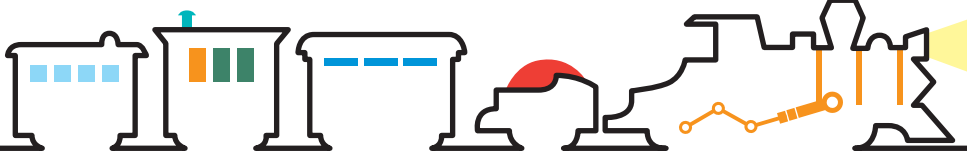


# Индекс на гражданското участие в България

Разработен по методология на Форум Гражданско Участие и  
Български център за нестопанско право



## УВОД

# Контекст и методология за измерване на Индекса на гражданското участие

Методологията за измерване на Индекс на гражданското участие е разработена от Форум Гражданско Участие (ФГУ) в партньорство с Български център за нестопанско право (БЦНП), с финансовата помощ на програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на ЕИП и Фондация „Чарлз Стюарт Мот“.

Идеята за разработването ѝ е вдъхновена от постоянната динамика на активността на гражданите и организациите в България. Съществуват различни по тематика и мащаб проявления на гражданска активност, но степента им на въздействие и ефектът от тях са с променлив успех.

В началото на 2015 г. ФГУ и БЦНП се заеха с предизвикателната задача да следят периодично три взаимосвързани аспекта на гражданското участие. От една страна – **средата**, в която то се развива – при какви условия и на каква нормативна база протича диалогът между граждани и институции. От друга страна – колко често и **какви инструменти използват гражданите** и организациите, за да се включат в процеса на вземане на решения. И най-вече – какъв е **ефектът** от прилагането на различните механизми за гражданско участие, какво е въздействието им върху работата на местните и национални власти и решенията, които те вземат.

За целите на изследването „гражданското участие“ беше дефинирано като:

**„Действия и инициативи на граждани, граждански групи и организации, които водят до промяна в политиките и влияят върху управленските решения на различните нива“.**

Обект на изследване бяха следните области за измерване на „гражданското участие“:

Област	Индикатори
1.Среда на гражданското участие	1.1. Законодателство 1.2. Институционална среда
2.Практики/проявления на гражданското участие	2.1. Инициативи на гражданско участие на национално и местно ниво 2. 2. Активни граждани
3. Ефект / промени, до които води гражданското участие	3.1. Резултат от гражданските инициативи 3. 2. Промяна в средата

Оценките по съответните индикатори бяха поставени от експертна група, която се състои от представители на граждански организации и експерти, работещи в различни сфери на местно и на национално ниво. Оценяването се базираше на резултатите от предварително набрана информация за гражданското участие чрез анализ на правната рамка, анкетно проучване и социологическо проучване. Съгласно методологията, експертната група постави оценки от 0 до 6, като те имат следния смисъл:

Оценки		
<i>от 0 до 2</i>	<i>от 2,1 до 4</i>	<i>4,1 до 6</i>
Състояние на слабо или неразвито гражданско участие	Състояние на развиващо се гражданско участие	Състояние на развито гражданско участие

В настоящия доклад са посочени оценките на всеки индикатор, както и основните изводи и заключения по съответните области. Включени са и общи изводи и препоръки за подобряване на средата и въздействието на гражданското участие в България към 2015 г.



# ПАСПОРТ НА ИНДЕКСА – 2015 г.:

1. Проведено омнибусно изследване в периода от 7 до 13 юни 2015г., национално представителна извадка за 1026 лица;
2. Проведено анкетно проучване сред членове и симпатизанти на „Форум гражданско участие” в периода април, май 2015 г. , извадка от 425 валидни анкети;
3. Проведена „фокус – група” с експерти и общественици на 22 юли 2015 г. за оценка на индикаторите;
4. Разработен доклад, обобщаващ резултатите от „Индекса за гражданско участие”, изготвен август – септември 2015 г.

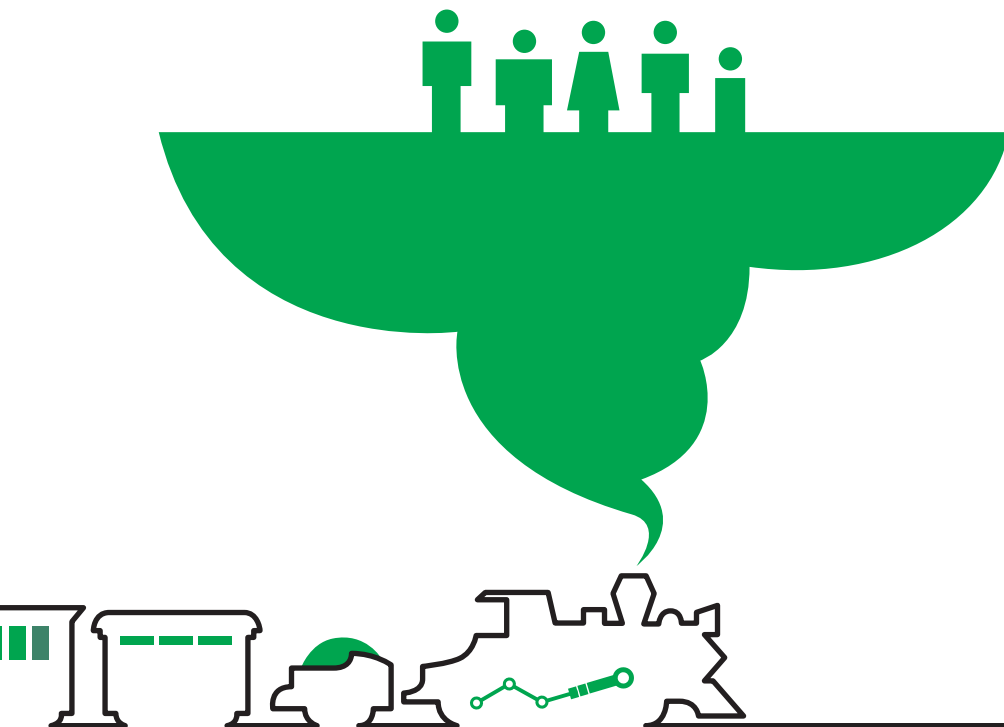
Изследвани области, индикатори и оценки във всяка област:

Област	Индикатори	Област
1.Среда на гражданското участие	1.1. Законодателство	3,46
	1.2. Институционална среда	3,12
		<b>Обща оценка: 3,29</b>
2.Практики/проявления на гражданското участие	2.1. Инициативи на гражданско участие на национално и местно ниво	3,62
	2.2. Активни граждани	3,55
		<b>Обща оценка: 3,59</b>
3. Ефект / промени, до които води гражданското участие	3.1. Резултат от гражданските инициативи	3,28
	3.2. Промяна в средата	3,42
		<b>Обща оценка: 3,35</b>

**Индекс на гражданското участие в България: 3.39**

Съгласно разработената методология оценка от 3.39 означава състояние на развиващо се гражданско участие. Изследването показва, че средата за гражданско участие – законодателна и институционална, макар и регламентираща основните форми и възможности, не е достатъчно изчерпателна, съответно – стимулираща участие. В такава среда гражданите участват по-скоро виртуално, без да познават отблизо реалните механизми за включване, затова голяма част от проявите са стихийни, непоследователни като процес и често – без резултат или реакция.

Гражданското участие в България не е високо, не е достатъчно ефективно, често спорадично и неразбрано сред общността. Все пак, то трудно и бавно променя политическия, икономически и социален контекст. Някои от практиките на гражданско участие имат трайно отражение върху начина, по който функционират институциите от една страна, и мобилизиращ ефект за гражданското общество, от друга. Преобладаваща част от анкетираните в рамките на Индекса са категорични, че макар малки и частични, резултатите от действията и инициативите на граждани, граждански групи и организации, са позитивен сигнал за развитието на гражданското общество в България.



# ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПО ОБЛАСТИ

## ОБЛАСТ 1: Среда на гражданското участие

Тази област на изследване показва доколко законодателството и институционалната среда подкрепят и улесняват гражданското участие.

Обща оценка: 3,29

### Индикатор 1.1.

#### Законодателство (правна рамка); оценка на индикатора – 3.46

Първото, базисно ниво, необходимо за ефективното гражданско участие, е информацията. Анализът показва, че у нас достъпът до информация е относително най-детайлно регламентиран и съответно упражняван. Законът за достъп до обществена информация е в сила от 2000 г., по неговото приложение вече съществува богата съдебна практика.

” Нашият закон за достъп до обществена информация е на високо ниво; съобразно всички европейски стандарти, България е пример за много други страни в тази сфера.

По отношение на следващото ниво на участие – обществените консултации на нормативни актове и стратегически документи, липсва регламентация на основните елементи на процеса в общия закон, уреждащ тези отношения – Закона за нормативните актове (ЗНА). Това са: консултиране още на етап концепция на нормативния акт; определяне на лице за контакти; публикуване на доклад за постъпилите предложения и мотиви за тяхното приемане/отхвърляне. Липсата на обратна връзка от страна на администрацията за постъпилите предложения и становища е демотивираща гражданската активност според проучването. Обсъждат се промени в ЗНА, които предвиждат изготвянето на оценка на въздействието като задължителен елемент от приемането на всеки нормативен или стратегически акт. Подобни промени биха били добра стъпка за подобряване на правната рамка, свързана с консултациите и повишаване на гражданската мотивация.

На местно ниво обществените консултации до голяма степен зависят от обратна воля и желание за сътрудничество на местната власт. Правилниците на общинските съвети са правните инструменти, които доразвиват Закона за местното самоуправление и местна администрация и създават или съответно препятстват формите на гражданско участие. ЗМСМА не задава категорични стандарти и по този начин консултациите в голямата си част са формални, неефективни и намаляващи мотивацията на гражданите за участие.

Липсва унифицирана правна регламентация и на Обществено-консултативните съвети – какви са механизмите за включване на граждани и на представители на граждански организации в тях. В момента, към органи на централна власт са създадени 68 консултативни съвета, но някои от тях не са провеждали заседания от години; липсват и протоколи от заседанията. Като проблем се отбелязва формалното създаване на подобни съвети и последващата незаинтересованост от страна на администрацията за дейността, решенията и тяхното прилагане.

Правната рамка за референдумите и гражданските инициативи е уредена в Закона за пряко участие на гражданите в държавното управление и местно самоуправление. По същността си обаче, този закон не стимулира по-голяма гражданска активност, както и не създава реални възможности за провеждане на референдуми. Това се дължи на изключително високите прагове и изисквания за инициране (от страна на граждани) и впоследствие за признаване на действителност на референдумите. Друг проблем на закона е, че неспазването му не води до никакви последици.

Пример за това е бездействието на Общински съвет - Варна, който не предприема необходимите действия по провеждането на референдум, свикан по инициатива на граждани (за регулацията на Морската градина и крайбрежната зона, 2013 – 2014 година). В крайна сметка, след съдебна процедура, Общинският съвет е осъден да предприеме необходимите действия, но пропуснатото време би могло да доведе до отпадане на основание за провеждане на референдум.

Разглеждането на въпроса за правната рамка не би могло да се коментира изолирано от гаранциите, които законодателството ни предвижда по отношение на правото на сдружаване и свободата за изразяване на мнения. След широко обществено обсъждане предстои промяна на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, с която се цели оптимизиране на регистрацията на гражданските организации, създаване на Фонд за подкрепа на граждански инициативи и на Съвет за развитие на гражданското общество към МС. Осъществяването на тези промени би било положителна тенденция, изразяваща отношение към развитието на гражданския сектор в България.


Законодателството в България създава основа за различни форми на гражданско участие, но с изключение на достъпа до информация, където има детайлна уредба, останалите форми не са достатъчно добре регулирани.

## Индикатор 1.2.

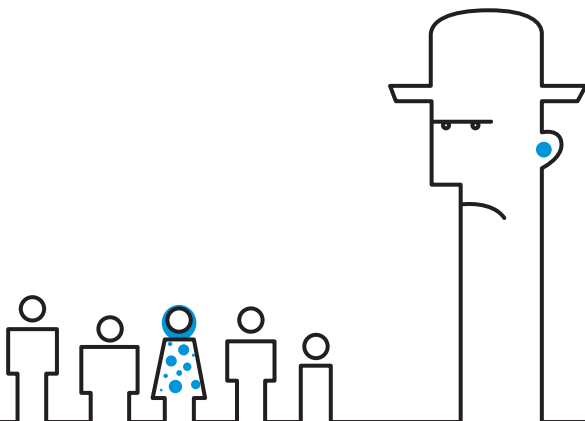
### Институционална среда; оценка на индикатора – 3.12

НПО и техните обединения са все по-активни участници при организиране на различни инициативи и кампании. Коалирането на НПО обаче се случва по-често на национално ниво или в големите градове, където има повече организации. На местно ниво обединението е по-трудно поради това, че организациите са по-скоро в състояние на конкуренция помежду си с оглед недостатъчния ресурс, което им пречи да съвместят усилия и да постигнат по-значими резултати. Като общ проблем и на националните и на местните организации е липсата на устойчиво финансиране и на последователна държавна политика за подкрепа на НПО.

Институциите често подхождат формално при провеждането на обществени консултации и при други форми на взаимодействие с граждани и граждански организации. Анализът на институционалната среда показва необходимост от повишаване на експертизата и разбирането на администрацията и приемственост по отношение на следваните политики. Институциите нямат определени експерти за организиране на обществени обсъждания и консултативни процеси, а и не предвиждат финансови средства за тяхното провеждане.



Положителен пример за взаимодействие са тематичните работни групи и мониторинговите комитети по оперативните програми, в които участват представители на граждански организации, избрани публично по определени критерии. Тяхната ефективност все още предстои да се покаже.

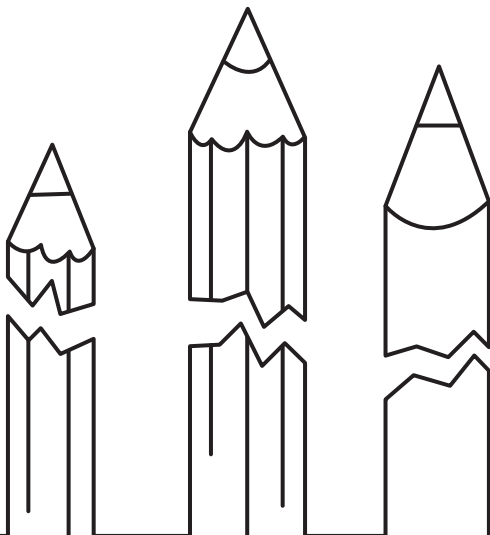




По отношение на медийната среда, през последните години всички по-значими дискусии се случват в и чрез социалните медии. Този извод се базира на резултатите от омнибусното изследване, според което те са на второ място като източник на информация за събития и новини. Но все още телевизиите са основният посредник при формирането на общественото мнение. По отношение на граждански каузи трите национални телевизии (БНТ, Вtv и Нова) са отворени за взаимодействие, но малко организации имат възможност да попаднат в тяхното полезрение. Налице е разминаване в комуникацията между НПО и медии – организациите разчитат предимно на социални медии и канали, общувайки по този начин в затворен кръг от съмишленици, докато електронните медии търсят атрактивни новини и лични истории, чрез които да предават послания. Резултатът е „силна имиджова криза“ на участието, водеща до липса на обществено разбиране и подкрепа.

” ...На фона на десетките организации и неформални групи, които правят добри неща в много области, особено на местно равнище, мнозинството от българите, които не са се докоснали до конкретни инициативи възприемат гражданското участие негативно.

Анализът на индикатора показва, че институционалната среда е с по-ниска оценка от законодателната, което насочва към извода, че нормативната уредба не е достатъчно категорична и дава възможност за формализиране на процеса на участие.



## ОБЛАСТ 2: Практики / проявление на гражданско участие

Тази област на индекса цели да изследва доколко съществуват практики на гражданско участие и доколко активни са самите граждани.

Обща оценка: 3,59

### Индикатор 2.1.

**Инициативи на гражданско участие; оценка на индикатора - 3.62**

Проведеното омнибусно изследване и анкетното проучване сред мрежата на ФГУ показват, че гражданското участие в много от случаите се случва „виртуално“ – основно чрез интернет и социалните мрежи. Според анкетното проучване около 40% от анкетиранияте са участвали в инициативи в интернет. Омнибусното изследване показва около 24% участие, изразяващо се чрез подкрепа на facebook инициативи, петиции или блогове и форуми. Едно от обясненията е, че подобни „виртуални“ форми на участие са лесно достъпни и позволяват моментно изразяване на позиция за определена кауза. Това обаче намалява участието в реални граждански инициативи, тъй като гражданите считат за достатъчно изразяването на подкрепа в интернет.

Вследствие на резултатите от омнибусното проучване може да се коментира и, че разпознаваем като форма, макар и с невисок процент на участие, е референдумът. В България има проведен само един национален референдум, но са проведени повече допитвания на местно ниво. В референдум през последните две години са участвали 7% от анкетиранияте.

Една от формите на гражданско участие обаче е свързана със силно позитивно отношение от страна на участниците в проучванията. Това са обществените консултации по проекти на нормативни актове и стратегически документи. В подобни обсъждания са участвали 32% от анкетиранияте – граждански активисти и организации. Едва четиридесет процента от тях заявяват, че са получили обратна връзка от страна на администрацията по подадените становища и предложения.

Порталът за обществени консултации към Министерския съвет – [Strategy.bg](http://Strategy.bg) е един от примерите за механизъм, опитващ се да включи гражданите. Необходимо е обаче той да бъде подобряван и популяризиран. Също така, държавата и институциите трябва да осъзнаят, че колкото повече подобни механизми се създадат, толкова повече ще нарасне и гражданското участие.


Може да се направи изводът, че съществува непознаване на същността и механизмите на различните форми на гражданско участие с изключение на виртуалните. Липсата на традиции и гражданско образование прави референдумите и общите събрания неутвърдена форма на участие, но тя набира все повече сили – както и обществените консултации, които започват да привличат интереса на активните граждани и организации.

## Индикатор 2.2.

### Активни граждани; оценка на индикатора – 3.55

Според омнибусното изследване най-висок процент от респондентите са участвали в дарителски акции. До голяма степен това може да се обясни и с проактивната роля на водещи телевизии и институции (например Българската коледа), а също и с това, че дарителството чрез SMS (като най-често срещана форма) е лесно достъпно и бързо осъществимо.

На другия край на скалата, с ниско участие – 6,4% според омнибусното проучване, се отличава полагането от респондентите на доброволчески труд. Независимо от това, през последните години има и положителни примери за доброволчески акции, за развитие на доброволчески платформи, за обществено припознаване на труда на доброволеца (акциите в Аспарухово, пожарите на Витоша и др.)



Платформата TimeHeroes.org (създадена през 2009 г.) е платформа за доброволчество, където човек (или организация) в нужда може да поиска помощ или обратното – някой с желание да помогне може да предостави част от времето си и способностите си за добра кауза. Подобни инструменти улесняват достъпа и повишават мотивацията за участие на гражданите и организациите.

Протестите през последните години показаха на гражданите, че те могат да влияят на взиманите решения и вече е често явление да се организират протести по различни местни проблеми. Може да се говори за изграден рефлекс на гражданите да реагират срещу несправедливостите – от това да се иска от властите поставянето на светофар на кръстовище, на което е убито дете, до това да се излезе на площада или пред кметството и да се протестира срещу определени политически действия. Подобни действия все повече се превръщат в социална практика, характерна не само за големите градове, но и за по-малките.

Общите изводи за тази област са, че има повишена гражданска активност през последните години. Като положителна тенденция се оценява създаването „малцинство“ активни граждани, които с действията си правят проби в системата като демонстрират, че трябва да се участва, трябва да се протестира, трябва да се изразява позиция. Препятстващо гражданската активност и мотивация е обстоятелството, че от една страна гражданите не знаят как да участват, а от друга страна – самата администрация действа на принципа на „препращането“ по веригата или не предприема никакви действия.

## ОБЛАСТ 3:

### Ефект от гражданското участие

В рамките на тази област се изследва какъв е бил резултатът от предприетите инициативи и това довело ли е до промяна на средата – правна, социална и институционална.


Обща оценка: 3.35

#### Индикатор 3.1.

**Резултат от гражданските инициативи;  
оценка на индикатора - 3.28**

Резултатите от анкетното проучване показват, че за 44% от отговорилите гражданското участие е слабо и неефективно. 20% обаче намират частичен ефект от формите на участие. Най-малка е групата на оптимистите – 10%, които смятат, че ролята на гражданите се е засилила, че има нарастващ брой инициативи и действия на граждански организации и неформални групи, които целят промяна в политиките или влияят върху управленските решения на различни нива.

Независимо от броя граждански инициативи, резултатът от някои от тях може да се оцени високо, включително в системи, в които гражданското участие и натиск не се случват.

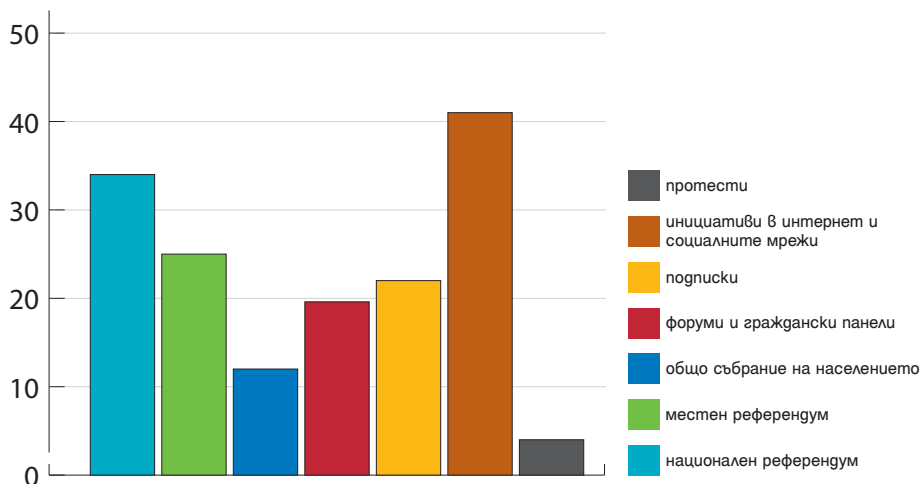


Например, въвеждането по инициатива на граждански организации на изслушването на кандидати за поста конституционен съдия и последвалото обществено недоволство от кандидата за поста, доведе до безпрецедентен отказ на Президента да подпише указа за встъпване в длъжност на това лице.

Според проучването сферите на дейност, където ефектът от участие е най-висок, са социалната сфера (46%), следвана от екологичната (43%). Обяснението по отношение на социалната сфера е делегирането на голям брой услуги от страна на държавата към НПО, което обуславя нарастването на техния брой и на тяхната устойчивост (в това число финансова). В екологичната сфера изобилстват примери от граждански инициативи, довели до промяна на административни решения – от отмяна на разрешения за строеж в защитени местности, до промяна в закони и успешно приключили съдебни дела.

По отношение на това кои форми на гражданско участие са най-ефективни най-висок процент събират инициативите в интернет и социалните мрежи, които са посочени от 41% от респондентите. Основните аргументи за този избор са достъпност, лесна организация и възможност за включване на много хора.

## ФОРМИ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ – ЕФЕКТИВНОСТ



Веднага след тях са формите на пряка демокрация – референдумите. Несполучливият национален референдум и скромната статистика в местните референдуми не променят преференциалното отношение на анкетираните към тази форма на гражданско участие и тя е посочена като най-ефективна съответно от 34% (за национален референдум) и 25% (за местен референдум). Като се има предвид историята на референдумите в България след 1989 г., може да се разсъждава доколко това е реалната преценка на хората или по-скоро отразява желанието им институциите да се допитват до тях. Високият процент доверие, който се оказва от респондентите в анкетното проучване на референдумите, показва тяхната увереност, че чрез такива форми би се постигнала истинска промяна в резултат от участието.

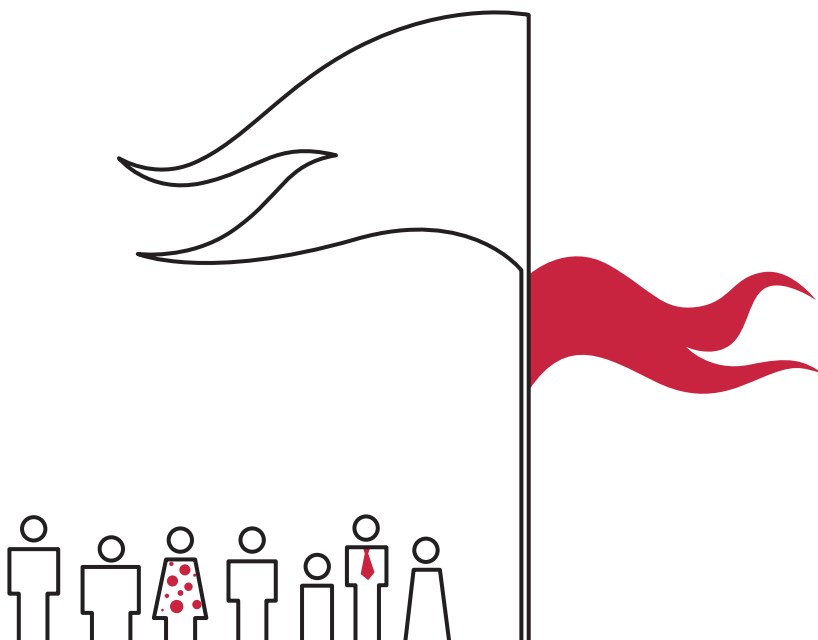
**Усещането за слабо и недостатъчно гражданско участие преобладава сред анкетираните. Същевременно се регистрират тенденции към увеличаване броя на инициативи и действия на граждански организации и неформални групи, както и примери за конкретни резултати – промяна в политики, разрешаване на казуси, отмяна на нормативни актове.**

### Индикатор 3.2. Промяна на средата; оценка на индикатора - 3.42

Независимо от нарасналия брой граждански инициативи и повишената сетивност на политици и администрация, не може да се говори за устойчива промяна на средата. Въпреки това, има инициативи, чийто резонанс е голям и водят и до промяна на манталитета на хората.

Дори и неуспешните инициативи могат да доведат до промяна в средата.

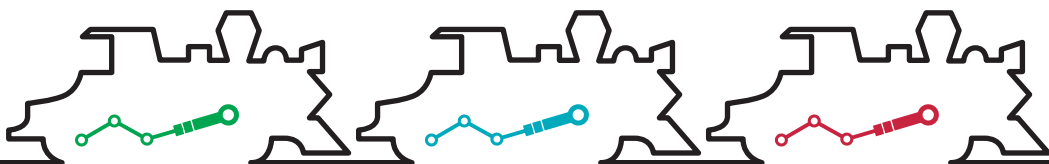
Пример за това е отхвърлянето на предложенията за промяна в Закона за прякото участие. След месеци на дебати и обсъждане на множество становища – както от народните представители, така и от граждани и организации, включително и с активното участие на членовете на ФГУ, приетите промени в Закона са само козметични – прагът за референдума остава твърде висок, за да може да се „прекрати“ от граждани. Това обаче въвежда политиките в „обяснителен режим“ и предизвиква много сериозна реакция в медиите и широк обществен отклик. В резултат, дебатът по Закона се задълбочава.



Според анкетното проучване една немалка част (39%) споделят, че не виждат резултат от инициативите. Интересно е да се отбележи обаче, че гражданите, които имат пряк личен опит в различни форми на гражданско участие, дават сравнително висока оценка на постигнатите резултати – резултатът, който те виждат е свързан с промяна на отношението на институциите (38%) и с повишаване на самата гражданска активност – 45%. Проучването отчита две основни насоки: 1/Положителна промяна в отношението на институциите – повече прозрачност, подобрена комуникация и диалог с гражданите; 2/Промяна в гражданската активност – постигнатите резултати мотивират все повече граждани да участват или сами да предприемат граждански инициативи.

За да можем да кажем, че средата е наистина променена, трябва да има гражданско участие в сферите, в които се разпределя основния финансов ресурс. В противен случай бихме имали мимикрия на гражданско участие и то може да се сведе по успешно определение на един от експертите, гадано в хода на дискусиата до „брошка“ (украшение) на държавното управление, без това да води до каквато и да било промяна.

Въпреки изричното законово задължение на общините да организират и провеждат обществено обсъждане на общинския бюджет, респондентите не посочват „местните финанси“ като сфера за активно гражданско участие – едва 2% от анкетираните са участвали в такива обсъждания. В много малък брой общини общинския бюджет се разпределя с активното участие на гражданите. В повечето случаи това обсъждане се провежда формално.



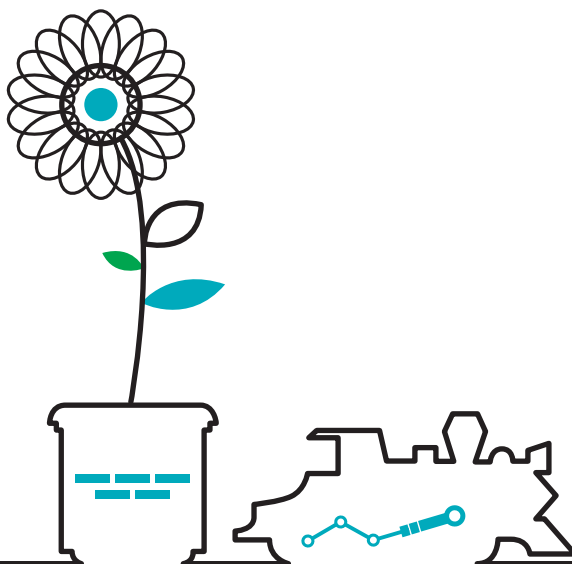
## ПРЕПОРЪКИ

**На базата на направените изводи и заключения по области, респективно индикатори могат да бъдат изведени следните препоръки за подобряване на състоянието на гражданското участие в България:**

- Намаляване на прага за инициране на референдуми, както и прага за валидност; намаляване на бюрокрацията при събирането на подписи и въвеждане на онлайн-инициатива и гласуване.
- Въвеждане на задължение за консултиране на стратегически и нормативни документи още на етап оценка на въздействието или концепция – на местно и национално ниво.
- Увеличаване на срока за консултации и въвеждане на изискване за предоставяне на обратна връзка от институциите по направените от гражданите предложения с мотиви за приемането или отхвърлянето им.
- Разработване на ясен механизъм за избор на членове на Обществени съвети и ясен механизъм за публичност на тяхната дейност и прилагане на техните решения.
- Приемане на промени в ЗЮЛНЦ, за да се стимулира развитието на гражданските организации, важен елемент от средата на гражданското участие.
- Изграждане и функциониране на силни граждански организации и мрежи, които да могат да отделят ресурс за компетентно участие в процесите на взимане на решение и да въвлечат и информират гражданите и медиите.
- Влагане на повече усилия, време и умения от страна на НПО, за да бъдат отразени техните каузи и съответно – осъзнати и подкрепени от широката общественост.
- Развиване и прилагане на различни инструменти за включване на гражданите и надграждане на капацитета на институциите за провеждане на обществени консултации (определяне на специални хора, които да отговарят за този процес и проследяване на резултатите/ обратна връзка).



- Последователна работа с медиите, за да дават поле за представяне на различните гледни точки по обсъждането на важни обществени проблеми и теми, още преди да е взето окончателно управленско решение.
- Въвеждане на гражданско образование, вкл. практически занимания в училище, както и провеждане на кампании за повишаване на информираността на гражданите за формите на пряко участие и доброволчество.
- Улесняване достъпа до консултативни процеси за гражданите и техните групи/ организации.
- По-активно включване на гражданските организации в провежданите консултации и информиране на обществеността за въпросите и резултатите от тях; инициране на обществени дебати и кампании от страна на НПО по важни проблеми на местно и национално ниво.



Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение „Форум Гражданско Участие“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

---

© Всички авторски права върху текста са запазени за неговите автори и за Форум гражданско участие и Български център за нестопанско право. Използване и публикуване на текстовете не се допускат, освен с изричното цитиране на настоящия документ и съгласието на неговите автори.



Проектът „За да има участие“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на ЕИП 2009-2014  
[www.ngogrants.bg](http://www.ngogrants.bg)

Методологията се съфинансира от Фондация „Чарлз Стюарт Мот“.  
[www.mott.org](http://www.mott.org)