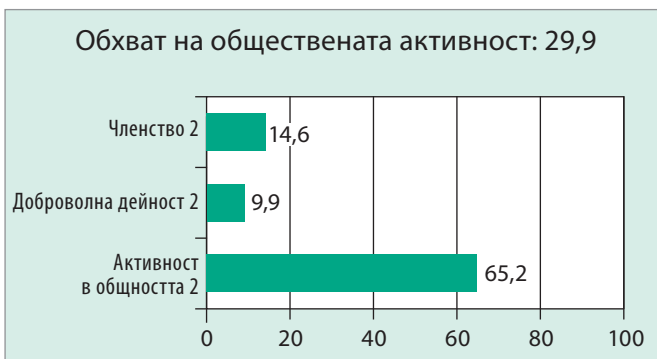
за изграждане на информационна мрежа от доброволци и се полагат усилия за регламентиране на тази дейност. Макар тенденциите за развитие на доброволството особено сред младите хора да са позитивни (БЦНП 2010), нивата на ангажираност остават пределно ниски. Само 13,1% от всички респонденти в Европейското изследване на ценностите заявяват, че са участвали в доброволна дейност.

Индикаторът на обществената ангажираност е със стойност 15,9. Той се изгражда на базата на данните за осъществените контакти през свободното време за различен период от време и е със сравнително висока стойност на фона на липсата на участие. Въпреки това обаче данните показват, че гражданите се затварят в рамките на семейството, най-близките роднини и приятели и интернет. Контактите извън този кръг с колеги в извънработно време, с познати от религиозната общност или спортни клубове, доброволни организации и социални служби са ограничени.

1.2. Обхват на обществената активност

Тази част на анализа изследва обхвата на обществената активност, а именно какви са измеренията на участието на гражданите и до каква степен те се ангажират със съответната дейност и кауза. Въпреки посочените данни за липса на обществена ангажираност по отношение на дейността на различни организации, важен акцент в изследването е, че гражданите, които се ангажират в една

организация, биха се включили и в дейността на друга и са сред тези, които биха подкрепили различни каузи и обществени инициативи. Това показва своеобразна устойчивост на обществена ангажираност сред тези, които участват в подобна дейност. Същата тенденция



Фиг. III.1.4. Обхват на обществената активност

е налице и при извършването на доброволна дейност. Тези, които са склонни да полагат доброволен труд, са потенциални участници и в други инициативи.

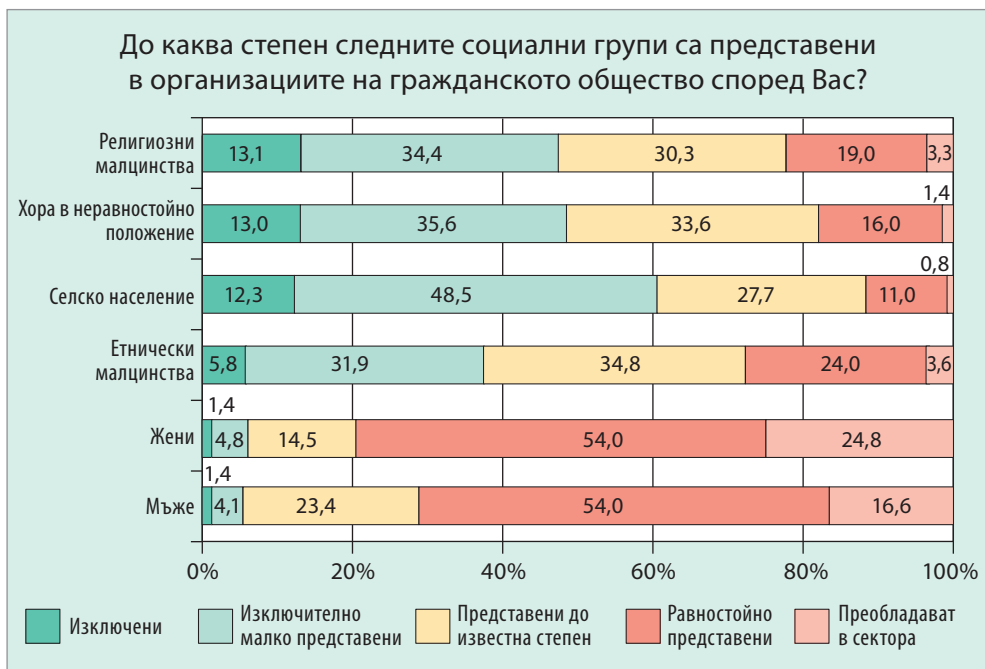
Макар и с променена роля поради намаленото държавно финансиране, читалищата имат своето място като местни самодейни центрове и своя принос към образователните, художествените, музикалните и културните дейности в различни населени места в България – развитие на танцови и театрални състави, музикални школи и ателиета¹⁵.

1.3. Многообразие на обществената активност

Интересен акцент в рамките на измерението е представителността на различните групи сред членовете на различните организации. Обобщените данни от Европейското изследване на ценностите и представителното проучване на Индекса на гражданското общество показват високи стойности на този индикатор, което означава, че въпреки ниските нива на участие тези, които се ангажират, са представители на различни обществени групи – жени, хора в неравностойно положение, представители на селските райони, етнически групи.

Същевременно обаче допълнително поставен въпрос към организационното проучване дава друга перспектива относно представителството. Въпреки позитивната тенденция към равнопоставеност на половете при представянето сериозен дял от запитаните организации смятат, че религиозните и етническите малцинства, хората в неравностойно положение и от отдалечени селски райони не са достатъчно представени.

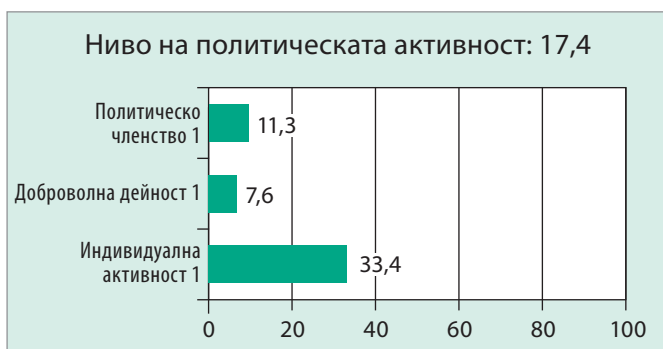
¹⁵ Допълнителна подкрепа за развитието на дейността на читалищата се дава чрез проект на ПРООН и Министерство на културата с подкрепата на програма МАТРА за насърчване на гражданското развитие и участие: http://www.chitalishte.bg/chitalishta_project_view.php?projectid=22



Фиг. III.1.5. Представителство в организациите на гражданското общество по социални групи

1.4. Ниво на политическата активност

Нивото на политическа активност се формира от обобщените данни относно формите на участие в организации, оказващи влияние при формирането на политики, като синдикати, професионални сдружения, политически партии, благотворителни организации и околна среда, както и на гражданско участие в дейности с политическа насоченост, като подписки, протести и др. Представителното проучване показва, че 18,5% от гражданите са участвали в подписването на петиции, 15,6% – в протест, и съответно около 5% са тези, които са участвали в бой-



Фиг. III.1.6. Ниво на политическата активност

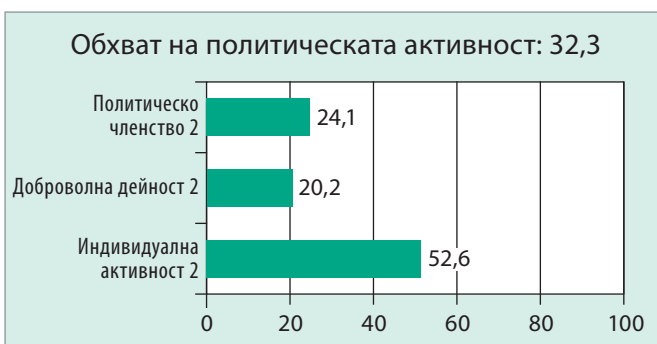
кот. Интересен акцент са готовността за заемане на принципна позиция по отношение на решаване на определен проблем в квартала (33,7%), отказът от пазаруване поради лошо обслужване (32,3%) и готовността за сигнализиране на органите на реда при нередности.

Според Европейското изследване на ценностите около 5% участват в синдикати, 4% са тези, които членуват в политически партии, а 3,6% – в професионални сдружения. Това кореспондира с определени привилегии, които членството в съответните професионални сдружения носи, и с представителството на интереси на определени съсловия основно чрез синдикалните организации. Политическите партии в България не се смятат за организации на гражданското общество и за тях важат друг тип регулация и финансиране, а членството не е показател за гражданска активност.

1.5. Обхват на политическата активност

Обхватът на политическа активност измерва степента на ангажираност в организации и действия с политически характер – синдикати, политически партии, движения с определени политически цели.

Стойността на индикатора от 32,3 показва сравнително ниски нива на политическа активност, макар и по-високи от тези на обществената ангажираност. Това показва известно предпочитание на гражданите към политическия тип



Фиг. III.1.7. Обхват на политическата активност

активност. Необходимо е да се направи диференциация между участието в различните по характер организации и техните позиции в обществените отношения. Синдикатите и професионалните организации са традиционно приемани като представители на социално-икономическите партньори. Членството в политическите партии е обвързано с друг тип активност и регламентирането на дейността на този тип организации не е като на типична гражданска структура. Интересен пример е Партията на Зелените (която е учредена от активисти от граждански зелени организации), която успява да събере необходимия брой подписи и финанси, за да се регистрира за участие в парламентарните избори и в тези за Европейски парламент за 2009 г. чрез събиране на средства от индивидуални дарения на различни ключови места в големите градове, онлайн форуми и разпращане на съобщения по електронната поща¹⁶.

1.6. Многообразие на политическата активност

Многообразието на политическата активност е със стойност от 76,2 до 100, което говори за широко представителство на различните групи. Този индикатор

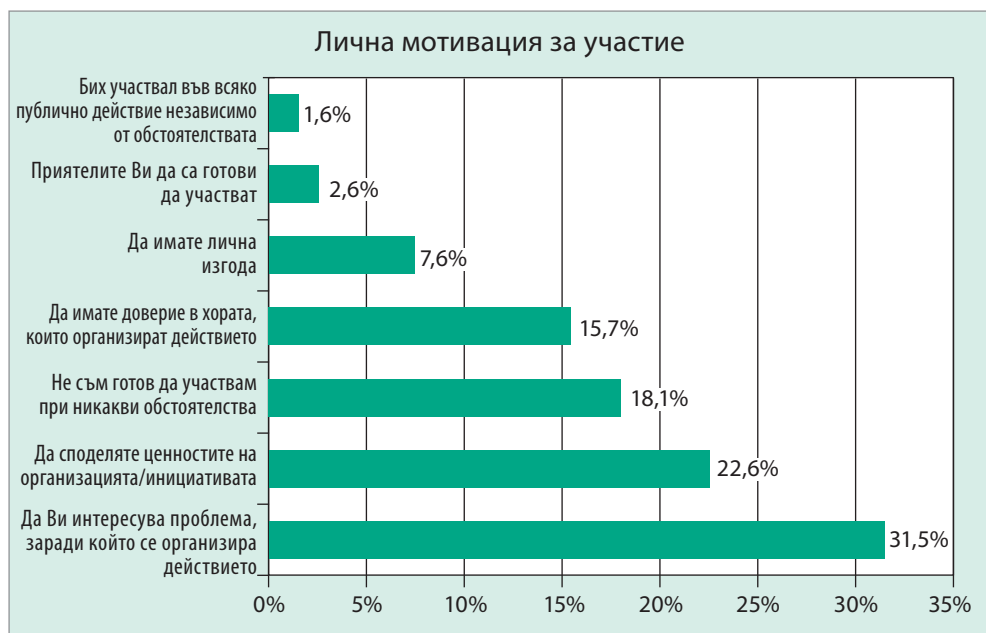
¹⁶ Прагът за участие в изборите е 50 000 лева и 15 000 подписа.

тор се изгражда на основата на дела респонденти, представители на определена група, които са политически активни. Тези групи включват жени, членове на социално-икономически групи и етнически малцинства. Резултатът на това измерение е висок, особено на фона на гражданската активност, което поставя под въпрос валидността на този индикатор, тъй като делът на участващите е нисък и не позволява да се направят подобни заключения относно многообразието на участието. В допълнение, според Българския хелзинкски комитет интересите на етническите малцинства и на хората в неравностойно положение не са достатъчно представени в различните организации с политическа насоченост.

Участието на жените в политиката все още не е балансирано. Въпреки тенденцията за увеличаване на дела на жените, в настоящото 41-во Народно събрание само 22,08% от депутатите са жени¹⁷.

Заклучение

Данните относно измерението гражданско участие препотвърждават тенденциите за ограничена гражданска активност и липса на ангажираност към различни дейности и организации. Това е една от слабостите на гражданското общество в България. Отговорите на допълнително зададени въпроси по проекта разкриват един нов пласт в тази не-активност, а именно предпочитания към друг тип дейност, мотивация отвъд абстрактния обществен интерес и



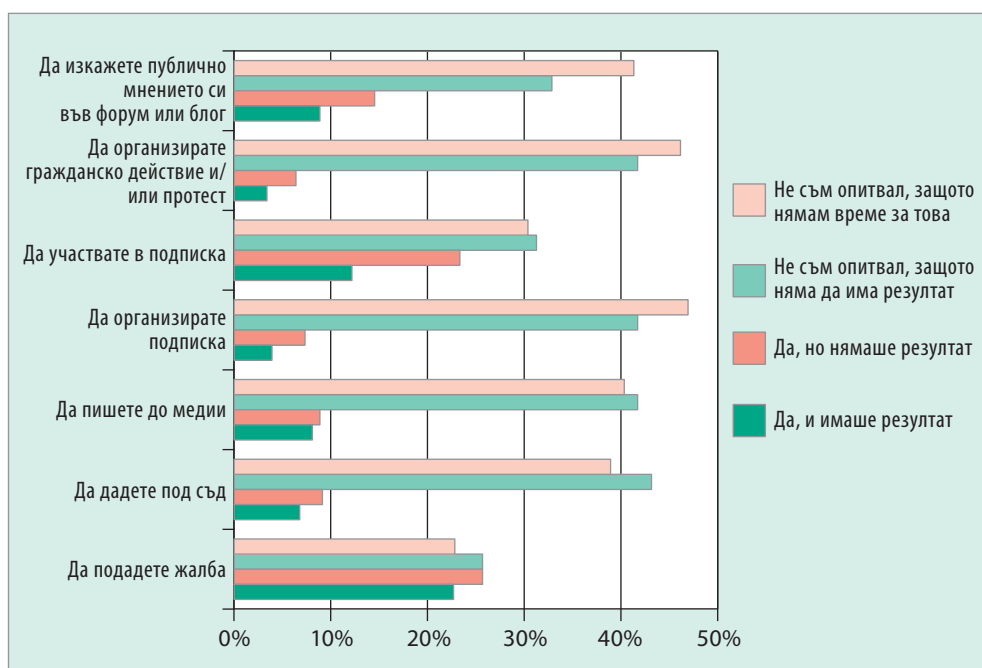
Фиг. III.1.8. Лична мотивация за участие

¹⁷ Разпределение на народните представители в 41-вото НС по пол – <http://www.parliament.bg/bg/statistics>

гражданска енергия, която при правилен подход на мобилизиране (дори кратко-трайно) постига определени цели.

Личната мотивация се явява център на мобилизиране на гражданската активност¹⁸. Както се вижда от фигурата по-долу (допълнителни въпроси към представителното проучване), гражданите са склонни да предприемат действие срещу конкретна институция, когато са лично засегнати.

Данните от изследването показват също, че гражданите изразяват готовност в случай на нанесена лична вреда от страна на определена институция да подадат жалба и да се оплачат на нейния началник. Но се оказва, че при реално нанесена вреда повече от половината от гражданите не потвърждават заявената готовност с действия, защото смятат, че няма да има резултат, и/или защото не са имали време за това.



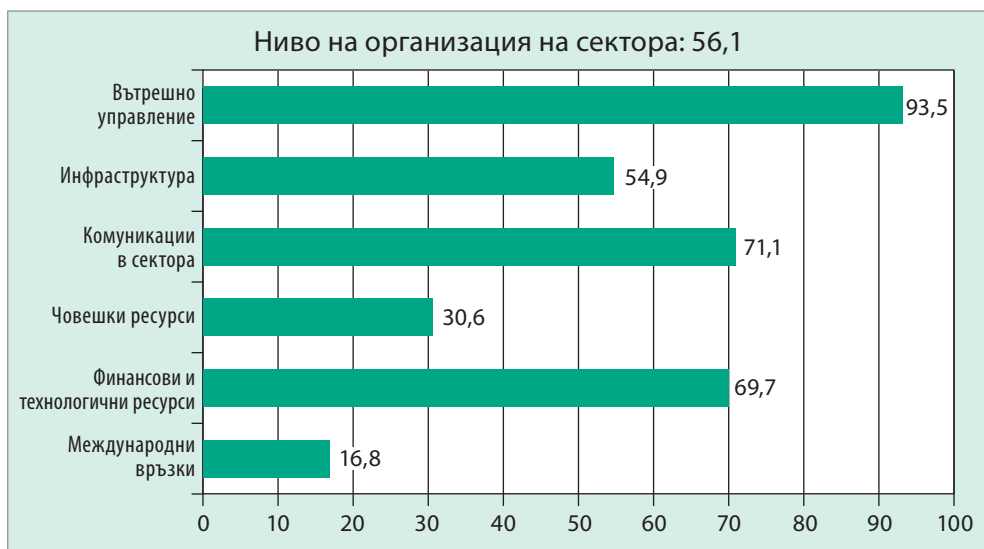
Фиг. III.1.9. Какви действия ще предприемете, ако сте засегнати от някоя институция?

Малка част от хората, които са били засегнати лично от институция, са проявили активност, изразяваща се в подаването на жалби и в участието им в подписка, но тя се е оказала безрезултатна. Липсата на реални резултати, дори при слабо проявената инициативност в ситуация на посегателство върху личността на гражданите от страна на конкретна институция, допълнително ги демотивира да предприемат такава и в бъдеще.

¹⁸ Илюстриращ случай за гражданската активност вж. в Приложение 3.

Друг аспект на възможностите за мотивиране на гражданската активност е доверието към различните организации на гражданското общество. Гражданите се доверяват основно на организации, които представляват интересите на дадена социална група, осъществяват диалог с гражданите, застъпват се за определени права или политики и имат голям брой членове. Това са основните условия, които легитимират съществуването на конкретна гражданска организация според запитаните. Данните показват и заявена готовност за включване в различни граждански инициативи. Оказва се, че при определени условия – ефективно въздействие и видимост на каузата, пасивността може да бъде преодоляна. Положителен пример в тази насока е промяната в сравнение с предишната фаза на проекта „Индекс на гражданското общество“ в обхвата на природозащитното движение в България. От отделни протести то се разви в организирано движение, вече и с политическо представителство. Основава се на доброволни действия, флешмобове, онлайн мобилизация, разпращане на емейли на група потребители (viral mail), онлайн петиции и социални мрежи, в резултат на което успява да поддържа непрекъсната индивидуална гражданска активност. Профилът на хората, които я подкрепят, включва предимно млади образовани хора, живеещи в по-големите градове. Зелената кауза също така успява да обедини различни НПО, да изработи механизъм за гражданско представителство в различни държавни органи и да направи проблема лесно разпознаваем и видим за широката общественост чрез кампаниите на коалиция „ЗаДаОстанеПРИРОДА в България“¹⁹.

2. Ниво на организация на гражданското общество



Фиг. III.2.1. Ниво на организация на гражданското общество

¹⁹ <http://en.forthenature.org/campaign/26/Essence>

Нивото на организация на сектора е показателно за институционализацията на гражданските организации, устойчивостта на отношенията между отделните представители, наличните технологични и финансови ресурси и установените канали на взаимодействие, които да правят възможно изграждането на необходимата гражданска инфраструктура.

Данните показват следните заключения в рамките на този индикатор:

- гражданските организации възприемат начина си на управление като демократичен и прозрачен;
- има установени канали за комуникация и взаимодействие между представителите в сектора;
- макар и недостатъчно устойчива и установена като функция, има тенденция към изграждане на инфраструктура от коалиции, мрежи, форуми, платформи на национално ниво;
- структурата на сектора се характеризира с неустойчивост на човешките ресурси, разчитане на доброволен труд и работа в извънработно време;
- секторът показва, че е сравнително добре обезпечен технологично – организациите заявяват, че имат редовен достъп до интернет и телефон;
- въпреки че данните показват финансова устойчивост, качествените проверки и вторичните източници демонстрират обратната тенденция, което поставя въпроса за валидността на данните на индикатора; затова основните заключения са базирани на качествени изследвания и вторични данни;
- по отношение на международните връзки данните показват липса на сериозни международни връзки;
- налице е тенденция за търсене на контакти с европейски платформи от организации, макар и в начален етап на развитие.

2.1. Вътрешно управление

За да могат да постигнат устойчивост и последователност в своите дейности, гражданските организации трябва да имат добра структура и управление, подходящи експерти и методи на работа. Обобщените стойности на Индекса показват висок резултат относно механизмите за вътрешно управление. Над 90% от организациите посочват, че се управляват от настоятелство, управителен или надзорен съвет, което има пряко отношение към легитимацията на взетите решения в дадената организация. Подобна структура в рамките на една гражданска организация има представителни функции и в нея по правило членуват изявени обществени личности, представители на бизнеса, медиите, университетските среди. Това е своеобразна обществена гаранция за стратегическите насоки на организацията.

Що се отнася до процеса на вземане на решение, 33,1% от респондентите посочват, че техните организации са управлявани от избран ръководител, други

25,8% – от избрано настоятелство, а 20,0% – от назначен ръководител. Тук индиректно може да се види ролята, която настоятелството или управителният съвет има при избора на ръководител на организацията, при окончателното приемане на взетите решенията и при определянето на политиката на дадена организация. Подобна структура е определяща за доброто управление на организацията, за зачитането на правилата и стандартите на поведение, за спазването на етичните принципи и норми, за прилагането на политиката на самата организация по отношение на трудови норми, устойчивост на персонала и вътрешна организационна структура. От стратегическото взаимодействие между настоятелството/управителния съвет и оперативния екип зависи потенциала за развитие на дадената организация. В България наличието на подобна структура все още не е гаранция за стратегическа устойчивост на организацията и за добра система на вътрешно управление. Последните опити за разработване на стандарти за добро управление от ФРГИ, за възраждане на идеята за етичен кодекс от ФГУ и за въвеждане на правила за консултации от ИПИ и БЦНП са стъпки в позитивна насока. Въпреки че са валидни само за определена част от сектора, те са важно условие за позитивна идентификация на тези организации, които не желаят да съществуват във вакуум и имат за цел подобряване на имиджа на сектора.

Резюме от илюстриращия случай за възможностите за влияние (Приложение 3)

Електронна платформа от граждански организации в сферата на околната среда и устойчивото развитие: БлуЛинк мрежа <http://vote.bluelink.net/> БлуЛинк е електронна информационна мрежа, която активно насърчава сътрудничеството и ползването на информационни технологии за силно гражданско общество и опазване на околната среда. Изградена е платформа за избори на представители на НПО в различни работни групи и комисии към институции, занимаващи се с проблеми на устойчивото развитие и околната среда. Целта на електронната платформа е да подпомогне гражданското участие в процеса на вземане на решения чрез изграждане на прозрачна, достъпна и гъвкава интернет платформа за избор на представители на природозащитни организации в различни органи и институции. С цел да участват ефективно в този процес, НПО трябва да се регистрират по определения от платформата начин. Процедурата за избор на НПО представители е утвърдена на Националната конференция на НПО, работещи за опазване на околната среда и устойчивото развитие през 2002 г.

2.2. Инфраструктура

Изграждането на успешни партньорства между самите граждански организации е предпоставка за консолидиране на сектора за постигането на общи цели и политики и за развитието на устойчиви връзки между самите организации. Резултатите показват, че в българския случай организациите все още не са възприели изцяло принципа на мрежовия подход и коалирането с други организации. Работата в мрежа все още не е установен начин на взаимодействие независимо от осъзнаването на необходимостта от коалиране за оказване на трайно влияние върху формирането на политики и вземането на решения. Макар около 55% от отговорилите организации да членуват официално във федерации, коалиции и мрежи, трябва да се подчертае, че в повечето случаи това членство не е устойчиво и начинът на действие не е като в типична мрежова структура. Най-често даваните примери за такова участие са фамилиите от организации в различни сфери, които не представляват типичната структура на мрежа, а са доброволно сформирани коалиции от отделни организации, които управляват коалициите на ротационен принцип и не конституират отделно юридическо лице. В много случаи се действа и *ad hoc*. Необходими са допълнителни усилия за консолидиране на гражданските организации в България с цел изграждане на по-добра инфраструктура.

Опитите за обединение в коалиции от страна на Институт „Отворено общество“ – София не постигат устойчив успех²⁰. Някои от коалициите, като „За да остане природа в България“ и Социалната платформа, успяват да поддържат постигнатото и да споделят общи интереси и усилия. Останалите не могат напълно да се координират и да определят общи приоритети.

Ново усилие в тази насока е иницирането на Форум Гражданско участие, който представлява неинституционализирана хоризонтална платформа от около 60 неправителствени организации за общи действия с цел засилване на участието на гражданското общество в процесите на вземане на решения на местно и национално ниво и подобряване на взаимодействието на неправителствения сектор с публичните власти. Подобни инициативи показват необходимостта от

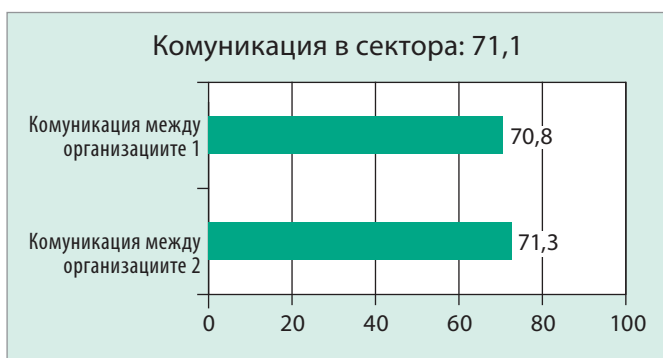
²⁰ В рамките на проект на консорциум от организации (Институт „Отворено общество“ – София, Фондация за реформа в местното самоуправление, Междуетническа инициатива за човешки права, БлуЛинк информационна мрежа, с подкрепата на Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа) за създаването на фамилиите от нестопански организации в България. Това е доброволно начинание за консолидиране на неправителствения сектор на тематичен принцип с цел по-ефективно участие в процеса на вземане на решения и застъпничество за оказване на влияние върху формирането на публични политики на местно, национално, а впоследствие и на европейско ниво. През 2005 и 2006 г. са създадени шест фамилии. В съответни тематични области се определят приоритети за работа, с изградени механизми за общуване и вземане на решения. Фамилиите са следните: Коалиция от неправителствени организации за околна среда, Фамилия „Права на човека“, Фамилия „Социални политики“, Фамилия „Медии“, Фамилия за регионално и местно развитие, Фамилия „Изкуства и култура“.

консолидиране за постигане на по-голямо влияние и ефективност на дейностите на гражданските организации, но остава въпросът, доколко тази тенденция ще се запази и ще се превърне в устойчив механизъм на функциониране на неправителствения сектор.

Участието в европейски платформи също не е приоритет за българските неправителствени организации, тъй като само 1/5 от респондентите признават, че участват в платформи на ниво ЕС (79,3% дават отрицателен отговор и едва 20,7% – положителен), което говори за отдалеченост на българските граждански организации от вземането на решения на ниво ЕС, където се приема от 50 до 80% от законодателството в особено важни сфери, като околна среда, регионално развитие, икономика, международно развитие, социална политика, селско стопанство, регионално сближаване и др. Това е показателно за неизползвания потенциал за коалиране и работа в мрежи.

2.3. Вътрешна комуникация

Друг аспект от изграждането на гражданската инфраструктура е наличието на установени канали за взаимодействие, обмен на информация и срещи между пред-



Фиг. III.2.2. Вътрешна комуникация

ставителите на гражданските организации. Този индикатор се базира на данните от организационното проучване относно осъществен обмен на информация, документи и данни и проведени срещи през последните 3 месеца. Почти 71% от отговорилите организации заявяват, че тяхната организация е провеждала работни срещи с други организации от същия сектор през последните 3 месеца (индикатор 1). Почти същият е процентът на организациите, обменяли информация с други организации за същия период.

Това е позитивно развитие спрямо предходното изследване, където комуникацията в сектора се отчита като проблем. Все още преобладават инициативите с временен характер, като комуникацията се смята за недостатъчно добре структурирана. Инициативите за законодателни промени, съвместни действия и застъпнически кампании са все по-често явление. Налице са обединения и постоянни контакти в рамките на Коалиция „За да остане природа в България“, която обединява над 30 организации в сферата на околната среда, Форум Гражданско участие и отделните работни групи към него (за изработване на правила за консултации, за анализ на възможностите за гражданско

участие при вземане на решения, за участие в следващия етап на програмиране на Структурните фондове, за изработване на етичен кодекс, за изработване на обща позиция на НПО по отношение на Европейската гражданска инициатива), инициативата за изработване на стандарти за добро управление на Фондация „Работилница за граждански инициативи“, работата на Националната мрежа за децата и Коалицията за устойчиво ползване на фондовете на ЕС, опитите за подобряване на средата за гражданско участие чрез обмен на информация и практики на новосъздадения портал на неправителствените организации²¹. Макар да се отчита подобрене и да е осъзната необходимостта за по-структурирано и стратегическо взаимодействие между гражданските организации, все още не е използван докрай потенциалът за превръщането на комуникацията в механизъм за стратегическо партньорство.

2.4. Човешки ресурси

Този индикатор изследва наличните човешки ресурси, с които разполагат гражданските организации, за да могат да изпълняват своите дейности успешно. Стойността на индикатора се определя на базата на данни от организационното изследване и е 30,6 от 100. Резултатът е сравнително нисък, което означава, че гражданските организации възприемат въпроса с наетия персонал като проблематичен. Висок процент от организациите заявяват, че работят с доброволци. Броят на доброволците в изследваните организации е значително по-висок, отколкото този на платените кадри. Макар това да е позитивна тенденция, необходимо е да се направи уговорката, че използването на доброволци в работата на гражданските организации в България е недостатъчно развита практика. От участвалите в допитването организации в посочения брой доброволци попадат всички, които не са на постоянен трудов договор. Доброволчеството в България тепърва се развива като практика, предложената законова рамка от Българския център за нестопанско право все още е на ниво проект. Състоянието на човешките ресурси, заети в гражданските организации, поставя въпроса, доколко посочените като доброволци са такива по смисъла на предложеното в проектозакона определение: *„полагането на доброволен труд представлява дейност извън трудовите и служебни правоотношения, извършвана от физическо лице по собствен избор и без възнаграждение за юридически лица с нестопанска цел, местни или държавни органи.“*²² Предвид предимно проектния принцип на работа на повечето граждански организации голяма част от наетия персонал е на граждански договор, с непостоянна заетост, работещ за повече от една гражданска организация. Заетостта в неправителствения сектор се характеризира с неустойчивост и непостоянна ангажираност, което е пряко свързано с проблемите във финансирането на сектора. Това се потвърждава и от изследването на

²¹ Портал на неправителствените организации в България: www.ngoinfo.bg

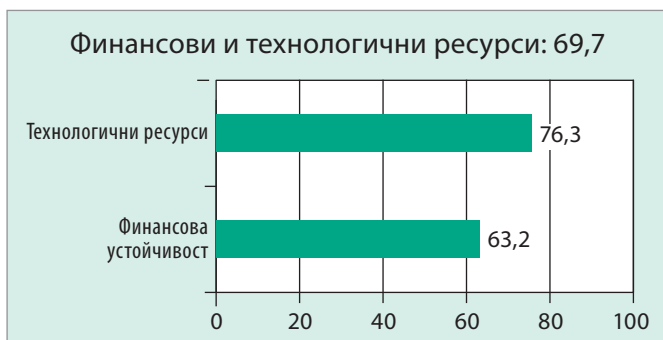
²² Проект за закон за доброволчеството в България на БЦНП, <http://www.bcnl.org/bg/articles/635-2006-проект-за-закон-за-доброволчеството.html>

Българския център за нестопанско право²³, според което 37% от неправителствените организации нямат наети служители. В 40% от случаите, където има нает персонал, организацията поддържа минимален брой служители – между 1 и 4 души.

Предвид професионалния характер на преобладаващата част от неправителствените организации, преминалите обучения и опит с международните донори и придобитите специфични умения за работа с проекти, заетите в сектора са добре образовани и квалифицирани. Това позволява своеобразно преливане от неправителствения сектор в консултантския бизнес, частния сектор и особено при попълване на човешкия ресурс в политическите партии по време на избори. Като цяло работата в неправителствения сектор се оказва с неустойчив характер, недостатъчно добре платена и не успява да задържи дългосрочно добре обучения и специализиран персонал.

2.5. Финансови и технологични ресурси

Според данните от организационното проучване гражданските организации са добре обезпечени по отношение на офис оборудване, телефон и интернет.



Фиг. III.2.3. Финансови и технологични ресурси

Над 70 % от организациите заявяват, че разполагат със собствен телефон или мобилен апарат, който ползват за целите на организацията, и компютър, а 68,4% разполагат и с постоянна интернет връзка. Около половината ползват и факс. При провеждането на организационното проучване бяха регистрирани отделни случаи на организации, които не разполагат с офис, работят вкъщи и ползват мобилния телефон като основна връзка. Средно около ¼ от организациите заявяват, че нямат телефон, компютър и интернет.

По отношение на финансовите ресурси интересно е съотношението между разходите и приходите на организациите. Констатацията е следната: В сравнение с изминалата година според 44,1% от неправителствените организации разходите им са се увеличили, докато 46,1% твърдят, че са останали на същото ниво, а 9,9 % отговарят, че са намалели. Относно приходите разпределението в процентно съотношение е следното: 23,5% от неправителствените организации намират своите приходи за нараснали, 47,7% обаче казват, че приходите им са

²³ Проучване на практиките на управление на НПО в България, БЦНП 2006 – http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/publikacii/prouchvane_npo_upravlennie.pdf

останали на същото ниво, а 28,8 % определено считат своите приходи за намалели. Два пъти по-високият процент на намалелите приходи за сметка на разходите говори за разминаване между приходи и разходи и за финансова неустойчивост. Това е съчетано и с променените условия за финансиране на гражданските организации в България след присъединяването към ЕС и оттегляне на голяма част от международните донори. Основен източник на средства за гражданските организации са оперативните програми на национално ниво и хоризонталните програми, администрирани от Европейската комисия. В тези условия възникват затруднения за гражданските организации поради няколко причини: 1) различен механизъм, подход и правила за получаване на финансиране; 2) необходимост от съфинансиране; 3) забавяне и проблеми с плащанията по Оперативните програми. Сред работещите в организациите намалява мотивацията за кандидатстване по тези програми, което резултира в преливане на обученията вече човешки ресурс в други сектори. Този факт допълнително затруднява адекватното функциониране на гражданските организации и тяхното развитие, както и възможностите им за оказване на влияние върху различните институции²⁴.

Според данни на НСИ²⁵ приходите на асоциациите и фондациите са се увеличили за периода 2005–2008 г. Общият обем на приходите за 2005 г. е 258 227 000 лева, а за 2009 г. – 408 827 000 лева, което бележи значително увеличение през последните четири години. Съотношението между 2008 и 2009 г. обаче говори, че икономическата криза оказва влияние и върху приходите на гражданските организации. Данните за 2009 г. показват влошено състояние на средствата и застои в приходите в сравнение с 2008 г.²⁶

Относно източниците на финансиране се наблюдава относително нарастване на дела на даренията. Участието в обществени поръчки и в предоставяне на услуги също увеличава своя дял. За 2009 г. 70% от всички дарения са направени от бизнеса, което говори за устойчива тенденция към развитие на социалната корпоративна отговорност. В България през 2008 г. фирми и граждани са дарили 40 млн. лева, за 2007 г. – най-малко 30 млн. лева, което е с 15% повече от 2006 г. Половината от българите и над 65% от фирмите даряват и този процент постоянно нараства. През 2009 г. над 45 млн. лева са дарени за различни благотворителни каузи, което е увеличение в сравнение с 2008 г., но процентно е значително по-малко заради ефектите от кризата (БДФ 2010).

Организационното изследване не дава категорични данни за източниците на финансиране. Получените стойности на Индекса посочват високи нива на този индикатор, но вторичните данни (Индекс на устойчивостта на НПО 2009) говорят за неустойчивост и проблематичност в тази сфера. Това е свързано с проблемите при разпределянето на тези средства, с разпространените съмнения за

²⁴ Променената среда след присъединяването към ЕС е обект на допълнителен анализ в края на доклада.

²⁵ Данни на НСИ на база годишните приходи на организациите.

²⁶ NGO Sustainability Index 2009.

корупция и твърденията за завладяване на сектора (ЦИД 2008 и 2010), както и с използването на предоставените средства не по предназначение.

Резюме на илюстриращ случай относно нивото на организация (Приложение 3) Набирането на средства от sms-кампании

Набирането на средства от sms-кампании в България увеличава своя дял в общия размер на даренията. Според данни от Българския дарителски форум за 2008 г. 6,25% от общия обем на дарения е от sms-и. За 2009 г. Единният дарителски номер (DMS) е акумулирал 250 000 sms-а и около 750 000 за 2010 г. Въпреки позитивната тенденция внимание заслужават странични въпроси, свързани с отчетността и прозрачността на кампанията с текстови съобщения. Допълнителни усилия са необходими за утвърждаване на DMS като модел за ефективно набиране на средства чрез sms-и. В ход е застъпническа дейност по отношение на премахване на ДДС от текстовите съобщения за благотворителни кампании с цел това да се превърне в устойчив механизъм за набиране на средства.

2.6. Международни връзки

Въз основа на данните на Съюза на международните сдружения се изчислява съотношението между регистрирани международни неправителствени организации в България и общия брой на регистрираните в България. Този индикатор има най-ниски стойности, което кореспондира с ограничената работа в мрежа и слабото партньорство с международни неправителствени организации и европейски платформи. Макар и осъзнато като необходимост, това сътрудничество не е достатъчно добре развито и международните връзки на гражданските организации в България са ограничени.

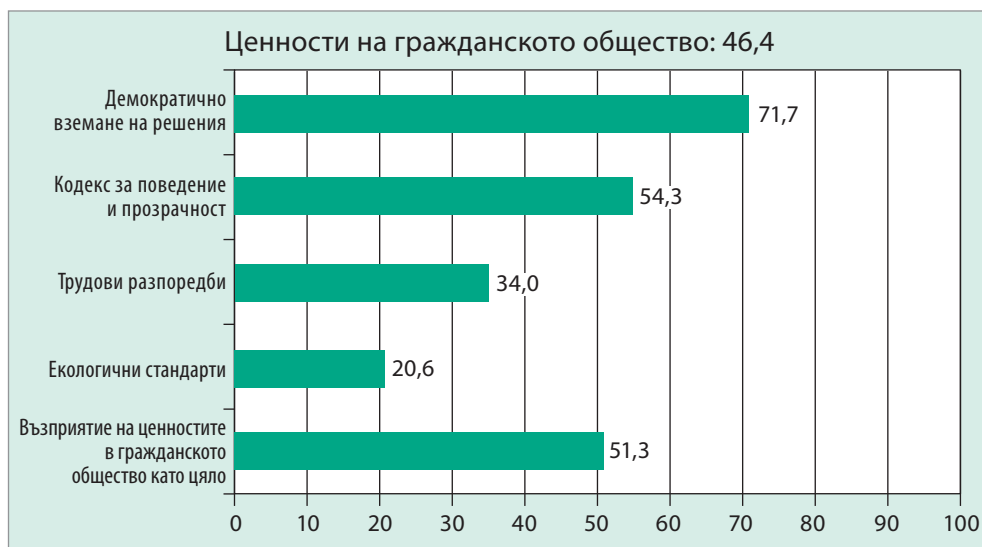
Заключение

Структурата на гражданските организации показва, че типичната организация в България е сравнително малка, фокусирана в една област; често комуникира и обменя информация с други организации, но в повечето случаи не работи като част от мрежа; разполага с ограничени финансови ресурси и неустойчив човешки ресурс, но сравнително добро технологично оборудване.

Очертаните тенденции предстои да се докажат като устойчиви и възможностите за комуникация да се използват за консолидиране на сектора и превръщането му в устойчив и значим актьор в обществените отношения. Финансовата осигуреност остава основен проблем, който е пряко свързан и с необходимостта от механизми за подобряване на разпределението на публичните средства за гражданските организации.

Спецификата на изграждане на гражданския сектор в България отгоре надолу с финансова и логистична подкрепа отвън и без случване на процеса отдолу нагоре поставя въпроса, дали сравнително високата степен на организираност е съчетана с легитимност и представителност от страна на обществото.

3. Ценности на гражданското общество



Фиг. III.3.1. Ценности на гражданското общество

Индексът на гражданското общество отчита измерението на ценностите на гражданското общество чрез тяхната дейност, структура, функции и правила. На тази основа се формира картина на ценностите, която организираната част на гражданско общество приема и практикува. Измерението на ценностите в сектора се основава на данните в организационното проучване, т.е. на вътрешния поглед на гражданския сектор за съблюдаването на определени ценности, за наличието на стандарти и норми на поведение и функциониране и за възприемането на отделните обществени явления. На основата на събраните данни могат да се обобщят следните тенденции:

- Налице е висока вътрешна оценка за демократичните практики и принципи за вземане на решения в гражданските организации.
- Позитивна тенденция е насочването на гражданските организации към изработване на трудови правила и стандарти за работа, както и на политики за околната среда и стандарти за управление.
- Представителите на гражданското общество определят средата на работа като демократична, с ограничени прояви на насилие и нетолерантност.
- Гражданското общество в България се възприема като носител на ценности, но са налице съществени проблеми по отношение на корупционните прак-

тики, които поставят под въпрос легитимността на дейността на гражданските организации и механизмите на работа.

- Ценностите се разглеждат като желан аспект от работата, но възникват проблеми при тяхното реално прилагане в дейността на гражданските организации.
- Необходими са по-сериозни усилия за установяване на рамка за поведение, етичен кодекс и правила за управление на гражданските организации.

Измерението на ценностите в Индекса е със сравнително високи стойности на диаманта на гражданското общество за България. По скалата от 0 до 100 се позиционира със стойност от 46,4. Основните индикатори на измерението показват степента на възприемане на основни принципи и ценности в работата и управлението на гражданските организации в България.

3.1. Демократичност и демократично вземане на решения

Демократичното вземане на решения се основава на въпроса: „Кой взема основните решения във вашата организация?“. Индикатор за демократично вземане на решения е демократичното избиране на ръководители и настоятелства, както и правото на самите членове да решават от името на организацията поради това, че са били избрани, или поради факта, че са активна част от организацията. Повечето отговори посочват, че това е избран ръководител – 33,1%, или настоятелство – 25,8%. Други 7,9% сочат, че самите членове на организациите са включени в процеса на вземане на решения. Останалите проценти – приблизително два пъти по-малко, са за назначен ръководител и за назначено настоятелство.

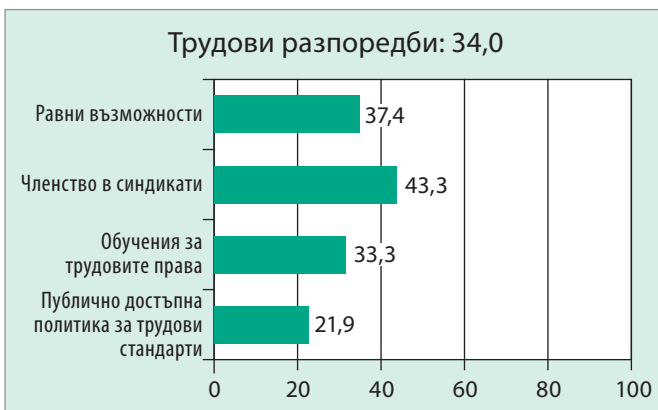
Като допълнение на въпроса: „В каква степен във вашата организация се насърчава демократичният начин за вземане на решения?“, 75,7% от отговорилите заявяват, че тази степен е „значителна“.

3.2. Трудови разпоредби

Въпросите относно трудовите наредби и регулации имат за цел да се проследи начинът, по който гражданските организации възприемат определени трудови практики и ценности в дейността си. Данните от проучването проследяват осигуряването на равни възможности в организациите, процента на работещите в организацията, които са и членове на синдикати, обученията на новопостъпилите относно трудовите права и възможности, както и дали политиките за трудови стандарти на организациите са публично достояние.

Като цяло правилата за труд са сравнително слабо представена категория от измерението на ценностите със стойност от 34,0 в скалата. Това до голяма степен се дължи на липсата на осъзнатост за необходимостта от специфични трудови норми и правила в рамките на гражданския сектор. Членството в синдикат не

се припознава като необходимост и работещ механизъм за гарантиране на правата на работещите в сектора. Приблизително 70% от гражданските организации са посочили, че нямат публично достъпни политики за трудови права, а на въпроса, дали провеждат специализирани обучения за новопостъпилите относно техните трудови права и възможности на работното място, едва 33,3% отговарят положително.



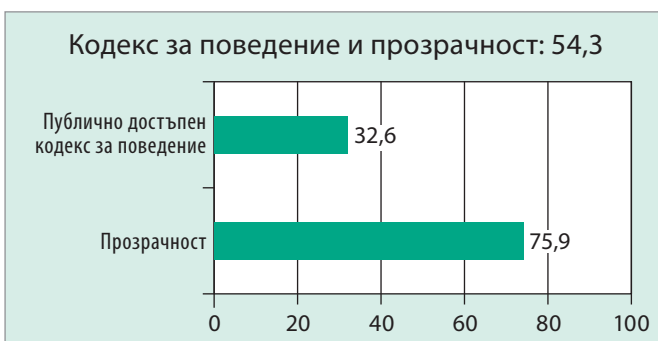
Фиг. III.3.2. Трудови разпоредби

Важно е да се отбележи, че този индикатор е нехарактерен за ситуацията в България. Работещите в неправителствения сектор, които членуват в синдикати, са по-скоро изключение.

По-нататъшни усилия от страна на гражданските организации са необходими във връзка с правилата за гарантиране на равни възможности и равнопоставено заплащане. На въпроса, дали организациите имат правила относно равните възможности и равнопоставеното заплащане за труда на жените, приблизително 56% отговарят, че нямат, а други 7,7% отговарят с „не знам“. На фона на данните на КНСБ, че домакинствата, в които глава на семейството е жената, са по-бедни с около 20% от тези, в които мъжът е глава на домакинството, както и фактите, че жените получават с 15,7% по-ниски заплати от мъжете²⁷, налице е необходимостта от по-активна позиция и застъпничество от страна на гражданските организации.

3.3. Кодекс за поведение и прозрачност

Данните относно наличието на кодекс за поведение в организацията и прозрачност на дейностите показват, че този индикатор е сред най-силно представените със стойност от 54,28 на скалата. Тази категория се основава на два подиндикатора



Фиг. III.3.3. Кодекс за поведение и прозрачност

²⁷ Феминизиране на бедността според изследване на КНСБ от март 2010 г.

– дали организацията има публично достъпен кодекс за управление и доколко е прозрачна по отношение на финансовата си отчетност. С тези индикатори се проследява до каква степен организациите боравят с официални писмени документи относно своите цели, визия, ценности и наличие на кодекс за поведение, както и публичността на тези документи, т.е. могат ли освен служителите и външни лица да имат достъп. Резултатите по отношение на публичната достъпност на кодекса за поведение на организациите сочат, че 32,6% от тях разполагат с такива публично достъпни документи. Що се отнася до финансовата информация на гражданските организации, 75,9% от респондентите са отговорили, че тяхната организация разполага с такава публично достъпна информация. Според проучването тя е публикувана или на интернет страница (14,1%), или в публични регистри (22,4%), или най-често може да се намери в офиса на организацията (56,4%).

Самото публикуване на данните е все още проблематично, тъй като процентите на публикуващите в интернет страницата на организацията са едва 14,1%, а информацията, съдържаща се в публичния регистър към Министерство на правосъдието, де факто не е достъпна. Наличието на пропуски във функционирането на публичния регистър за организации в обществена полза към Министерство на правосъдието, създаден със Закона за юридически лица с нестопанска цел, води до проблеми в отчетността на НПО пред обществеността. Техните дейности се оказват невидими в публичния регистър – там не са отразени коректната информация от годишните финансови отчети и промените в органите на управление, което не позволява да се проследят активността и периодът на дейност (БЦНП 2010). По този начин се обезсмисля делението на нестопанските организации в обществена и в частна полза, както и се възпрепятства реалната отчетност на тези организации пред обществото. Предвид важността на обществената роля, която изпълняват, необходимо е гражданските организации да поддържат изрядна документация, която да представя тяхната целева и ценностна ориентация и да служи за идентификацията им в публичното пространство. Подобряването на видимостта на гражданските организации и тяхната дейност ще съдейства за по-добрия имидж на сектора.

Имиджът на гражданските организации в България е обект на критики (Маркет Линкс 2005): НПО не се възприемат като представители на гражданските интереси и тяхната легитимност е под въпрос. Налице са разминавания между целите на организациите и интересите на гражданите. Както бе споменато преди в доклада, гражданите предпочитат неформалния тип активност. Гражданските организации са все още непознатото лице в обществените отношения, техните дейности не са разпознаваеми и разбираеми за гражданите, което води до сравнително ниско доверие.

3.4. Екологични стандарти

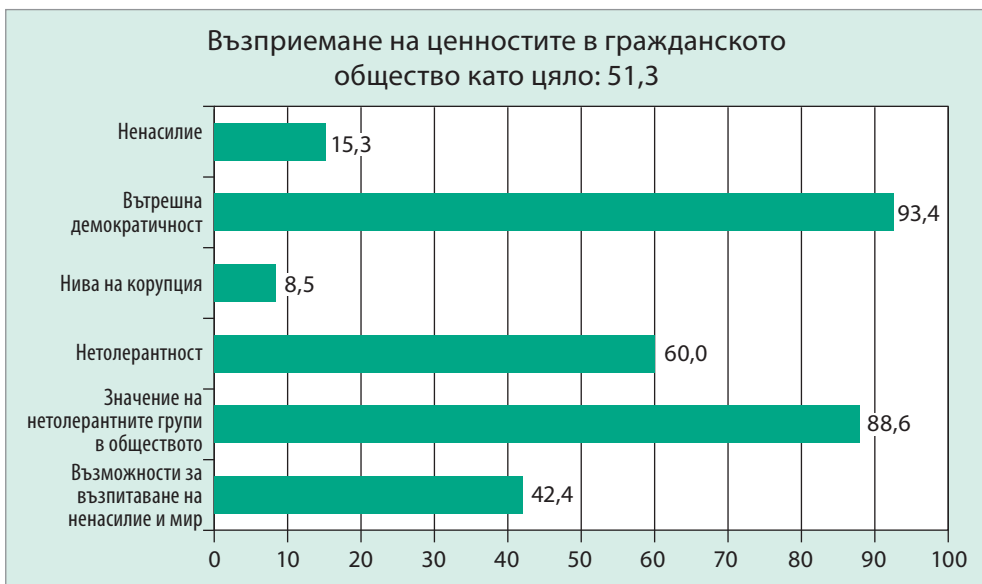
За разлика от проучването през 2003–2005 г. тук като индикатор е заложено и включването на екологични стандарти в работата на всички граждански организации, а не само на тези в сферата на опазването на околната среда. То се проследява основно чрез наличието на писани правила и стандарти, които дефинират работата на организацията, и определено ниво на осъзнаване на проблемите, свързани с околната среда. Според проучването около 1/5 от организацияите (20,6%) заявяват, че разполагат с публично достъпни политики за зачитане на определени стандарти в сферата на екологията и опазването на околната среда. Процентите обаче се покачват с 6,4% при въпроса, дали организацияите имат бъдещи планове за създаване на такива публични политики по отношение на опазването на околната среда. Това намира отзвук и в осъзнаването на необходимостта от инициативи за зелен офис и прилагане на определени правила за опазване на околната среда на работното място.

Същевременно екологичните организации отбелязват значително развитие и техните дейности стават все по-видими, което допринася и за по-широката информираност относно екологичните стандарти и устойчиви политики. Екологичните организации са преценени като един от най-видимите и добре организирани сегменти на гражданското общество в България от респондентите и на трите количествени проучвания.

3.5. Възприемане на ценностите в гражданското общество като цяло

В тази категория се проследяват няколко индикатора, свързани основно с разбирането на ценностите в гражданското общество като цяло: отношението на гражданските организации към прояви на насилие, нетолерантност и корупция. Търси се нивото на разпознаваемост и значимост на подобни нетолерантни групи в гражданското общество, както и дали гражданските организации допринасят за популяризирането на ненасилието и мира в обществото. Тези индикатори са с приблизителна стойност от 51,3 от 100, което говори за сравнително добър резултат. Най-висока стойност от подиндикаторите (фиг. III.3.4) има възприемането на вътрешна демократичност. На въпроса, до каква степен организацияите насърчават демократичното вземане на решения, 75,7% от респондентите отговарят, че това се насърчава и практикува „значително“ в техните организации.

Разбирането за ценностите в гражданското общество се формира и въз основа на възприятието на гражданските организации спрямо други групи, които проявяват насилие и нетолерантност в публичното пространство с цел изразяване на определени интереси. На въпроса ни, дали имат подобни наблюдения, 2/3 от респондентите (66,4%) отговарят с „не“. Отговорилите с „да“ посочват



Фиг. III.3.4. Възприемане на ценностите в гражданското общество като цяло

като най-често срещан случай „отделни групи, които често използват насилие“ или „отделни групи, които рядко прибегват до насилие“. Това е регистрирано от респондентите като явление, което не е често срещано и е категорично поставено в характеристиката „отделни групи“. При задаване на сходен въпрос – дали се сещат за примери на групи в обществото, които са расистки или дискриминационно настроени, респондентите не са толкова единни в мнението си. От предоставените отговори най-голяма представителност печели „един или два случая“ (29,5%), следван от „няколко“ (23,7%), „никакви“ (16,7%) и „много“ (7,1%), като 23,1% от респондентите отговарят с „не знам“. В допълнение към тази картина е и отговорът на респондентите относно значимостта на тези групи в гражданското общество. Отговорите, които определят тези групи като изолирани случаи или без съществено значение, преобладават (27,6%, 22,4%, а 39,1% заявяват „не знам“), което е показателно за невъзможността тези групи да се ситуират конкретно в рамките на гражданското общество. Интересно е и отношението на гражданските организации по повод на тяхната роля за насърчаване на практиките на ненасилие в обществото. Като цяло това се възприема като „незначителна“ и „ограничена“ част от ролята и въздействието на гражданските организации – 57,6% от респондентите, и като „умерена“ и „значителна“ – 42,3% от респондентите.

Що се отнася до корупционните практики в гражданското общество, те са описани като „често“ явление от общо 36,4% от респондентите, като много чести – от 20,2%, а като отделни случаи – от 34,9%. Преобладаващата част от респондентите изказват съмнения относно начина на функциониране на гражданския сектор в България. В допълнителните въпроси като най-чести примери за учас-

тие на НПО в корупционни схеми се посочват: „зависимост от структури на държавната власт“, „финансови злоупотреби“, „неправомерно усвояване на средства от ЕС“ и „процедури по закона за обществената поръчка“. Тоест основно се визира областта на държавно-обществените взаимоотношения, където НПО следва да бъдат съветващ, съблюдаващ и коригиращ фактор (ЦИД, 2010)²⁸.

Заклучение

Резултатите от това измерение показват, че гражданските организации възприемат себе си като носител и двигател на ценности, които са в основата на стабилно и зряло гражданско общество. Но все още съществува разколебаност в начините на прилагане, популяризиране и превръщането им в установени практики и правила на действие.

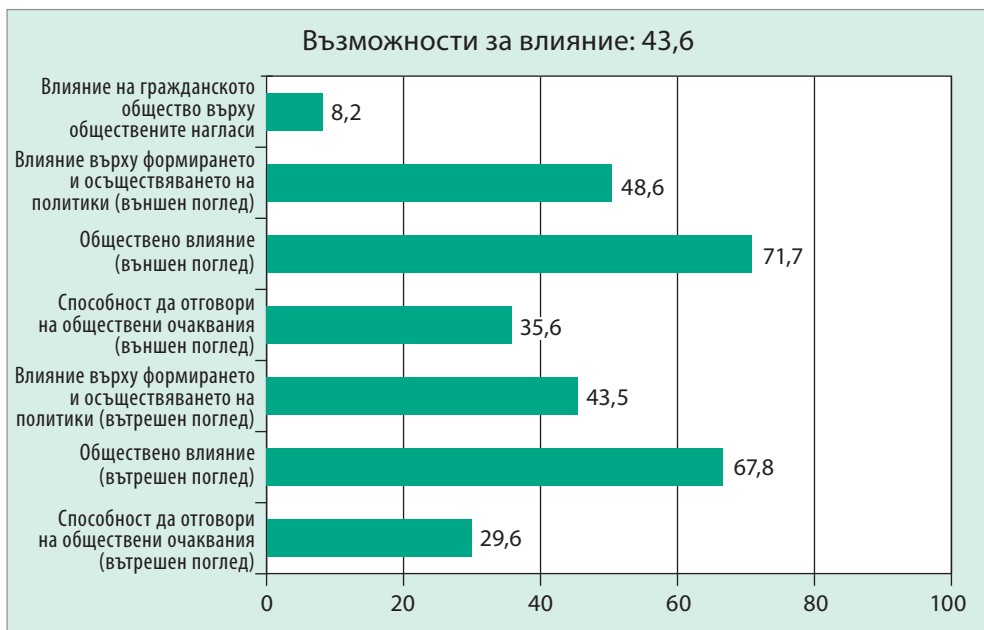
Гражданските организации възприемат демократичния начин на управление като позитивна характеристика на сектора. От друга страна, трудовите правила и екологичните стандарти не са разпространени като практика сред гражданските организации. Налице са и проблеми при гарантиране на прозрачността на дейността на НПО и при разработване на кодекс за поведение. Това зависи от ефективното функциониране на публичния регистър към МП, но и от предизвикателствата пред финансирането им.

На гражданските организации все още се гледа с недоверие относно тяхната легитимност, публичен имидж и те се ползват със сравнително ниско доверие и представителност сред гражданите. Необходими са последващи усилия за адресиране на проблемите в тези области, за да се гарантират прозрачност и отчетност и да се възприемат тези ценности като практики.

4. Възможности за влияние

Степента на оказване на влияние е лакмус за възможностите на гражданските организации да канализират определена енергия и да използват своите функции за подобряване на определени политики и услуги, за промяна на законовата рамка и за опосредяване на обществените отношения чрез граждански контрол, чрез изпълняване ролята на коректив и чрез мониторинг на взетите решения и провежданите политики. Упражняването на влияние зависи от различни фактори – както нормативни, така и институционални. Същевременно степента на влияние се определя от аналитичния, институционалния и финансовия капацитет на гражданските организации и от тяхната устойчивост и потенциал за партниране със съответните институции с цел отстояване интересите на гражданите и мобилизиране на гражданска енергия по отделни теми.

²⁸ Съмненията за нередности и корупционни практики, които са част от публичното говорене за гражданското общество в България, провокират задаването на допълнителен блок въпроси към представителите на гражданските организации, които ще се разгледат в отделна част от доклада.



Фиг. III.4.1. Възможности за влияние

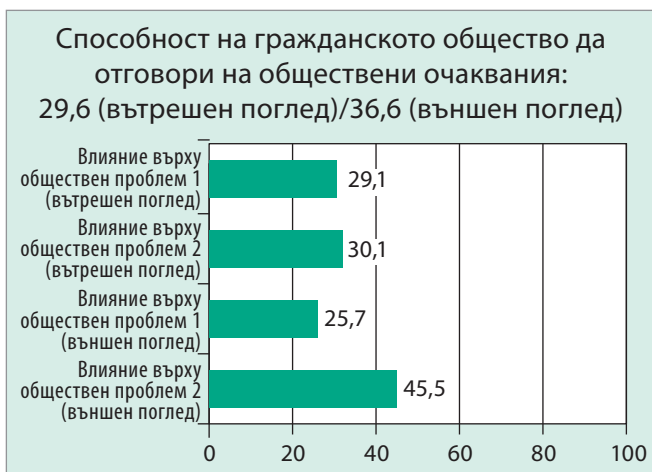
Картината на това измерение се формира от две различни гледни точки – тази на самите организации, които формират вътрешния поглед, и на експертите (външен поглед) чрез съответните количествени изследвания. Това позволява да се направи своеобразно оглеждане на двете представи една в друга и да се анализират възможностите за влияние в сравнителен план. Измерението е с общ резултат от 43,6 по скалата. Разгледани по отделните индикатори, данните показват, че:

- възможностите на представителите на гражданското общество да отговорят на определени обществени потребности и да повлияят положително за разрешаването на сериозни обществени проблеми са ограничени;
- оказването на влияние върху формирането и осъществяването на политики се смята за недостатъчно ефективно;
- съществуват проблеми сред гражданските организации при провеждането на ефективно застъпничество и въздействие върху формиране и осъществяване на политики;
- мястото на гражданското общество се оценява положително като необходим актьор в обществените процеси и по отношение на дейностите, които осъществява;
- в отделни сектори, като образование, околна среда и подкрепа на уязвими групи, дейностите на гражданското общество са значително по-ефективни и видими.

Възможностите за оказване на влияние служат за ориентир, доколко гражданското общество успява да се ангажира с публичните приоритети и да влияе при формирането на политики. Индикатор за зрелостта на гражданското общество е именно възможността за партниране, от една страна, между самите граждани и гражданските организации, а от друга – между така изградената от тях структура и представителите на управлението. В този смисъл един от основните резултати, постигнат от ефективното функциониране на гражданското общество, е осъществяването на постоянен и продуктивен диалог между него и местните, държавните и европейските институции, с което то утвърждава статуса си на пълноправен партньор в управлението. Участието на гражданското общество в процесите на вземане на решения осигурява следните предимства: подобрява качеството на вземаните решения от институциите; в приетите решения са отразени различни гледни точки; гражданите се съобразяват и в по-голяма степен спазват взетите решения, защото и те са участвали в процеса на формулирането им (БЦНП 2009). Какви са предизвикателствата и тенденциите в тази област са основните въпроси, на които това измерение търси отговор. В България отношенията гражданско общество – държава са обект на известна произволност. Въпреки наличните законодателни възможности за участие и консултации това се оказва недостатъчно за установяване на единна рамка на обществените консултации (БЦНП 2009).

4.1 и 4.4. Способност на гражданското общество да отговори на обществените очаквания (вътрешен и външен поглед)

Индикаторът очертава какви са възможностите гражданските организации да оказват влияние върху развитието и разрешаването на основни обществени проблеми. Според трите изследвания, проведени в рамките на Индекса, основните обществени проблеми в страната в началото на 2009 г. са корупцията, безработицата и ниските доходи. Влиянието на гражданското общество върху разрешаването на тези проблеми се определя като „ограничено“ както от представителите на гражданските организации, така и от експертите.

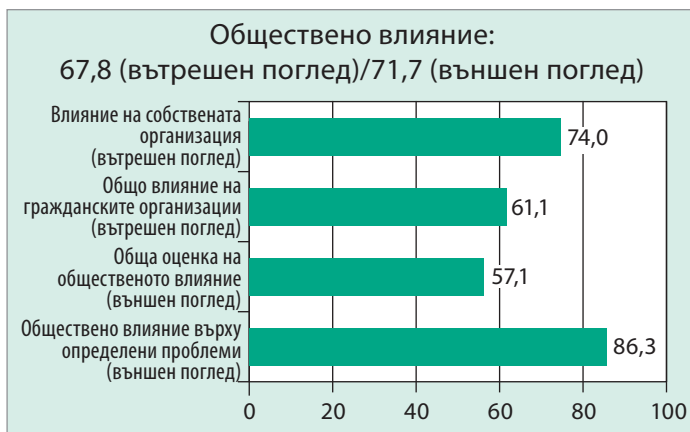


Фиг. III.4.2. Способност на гражданското общество да отговори на обществените очаквания

Тук и вътрешната, и външната перспектива за възможностите за влияние съвпадат като мнение. Обобщените стойности показват аналогични нива на оценка на влиянието. Организационното проучване оценява по сходен начин възможностите за действие на гражданското общество по отношение на двата основни обществени проблема – 29,1 и 30,1. Гледната точка на експертите показва, че способностите на гражданското общество са значително по-големи за справяне със социални проблеми, като заетост и ниски доходи, отколкото с корупцията (в стойности на скалата 25,7 на 45,5 в полза на социалната роля).

4.2 и 4.5. Обществено влияние (вътрешен и външен поглед)

Общественото влияние на гражданското общество се конструира от оценката на ефективността на дейността на гражданските организации върху обществото като цяло и върху основни обществени сфери. Този индикатор е с най-



високи стойности в скалата на измерението и според организационното изследване, и от гледна точка на експертите – съответно 67,8 и 71,7. Разминавания се наблюдават в отделните нюанси на възможностите за влияние, значимостта на отделните сектори и ефекта на дейност.

Фиг. III.4.3. Обществено влияние

Според експертите гражданското общество проявява активна позиция в сферата на околната среда (според 21,3%), подкрепата на уязвими групи (21,3%), общественото развитие (16,4%) и образованието (14,8%)²⁹. В сектори като жилищните условия над 40% смятат, че гражданското общество няма никакво влияние. Същевременно експертите оценяват общо възможностите за влияние на гражданските организации като недостатъчни. Анализът на данните показва, че влиянието на гражданското общество върху обществените процеси се оценява като ограничено от 40%, докато 51,4% виждат известен потенциал за оказване на влияние.

²⁹ Посочените сфери са посочени като най-важните области на застъпничество според количествено изследване, проведено от „Алфа Рисърч“ през 2010 г. в рамките на проекта „Сравнително изследване на гражданското общество в Централна и Източна Европа“ с подкрепата на Тръста за гражданско общество в ЦИЕ.

Важен елемент от измерението са възможностите на гражданските организации да влияят за демократизирането на обществото, отразени в организационното проучване. Делът на утвърдителните отговори „умерено“ и „значително“ е общо 54,8%, докато тези на „незначително“ и „ограничено“ са в рамките на 45,2%. На въпроса, дали могат да посочат дейност или кампания на гражданското общество, която насърчава и популяризира демокрацията, 74,2% от респондентите посочват отговори между „един“, „два“ и „много“ примери, докато едва 25,8% категорично не могат да посочат такива примери.

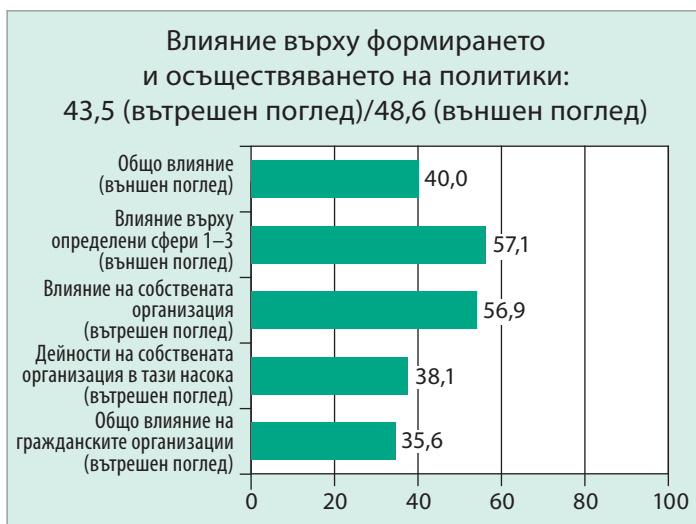
Като допълнителен щрих към този индикатор в рамките на организационното проучване е зададен въпрос за успешен пример на застъпническа дейност от страна на гражданското общество за осигуряване на обществени услуги на населението. Положително са отговорили 56,6% от организациите, 21,2% не могат да посочат такъв пример, а 25,6% се колебаят дали има подобни дейности. От положително отговорилите респонденти се оформят следните примери на успешни кампании за осигуряване на обществени услуги от страна на гражданските организации:

- предоставяне на услуги и достъпна среда за хора с увреждания;
- кампании за онкоболните, които способстват за създаването на пациентски организации и за по-добра информираност относно проблемите в тази област, като по този начин дават своя принос в обществения дебат за по-добър достъп до здравеопазване и медикаменти;
- протест на майките и женските сдружения и кампании за увеличаване срока на майчинството, които допринасят за увеличаване на периода на платено майчинство до 12 месеца;
- подобряване на социални услуги, както и създаване на центрове за деца, жертви на трафик;
- развитие на социалната услуга „домашен асистент“;
- улесняване на достъпа и увеличаване на финансирането на програмата „ин витро“;
- кампании, свързани с прозрачност на информацията относно топлофикацията и енергоснабдяването;
- кампания за прилагане на мрежата „Натура 2000“ на екологичните организации, която като цяло успява да допринесе за спиране на презастрояването в защитени местности.

Интересното тук е, че дори представители на организираната част на гражданското общество в лицето на организациите респонденти посочват примери на застъпничество на различни неформални групи. Появата и възможностите за влияние на тези обединения е интересно явление в развитието на гражданското общество в България и е заявка за ролята на тези нови лица на арената на гражданските дейности.

4.3 и 4.6. Влияние върху формирането и осъществяването на политики (вътрешен и външен поглед)

Степента на въздействие върху процеса на формиране на политики в страната е определяща за нивото на демократичност, прозрачност и ефективност на взетите



управленски решения и предприетите политически действия. Данните и от организационното, и от експертното проучване показват сравнително ограничени възможности за оказване на влияние от страна на гражданските организации при формирането на политики. Самите организации оценяват своето влияние като ограничено (49,0 %), като едва 1,3% го виждат като значително,

Фиг. III.4.4. Влияние върху формирането и осъществяването на политики

а 15,4% – като никакво. Подобна картина чертаят и респондентите от експертното проучване – според 57,1% влиянието е ограничено, а 8,6% го определят като високо³⁰. Според представително изследване сред гражданите от омнибус, проведен от Институт „Отворено общество“ – София през октомври 2009 г., една трета от отговорилите виждат в гражданските организации партньор за осъществяването на политики, а останалите две трети определят ролята на организациите в процеса като незначителна, което означава, че гражданите не припознават основната функция на организациите като наблюдатели, watch-dog или застъпници.

По отношение на възможностите за успешно застъпничество 35,9% от организациите отговарят, че са предприемали през последните две години застъп-

³⁰ Стойностите на индикаторите се определят от възможностите за влияние на гражданските организации като цяло и от успеха на застъпничеството в определени сфери, както и от погледа на експертите върху възможностите на гражданското общество като цяло и за влиянието му върху определени сфери на политиките. Данните се основават на следните въпроси от организационното изследване: „Според Вас какво е влиянието на гражданското общество върху процеса на формиране на политики в страната?“, „През последните 2 години Вашата организация предприемала ли е застъпническа дейност за формиране на политики?“, „Какъв беше резултатът от застъпничеството за въпросната инициатива за политика/политики – в област 1,2,3?“. От експертното изследване: „Какъв според Вас е резултатът от тяхната дейност в област 1,2,3?“, „Какво е влиянието на гражданското общество като фактор при формирането на политики в страната?“.

ническа дейност за промяна или инициране на политики, срещу 58,3% от организациите, които не са предприемали подобни инициативи. От организациите, дали положителен отговор, няколко основни теми се оформят като приоритет на застъпничеството при формиране на политики:

- образование;
- предоставяне на социални услуги и достъпна среда;
- работа с хора в неравностойно положение;
- законодателство (промени, приемане на нови закони);
- кампании срещу разрешаване на ГМО и опазване на околната среда;
- инициатива срещу следенето в интернет.

Оценката, която гражданските организации дават на успеха на предприетите действия по формирането на политики, е окуражителна. Повечето от респондентите са оценили като успешни опитите за застъпничество относно въпросната инициатива за политика – най-големи са кумулативните натрупвания при отговорите относно крайния резултат на инициативата, че „предложението е прието“ и „предложението е в процес на обсъждане“.

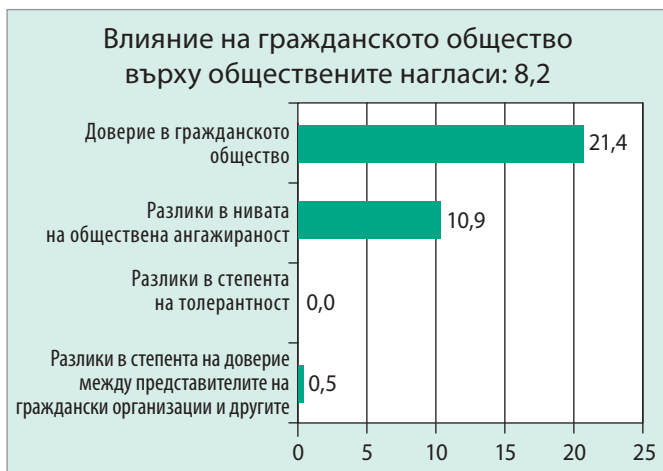
Данните от експертното проучване дават положителни примери за проявена активност на гражданското общество спрямо формирането на политики. Според тях сферите на публични политики, в които гражданското общество е било най-активно, са: околна среда; работа с хора с увреждания и в неравностойно положение; здравеопазване; екология; социална сфера.

Като допълнителен нюанс към този индикатор бяха зададени допълнителни въпроси относно ролята на гражданското общество по отношение на информиране и образование на обществото по различни теми. Според 61,7% от респондентите гражданското общество проявява известна активност в тази насока. Относно наблюдаването на работата на държавата и търсенето на отговорност от нея за провежданите политики сравнително висок процент респонденти заявяват липсата на активност от страна на гражданското общество (38,0%). В тази насока 52,7% смятат гражданското общество за активно до известна степен.

4.7. Влияние на гражданското общество върху обществените нагласи

Този индикатор на измерението отразява възможностите за влияние на гражданското общество върху доверието в обществото, толерантността към различни социални и етнически групи, обществената ангажираност, както и доверието към гражданското общество и е със стойност 8,2 по скалата от 0 до 100.

Данните показват, че българите имат най-високо доверие в семейството (средна оценка 9 от 10-степенна скала), в най-близките си хора – родители, братя и сестри, деца и внуци. На следващо място (със средна оценка 7) се доверяват на приятелите си, а на трето – на колеги и по-далечни роднини (оценка 6).



Фиг. III.4.5. Влияние на гражданското общество върху обществените нагласи

отделни социални групи и категории. Над половината от пълнолетното население в страната не проявява търпимост към наркомани, алкохолици, мутри, хулигани, клошари, роми, хомосексуални и хората, носители на СПИН.

Що се отнася до обществените нагласи, интересен феномен е обществената нетърпимост към употребяващите лека дрога (83,9%) спрямо дела на респондентите, които смятат за неоправдано укриването на данъци (73,9%), както и да разчиташ на помощи, без да имаш право на тях (75,2%), и пътуването без билет (69,3%). Нивата на обществена нетърпимост са сходни и по отношение на приемане на подкуп от служебно лице (81,3%), което е свързано с широко разпространените случаи на корупционни практики и злоупотреби.

Този индикатор илюстрира нивото на споделяне на определени нагласи и ценности от представителите на гражданското общество, сравнени със степента им на практикуване от всички представители на обществото. Според данните на ИГО възможностите за оказване на влияние от гражданското общество върху обществените нагласи са ограничени.

По отношение на доверието в гражданското общество като цяло данните показват, че нивото на доверие към отделните му представители (благотворителни организации, организации на жените и за опазване на околната среда, синдикати, религиозни и политически организации) е сравнително ниско, като обобщената оценка е 21,4 по скалата (от общо 100). В допълнителен блок въпроси към изследваното принципно доверие в гражданското общество заявяват 47,5% от пълнолетно население на страната. Запитани за доверие по-конкретно в неправителствените организации в омнибуса през октомври 2009 г., доверие към НПО заявяват 22,1%.

Допълнително включените в представителното проучване въпроси очертават позицията на гражданите за ролята на гражданските организации и значе-

Съседските взаимоотношения бележат средни нива на доверие (оценка 5). Тези тенденции затвърждават картината от измерението на индивидуалната ангажираност, че отделните граждани се доверяват и контактуват предимно с най-близкия си кръг – семейството.

Социалните дистанции се илюстрират чрез състоянието на обществената търпимост към

нието на тяхната дейност. Това представлява ключов елемент от реконструирането на образа на гражданското общество в България. Поставеният въпрос: „От гражданските организации, които познавате, моля, посочете до 3 организации, на които се доверявате“, търси образа на гражданското общество чрез познатите организации, които се ползват с определен кредит на доверие. Голяма част от запитаните са се въздържали от отговор (39,3%), а други (11,8%) са заявили ясно, че не познават такава организация. Или най-общо, над половината от запитаните се колебаят, не знаят или не се сещат за нито една гражданска организация. Друга една десета заявяват, че нямат доверие в никоя от тях, без да е сигурно, че познават някои, или отговорят негативно по принцип. Срещат се и мнения, че у нас изобщо няма гражданско общество³¹.

Голяма част от отговорите са дадени „на едро“ („НПО“, „синдикатите“, „читалища“, „местни общности“, „природозащитни организации“, „благотворителни организации“, „организации на жените“). Сред наименованията на конкретни организации често се срещат полуграждански, благотворителни и патриотични инициативи, кампании и проекти на държавни и общински институции. В зависимост от основните сфери на дейност на гражданския сектор на преден план изпъкват 3–4 сфери – здравеопазване и социално подпомагане, околна среда и труд. Дузина са конкретните наименования на организации, които са споменати повече от 5 пъти.

Както от обобщените резултати в зависимост от типа дейности, така и от резултатите за конкретните организации се налага изводът, че обществените нагласи са насочени към промяна на доверие в тези граждански сдружения, които са известни с това, че подпомагат и защитават нуждаещите се, и които успяват да организират



Фиг. III.4.6. Най-често споменавани организации

³¹ Анализът на данните относно доверието е на Светлана Аврамова, социолог, ИОО–София.

сериозни акции с широк отзвук. По-малко се знае и по-рядко на преден план изпъкват в масовото съзнание НПО, които изследват, обучават, изпълняват проекти, организират конференции, поддържат авторитет предимно в специализирани кръгове, влияят методично и целенасочено върху решения и политики на управляващите, но по едни или други причини мисията и експертността им са по-ограничено познати сред гражданството.

Заклучение

Възможностите за влияние се определят от легитимността на гражданските организации като медиатор на интересите на гражданите и партньор на държавните институции при формиране и осъществяване на политики. Общата оценка е, че гражданското общество има потенциал да въздейства по основни обществени въпроси, макар цялостното въздействие да не е достатъчно видимо като ефект.

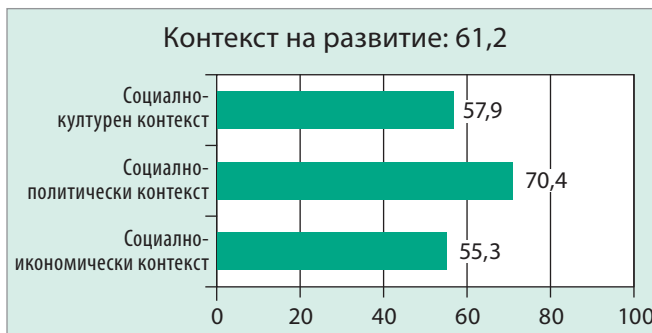
Съществуващата законова уредба в България създава възможности за включване на гражданите и техните организации в процеса на вземане на решения, но с „пожелателен“ характер, и липсва механизъм, който да задължава администрацията да се консултира с гражданския сектор (БЦНП 2009). В края на миналата година (2010) Министерски съвет прие стандарти за обществени консултации, но те все още не са задължителни за администрацията при осъществяването на диалог с гражданското общество, което възпрепятства превръщането им в механизъм и рамка на отношенията между гражданското общество и държавата. Количествените данни дават основание да се твърди, че диалогът между гражданското общество и държавата е с непостоянен характер.

Въпреки предизвикателствата в осъществяването на партньорство с държавните институции при формиране и осъществяване на публични политики, предприемането на застъпнически действия чрез опити за влияние и въздействие, като подписки, петиции и форми на пряка демокрация, са все по-чести случаи. Използването на интернет пространството чрез създаване на различни форуми, неформални групи, подписване на петиции, коментари и разпространяване на информация се оказва силен инструмент за гражданска активност.

Налице са примери на успешни инициативи за провеждане на кампании за промяна на законодателството, срещу определени ограничителни мерки на държавата или за отстояване на интереси на определени уязвими групи, както и за информиране и образование на обществеността по определени въпроси. Усилията на гражданското общество обаче все още се оказват недостатъчни за ефективно въздействие в различни сфери на общественото развитие и за формирането и осъществяването на политики.

5. Контекст на развитие

Това измерение се формира на базата на международни индекси, които измерват степента на социално-икономическото, културното и политическото развитие, както и на данни от количествените изследвания относно доверието, правната рамка и обществената ангажираност. Индикаторите дават отговор на въпроса, доколко обществената среда в България възпрепятства или улеснява развитието на гражданското общество. Основните характеристики на средата са следните:



Фиг. III.5.1. Контекст на развитие

- икономически и социални проблеми;
- изоставане в структурните реформи в сферите на здравеопазването, социалната политика, икономиката, образованието и политическото управление, които определят т.нар. „нерешени задачи“³² на държавите от петото разширяване;
- ограничени нива на държавна ефективност;
- продължаващи проблеми в съдебната реформа, в борбата с организираната престъпност, в мерките срещу дискриминацията и в подкрепата на уязвими групи въпреки сравнително високите стойности за основни свободи и зачитане върховенството на закона;
- ниски нива на обществено доверие и толерантност, които възпрепятстват създаването на социални връзки и социален капитал;
- наличие на корупционни практики.

Обобщените нива на измерението показват най-високи стойности в Индекса на гражданското общество за България – 61,2 от 100. Това показва, че условията на средата са относително благоприятстващи развитието на гражданското общество. Отделни проблемни сфери обаче оказват по-голямо влияние върху потенциала на гражданското общество, а именно начинът на възприемане на корупцията, която е свързана с проблеми в зачитането на върховенството на закона, с нереформираната администрация и с липсата на капацитет за провеждане на публични политики (Карамфилова 2010), както и незавършените реформи на прехода за гарантиране на добри условия и качество на живот (здравеопаз-

³² Ася Кавръкова (Нерешените задачи на държавите от петото разширяване. Изследване на Инициатива за европейски политики на Институт „Отворено общество“ – София, 2009) анализира опита на бившите комунистически страни от ЦИЕ, членове на ЕС, и установява ограничено влияние на ЕС в предприсъединителния период върху реформите в политиките на човешкото развитие, http://www.osf.bg/downloads/File/12_BG_Reports_online_Final.pdf

ване, образование и социална политика). Проблемите в тези сфери пречат за разгръщането на потенциала на гражданското общество в България (Кавръкова 2008).

Все още съществуват празноти в законодателството на национално ниво относно финансирането на гражданските организации от държавата и липсата на единна кодификация на различните възможности за гражданско участие в процесите на обсъждане, вземане на решения и формиране на политики.

5.1. Социално-икономически контекст

Картината на социално-икономическия контекст се изгражда от данните на няколко индекса, които измерват възможностите за развитие на човешкия капитал, потенциала за икономическо развитие, равенството в обществото и възприемането на корупцията. Обобщените данни на измерението показват средна стойност от 55,3 от 100 в таблица III.5.1., което е индикация за средни нива на социално-икономическо развитие. По-задълбоченият анализ на отделните данни очертава проблемните области пред функционирането на гражданското общество, а именно сериозни социални проблеми и ограничен потенциал за икономическо развитие, възприемане за високи нива на корупция.

Таблица III.5.1. Социално-икономически контекст

Индекс на базисните възможности 2008	Прозрачност без граници 2008	ГИНИ (GINI) коефициент 2007–2008, Световна банка	Индикатори за развитие, Световна банка 2007
98,5	36 ³⁴	70,8	15,7

Данните на Индекса на базисните възможности³⁵ за България показват нива от 98,5 за 2008 г.³⁶ За сравнение стойността на Индекса за 2007 г. е 99, а за 2009 г. – 97³⁷. Нивата на възможностите за човешко развитие в България според Индекса са със средни стойности. Индексът на ООН за развитие на човешкия капитал³⁸ също нарежда България сред страните със средно ниво на развитие.

³³ http://www.bcnl.org/docs/NGO_participation_eng_logos_03_486.pdf

³⁴ Резултатът 3,6 от Корупционния индекс по скалата от 1 до 10 е умножен по 10, за да се уеднакви със скалата на ИГО от 0 до 100.

³⁵ Индексът на базисните възможности измерва бедността и възможностите за осигуряване на индивидуалните и колективните права на всеки член на обществото. ИБВ се основава на 3 индикатора: процент деца, завършили V клас, процент смъртност сред деца до 5-годишна възраст, процент новородени в болница или с медицинска помощ.

³⁶ <http://bgrf.org/bg/?media&article=12>

³⁷ http://www.socialwatch.org/sites/default/files/ICB_2009_eng/BCI-2009-alphabetical-eng.pdf

³⁸ http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BGR.html

Индикаторите за развитие на Световната банка³⁹ за България са обобщени със стойност от 15,7, което отразява съотношението между външния дълг и brutния национален продукт на страната. Този резултат илюстрира степента на икономическа независимост на страната и дава прогноза за способността ѝ да плаща дълга си. Стойността на индикатора показва макроикономическа стабилност и ниски нива на дефицит.

GINI-коефициентът за неравенството при разпределението на доходите и за разслоението в обществото е със стойност от 70,8 от 100. За целите на ИГО стойността на индикатора е обърната, което означава, че по-високият резултат означава по-висока степен на равнопоставеност. Това показва сравнително ниски нива на разслоение в обществото като цяло, но значителни разлики между най-бедните и най-богатите хора.

България е най-бедната страна в ЕС⁴⁰ и ефектите от световната криза ще траят по-дълго. Според изследване от март 2010 г. на Институт „Отворено общество“ – София на тема „Българските домакинства и кризата“ две трети от българските граждани живеят реално в криза. На въпроса: „Как бихте определили положението в страната в момента?“, над 60% от анкетираните отговарят „непоносимо, нетърпимо“. Същевременно броят на хората, които определят положението като „нормално, добро“, е намалял повече от два пъти за периода от февруари 2009 до март 2010 г.: от 9,6 на 4%. Серия от проучвания на ИОО – София, част от които направени съвместно със Световната банка, показват, че в условията на криза „ножицата“ между най-уязвимите социални групи и останалите се отваря още повече⁴¹. Увеличава се процентът на хората, влизаци в графата „уязвими“, като в нея започват да попадат все повече деца. Бедността сред домакинствата с деца е значително по-разпространена (над 27%), отколкото сред домакинствата без деца (20%). Особено силна е уязвимостта от бедност сред семействата с две и повече деца, като при семействата с три и повече деца от 4 семейства 3 са бедни.

В крайна бедност са хората, които живеят със средства под 90 лв. на месец⁴². Това са предимно жители на селските райони на страната, като 83% от територията на България се определя като селски райони. 60% от всички бедни в България са от ромското малцинство. Останалите засегнати уязвими групи са пенсионерите, безработните лица, многодетните домакинства, хората с увреждания, жените. В бедност у нас живеят 26% от лицата до 17-годишна възраст. За сравнение в ЕС този процент е 20%. В България 34% от пенсионерите са изпаднали в бедност, докато в ЕС те са 19%.

³⁹ Те измерват продължителността на живота, образоваността, грамотността сред населението, инфраструктурата, икономическата политика, външния дълг, БВП, здравеопазването, енергетиката, околната среда.

⁴⁰ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>. Според БВП по покупателна способност България е на последно място в ЕС.

⁴¹ http://politiki.bg/?cy=183&lang=1&a0i=223581&a0m=readInternal&a0p_id=701

⁴² Определение на Евростат за бедността: http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0703019D/EU0703019D_3.htm

Таблица III.5.2. Корупционен индекс на „Прозрачност без граници“

Година	Индекс за България
1998	2,9
1999	3,3
2000	3,5
2001	3,7
2002	4,0
2003	3,9
2004	4,1
2005	4,0
2006	4,0
2007	4,1
2008	3,6
2009	3,8

остава сред основните проблеми, които тревожат гражданите.

Относно нивата на корупция, **Корупционният индекс на „Прозрачност без граници“** за 2008 г. е със стойност 3,6, а за 2009 г. е 3,8. С този показател страната се нарежда на 72-ро място в класацията⁴³. В изследването за 2009 г. корупцията в съдебната система е поставена като водещ проблем със стойност от 4,5. На второ място по този показател са класирани политическите партии (4,3), следвани от парламента (4,3) и публичната администрация (4,1). Макар за 2010 г. във фокуса на обществения интерес да са предимно икономическото развитие, заетостта и здравеопазването (ИОО–София 2010), въпросът с корупцията

5.2. Социалнополитически контекст

Социалнополитическият контекст е показателен за това, до каква степен политическата система в България, основните права и свободи, правото на сдружаване и режимът на регистрация на гражданските организации допринасят за изграждането и развитието на гражданско общество в страната. Това измерение е със стойност от 70,4 по скалата, което говори за благоприятна социалнополитическа среда. Данните се изграждат на базата на Индекса на Freedom House, показатели на Световната банка за ефективност на управлението и на допълнителни данни от количествените проучвания в рамките на проекта.

Таблица III.5.3. Социалнополитически контекст

Freedom House 2008	Freedom House 2008	Freedom House 2008	Световна банка 2007 – Индикатори на управление
Политически права и свободи	Върховенство на закона	Право на сдружаване	Ефективност на управлението
90	79,17	91,67	52

След падането на комунизма през 1989 г. за България започва период на реформи и политически промени, които имат за цел да я превърнат в демократична, политически свободна страна и да създадат предпоставки за формиране на гражданско общество, разделение на властите, независими медии, зачита-

⁴³ Доклад на Transparency International „Индекс за възприемане на корупцията 2008“.

не на правата на човека, защита на малцинствата. Приетата през 1991 г. нова Конституция е една от първите стъпки в тази насока. Двадесет години след началото на прехода обаче различни проблеми продължават да бъдат на дневен ред в политическата среда. Макар данните на Freedom House да показват високи нива на политически права и свободи и на право на сдружаване и сравнително високи нива на зачитане върховенството на закона – 79,17, България все още е обект на мониторинг от страна на Европейската комисия в рамките на механизма за сътрудничество и проверка. Основни проблеми остават противодействието на корупцията и организираната престъпност, реформата в съдебната власт и усвояването на Структурните фондове на ЕС, което кореспондира със слабостите в институционалния и административния капацитет на страната⁴⁴.

Що се отнася до зачитането на правата на човека и малцинствата в България⁴⁵, основното етническо малцинство – ромите – все още са обект на дискриминация. В доклад на Freedom House са изразени притеснения и по отношение на правата на хомосексуалните, емигрантите и бежанците от трети страни, децата и старите хора, настанени в домове.

Сред основните проблеми за 2009 г., отнасящи се до правата на човека и отбелязани от Българския хелзинкски комитет⁴⁶, са продължаващата липса на реформа и реструктуриране на детските домове и домовете за стари хора, проблемите при задържането и лошите условия в местата за лишаване от свобода, влошаването на законовите гаранции срещу незаконното използване на специални разузнавателни средства, проблемите при сътрудничеството с Международния съд за правата на човека, липсата на обсъждане на Закона за равнопоставеност между половете, нарушенията срещу уязвимите групи, случаите на произволно ограничаване на правото на мирни демонстрации.

Данните от организационното изследване на Индекса на гражданското общество показват, че гражданските организации оценяват състоянието на законодателството като „относително благоприятстващо“ дейността на гражданското общество. Процедурите по регистриране на гражданските организации са оценени като „задоволителни“, но същевременно организациите смятат, че съществуват известни ограничения върху застъпническата дейност. Според 44,2% законовата рамка за развитие на гражданското общество е относително благоприятстваща дейността на организациите. За 28,2% обаче действащата законова рамка е твърде ограничителна, а за 6,4% е изключително ограничителна.

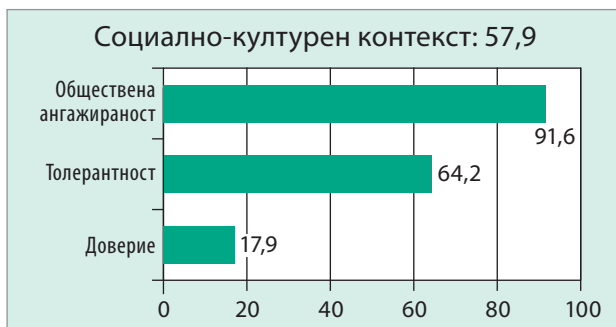
5.3. Социално-културен контекст

Социално-културният контекст се определя от основните индикатори на социалния капитал – доверие, толерантност към другите и нагласи към общест-

⁴⁴ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/index_bg.htm

⁴⁵ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7790&year=2010>

⁴⁶ <http://humanrightsbulgaria.files.wordpress.com/2010/03/press.pdf>



Фиг. III.5.2. Социално-културен контекст

връзки. Данните от представително социологическо проучване сред българските граждани показват, че две трети от запитаните нямат доверие на другите, а относно публичните институции най-осезаемо е недоверието към политическите партии и парламента, а Европейският съюз, ООН и НАТО се радват на най-високо гражданско доверие.

По отношение на нивата на обществена толерантност социалните, а не етническите проблеми представят по-сериозни дистанции. Сред причините за „отблъскване“ на тези социални категории⁴⁷ се оформя общото между тях: „заплаха“, „другост“, „различен“, „неразбираем“. Нивата на обществена нетърпимост, анализирани по-горе, са добра предпоставка за мотивиране на гражданите към действие. Остава въпросът, доколко устойчиви са подобни нагласи за действие.

Заклучение

Като цяло обществената среда в България може да се определи като сравнително благоприятстваща развитието на гражданското общество. Все още съществуват проблемни сфери, като бедност, корупционни практики, и нерелефирани сфери на човешкото развитие, като здравеопазване, образование и социална политика, проблеми в съдебната система и в ефективността на публичната администрация, които препятстват развитието на устойчива среда и формирането на зряло гражданско общество.

Присъединяването към ЕС се очакваше като отговор на всички потребности на обществото за реформи. Смяташе се, че подготовката за членство в ЕС е част от процеса на демократизация на страната. Политиката за поставяне на условия от страна на ЕС и перспективата на членството се възприемаха като неотменна и важна част от процесите на реформи. Оказа се обаче, че голяма част от условията за присъединяване следват целите на ЕС, а не служат на вътрешните потребности от реформи.

⁴⁷ Наркомани, алкохолици, мутри, хулигани, клошари, роми, хомосексуални и хората, носители на СПИН.

Така сфери, където ЕС не оказва никакво влияние и не поставя условия, остават нереформирани. Този факт има сериозни последствия върху административната и институционалната ефективност и върху възможностите за провеждане на реформи. Това са характеристиките на средата на една нова държава – членка на ЕС, която не успява напълно да се възползва от възможностите на членството. Вместо това остава в позицията на догонваща и на дневен ред е необходимостта от сериозни национални реформи.

IV. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И ЧЛЕНСТВОТО НА БЪЛГАРИЯ В ЕС: ОЧАКВАНИЯ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Основен блок допълнителни въпроси към количествените изследвания бе посветен на ролята на ЕС за развитието на гражданското общество в България. Въпреки безспорния положителен икономически и политически ефект на членството различни проблеми съпътстват интеграцията на България. Структурните фондове са публичен ресурс за развитие и са основните финансови инструменти на политиката на икономическо и социално сближаване на ЕС. Те оказват силно влияние върху националните публични политики. За да е позитивно това влияние обаче, е необходима промяна на начина на разпределяне на средствата с цел осигуряване на прозрачност и преодоляване на проблемите с капацитета на управление. Поради спецификата на схемата за децентрализация на управлението на Структурните фондове и нереструктурираната докрай администрация, след присъединяването на България към ЕС основните канали на финансиране на гражданските организации минават през структурите на държавната администрация⁴⁸. Процедурите за кандидатстване и избор на бенефициенти по оперативните програми са обект на сериозни критики заради своята централизация в рамките на администрацията, силна бюрократичност и неефективност. Това, съчетано със своеобразното изключване на гражданските организации от процесите на планиране и програмиране, проблемите с авансовите плащания и съфинансирането, поставя сериозни въпроси, доколко и кои организации могат да се възползват от този тип структурна подкрепа.

В рамките на организационното проучване допълнителни въпроси изследват начините на финансиране на гражданските организации по различни програми на ЕС и най-често срещаните проблеми. Респондентите сами посочват трудностите, с които са се сблъскали при кандидатстване и изпълнение на проекти по оперативни програми. На въпроса, знаят ли за нередности в управлението и изпълнението на програмите, 40% от запитаните отговарят утвърдително. Обобщението на отговорите, дадени в свободна форма, показва, че те се отнасят най-често до неправомерни действия или некомпетентност, съзнателни и умишлени злоупотреби със служебно положение или нецеленасочени пропуски и нарушения поради некомпетентност от страна на администриращите съответните програми.

⁴⁸ Оперативните програми на национално ниво се управляват от органи и агенции на централната администрация. Тази схема е разработена от правителството, следвайки логиката на децентрализираното управление от ЕК.

Таблица IV.1. Посочени нередности в управлението на фондовете на ЕС

Обобщени в групи ⁴⁹	Брой отговори	Цитирани отговори
Неправомерен избор на изпълнители/ бенефициенти	16	„селективен подход при одобрение на проектите за финансиране“; „в повечето случаи се знае предварително кой от участващите ще спечели (злоупотреба с административна власт)“; „липса на прозрачност в процедурите“; „набързо създаване на НПО за конкретни проекти“; „няма информация в Google за бенефициентите със средства от ОПАК, а се дават средства за укрепване на капацитета им“; „злоупотреби с лобизъм“; „уговаряне на финансиране на проекти предварително“; „финансират се организации, които принадлежат и обслужват определени партийни интереси“; „шуробаджанащина“
Корупционни практики	14	„корупционни практики с високо ниво на търпимост към тях“; примери с Фонд „Земеделие“ и Програма „САПАРД“
Злоупотреба със служебно положение; конфликт на интереси	11	нарушения и произволност в процедурите; конфликт на интереси
Липса на административен капацитет, липса или пропуски в процедурите	9	липса на капацитет в министерствата и агенциите, които администрират програмите; процедурни нередности
Бюрокрация и неефективност в процедурите по управление на програмите	6	неефективен мониторинг и разнопосочни указания от страна на управляващия орган, които не водят до никакъв устойчив резултат, а само поглъщат огромен финансов ресурс
Нередности в комуникацията	6	липса на ясна и навременна обратна връзка по отношение на техническите и финансовите отчети от страна на управляващия орган; проблеми в комуникацията
Неспазване на срокове	4	забавяне на срокове и закъснения на междинните плащания, неспазване на договорните отношения
Без конкретен отговор	5	„нека не ги уточняваме“; „знае се от всички“; „на ДАНС им плащат за тази работа“; „официално са публикувани и изнесени от ЕК и ОЛАФ“

⁴⁹ Анализът е на Светлана Аврамова, социолог в Институт „Отворено общество“ – София.

Като най-сериозна предпоставка за нередности, а оттам и за участие на НПО в корупционни схеми гражданските организации определят зависимостта от структури на държавната власт (40,2%). Финансовите злоупотреби са посочени като пример от 39,3% от респондентите; 37,6% посочват неправомерното усвояване на средства, а 23,9% – дефицитите при процедурите по Закона за обществените поръчки. Посочените отговори рамкират проблемите в средата на функциониране на гражданските организации, както и основните дефицити при реализиране на проекти с европейско финансиране. Поводи за нередности възникват главно във връзка с възможностите за финансиране и начините за разпределяне на публичен ресурс за гражданските организации. С особена острота се дебатира въпросът за ефективността и нередностите при разпределението и управлението на средствата по оперативните програми, в които НПО са бенефициенти. Според доклад на ЦИД⁵⁰ в България след присъединяването ѝ към ЕС един от главните проблеми е „концентрирането на европейски фондове и програми в ръцете на администрацията“⁵¹, защото то води до рискове от корупция и „възпрепятстване на критически ориентирани антикорупционни инициативи и тяхното заменяне от PR и медийни кампании, както и от възникване на мрежи от неправителствени организации (NGO „loops“), учредени от висши чиновници или политици с единствената цел да злоупотребяват с ЕС фондовете“⁵².

Интервюираните в рамките на изследване на Фондацията за реформа на местното самоуправление представители на големи НПО и общински и областни администрации от ЮЦРП споделят, че множеството новорегистрирани през последните 2 години НПО са всъщност организации на големи фирми или партийни структури, подтикнати от стремеж за по-облекчен достъп до Структурните фондове. В много от случаите тези организации използват лични контакти с представители на местните власти, за да могат успешно да се включат в партньорски инициативи. Приобщеността на НПО към определени партии е констатирана и от изследователката Вяра Ганчева (Европейски перспективи пред гражданското участие 2008).

Тези проблеми се мултиплицират в различните програми и предпоставят ниските нива на усвояване⁵³, проблемите при оценките за съответствие и невъзможността за ефективно използване на средствата. Затварянето на процеса в рамките на структурите на изпълнителната власт пречат за участието на основни граждански организации в програмирането и управлението на фондовете. Създадената схема на управление в предприсъединителния процес имитира подкрепа на гражданските организации, докато на практика определени политически кръгове се облагодетелстват⁵⁴. За съжаление този модел на управление

⁵⁰ Престъпление без наказание, ЦИД 2008, <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2648>

⁵¹ Пак там.

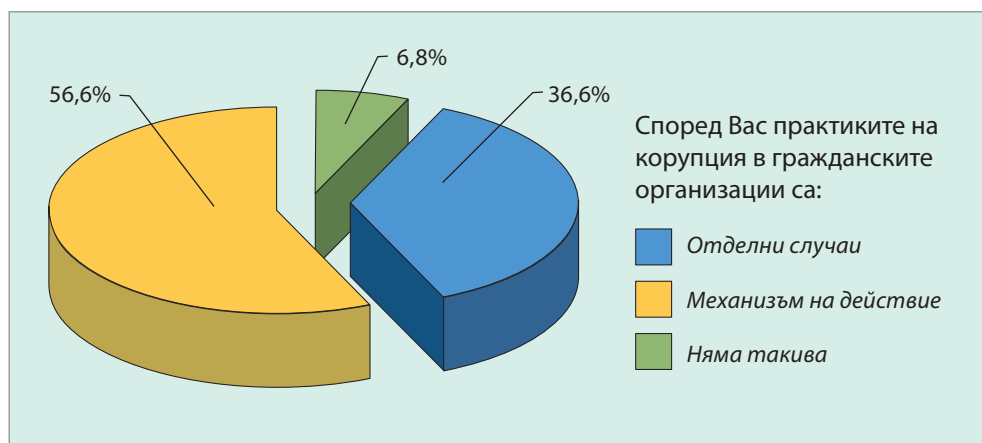
⁵² Пак там.

⁵³ <http://www.parliament.bg/?page=news&lng=bg&SType=show&id=1964>

⁵⁴ *Ex post* evaluation of the contribution of the 2000-2002 Access and civil society development programmes.

се мултиплицира при управлението на Кохезионния и Структурните фондове след присъединяването към ЕС (Христова, Д. 2010).

Липсата на ясни процедури и прозрачност в дейността на управителните органи прави оперативните програми обект на съмнения за нередности. Тези съмненията, както и отделните случаи на нерегламентирани практики затвърждават имиджа на „фондацията“/НПО като организации, извършващи дейност за професионално усвояване на средства без реален резултат. Поставянето на НПО под общ знаменател създава усещането за самоцелно съществуване и резултира в сравнително ниски нива на доверие и неразбиране на целта и дейността на гражданските организации. В представително изследване на Институт „Отворено общество“ – София от октомври 2009 г. 56,6% от гражданите припознават като основен начин на действие на гражданските организации корупционните практики.



Фиг. IV.1. Корупционни практики в гражданските организации

Негативните наславания върху работата и ролята на гражданските организации, съчетани с приватизирането на сектора от различни неграждански групи и със съмненията за неправомерно разходване на средствата от ЕС, увеличени през призмата на медиите и докладите на ЕК, създават неблагоприятна среда за развитие на гражданското общество. Вместо очакваните положителни промени финансирането от ЕС доведе до преформатиране на сектора. Това налага да се поставят на дневен ред въпросите за промяна в средата и механизмите на работа на гражданските организации, в начините на планиране и програмиране на фондовете на ЕС и в механизмите за разпределяне на средствата и за изграждане на капацитет у всички участници. Що се отнася до гражданските организации, необходимо е:

- съсредоточаване на усилия за позитивно идентифициране на гражданските организации с помощта на информационни кампании и по-силна гражданска ангажираност чрез изпълнение на функциите по мониторинг и watch-dog;

- идентифициране и прилагане на работещи практики за отчетност и прозрачност на оперативните програми с участието на гражданските организации;
- популяризиране на ефективни и работещи практики на сътрудничество между гражданските организации;
- регулиране на отношенията държава – гражданско общество с цел гарантиране срещу неправилно управление и използване на публични ресурси.

V. СИЛНИ И СЛАБИ СТРАНИ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ

Анализът на данните от Индекса на гражданското общество дава възможност да се определят силните страни на гражданското общество в България и да се идентифицират слабостите в развитието с цел да се предизвика дискусия и да се дадат насоки и препоръки за целенасочени действия.

1. Силни страни на гражданското общество в България

- Сравнително добре развита организационна структура, обучен персонал
- Капацитет и експертност за управление на проекти и предоставяне на услуги
- Добро ниво на информираност сред заетите в сектора и възможност за предоставяне на качествена информация и консултации
- Потенциал за оказване на влияние върху обществените процеси и организиране на застъпнически кампании, особено в социалната сфера
- Осъзнаване на важността и необходимостта от коалиране и работа в мрежи
- Сравнително добра правна рамка
- Подобряване на връзките с бизнеса и развитие на корпоративно-социална отговорност
- Добро разбиране и осъзнаване на необходимостта от споделени ценности като прозрачност, демократично управление, доброволчество, дарителство и толерантност
- Зелената кауза и опазването на околната среда се доказват като успешен модел за гражданска мобилизация
- Осъзната е необходимостта от осъществяване на устойчив диалог и партньорство с държавните институции, като се инициират различни проекти и програми и се търси подкрепа от страна на институциите
- Идентифицирани са тенденции за самоорганизиране на самите граждански организации с цел оказване на влияние в отделни сектори на публичните политики

2. Слаби страни на гражданското общество в България

- Финансова неустойчивост и нестабилност на човешките ресурси в сектора и в областта на трудовите права
 - Продължаваща тенденция за неучастие на гражданите в различни форми на обществена и политическа дейност
 - Ниски нива на доверие в институциите на представителната демокрация и липса на устойчиви социални връзки, които да изградят основите на общност и гражданско общество
 - Съмнения за корупция, която се е превърнала в механизъм на действие, завладяла е публичното пространство и пречатства развитието на гражданско общество, проблематизирайки целите, мисията и дейностите на гражданските организации
 - Гражданските организации не се разпознават като легитимния представител на интересите на гражданите
 - Ограничени възможности за оказване на влияние върху формирането на политики и необходимост от изграждане на устойчиви отношения държава – гражданско общество
 - Невъзможност на гражданското общество да превърне ценностите в начин на работа и практика
 - Липса на обща регулационна рамка и механизъм за осъществяване на процесите на консултация, партньорство и работа между гражданското общество и държавата
 - Липса на устойчиви контакти и работа в мрежа между различните граждански организации в отделни сектори с цел упражняване на влияние и застъпничество
 - Проблеми с представителността и легитимността на гражданските организации
 - Липса на международни контакти и активност на европейско ниво, което води до маргинално влияние върху процеса на вземане на решения в ЕС и до изолация на българските гражданските организации

VI. ПРЕПОРЪКИ

На основата на анализа на данните, идентифицираните силни и слаби страни на гражданското общество в България, ситуацията на гражданското общество и наличната информация за различните инициативи в сектора екипът на проекта очерта следните препоръки за развитие:

1. Възстановяване на връзката на гражданските организации с гражданите:

- прилагане на форми за съвместно осъществяване на дейности – граждански панели и др., с цел включване и ангажиране на гражданите в определянето и изпълнението на дневния ред на организираната част от гражданското общество – НПО; въвеждане на интерактивни форми на комуникация между гражданските организации и образователните институции (училища и университети) чрез проекти за гражданско образование, семинари и седмици на доброволците;
- полагане на специални усилия за осигуряване на разпознаваемост и видимост на гражданските организации – представяне на дейността им чрез променени човешки съдби и истории, а не непременно чрез проекти;
- изготвяне на стратегия за създаване на устойчиви отношения с медиите и изработване и договаряне на пакт за взаимодействие;
- позитивна идентификация на НПО, които желаят да спазват по-високи стандарти за прозрачност и отчетност.

2. Стимулиране и засилване на процеса на вътрешна консолидация на сектора:

- изграждане на мрежи и коалиции като инструмент за ефективна защита на каузи и застъпничество чрез консолидиране на сектора и по-добра комуникация;
- създаване на общ механизъм по примера на екологичните организации за определяне на представители на гражданските организации за участие в различни държавно управлявани структури – комисии, комитети;
- обсъждане и постигане на съгласие между гражданските организации за належащ дневен ред за реформи в областта на човешкото развитие (здравеопазване, социална политика, образование, върховенство на закона и противодей-

ствие на корупцията) с цел подобряване на средата и засилване влиянието на гражданското общество върху процеса на вземане на решения на национално, регионално и европейско ниво.

3. Създаване на подкрепящи механизми за преодоляване на изолацията на българските гражданските организации:

- създаване на ресурсен център за гражданските организации и гражданите;
- включване на гражданските организации в мрежи на европейско ниво чрез създаване на център за укрепване на капацитета, предоставяне на информация и създаване на контакти между организации в една област;
- създаване на международни партньорства на проектен и каузален принцип чрез разработване на база данни на потенциални организации партньори;
- подкрепа за кандидатстване за проектно финансиране на европейско ниво чрез обучения и изграждане на капацитет;
- използване на новите форми за гражданско участие, които Договорът от Лисабон предоставя чрез Европейската гражданска инициатива, която позволява включване на гражданските организации и гражданите при инициране на законодателство на ниво ЕС чрез система за ранно предупреждение.

4. Подобряване на взаимодействието между вземащите решения и гражданските организации и гражданите чрез създаване на устойчива и предвидима (нормативно регламентирана) среда за взаимодействие.

5. Застъпническа кампания за включване в политическия и публичния дневен ред на въпроса за финансирането на дейността на гражданските организации от държавата и с публични средства:

- изготвяне на подходящи механизми за гражданските организации за подкрепа на национално ниво чрез разработване на модел за създаване на проекти (project generation);
- опростяване на бюрокрацията и улесняване на достъпа на граждански структури до финансиране от Кохезионния и Структурните фондове и др. чрез разработване на стратегия за осигуряване на ефективно гражданско участие в следващия програмен период и осигуряване на единни правила и схема на управление.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Втората фаза на проекта „Индекс на гражданското общество в България“ има за цел да анализира състоянието на гражданското общество три години след присъединяването ни към ЕС. Новата ситуация значително промени условията в страната и зададе нова роля на гражданските организации. Докладът идентифицира основните силни страни и дефицити, формулира препоръки, които да адресират тези предизвикателства и да очертаят план за действие за развитието на гражданското общество в България.

Индексът на гражданското общество в България потвърждава проблемите в областта на гражданската активност и въвличането на гражданите в дейностите на организациите. Същевременно измерението на ценностите показва умерени нива по Индекса, а възможностите за оказване на влияние са определени като ограничени. Степента на вътрешна организация на сектора и условията на средата са с по-високи стойности спрямо останалите измерения.

Измерението на гражданското участие очертава следните предизвикателства: ниски нива на участие в структурите на гражданското общество, ниски нива на доверие между отделните хора, което влияе на функционирането на гражданското общество като цяло. Гражданските организации работят предимно за гражданите вместо с тях и без реално да им е даден мандат от гражданите. Наблюдава се тенденция гражданите да се самоорганизируют за отстояване на своите интереси. Различни неформални активистки общности стават все по-видими, активни и способни да упражняват влияние. Това изисква допълнителни усилия от страна на гражданските организации да канализират тази гражданска енергия и да насърчат включването на гражданите чрез интерактивни форми на взаимодействие между гражданите и организациите чрез граждански панели, седмици на доброволчеството и програми за гражданско образование. Това също е определящо и за възможностите за оказване на влияние. Чрез възстановяване на връзката с гражданите организациите биха могли да затвърдят своята легитимност и да постигнат по-добри позиции при упражняване на влияние в процеса на вземане на решения и формиране на политики. По този начин организациите ще могат да насочват своята дейност спрямо потребностите на гражданите.

Ограничените възможности на влияние се обуславят също и от неустойчивостта на комуникацията в сектора и от липсата на установена инфраструктура. Повече от 20 години след демократичните промени гражданските организации в България не съумяват напълно да консолидират усилия си и да си взаимо-

действат достатъчно ефективно. В страната все още липсват типичните организации-мрежи, а гражданските организации не успяват да координират своите действия достатъчно успешно. В тази връзка е необходимо да се положат допълнителни усилия от самите граждански организации за тяхното консолидиране и за подобряване на способностите им да отговорят на обществените очаквания. Като допълнителни предизвикателства във вътрешната организация се очертават финансовата устойчивост на сектора и необходимостта от диверсифициране на източниците на финансиране, както и от насърчаване на отчетността при разпределяне на публичните ресурси за НПО и тяхното по-добро управление. В рамките на това измерение предизвикателство се оказват също и политиките на отделните организации по отношение на наемане на персонал и по-специално сигурността на наетите в сектора, наемането на временен и/или граждански договор.

В областта на ценностите гражданските организации трябва да предприемат мерки за развитие на своите политики по отношение на трудовите и екологичните стандарти, както и за развитие на правила за поведение и за прозрачност. В допълнение е необходимо гражданските организации да обединят усилията си за преодоляване на негативния имидж на НПО и да работят за противодействие на корупцията в сектора. Самите граждански организации трябва да удвоят своята работа по застъпническите действия за осигуряване на прозрачност и отчетност в сектора с цел да укрепят своята легитимност, възможности за влияние и роля на наблюдател и коректив на обществените процеси.

По отношение на възможностите за влияние все още липсва единна рамка на отношенията гражданско общество – държава, което позволява известна произволност при обществените консултации. Въпреки че съществуват известни възможности в законодателството за гражданско участие и са приети стандарти за обществени консултации, необходимо е установяването на единни правила със задължителен характер при взаимодействието с администрацията в различните консултативни форми.

Докладът идентифицира сравнително благоприятни условия на средата за развитие, но проблеми в сферите на противодействие на корупцията, на бедността и nereформираниите политики в сферите на здравеопазването, социалната политика и образованието пречат на развитието на гражданското общество. С присъединяването на България към ЕС тези предизвикателства се открояват още по-остро в националния процес на правене на политики, тъй като няма активно въздействие от страна на ЕС, за да упражнява натиск в тези сфери. Именно в тези условия гражданските организации могат да дадат своя принос чрез задаване на нов дневен ред за реформи и легитимиране на тяхната обществена роля.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Количествени изследвания и набиране на данни

Количественото проучване обединява данни от три изследвания: представително – сред гражданите, организационно, което отразява гледната точка на гражданския сектор чрез организираната му част (НПО), и експертно, което представя мнението на експерти от други сектори относно ролята на гражданското общество. Изследванията на терен са проведени в периода от 20 февруари до 15 април 2009 г.

Представително изследване

Представителното проучване се осъществява по двустепенна стратифицирана извадка по области и тип населено място сред **1217 граждани**, равномерно разпределени по пол, възраст, географски обхват, както е показано в таблицата по-долу, проведено от Социологическия екип на Институт „Отворено общество“ – София (opendata.bg)

Таблица А 1.1. Профил на респондентите в представителното проучване

Пол	Брой	Процент
Мъж	604	49,6
Жена	612	50,3
Общо	1216	99,9
Отказ/липсва	1	0,1
Общо	1217	100,0
Възраст	Брой	Процент
18–24	88	7,2
25–34	200	16,4
35–44	226	18,6
45–54	262	21,5
55–64	246	20,2
65+	192	15,8
Общо	1214	99,8
Отказ/липсва	3	0,2
Общо	1217	100,0

Организационно изследване

Извадката за организационното проучване е направена на база на официалния регистър от БУЛСТАТ, от данни, закупени за проучването. Тази база данни включва всички организации с нестопанска цел, регистрирани в обществена и частна полза. Като допълнение са изискани и данни за читалищата, религиозните организации и синдикатите. Общият брой на всички организации в този регистър е 34 236⁵⁵. Извадката, с която се работи, е от 200 организации, които са потърсени за анкета на случаен принцип. От тях около 40% не бяха открити на посочения адрес и контакти и около 2–3% са регистрираните откази. В допълнение към извадката 100 организации от база данни на фамилиите от НПО бяха контактувани по електронната поща, като 46 организации върнаха попълнен въпросник. Общият брой на валидните анкети в проучването е 156.

Таблица А 1.2. Профил на организациите респонденти

	Брой	Валиден %
Сдружение на земеделски производители, ловци, риболовци	5	3,2
Търговска или бизнес организация	3	1,9
Професионално сдружение (лекари, учители, архитекти)	10	6,5
Църква и религиозни организации	5	3,2
Организации, занимаващи се с изкуство и култура	10	6,5
Образование (настоятелства, асоциации)	17	11,0
Организации в сферата на социалните услуги и здравеопазването (асоциации на групи в неравностойно положение)	12	7,8
Спортни организации	25	16,2
Младежки организации	4	2,6
Женски организации	2	1,3
Организации в сферата на правата на човека	4	2,6
Етнически общности	1	0,6
Природозащитни организации	7	4,5
Организации за регионално и местно развитие	11	7,1
Читалища	17	11,0
Организации, занимаващи се с публични политики	3	1,9
Организации, занимаващи се със законодателство и застъпничество	4	2,6
Други	14	9,1
Общо	154	100,0
Отказ/липсва	2	
Общо	156	

⁵⁵ <http://bulstat.registryagency.bg/Data.html>

Експертно изследване

Що се отнася до експертното проучване, поради спецификата на респондентите екипът на проекта избра квотния принцип на организиране на извадката. На основата на различните профили на респондентите според предложения въпросник и след обсъждане в рамките на екипа бяха идентифицирани основни институции и експерти от изпълнителната, законодателната и съдебната власт, бизнеса, медиите, университетските среди, местната власт и представителства на донорски организации и ЕС. След изпращане на официални писма с молба за среща и анкета до 90 потенциални респонденти 35 от тях се включиха в изследването.

Таблица А 1.3. Профил на респондентите от експертното проучване

	Брой	Процент
Изпълнителна власт	3	8,6
Законодателна власт	2	5,7
Съдебна власт	1	2,9
Частни компании	3	8,6
Медии	4	11,4
Академични среди	4	11,4
Представителство на ЕС	1	2,9
Местна власт	12	34,3
Друго	4	11,4
Общо	34	97,1
Отказ/липсват	1	2,9

Приложение 2. Членове на Консултативния съвет

- Гриша Камбуров, изпълнителен директор, АБРО
- Здравко Сечков, ФРМС
- Доц. Лучия Илиева, Limasol Consult Ltd
- Любен Панов, програмен директор, Български център за нестопанско право
- Мадлен Владимирова, консултант по политики на ЕС
- Марияна Милошева, консултант по гражданско участие, Creda Consulting
- Мария Златарева, ПРООН
- Мая Няголова, ПРООН
- Милена Бокова, консултант по опазване на околната среда
- Миряна Маламин-Сирийски, консултант по социална политика
- Петко Георгиев, ПроМедиа
- Доц. Петя Кабакчиева, СУ „Св. Климент Охридски“, катедра Социология
- Славей Христова, изпълнителен директор на Сдружение „Болкан Асисст“
- Соня Енилова, Бургаска регионална туристическа асоциация
- Томислав Дончев, кмет на Габрово до март 2010 г., когато е избран за министър по управление на средствата от ЕС

Приложение 3. Илюстриращи случаи

1. Тенденции в гражданската активност в България

Автори: Диана Андреева

Десислава Христова Кужидловски

Това изследване анализира потенциала в гражданската активност за преформулиране на образа на гражданското общество в България. Според този казус традиционната гражданска организация НПО е заменена от новите лица на гражданското общество: активистките групи на пенсионерите, студентите и еко-лозите. Според данните на ИОО – София гражданското общество се припознава чрез дейностите на различни общности и неформални групи.

Авторите твърдят, че въпреки ниските нива на гражданско участие в организираните форми на гражданското общество налице е гражданска енергия и потенциал за действия и отстояване на интересите на гражданите. Тенденцията за ниски нива на участие се компенсира от новите форми на гражданска активност – неформалните движения. Тези групи успяват да мобилизират човешки ресурси и енергия и да упражнят влияние в обществото.

2. Набиране на средства чрез текстови съобщения (SMS)

Автор: Десислава Христова Кужидловски

Този случай анализира тенденциите в дарителството в България през последните години и по-специално ролята на текстовите съобщения като източник на средства при кампании. Данните от представителното проучване в рамките на проекта и омнибуса на ИОО – София от октомври 2009 г. показват, че гражданите предпочитат да изпращат текстови съобщения (sms) пред други форми на участие и даряване.

За да се превърне този механизъм в добра възможност за набиране на средства обаче, е необходимо да се въведат определени правила и стандарти за отчетност. Информацията от качествените проучвания показва, че определени кампании за набиране на средства с текстови съобщения компенсират пропуски на самите институции в областта на здравеопазването и социалната сфера.

Авторът смята, че добра практика за набиране на средства е Единният дарителски номер (DMS) и е необходимо превръщането му в платформа за набиране на средства чрез sms-и, тъй като този механизъм на събиране на средства гарантира отчетност. Това заедно с премахването на ДДС върху текстовите съобщения за дарения може да превърне sms-кампаниите в успешен инструмент за набиране на средства.

3. Експертност и/или представителност

Автори: Кристиян Христов

Елена Лилова

Десислава Христова Кужидловски

Анализът в този случай е посветен на интересна опозиция в гражданското общество в България: представителност срещу експертност. Гражданските организации у нас в по-голямата си част са продукт на подкрепата на външни донори, които допринасят за експертния им профил. В резултат на това повечето от организациите с установени позиции в обществото работят предимно за вмес-то с гражданите, без ясен мандат и представителност. От друга страна, местни инициативи от неформален характер нямат необходимия капацитет, но реално представят потребностите на съответната група граждани.

Това води до ниски нива на доверие и проблематичен имидж на гражданските организации в България. Данните показват, че организациите все още имат проблеми със своята легитимност и представителност. Налице е несъответствие между представите на гражданите за това, какво трябва да представлява НПО, и това, което организациите припознават като свой приоритет. По този начин неформални групи и движения, макар да се ползват с по-висока степен на доверие и легитимност сред гражданите, но без експертни способности, ресурс и капацитет те не успяват да се задържат дълго като фактор.

4. Прилагане на принципа на партньорство при програмирането на фондовете на ЕС в България

Автор: Десислава Христова Кужидловски

Прилагането на принципа на партньорство в програмирането и управлението на Структурните фондове в България е лакмус за способността на гражданските организации да упражняват влияние. Процесът на присъединяване към ЕС е неизменно свързан с въпроса за способността за ефективното използване на средствата от ЕС за социално и икономическо развитие. Принципът на партньорство предоставя възможността широк кръг от актьори да се включат и да допринесат към процеса чрез определяне на обхвата и приоритетите на това развитие. Този случай поставя въпроса, доколко реално се прилага принципът на партньорство. Оказва се, че България изпитва сериозни трудности в този аспект. Въпреки наличните разпоредби и задължения приложението на принципа на партньорство е проблематично и до голяма степен формално.

Авторът твърди, че няма последователност при прилагането на принципа за партньорство и че все още не са налице единни механизми за идентифициране на партньорите от НПО. Гражданските организации не са равнопоставено представени в съответните работни групи. Това ограничава възможностите им да оказват влияние и предпоставя известна непредсказуемост в работата на

административните структури при прилагане на принципа. Отражава се също и върху възможностите за влияние на гражданските организации в процесите на вземане на решения и формулиране на политики.

5. Нива на корупция

Автори: Диана Велчева
Здравка Георгиева
Елица Маркова

Индексът за възприемане на корупцията на „Прозрачност без граници“ показва сериозен спад в позицията на България през последните години. Проблемите с корупцията все още са част от контекста за развитие. Този илюстриращ случай изследва как корупцията като характеристика на средата оказва влияние върху развитието на гражданското общество в България. Фокус на анализа е начинът на разпределение на фондовете на ЕС, където бенефициенти са гражданските организации. Авторите твърдят, че са налице практики на неправилно управление и проблеми при процедурите, които повдигат въпроса за прозрачността и отчетността на тези механизми. Свърхцентрализацията на управлението, съчетано с проблеми при процедурите и прозрачността, прави оперативните програми податливи на подозрения за нередности. Тази несигурност и отделни случаи на неправомерни действия допълнително усложняват средата и създават неблагоприятни условия за развитието на гражданското общество.

Приложение 4. Матрица с индикатори за оценка

1) Гражданско участие	40,5
1.1. Ниво на обществена активност	15,9
1.1.1. Членство 1	8,7
1.1.2. Доброволна дейност 1	6,7
1.1.3. Активност в общността 1	32,4
1.2. Обхват на обществената активност	29,9
1.2.1. Членство 2	14,6
1.2.2. Доброволна дейност 2	9,9
1.2.3. Активност в общността 2	65,2
1.3. Многообразие на обществената активност	71,0
1.3.1. Многообразие на обществената активност	71,0
1.4. Ниво на политическа активност	17,4
1.4.1. Политическо членство 1	11,3
1.4.2. Доброволна дейност 1	7,6
1.4.3. Индивидуална активност 1	33,4

1.5. Обхват на политическа активност	32,3
1.5.1. Политическо членство 2	24,1
1.5.2. Доброволна дейност 2	20,2
1.5.3. Индивидуална активност 2	52,6
1.6. Многообразие на политическата активност	76,2
1.6.1. Многообразие на политическата активност	76,2
2) Ниво на организация	56,1
2.1. Вътрешно управление	93,5
2.1.1. Управление	93,5
2.2. Инфраструктура	54,9
2.2.1. Организации партньори	54,9
2.3. Комуникация в сектора	71,1
2.3.1. Комуникация между организациите 1	70,8
2.3.2. Комуникация между организациите 2	71,3
2.4. Човешки ресурси	30,6
2.4.1. Устойчивост на човешките ресурси	30,6
2.5. Финансови и технологични ресурси	69,7
2.5.1. Финансова устойчивост	63,2
2.5.2. Технологични ресурси	76,3
2.6. Международни връзки	16,8
2.6.1. Международни връзки	16,8
3) Ценности	46,4
3.1. Демократично вземане на решения	71,7
3.1.1. Вземане на решения	71,7
3.2. Трудови разпоредби	34,0
3.2.1. Равни възможности	37,4
3.2.2. Членство в синдикати	43,3
3.2.3. Обучения за трудовите права	33,3
3.2.4. Публично достъпна политика за трудови стандарти	21,9
3.3. Кодекс за поведение и прозрачност	54,3
3.3.1. Публично достъпен кодекс за поведение	32,6
3.3.2. Прозрачност	75,9
3.4. Екологични стандарти	20,6
3.4.1. Екологични стандарти	20,6

3.5. Възприемане на ценностите в гражданското общество като цяло	51,4
3.5.1. Ненасилие	15,3
3.5.2. Вътрешна демократичност	93,4
3.5.3. Нива на корупция	8,5
3.5.4. Нетолерантност	60,0
3.5.5. Значение на нетолерантните групи в обществото	88,6
3.5.6. Възможности за възпитаване в ненасилие и мир	42,4
4) Възможности за влияние	43,6
4.1. Способност да се отговори на обществени очаквания (вътрешен поглед)	29,6
4.1.1. Влияние върху обществен проблем 1	29,1
4.1.2. Влияние върху обществен проблем 2	30,1
4.2. Обществено влияние (вътрешен поглед)	67,8
4.2.1. Общо влияние на гражданските организации	61,6
4.2.2. Влияние на собствената организация	74,0
4.3. Влияние върху формирането и осъществяването на политики (вътрешен поглед)	43,5
4.3.1. Общо влияние на гражданските организации	35,6
4.3.2. Дейности на собствената организация в тази насока	38,1
4.3.3. Влияние на собствената организация	56,9
4.4. Способност да се отговори на обществени очаквания (външен поглед)	35,6
4.4.1. Влияние върху обществен проблем 1	25,7
4.4.2. Влияние върху обществен проблем 2	45,5
4.5. Обществено влияние (външен поглед)	71,7
4.5.1. Обществено влияние върху определени проблеми	86,3
4.5.2. Обща оценка на общественото влияние	57,1
4.6. Влияние върху формирането и осъществяването на политики (външен поглед)	48,6
4.6.1. Влияние върху определени сфери 1–3	57,1
4.6.2. Общо влияние	40,0

4.7. Влияние на гражданското общество върху обществените нагласи	8,2
4.7.1. Разлики в степента на доверие между представителите на граждански организации и другите	0,5
4.7.2. Разлики в степента на толерантност	0,0
4.7.3. Разлики в нивата на обществена ангажираност	10,9
4.7.4. Доверие в гражданското общество	21,4
5) Контекст на развитие	61,2
5.1. Социално-икономически контекст	55,3
5.1.1. Индекс на базисните възможности	98,5
5.1.2. Корупция	36,0
5.1.3. Неравенство	70,8
5.1.4. Икономически контекст	15,7
5.2. Социалнополитически контекст	70,4
5.2.1. Политически права и свободи	90,0
5.2.2. Върховенство на закона и индивидуални права	79,2
5.2.3. Право на сдружаване	91,7
5.2.4. Възприятие за правната среда	39,4
5.2.5. Ефективност на държавата	52,0
5.3. Социално-културен контекст	57,9
5.3.1. Доверие	17,9
5.3.2. Толерантност	64,2
5.3.3. Обществена ангажираност	91,6

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- *Гаврилова, Р., И. Еленков* (1998). Към историята на гражданския сектор. София: Фондация за развитие на гражданското общество.
- *Ганчева, В.* (2008). Европейски перспективи пред гражданското участие, http://www.omda.bg/institut/vyara_gancheva/euro_uchastie.htm
- *Горчилова, Д.* (2010). Нестопански сектор: Социални и институционални характеристики. София: Университетско издателство „Стопанство“.
- *Димитров, Р.* (1998). Гражданските организации – дефиниция и класификация. Поредица „Изследване на гражданския сектор“ на Фондация за развитие на гражданско общество.
- Европейските ценности и ние. – Политики, 3, 2009.
 - *Димитров, Г.* След 20 години преход живеем като сред пустиня, http://politiki.bg/?cy=135&lang=1&a0i=223273&a0m=readInternal&a0p_id=462, посетен на 17.09.2009 г.
 - *Бояджиева, П.* Доверието – невидимата ос на обществото, http://politiki.bg/?cy=135&lang=1&a0i=223273&a0m=readInternal&a0p_id=463, посетен на 17.09.2009 г.
- *Захариев, Б.* (2010). Кривата на кризата. – Политики, 12, 2010, <http://politiki.bg/?cy=197&lang=2>.
- *Кабакчиева, П.* (2001). Гражданското общество срещу държавата: Българската ситуация. София: ЛИК.
- *Кавръкова, Ася* (2008). Нерешените задачи на държавите от петото разширяване. Институт „Отворено общество“ – София, http://www.osf.bg/downloads/File/12_BG_Reports_online_Final.pdf
- *Карамфилова, Е.* (2010). Министерство на земеделието и храните – институционален автопортрет. – В: Предизвикателства пред България след присъединяването ѝ към ЕС. София: СУ „Св. Климент Охридски“, 122–165, <http://research.uni-sofia.bg/jspui/bitstream/10506/362/1/Ekaterina%20Karamfilova.pdf>
- *Маринов, В.* (2006). Оценка на капацитета на неправителствените организации и бизнеса за участие в усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, <http://www.undp.bg/publications.php?id=1766>, доклад на ПРООН и МРРБ.

- Симонов, К., М. Тодорова (2008). Възможности за гражданско участие във формирането на политики на ЕС. ИОО – София, http://www.osf.bg/downloads/File/Brochure_NGO_EU.pdf.
- Фотев, Г., Г. Димитров, П. Бояджиева, П. Кабакчиева, М. Маринов, В. Владов и др. (2008–2009). Европейско изследване на ценностите за България, <http://info1.gesis.org/DBKSearch/SDESC2.asp?no=4774&DB=E>
- Христова, Д. (2010). Институционални дефекти пред реализацията на програма ФАР за развитие на гражданското общество в България. – В: Предизвикателства пред България след присъединяването ѝ към ЕС. София: СУ „Св. Климент Охридски“, 92–122, <http://research.uni-sofia.bg/bitstream/10506/361/1/Desislava%20Hristova.pdf>
- Fioramonti, L. & (2007). How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe, <http://www.civicus.org/new/media/CIVICUS.ODI.Fioramonti.Heinrich.pdf> CIVICUS/ODI Research Report.
- Heinrich and Naidoo (2001). From Impossibility to Reality: A Reflection and Position paper on the CIVICUS Index on Civil Society Project 1999-2001, <http://www.civicus.org/new/media/CIVICUSPositionPaper1.pdf>
- Howard, M. (2003). The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe. Cambridge University Press.
- Kabakchieva, P., D. Hristova (2010). Country Report of the CEE Trust Project Has our dream come true? Comparative research of Central and Eastern European Civil Societies.
- Mati, Silva and Anderson (2010). Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide: An updated programme description of the CIVICUS Civil Society Index Phase 2008-2010. CIVICUS, Johannesburg.
- Stoicheva, M. (2008). The Balkans: Curbing Challenges. Institutional Inefficiency, Anti-corruption and Involvement of Citizens. Sofia: Sofia University “St. Kliment Ohrdiski.”
- Puddephatt, A. (2009). Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws. Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Putnam, R. (1993). Making Democracy work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.
- MWH Consortium (2007). Phare Ex Post Evaluation, Phare Assistance to Civil Society.
- Болкан Асист (2005). Гражданското общество без гражданите. Доклад за България, първа фаза на Индекс на гражданското общество
- БЦНП (2006). Проект за закон за доброволчеството, <http://www.bcnl.org/bg/articles/635-2006-проект-за-закон-за-доброволчеството.html>

- БЦНП (2006). Проучване на практиките на управление на НПО в България, http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/publikacii/prouchvane_pro_uravlenie.pdf
- БЦНП (2009). Участие на НПО в процесите на вземане на решения в България, http://www.bcnl.org/docs/uchastie_s_korica_487.pdf
http://www.bcnl.org/docs/NGO_participation_eng_logos_03_486.pdf
- БЦНП (2010). Оценка на дейността на Централния регистър на ЮЛНЦ. София, <http://bcnl.org/uploadfiles/documents/publikacii/dokladcr.pdf>
- Евробарометър (декември 2007) относно нива на обществена информираност по въпросите на биоразнообразието *Eurobarometer report on Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity*, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_219_en.pdf.
- Индекс за устойчивост на НПО (2008, 2009), http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/bulgaria.pdf
http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/bulgaria.pdf
- Институт „Отворено общество“ – София (2008). Състояние на обществото, <http://www.osf.bg/downloads/File/State%20of%20Society%202008.pdf>
- ИОО–София, Социологически екип, www.opendata.bg.
- Институт „Отворено Общество“ – София (2005). Преглед в движение: Проблеми и възможности за ефективно съвместно действие на неправителствения сектор в България за промяна на политики и практики, <http://www.open-bg.net/>
- Маркет Линкс (2005). Имидж на неправителствените организации в България, http://osi.bg/downloads/File/swot_analysis.pdf
- Прозрачност без граници (2008, 2009). Индекс за възприятие на корупцията 2008 и 2009, <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.3.5.2.68>.
- ФРГИ (2003). Българският неправителствен сектор в контекста на развитието, http://www.wcif-bg.org/wcif/files/file_5.pdf
- ФРМС (2008). Правна рамка за участие на гражданските организации в управлението. Примерни модели. Изводи и препоръки. София.
- ФРМС (2008). ПРОЕКТ „НПО – НАДЕЖДНИ ПАРТНЬОРИ ЗА РАЗВИТИЕ“ за състоянието на НПО, работещи в сферата на местно развитие, добро управление, граждански права и социални дейности от Южен централен район за планиране (ЮЦРП), включително област Стара Загора, www.flgr.bg/filesystem/6122./ОПАК_Doklad_NGO_FRMS+pdf

- ЦИД (2008). Корупцията в България – престъпление без наказание. София: Център за изследване на демокрацията, <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=2648>
- ЦИД (2010). Гражданското общество в България: Тенденции и рискове, <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20275>
- Информационен портал на неправителствените организации в България: законодателство, <http://www.ngobg.info/bg/static/legislation.html>
- Механизъм за сътрудничество и проверка, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2010_400_bg.pdf
- Разпределение на народните представители от 41 НС по пол, <http://www.parliament.bg/en/statistics>, посетен януари 2011 г.
- Секция Новини: за устойчивостта на сектора, <http://www.ngobg.info/bg/messages/1011-30-000-нпота-в-българия-само-6000-от-тях-работят.html>
- Съобщение до пресата, Български хелзинкски комитет (2010, март), <http://humanrightsbulgaria.files.wordpress.com/2010/03/press.pdf>, посетен април 2010 г.
- Феминизация на бедността, http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2010/03/18/875223_jenite_v_bulgariia_poluchavat_s_157_po-malko_ot_mujete/
- BCNL (2010). Volunteering across Europe – organizations, promotion, participation, Country report for Bulgaria. Sofia, <http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/1bulgaria.pdf>
- Freedom House (2010). Retrieved September 2010, from Country report on Bulgaria, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7790&year=2010>
- Freedom House (2008-2009). NGO Sustainability Index 2008 and 2009, http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/bulgaria.pdf, http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/bulgaria.pdf.
- Social Watch Monitoring for Bulgaria, <http://bgrf.org/bg/?media&article=12>, посетен ноември 2010 г.
- Social Watch: poverty eradication and gender justice, <http://www.socialwatch.org/node/153>, посетен ноември 2010 г.