

Индекс на гражданското участие в България

• АНКЕТНО ПРОУЧВАНЕ •

Паспорт на изследването

Изследвани съвкупности:

- Съвкупност 1 – представители на граждански организации, на неформални граждански групи и на народни читалища;
- Съвкупност 2 – представители на местната власт, на централната власт, включително представители на консултативни съвети на местно, регионално и национално ниво, представители на комитети за наблюдение на оперативни програми, местни омбудсмани и представители на Народното събрание;

Методика на изследването:

Количествено проучване на цялата изследвана съвкупност; без зададени квоти и подбор с цел максимално покритие на целевите групи; регистрацията чрез попълване на въпросник.

Регистрирани участници от съвкупност 1: 409 души

Валидни регистрации: 390 броя

Регистрирани участници от съвкупност 2: 68 души

Валидни регистрации: 68 броя

Дейности:

- Изработване на въпросници;
- Адаптиране на въпросниците за онлайн платформа;
- Изработване на матрица 1 и 2 върху платформата www.surveymonkey.com
- Въвеждане на събраната информация и изграждане на база данни;
- Анализ и обработка на резултатите;
- Изготвяне на доклад.

Време на провеждане: май-юли 2017 г.

Изготвил: Елка Златева, PhD

© 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 се допускат, освен изричното цитиране на настоящия документ и авторите.

Изследването е част от измерването на Индекс на гражданското участие в България за 2017 г. и се провежда от Форум гражданско участие в партньорство с Български център за нестопанско право и финансовата подкрепа на Фондация Чарлз Стюарт Мот.

1. Цели и контекст на изследването. Основни понятия.

Социологическото проучване, обобщено и анализирано в настоящия доклад няма национално-представителен характер. То обхваща две целеви групи, обединени за целта в две изследвани съвкупности. Първата съвкупност е от членове, сподвижници и доброволци от неправителствени организации, включително организации от мрежата на Сдружение „Форум Гражданско Участие“ (ФГУ), представители на неформални граждански групи и представители на мрежата от народни читалища. Втората изследвана съвкупност обхваща представители на местните власти, представители на консултативни съвети, представители на комитети за наблюдение, представители на държавни институции, в това число представители на Народното събрание, министерства и държавни агенции, представители на местните омбудсмани.

Представените в доклада данни, статистики и обобщения не претендират за общовалидност в рамките на по-широката съвкупност от граждански организации или публични институции, за национална или друга представителност. Тези данни са моментна снимка на практиките и проявленията на различни форми на гражданско участие и предоставят богата палитра от мнения, казуси, фактори и корелации.

От друга страна, поведението на двете съвкупности показва двете страни на една и съща монета – практиките и проявленията на гражданското участие от гледна точка на самите граждани и от гледна точка на представителите на институциите. Съпоставянето на данните от двата въпросника ни позволява да направим по-задълбочени изводи и да погледнем на изследваната проблематика от различен ъгъл.

Паралелно с анкетното проучване е проведено и национално представително омнибусно изследване, експертен анализ на правната рамка и дискусия във експертна фокус-група. Прилагането на различни методики позволява изготвянето на задълбочен анализ на средата, използваните от гражданите и гражданските организации инструменти и ефекта от тяхното прилагане.

В рамките на това проучване под *„гражданско участие“* разбираме:

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

2. Профил на респондентите.

За целите на изследването не са въведени квоти, а е допусната регистрация на максимален брой респонденти и от двете съвкупности. Общият брой регистрации в онлайн платформата е 477. Има 19 некоректно попълнени въпросника, които считаме за невалидни.

Анкетното проучване има добър териториален обхват и покрива всички типове населени места – столица, областен град, малък град и село. Разпределението по териториален признак е равномерно и съответства на демографските тенденции, отчитани от националната статистика.¹ Респондентите от селата са 19,64% за съвкупност 1 и 8,82% за съвкупност 2. По-малкият брой респонденти в селата във втората съвкупност е нормален предвид профила на участниците в нея.

Не са събрани данни за образователния и демографски профил на участниците в анкетното проучване защото повечето от тях са попълвали въпросниците в качеството им на представители на дадена организация или институция.

¹ Към 2015 г. НСИ отчита запазваща се тенденция към урбанизация и разпределение на населението между градовете и селата в следното съотношение – 73% за градовете и 27% за селата. Източник <http://www.nsi.bg/>

Респондентите в съвкупност 1 са разделени на две относително равни групи по отношение на членството в неправителствени организации - половината са членове или работещи в НПО, а останалата половина са представители на читалища и представители на неформални граждански групи. Неформалните групи са типични за столицата и областните градове, а точно 60% от респондентите от селата са представители на народните читалища. Най-много НПО има в столицата и в областните градове.

По отношение на сферите на дейност на неправителствените организации от съвкупност 1, преобладават образование, култура, деца и младежи, социални дейности, развитие на местните общности. Сравнително по-малко от организациите работят в сферата на екологията, доброволчество и дарителство, права на човека, здравеопазване и спорт. Само около 10% са организациите, които развиват дейност в областта на джандър-въпросите, законодателството и изследвания в различни области.

При респондентите от съвкупност 2 преобладават представителите на общинските администрации (62%), една пета са представители на министерства и държавни агенции (21%), 9% са представители на местните омбудсмани, а под 2% са респондентите от Народното събрание. Няма участници от консултативните съвети на местно и национално равнище, нито представители на регионалните съвети за развитие и комитетите за наблюдение на оперативните програми.

3. Практики и проявления на гражданското участие.

В настоящето изследване се придържаме към предварително зададената дефиниция на гражданското участие като процес, посредством който интересите на отделни граждани или на граждански групи се декларират и вземат под внимание при вземане на управленски решения в различни публични сектори. Този процес има сложна многопластова структура, преплитаща различни секторни, структурни, регионални и други особености.

В изследването е проверено разпространението и спецификите в проявлението на няколко основни форми на гражданско участие. Те обхващат различните аспекти на взаимодействие на гражданите с институциите – информиране, консултиране, съвместно взимане на решения или бойкотиране на решения.

Изследването се придържа към следната логическа рамка:

ФОРМА - ПРОЦЕС - ЕФЕКТ

Формите на гражданско участие са предварително зададени във въпросниците. На респондентите е предоставена възможност да добавят такива, за да се постигне по-пълна картина.

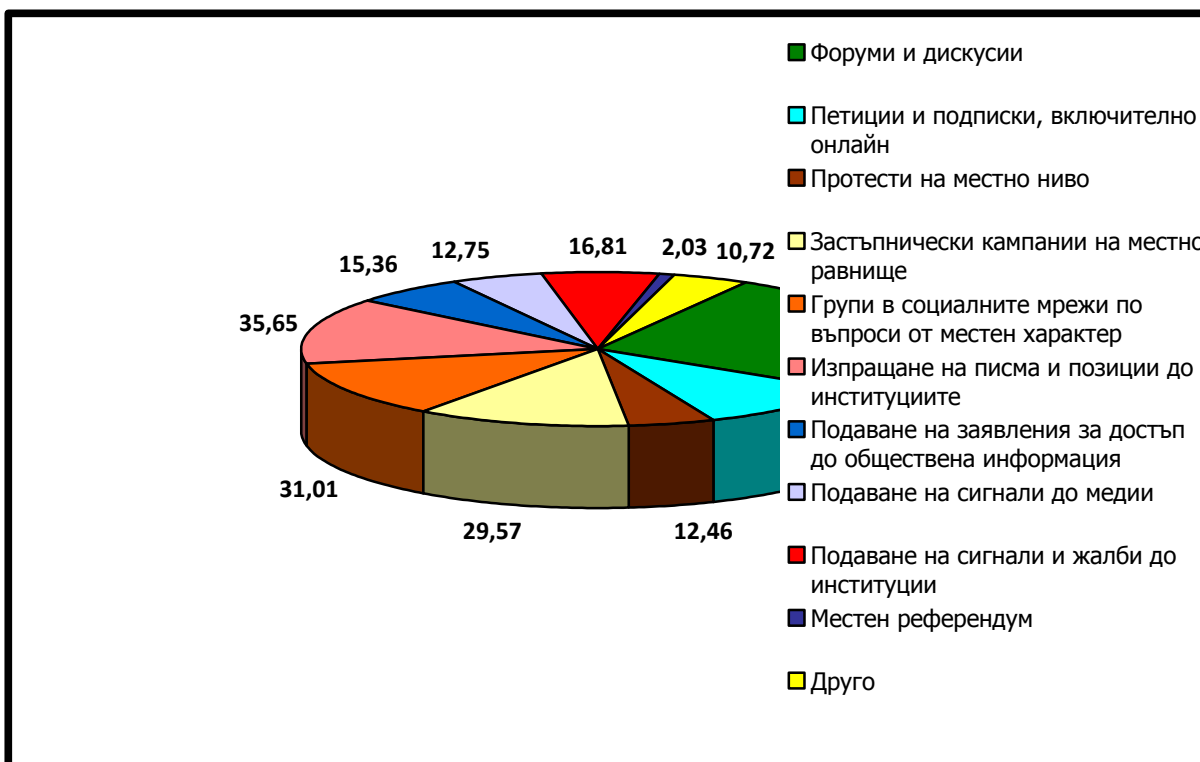
При изследването на процеса на гражданско участие анализираме поведението на участниците в него и търсим отговор за различните фактори, които мотивират или въздържат гражданите да инициират сами или да се включат в различни инициативи от местен, регионален и национален характер. Резултатите, до които води гражданското участие в процеса на формулиране и взимане на решение и промяна в политиките, също са част от този анализ.

Ефектът от гражданското участие е разгледан в няколко аспекта. От една страна, доколко гражданското участие в процеса на взимане на решения променя начина на работа на институциите, които са въввлечени или отговорни за този процес, а от друга – доколко това променя самите граждански организации, техните модели и начини на работа, техния капацитет и ангажираност с проблеми и каузи от местно, регионално и национално значение. И в крайна сметка: как се променя

цялостния контекст в страната в резултат на гражданското участие, което е и основната цел при определянето на индекса.

3.1. Инициативи на гражданско участие на национално и местно ниво през последните две години.

Данните от изследването демонстрират сравнително богата палитра от форми на гражданско участие и на местно, и на регионално, и на национално равнище. Всички предварително зададени форми са посочени от респондентите като използвани от техните организации или неформални групи през последните две години. Не са посочени други форми на гражданска активност, въпреки предоставената възможност за това във въпросника. На национално ниво съотношението се запазва същото и отново не са посочени други форми, освен предварително зададените.

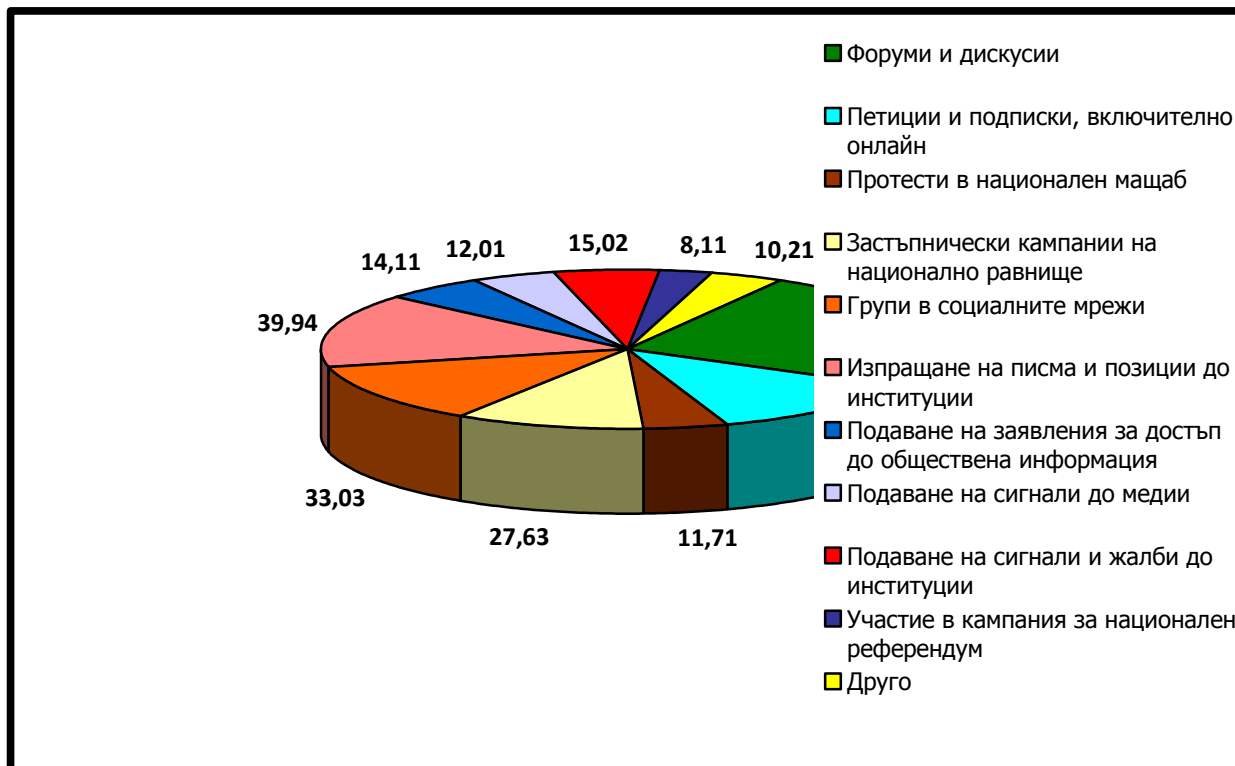


Фиг. 1. Форми на гражданско участие на местно равнище. Данните са в %.

Най-популярни са форумите и дискусиите – и на двете равнища те надхвърлят 65%. Със сравнително еднаква интензивност се използват застъпнически кампании (29,6% на местно и 27% на национално ниво); групите в социалните мрежи (31% по въпроси от местен характер и 33% по теми от национално или регионално значение), изпращане на писма и позиции до институциите (35,6% на местно равнище и съответно 39,9% на национално), петициите и подписките, включително в онлайн формат (24,6% по теми от местен характер и 32% по теми от национално значение).

Между 10 и 16 % от респондентите посочват, че организациите им участват в протести, подават заявления за достъп до обществена информация, подават сигнали до медиите и пишат жалби до институциите на местната власт, общински омбудсман, областна управа и др. или на държавната власт – парламент, министерства, агенции, национален омбудсман и др.

Най-малко използваната форма на гражданско участие през обхванатия от изследването период е референдумът. Едва 2% посочват участие в местни референдуми, а 8% в кампания за национален референдум.



Фиг. 2. Форми на гражданско участие на регионално и национално равнище. Данните са в %.

- **Форуми и дискусии**

В рамките на изследваната съвкупност тази форма е използвана от 2/3 от респондентите. Така формулирана тази категория обхваща много и различни по формат и съдържание инициативи, както на местно така и на регионално, и съответно национално равнище. Тук попадат общите събрания на населението за пряко участие на гражданите при решаването на местни въпроси в общини, райони и кметства, населени места и квартали на населени места, кръгли маси, срещи с кмета по различни поводи, събития, организирани от администрацията на областните управители, както и различни обществени форуми по инициатива на държавната администрация и Народното събрание. Към тази категория отнасяме и многобройните и разнообразни форуми, дискуссионни семинари и конференции, организирани от неправителствения сектор. Тези формати на гражданска активност са еднакво популярни сред респондентите от различните населени места и от различните типове граждански организации или неформални групи.

- **Петиции и подписки**

Петициите и подписките, включително онлайн такива, относно обществено значими теми са посочени като използвана форма от 24,6% от респондентите на местно ниво и от 32% по теми от национално значение. Тези форми на гражданско участие се организират лесно и бързо привличат много хора, когато има обществен интерес към проблема или темата засяга по-голяма група от хора. От друга страна, петициите и подписките не изискват допълнителен ангажимент от страна на гражданите, които подкрепят инициативата. Понякога те са съпътстваща дейност от по-мощна застъпническа кампания на група от граждански организации или самостоятелна гражданска инициатива с определена цел и конкретен адресат. В рамките на изследването не е събирана информация за темите на тези петиции или подписки.

Гражданите от столицата са по-активни в петициите и подписките, отколкото тези от малките населени места. Това разминаване се засилва, когато петициите и подписките са на национално ниво, където 55% от гражданите на столицата декларират, че са се включили в такива през последните две години.

- **Протести**

За разлика от участието в онлайн групи и подписването на петиции, протестите са открита публична форма на гражданска реакция срещу и много по-рядко в подкрепа на дадено решение, нормативен акт или политика. Анкетираният са посочили участието си в протести, както на национално, така и на местно равнище. Резултатите са почти идентични – съответно 12,5% на местно и 11,7%. Очаквано гражданите на столицата и големите градове имат по-високо участие в национални протести. Едва 3% от читалищата са посочили участието си в такива през последните две години.

- **Застъпнически кампании**

Със сравнително еднаква интензивност се използват и застъпнически кампании на различните равнища - 29,6% на местно и 27% на национално ниво. Тук единствената разлика е в поведението на читалищата, които значително по-малко (под 10%) се включват в застъпнически кампании на национално и регионално ниво, но са също толкова активни на местно ниво, както останалите респонденти. Очевидно съществуващите читалищни обединения нямат интензивна мрежова дейност в тази посока.

- **Групи в социалните мрежи**

Подкрепата на каузи във формат LIKE / UNLIKE, създаването, поддържането и участието в тематични групи в социалните мрежи често е съпътстваща дейност или само начална фаза от гражданска инициатива. Твърде често тези групи не прерастват в последващи действия с оглед постигане на реален ефект или конкретен резултат. Друг път се използват от самите граждански организации, за да набират съмишленици и оказват натиск върху институциите в процеса на взимане на решения или за промяна на конкретни политики и нормативни актове.

Данните от изследването сочат, че групите в социалните мрежи се използват от 31% от анкетираният по въпроси от местен характер и от 33% от анкетираният по теми от национално или регионално значение. Тази форма е много по-използвана от неформалните групи или отделните активни граждани, отколкото от гражданските организации и читалищата. Точно половината от представителите на неформалните групи в извадката използват социалните мрежи, за да изразят своята позиция. Липсата на организация, която да представлява техните интереси и да използва други лостове за влияние върху политиките, обуславя поведението на тези респонденти.

- **Изпращане на писма и позиции до институциите**

Писма и позиции до институциите изпращат 1/3 от участниците в изследването, съответно 35,6% на местно равнище и 39,9% на национално. Особено активни тук отново са представителите на неформалните граждански групи, 50% от които изпращат такива на местно ниво, а 45% - на национално.

- **Подаване на заявления за достъп до обществена информация**

15% за местно ниво и 14% на национално ниво са респондентите, които посочват, че организациите им подават заявления за достъп до обществена информация. Тази форма се използва много повече от гражданските организации, отколкото от неформалните групи и читалищата. По-популярна е сред респондентите от столицата, като 22,4% от тях твърдят, че са подавали заявления за достъп до обществена информация.

- **Подаване на сигнали до медии**

Процентът на анкетираните, които подават сигнали до медиите за различни обществено значими проблеми, е еднакъв на местно и национално равнище – 12%. Същевременно, тази форма е посочена като една от най-резултатните и ефективни форми на гражданско участие. Над 37% от анкетираните смятат, че ангажирането на медиите за популяризиране на дадена тема или казус, съдейства за неговото разрешаване.

- **Подаване на сигнали и жалби до институции**

Сигнали и жалби до местна власт, общински омбудсман, областна управа и др. са подавали 16,8% от анкетираните. Сигнали до държавните агенции и институции, и до националния омбудсман са подавали 15% от участниците в проучването. Няма особености при използването на тази форма на гражданска активност по отношение на типа организация/група или в зависимост от това дали респондентите са от селата, малките градове, областните центрове или столицата.

- **Референдум**

Едва 2% посочват участие в местни референдуми, а 8% в кампания за национален референдум през последните две години. Референдумът е форма на пряка демокрация, която допуска участието на всички граждани в процеса на взимане на решения. В рамките на изследвания период в страната има проведен само един национален референдум, има допитвания и на местно равнище. Въпреки натрупаната по различни канали статистика за броя на инициирани местни референдуми в България на годишна база, липсва информация колко от тях реално са проведени. Темите на регистрираните в анкетата местни референдуми също не са посочени.

Данните от анкетата демонстрират ясно изразена зависимост между използваната форма на гражданска активност и типа гражданска структура, която я използва. Така например, НПО използват различни форми, както на национално така и на местно и регионално равнище. Най-често участват във форумите и дискусиите по въпроси от местен характер, следвано от писма и позиции до институциите, петиции и подписки, застъпнически кампании, създаване или включване в групи в социалните медии. НПО използват и предвидените от закона възможности за достъп до обществена информация и почти 20% от техните представители твърдят, че са използвали тази форма на гражданска активност през последните две години.

Читалищата повече от останалите респонденти участват във форуми и дискусии по въпроси от местен характер (74%) и много по-малко подават сигнали и жалби до институции – едва 14% или пък участват в национални протести – около 3%. Специфичният профил на читалищата и финансовата им зависимост от държавната и местна власт, ги прави доста по-предпазливи при подбора на формите за влияние върху процесите на взимане на решения и формиране на политики.

Неформалните групи най-често се включват във форумите и дискусиите по въпроси от местен и национален характер, но също така често подават сигнали до медиите или пишат жалби и подават сигнали до местни и национални институции (43%). Гражданската си позиция те изразяват и чрез изпращане на писма и позиции до институциите на местната власт (50%) и на държавната власт (45%). Значително повече от останалите респонденти, неформалните групи използват социалните медии за обсъждане на въпроси от местен характер (50%) и от национален характер (63%).

Има разлика в поведението на анкетираните граждани при разделението град-село. Респондентите от селата малко повече от средното за извадката участват в петиции и подписки, но от друга страна сравнително по-рядко подават индивидуални или от името на своите организации жалби до институциите на местно равнище. Тяхната активност на национално равнище е по-слаба във всички изброени форми с изключение на участието във форуми и дискусии по теми от национално значение.

Респондентите от столица подават повече заявления за достъп до обществена информация (22,4%), демонстрират по-висока активност на национално равнище, но еднаква степен на удовлетвореност от резултатите на двете равнища.

Гледната точка на администрацията:

Мнението на представителите на администрацията във втората изследвана съвкупност по отношение на видовете форми на гражданска активност, използвани през последните две години, потвърждава високите проценти за „дискусиите и форуми“, потвърждава нивата на „протестите“ и „петиции и подписки, включително онлайн“, **но значително се разминава по отношение на подаването на сигнали, жалби и заявления за достъп до обществена информация.** Особено е видима тази разлика на местно ниво, където представителите на администрацията посочват, че представляваната от тях институция е била обект на много по-висока гражданска активност чрез:

- Изпращане на писма и позиции до институциите - **46.81%**
- Подаване на заявления за достъп до обществена информация - **61.70%**
- Подаване на сигнали до медии за проблеми от местен характер - **38.30%**
- Подаване на сигнали и жалби до институции на местна власт, общински омбудсман, областна управа и др. - **63,8%**

От друга страна, администрацията демонстрира много по-ниска информираност за проведени застъпнически кампании през последните години, от тази, декларирана от гражданския сектор. На национално ниво, нито един респондент от институциите не е посочил да е запознат с проведени застъпнически кампании през изследвания период. Вероятно това се дължи на факта, че в съвкупност 2 преобладават представители на местната власт, което като цяло влияе върху отговорите, касаещи гражданската активност на национално ниво и над 1/3 от респондентите избират отговор „не съм запознат/а“. Възможно е в извадката да са попаднали и такива представители на държавната администрацията, които не са били адресати на застъпнически кампании.

3.2. Участие в обществени консултации.

В отговорите си на тази част от въпросника респондентите посочват всички предварително зададени формати на обществени консултации и не са добавяли други, въпреки предоставената възможност. Предварително зададените формати са разделени в две категории – **обществени дискусии и консултативни съвети.** И двете категории покриват националното, регионално и общинско равнище.

Формати на обществени консултации	Процент
Обществено обсъждане на общинския бюджет	27.36%
Обсъждане на общински план за развитие	30.74%
Обсъждане на общ устройствен план	9.80%
Екологична оценка	6.76%
Обсъждане на нормативни промени на местно ниво (участия и дискусии в общинския съвет)	18.58%
Обсъждане на законодателни промени на национално ниво (участие в заседания на Парламентарни комисии)	12.16%
Участие в работни групи	48.65%
Изготвяне на становища по отношение на стратегии, политики и законодателство	33.11%
Подготовка или обсъждане на предварителна оценка на въздействието при промяна на законодателството (по ЗНА)	5.07%
Участие в национални консултативни съвети	11.49%

Участие в комитети по наблюдение по Оперативните програми	7.43%
Участие в регионални съвети за развитие	10.14%
Участие в консултативни съвети на местно ниво	20.61%
Подкрепа на изработени от други организации становища	35.47%
Срещи с институции	63.18%
Участие в застъпнически кампании	30.41%

- **Обществени дискусии**

Най-широко разпространената форма от обществените дискусии е „среща с институции“, която е посочена от 63% от анкетираните. Тези високи резултати демонстрират наличието на диалог между гражданите и институциите без да дават отговор на въпроса колко е ефективен и резултатен той или с какво качество протича.

На второ място се нарежда „участие в работни групи“, посочено от 49% от представителите на гражданския сектор. Работните групи са специфична форма на включване на граждани в ролята им на експерти или представители на граждански организации в процеса на формиране на политики. Работните групи не са публични и се създават по инициатива на администрацията. Участието в тях изисква наличието на определена експертиза и в няколко от коментарите към този въпрос, респондентите посочват, че участват в тях именно в качеството си на експерти в определена област, а не като представители на граждански организации.

1/3 от респондентите са участвали в обществени обсъждания както на общинските бюджети, така и на общинските планове за развитие. Около 30% събират и „изготвяне на становища по отношение на стратегии, политики и законодателство“, „подкрепа на изработени от други организации становища“.

Обществените консултации по проектите на нормативни актове и стратегически документи са публични и отворени за участие. Участието в заседания и дискусии на общинските съвети е 18%, докато участието в заседания на парламентарни комисии е 12%. Участието в подобни формати изисква дълбока експертиза и почти винаги юридическа квалификация, каквато не е налична във всяка гражданска организация. Както вече посочихме, представителите на гражданския сектор много по-често пишат становища или предоставят експертиза по отношение на стратегически и политически документи – над 33% от анкетираните. В този смисъл поне 1/3 от тях взимат отношение към предлаганите промени в стратегическите документи, регламентиращи сферата, в която работят.

Прави впечатление преобладаващо позитивното отношение към обществените дискусии като форма на гражданско участие. Около 40% от участвалите в обществени обсъждания декларират, че са имали достатъчно време за да подготвят своите становища, че всеки от участниците е имал право на глас, че направените коментари са били чути и взети под внимание, че администрацията е оповестила предварително въпросите, по които се очакват предложения от страна на гражданите.

Негативната оценка преобладава по отношение само на два аспекта – достъп до вътрешна информация (40% посочват, че не са имали такъв достъп) и получена обратна връзка от страна на администрацията (44% не са получили такава). Разминаването между положителните и отрицателните оценки на тези два аспекта е незначително – около 5%.

Интересно е да отбележи, че за 68% от представителите на гражданския сектор, участието в обществени дискусии е възможност за създаване на контакти, които да бъдат използвани в бъдещата дейност на организацията. Най-разделени в отговорите си са респондентите по отношение на формалния характер на обществените обсъждания и превръщането им в начин за „отчитане на

дейност от страна на администрацията – 42% ги считат за формални, 30% не са съгласни с такова определение, а 28% не могат да преценят категорично дали това е така или не.

Участието в обществени обсъждания на проекти на закони, правилници и стратегии е разпределено по тип на организацията, както следва:

- НПО имат много по-малко участия в обсъждането на общинските бюджети и общинските планове за развитие на съответните общини, в които извършват дейността си. Тук прави впечатление, че най-ангажирани с тези теми са НПО в областните градове, докато само 12% от респондентите от София участват в подобни обсъждания, организирани от Столична община. По отношение на останалите формати, стойностите за гражданските организации повтарят средните стойности за извадката.
- Читалищата имат доста по-различно поведение. Техните представители участват много по-активно от НПО в обсъждането на общинските бюджети и общинските планове за развитие на съответните общини, в които извършват дейността си. Над половината от респондентите от читалища са имали такова участие през последните две години при средни стойности за извадката от 27% за бюджетите и 30% за плановете за развитие. От друга страна, читалищата имат минимално и дори нулево участие в дейности, касаещи промени в законодателството на национално ниво и промени в нормативната уредба на местно ниво. Те нямат опит и експертиза и при подготовка или обсъждане на предварителна оценка на въздействието при промяна на законодателството (по ЗНА).
- Представителите на неформални граждански групи в извадката също имат специфичен опит по отношение на различните формати на обществените дискусии. Те имат нулево участие при обсъжданията на общинските бюджети и общите устройствени планове, много по-ниска от средната за извадката стойност за „срещи с институции“, но богат опит в участието в работни групи и изготвяне на становища по отношение на стратегии, политики и законодателство. Те участват в тези формати в качеството си на експерти с високи познания в съответните области и не са формално обвързани с граждански организации.

Гледната точка на администрацията:

Мнението на представителите на институциите, по отношение участието на гражданите в обществените дискусии е потърсено само за онези формати, които представляваната от тях институция инициира и провежда. Резонно е да очакваме положително становище от страна на администрацията към качеството на собствените си инициативи, но се оказва, че това не е така при всички показатели.

Представителите на администрацията категорично твърдят, че дават достатъчно време на гражданите за становища и коментари по темата, че всеки от участниците в обществените обсъждания има право на глас, независимо дали е представител на администрацията, на гражданска организация или свободен гражданин, че предложенията и коментарите на всички участници се взимат под внимание. Но от друга страна анкетираните са разколебани в отговорите на въпросите до колко предоставят на гражданите достъп до вътрешна информация, касаеща темата, до колко формулират предварително въпроси, по които се очаква гражданите да вземат отношение, до колко изпращат обратна връзка по подадените от гражданите предложения и до колко участието на гражданите в обществените дискусии е формално заради изискванията. Процентът на колебаещите се да дадат категорична оценка на последния въпрос е най-голям.

Има значителна разлика, в начина по който оценяват гражданското участие представителите на местните власти и на министерствата, участвали в извадката. Представителите на общинската администрация са категорични, че правят всичко необходимо за качеството на различните формати

на обществени дискусии, които организират. Единственото колебание е регистрирано по отношение на изпращането на обратна връзка до гражданите.

Съвсем различни са отговорите от страна на държавната администрация. Там процентът на колебаещите са да дадат категорично мнение по отношение на усилията, които полагат за провеждане на ефективни публични дискусии е много голям. С оглед на акуратността на изводите, които могат да се направят от тези резултати, е важно да уточним отново, че представителите на държавните институции, участвали в изследването не е висок – едва 19 души.

- **Консултативни съвети**

В настоящето изследване консултативните съвети, комитетите за наблюдение по оперативните програми, регионалните съвети за развитие и консултативните съвети на местно равнище са поставени в една подгрупа, обобщаваща различни формати за координация между институциите и за провеждане на диалог между различните заинтересовани страни, предвиждащи и регламентирано участие на представители на НПО.

Очаквано участието в консултативни съвети не е високо поради съществуващите ограничения за броя и типа участници в подобни структури. Според събраните данни, участието на гражданите в консултативни съвети на национално и регионално ниво е два пъти по-слабо от участието им в консултативни съвети на местно равнище.

Преобладава положителното мнение сред гражданите относно ползата от тяхното участие в консултативните съвети на местно, регионално или национално равнище. Читалищата и представителите на неформалните граждански групи имат много ниска степен на участие и не могат да бъдат направени съществени изводи или идентифицирани специфични модели на поведение. Данните са формирани предимно от отговорите на НПО (60% от тях са участвали в различни форми на консултации) и са отразени в таблицата:

Твърдение	ДА	НЕ
Заседанията на съвета или протоколите от заседанията бяха публични:	45%	24%
Беше даден достатъчен срок за представяне на становища и коментари по проекта на съответния акт, който се обсъжда:	46%	27%
Всеки от участниците в съвета имаше право на глас, независимо дали е представител на администрацията, на гражданска организация или гражданин:	53%	18%
Имаше предварително формулирани въпроси от администрацията, по които се очакваше коментар и предложения на граждани:	46%	28%
Получихме обратна връзка на подаденото от нас предложение/становище:	41%	33%
Участието в заседанията беше формално, съветът и заседанията бяха направени с цел да се отчита дейност на администрацията:	36%	36%
Установихме полезни за организацията/групата контакти:	53%	22%

Гледната точка на администрацията:

Положителната оценка за начина, по който протичат консултативните съвети, доминира и в отговорите на представителите на институциите. За разлика от гражданите, които са разколебани по отношение на това доколко формално е участието им в КС, то представителите на институциите са много по-категорични - 54% от тях считат, че „участието на гражданите е формално, заради изискванията“. Нека отново да отбележим, че в изследваната съвкупност 2 не са регистрирани представители на консултативните съвети на национално равнище, нито представители на комитетите за наблюдение на оперативните програми. Мнението на представителите на общинската администрация формира резултатите в тази категория.

- **В отделна група са поставени следните формати:**

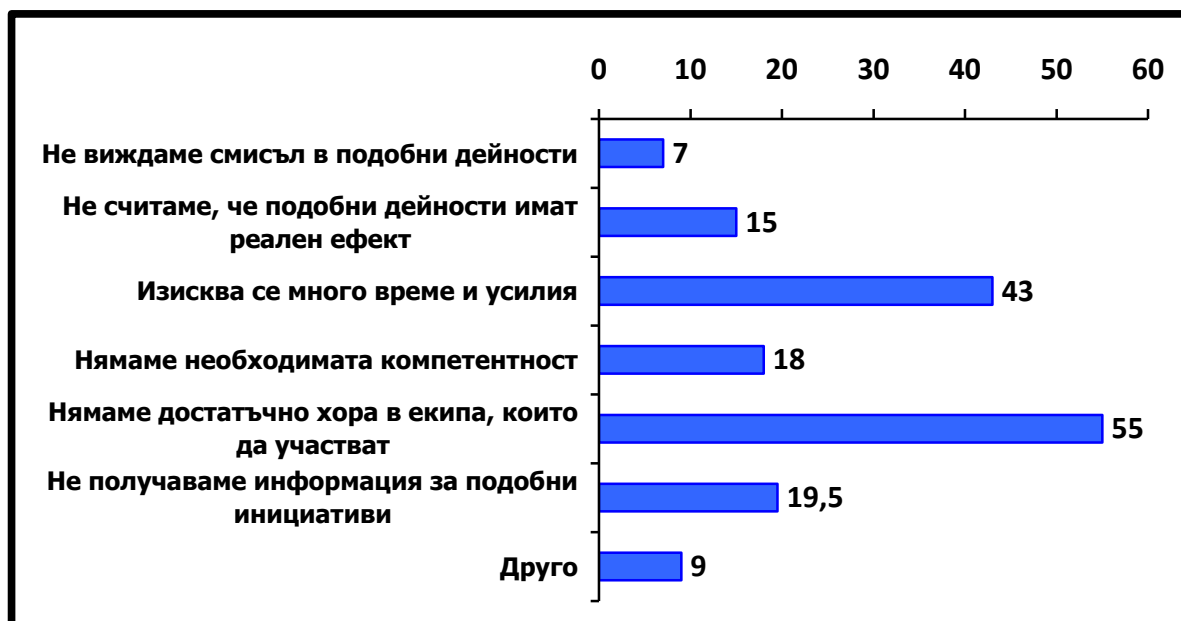
- подкрепа на изработени от други организации становища;
- срещи с институции;

35,5% от анкетиранияте представители на гражданския сектор посочват, че са подкрепяли становища или предложения, изработени от други организации. Това показва сравнително високо ниво на сътрудничество и способността на сектора за съвместни усилия по обществено значими теми.

Срещите с институции събират също висок процент от отговорите – 63% от гражданите са имали такива през последните две години. **Подобно на форумите и дискусиите, тези срещи доказват наличието на диалог между администрацията и гражданите без да дават оценка на неговото качество и ефективност.**

4. Фактори, обуславящи гражданското участие.

В рамките на настоящето проучване факториите, които влияят на гражданското участие са измерени през призмата на индивидуалната или организационната оценка на самите граждани-участници в този процес. Техните отговори са онагледени от фиг. 3.



Фиг.3. Какво най-често възпира Вашата организация/група да участва в граждански дейности и инициативи? Данните са в %.

Недостигът на човешки ресурси в неправителствения сектор е водещият фактор за недостатъчното включване в съществуващите формати за обществени консултации или за инициирането на различни дейности, които да влияят на процеса на взимане на решения. **От друга страна, НПО не са склонни да инвестират време и усилия в подобни инициативи и 43% посочват това като важен фактор.** Тази тенденция вероятно е производна на дефицита на човешки ресурси, но е възможно да има и друга интерпретация, както проличава в цитираните по долу мнения на някои от респондентите.

Много малко са негативно настроените респонденти и само 7% от тях считат, че гражданското участие няма особен смисъл, а 15% са обезкуражени от липсата на резултати и реален ефект от гражданските инициативи.

За да бъдат обхванати възможно най-голям брой фактори е предоставена възможност на участниците в анкетата да посочат сами такива. Има отговори, които демонстрират категорична активност при всяка възможност. Други организации и неформални групи подбират инициативите според профила на своята организация и при съответствие с целите на инициативата. Няколкото организации, регистрирани в частна полза, които са попаднали в извадката, считат, че тази особеност в техния статут, предопределя различния начин на работа и е причина за неучастие в инициативи по обществено значими теми.

Липсата на финансов ресурс, за обезпечаване на участието е посочен от няколко респонденти като важен фактор. Други споменати фактори са:

„Политически риск.“

„В малък град след такава инициатива следва уволнение.“

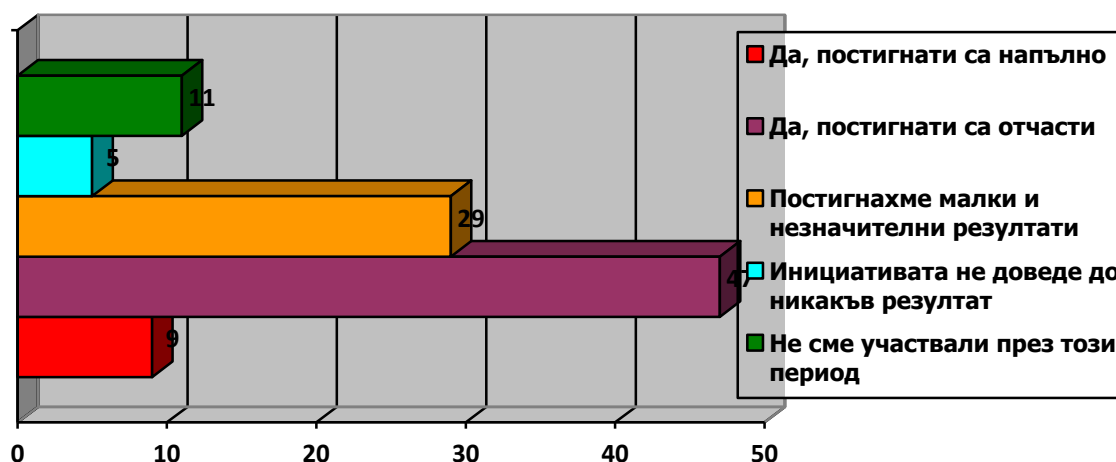
„Липсва обединяване на гражданския сектор от общи каузи, има подозрение за скрити цели.“

„Противоречиви личности често са ангажирани с конкретните дейности и инициативи.“

5. Ефект и резултати от гражданското участие.

Съществен принос на анкетното проучване като част от цялостната методология за изследване на индекса на гражданско участие в България е да даде оценката на гражданите като активни участници или неучастници в този процес. Подобно на факторите, резултатите от гражданското участие са разгледани през призмата на личния и организационен опит.

5.1. Инициативи и резултати.



Фиг.4. Постигнати ли са и в каква степен целите на гражданските инициативи, в които е участвала Вашата организация/група през последните две години? Данните са в %.

Представителите на гражданските организации или неформални групи, които са участвали в различни инициативи през последните две години, демонстрират сравнително висока степен на удовлетвореност от постигнатите резултати. Преобладава позитивния личен или организационен опит с конкретни мерки, предприети в резултат на гражданска активност – промяна в политики, разрешаване на казуси, отмяна на нормативни актове и пр. Само 5% от респондентите твърдят, че инициативите не са довели до никакъв резултат. 56% от анкетираните смятат, че е постигнат желан резултат – напълно или отчасти, а 1/3 от участниците определят постигнатите резултати като малки и незначителни.

5.2. Оценка на формите на гражданско участие.



Фиг.5. Кои форми на гражданско участие дават най-големи резултати? Данните са в %.

Представителите на граждански организации, читалища, неформални граждански групи и активни граждани, участвали в анкетното проучване, не просто предпочитат най-много „форумите и дискусиите“ като форма за гражданска активност, но определят тази форма като най-резултатната (42%). Веднага след нея в класацията се нареждат застъпническите кампании и подаването на сигнали до медиите.

Сходна оценка по отношение на резултатността събират протестите, групите в социалните мрежи и изпращането на писма и петиции до институциите. В дъното на класацията се подреждат референдумите и подаването на заявления за достъп до обществена информация. Последната форма не се използва от читалищата и не е особено популярна сред НПО в малките населени места, което рефлектира върху ниската степен на доверие в нея. Несполучливият национален референдум от 2016 г. и скромната статистика от местни референдуми се отразяват на оценката на ефективността на тази форма на пряка демокрация - едва 13% от анкетираните считат, че референдумите постигат реален резултат.

Гледната точка на администрацията:

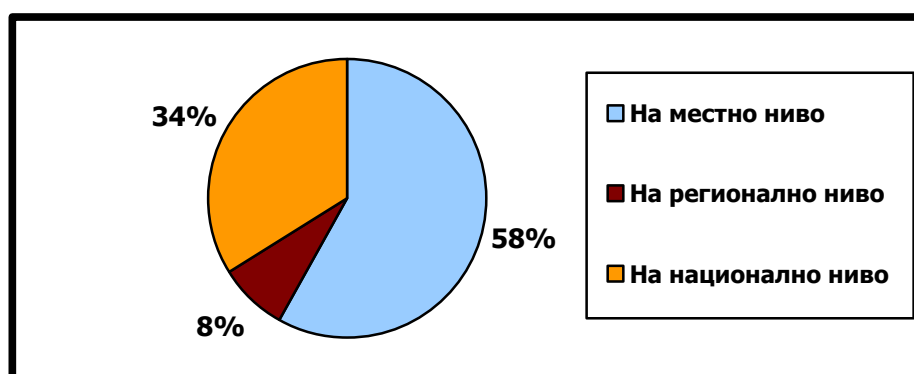


Фиг.6. Според Вашите наблюдения, кои форми на гражданско участие дават най-големи резултати?

Подобно на гражданите, администрацията също оценява високо резултатите, които постигат форумите и дискусиите с участие на представители на гражданското общество. Високо са оценени и изпращането на писма, позиции и жалби до институциите. За разлика от НПО, администрацията подценява застъпническите кампании като граждански инициативи, водещи до реални резултати. **Впечатление прави голямата роля на медиите, която е потвърдена и от представителите на местната и на държавната администрация. 42% от респондентите посочват, че подаването на сигнали до медиите е гарант за успеха на дадена инициатива или дейност.**

5.3. Резултати на различните нива.

Очакването мащабните инициативи да събират повече поддръжници и да постигат по-голяма гласност отстъпва пред по-високата резултатност, която постига гражданското участие на местно равнище. Почти 2/3 от респондентите считат, че резултатността е по-висока на местно ниво, 1/3 на национално и само 8 % избират регионалното ниво. Резултатите са онагледени на фигура 7.



Фиг.7. Според Вашия опит на какво ниво гражданското участие постига по-големи резултати?

Всяко от мненията е базирано на опита на респондентите или има своите аргументи. В полза на по-високата резултатност на национално ниво гласуват респондентите, които считат, че мащаба и броя на участниците е от изключително значение за успеха на гражданското участие. Не са малко и онези участници, които определят ролята на националните медии като ключова в този процес.

„Мащабът на гражданският сектор в България изисква съществено обединяване около обща цел на национално ниво за да има резултати“.

„Публичността е по-голяма. На местно и регионално ниво медиите не разпространяват адекватно инициативите.“

„В по малките населени места хората все още се страхуват да заявят и да отстояват позициите си - хората се познават, винаги някой е близък с някого от управляващите, а местните власти се оправдават с решенията "от горе"“.

„На местно и регионално ниво нещата са много лични и е трудно да имаш и да отстояваш изявена позиция, когато си в малка общност. Енергията на повече хора (критична маса от хора), както и анонимността на големия град гарантират успех.“

Аргументите, че резултатите на регионално ниво са повече е само за определени сфери и според респондентите това е най-вярно при законодателни, екологични и културни политики. Ангажирането на повече граждански организации с проблемите на цели региони, води до по-ефективни инициативи и крайни резултати в тези сфери.

Близостта между хората, по-достъпните институции и по-доброто познаване на проблемите от местен характер са основните аргументи на респондентите, които определят резултатите от гражданското участие на местно ниво като по-големи.

„Защото хората се познават по-добре, взаимоотношенията между тях са по-близки и убеждаването за постигането на определена цел става по-лесно.“

„По-малки общности - по-видими резултати, по-лесно се достига до хората, познават се и си вярват.“

„Местните представители на властта са по-лесно достъпни и се чувстват по-отговорни пред избирателите си.“

„На местно ниво гражданите застават лице в лице с управляващите.“

„Промените и иновациите на местно равнище (макар и ограничени по мащаб) достигат по-бързо и непосредствено до целевите групи. На национално равнище промените изискват повече застъпнически ресурс и търпение за формиране на подкрепа от институциите.“

Малка част от респондентите не виждат пряка зависимост между нивото, на което се осъществява дадена гражданска инициатива и резултатите, които се постигат чрез нея. Те извеждат други фактори като имащи по-голямо отношение към резултатността. Ето техните аргументи:

„Зависи темата за кое ниво е важна - местно, регионално или национално. Има теми, които са от национално значение и изискват работа на национално ниво.“

„На всяко ниво се постигат резултати, стига да се вложи достатъчно енергия.“

5.4. Постигнат ефект.

- **Промени в работата на институциите**

Фигура 8 илюстрира промените, които гражданите наблюдават в работата на институциите в резултат на своето участие в процеса на вземане на решения. Данните са базирани на личния и организационен опит на представителите на гражданските организации и неформални групи, които са участвали в този процес. Само 20% са скептиците, които считат, че въпреки положените усилия, такава промяна не е налична, останалите намират резултат в различни посоки. Има малки разлики в оценката, която дават представителите на администрацията относно крайния ефект, но посоката се запазва. Гледната точка на институциите е илюстрирана на фигура 9.



Фиг. 8. Какви промени наблюдавате в работата на институциите в резултат на гражданското участие? Данните са в %.

Гледната точка на администрацията:



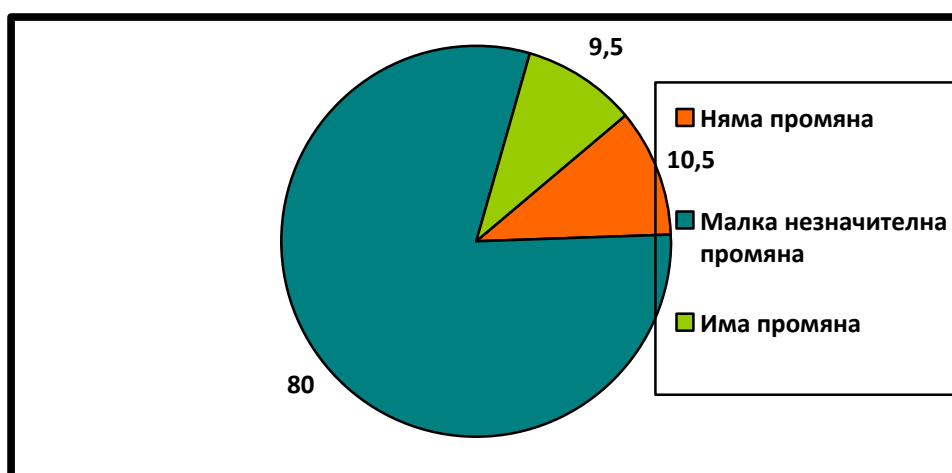
Фиг. 9. Какви промени наблюдавате в работата на Вашата институция в резултат на гражданското участие? Данните са в %.

- **Промени в работата на гражданските организации или групи**

Освен че води до конкретни измерими резултати по отношение на нормативната рамка и публичните политики, гражданското участие има трайно отражение върху начина, по който функционират институциите от една страна, и мобилизиращ ефект за гражданското общество, от друга. Оценка на промените в работата на неправителствения сектор е потърсена и в двете изследвани съвкупности. **И докато според администрацията, различните форми на диалог между нея и гражданите преди всичко повишава тяхната информираност и те стават по-ангажирани, то според самите граждани в този процес се натрупва опит и се развиват нови умения. 30% от гражданите гледат на този процес и като възможност за развитие на капацитет в различни от основната им дейност области.**

- **Промени в контекста**

Според резултатите от анкетното проучване само 5% от участвалите в него представители на неправителствения сектор не са участвали в нито една форма на гражданска активност през последните две години, каквато е времевата рамка на проучването. Гражданите, които имат пряк личен опит в различни форми на гражданско участие, дават сравнително висока оценка на постигнатите резултати. 9,5% от анкетираните представители и на гражданския сектор и на администрацията са категорични има промяна.



Фиг. 10. Как се е променил политическия, икономически и социален контекст в страната в резултат на гражданското участие?

Гражданското участие трудно и бавно променя политическия, икономически и социален контекст в страната. И двете изследвани съвкупности са единодушни в оценката на този процес. Макар и частични, резултати от действията и инициативите на граждани, граждански групи и граждански организации, които водят до промяна в политиките и влияят върху управленските решения на различните нива, са позитивен сигнал за развитието на гражданското общество в България. В своите коментари, някои от анкетираните посочват, че дори самият факт, че съществува свобода за гражданите да изразяват своето мнение и да участват в процеса на правене на политики, е положителен факт, който често приемаме за даденост. Липсата на човешки ресурс, на капацитет и опит, на познаване на съществуващите формати за взаимодействие с институциите и активно търсене на информация, са големите пречки пред неправителствения сектор за пълноценно използване на съществуващите възможности.

ИЗВОДИ

- Гражданските организации и неформални групи използват, макар и с различна интензивност, всички съществуващи форми на гражданско участие и на местно, и на регионално, и на национално равнище. Само 5% от участвалите в анкетното проучване представители на неправителствения сектор не са участвали в нито една форма на гражданска активност през последните две години, каквато е времевата рамка на проучването.
- Най-широко разпространената форма е „среща с институции“ - посочена е от 63% от анкетираните. Тези високи резултати демонстрират наличието на диалог между гражданите и институциите без да дават отговор на въпроса колко е ефективен и резултатен и с какво качество протича той.
- Енергията от масовите протести през 2013 е стихнала значително и тази форма на гражданско участие е значително по-малко използвана през изследвания период, макар да остава единствен начин за реакция след изчерпването на всички останали подходи и инструменти.
- Има разлика в поведението на анкетираните граждани при разделението град-село. Респондентите от селата използват ограничен набор форми за гражданско участие и са активни предимно на местно равнище, докато респондентите от столица подават заявления за достъп до обществена информация и демонстрират по-висока активност на национално равнище.
- Използваната форма зависи от типа гражданска структура. НПО, читалища и неформални групи използват с различна интензивност различните инструменти за гражданско участие. Това е валидно в еднаква степен и за обществените дискусии и за различните форми на обществени консултации.
- Преобладава позитивното отношение към обществените дискусии като форма на гражданско участие. Около 40% от участвалите в обществени обсъждания декларират, че са имали достатъчно време, за да подготвят своите становища, че всеки от участниците е имал право на глас, че направените коментари са били чути и взети под внимание, че администрацията е оповестила предварително въпросите, по които се очакват предложения от страна на гражданите.
- Има разлика в начина, по който оценяват гражданското участие представителите на местните власти и на министерствата, участвали в извадката. Представителите на общинската администрация са категорични, че правят всичко необходимо за качеството на различните формати на обществени дискусии, които организират. Представителите на държавната администрация са много по-колебливи в оценката на усилията, които полагат за провеждането на ефективни публични обсъждания и консултации.
- 35,5% от анкетираните представителите на гражданския сектор посочват, че са подкрепяли становища или предложения, изработени от други граждански организации. Това показва сравнително високо ниво на сътрудничество и способността на сектора за съвместни усилия по обществено значими теми.
- Недостигът на човешки ресурси в неправителствения сектор е водещият фактор за недостатъчното включване в съществуващите формати за обществени консултации или за иницирането на различни дейности, които да влияят на процеса на взимане на решения. 43 % от НПО не са склонни да инвестират време и усилия в подобни инициативи.

- Макар и не напълно, представителите на гражданските организации или неформални групи, които са участвали в различни инициативи през последните две години, демонстрират сравнително висока степен на удовлетвореност от постигнатите резултати. Само 5% от респондентите твърдят, че инициативите не са довели до никакъв резултат.
- Според респондентите ролята на медиите за успеха на гражданските инициативи е много голяма. НПО не подават често сигнали до медиите, но разчитат на тях за да има резултат и гласност. Ролята на медиите е потвърдена и от представителите на местната и на държавната администрация - 42% от тях посочват, че подаването на сигнали до медиите е гарант за успеха на дадена инициатива или дейност.
- Мащабните национални инициативи събират повече поддръжници и постигат по-голяма гласност, но отстъпват пред по-високата резултатност, която постига гражданското участие на местно равнище. Близостта между хората, по-достъпните институции и по-доброто познаване на проблемите от местен характер са основните аргументи на респондентите, които определят резултатите от гражданското участие на местно ниво като по-големи.
- И според гражданските организации, и според администрацията, гражданското участие повишава прозрачността в работата на институциите и дава гласност на повече мнения и възможности за решения по даден въпрос.
- Според администрацията, различните форми на диалог между нея и гражданите преди всичко повишава тяхната информираност и те стават по-ангажирани. Самите граждани гледат на този процес преди всичко като възможност за натрупване на опит, създаване на контакти и развитие на капацитет в различни от основната им дейност области.