

# **ИНДЕКС ЗА ГРАЖДАНСКО ЗДРАВЕ**

## **2021 Г.**

**Неправителствени организации**

## Съдържание

Въведение	2
Резюме	2
Участие в процесите на вземане на решения	5
Дейности и инициативи	10
Резултати от проведени инициативи и дейности	11
НПО и институциите	14
Обществено консултиране и предпочитани форми на консултация	21
Закон за достъп до обществена информация	22
Електронно участие на неправителствените организации	23
Неформални инициативни групи	24
Нагласи към упражняваните форми на гражданско участие в процесите на вземане на решения/разработване на политики	25
Ресурси за участие в процесите на вземане на решения	28
Пандемията от коронавирус и гражданският сектор	29

Индексът за гражданско здраве (Индекс) е социологическо проучване на фондация „Софийска платформа“, вдъхновено от инициативата Civic Health Index на американската организация National Conference on Citizenship. Индексът е финансиран по програма „Европа като общност на граждани“, изпълнявана от фондация „Софийска платформа“ в партньорство с MitOst e.V. и с подкрепата на Stiftung

Mercator. Приложението на Индекса за 2021 г. е дело на социологическа агенция „Глобал Метрикс“.

## Въведение

Цялостната дейност на неправителствения сектор в страната е обусловена от множество фактори, които определят тенденциите за неговото развитие през последните години. Настоящият анализ разглежда как представителите на НПО и неформални групи оценяват гражданското участие в България, процесите по обществено консултиране на политики и законодателни промени, различните форми за гражданско участие и ефектите върху неправителствения сектор в резултат от променящия се социално-икономически контекст, достъпа до финансиране и в частност влиянието на Ковид-19 върху работата на организациите. Докладът представя мнението на работещите в НПО сектора по отношение на това до каква степен се наблюдава активност в поведението на гражданите за участие в различни дейности, инициативи и в процеса на формиране на политики. За целите на анализа е разгледана и честотата, с която представители на неправителствени организации и неформални групи са участвали в различни консултации, свързани с публични политики, стратегически документи и нормативни актове.

## Резюме

През последните години неправителственият сектор както в България, така и в други части на света беше изправен пред редица предизвикателства, свързани със световните промени в икономически и социален план. Анкетираните представители на неправителствения сектор в България разкриват интересни тенденции във връзка със състоянието на гражданското участие в страната. Положителни промени са налице, но все още мнението, че гражданите са повишили своята активност през последните 5 години, се появява по-скоро в умерените, а не в крайните позиции по скалата. Според респондентите основният фокус на гражданската ангажираност са били дейности и инициативи на НПО.

Според 12% от респондентите през последните 5 години гражданите са по-активни и ангажирани *в дейности и инициативи на НПО*, други 49,1% споделят това мнение в известна степен („по-скоро съм съгласен“).

Според 4,7% през последните 5 години гражданите са по-активни и ангажирани *с участие в процесите на формиране на политики*, докато други 37,4% заемат позицията „по-скоро съм съгласен“.

До голяма степен фактор за тези тенденции е по-интензивната комуникация в интернет и социалните мрежи, споделянето на резултати от мониторинг и анализ на политики, които различни НПО провеждат, но също така и нормативно регламентираното изискване за провеждане на обществени консултации за стратегически документи и законопроекти, което, макар да има нужда от подобрене, повиши прозрачността и достъпа до информация за различни публични политики. Процесът все още не е оптимален, но създава предпоставки за гражданско участие, а чрез работата на НПО част от планираните политики придобиват по-широка популярност и възможност за изразяване на гражданска позиция и гражданско участие. Въпреки това качеството на процеса по изготвяне и съгласуване на политики все още не дава в максимална степен необходимите резултати.

Макар участието в процесите на вземане на решения да продължава да се установява като условие за създаване на активни граждани в обществото, неправителственият сектор отбелязва редица бариери пред постигането на ефективно гражданско участие. Повече от половината респонденти смятат, че гражданите срещат много пречки при достъпа до институции и съществуват институционални правила и норми, които ги затрудняват. Като основен проблем се очертава най-вече липсата на гражданско образование – това твърдение се подкрепя от над 70%. Едва 6,5% от представителите на НПО поставят положителни оценки на гражданското образование у нас. Това, заедно с ниските нива на обща образованост, слабите умения за критично мислене и не особено високите нива на информираност са сред основните предпоставки за по-слабото гражданско участие.

## **Работа на НПО**

По отношение на работата на неправителствения сектор се разкриват няколко основни тенденции. Въпреки че НПО дават препоръки и предложения както на институциите от централната власт, така и на тези от местната власт, за решението на обществени проблеми по-често се търси помощта на общинската администрация. Според получените данни 23,4% биха потърсили решение на общественозначим проблем чрез общинската администрация, а едва 13,5% биха се обърнали към държавна институция на централно ниво.

Дейността на НПО през последната една година по отношение на гражданското участие е била свързана предимно с участие в обществени

консултации, дискусии, срещи, допитвания, публични заседания на представители на институции, отправяне на предложения към общинската или държавната администрация и изразяване пред публични власти (писмено) на позиции и препоръки по обществени теми. Резултатите от заложените инициативи обаче са по-скоро неуспешни. Най-висок дял от анкетираните споделят, че организациите им са постигнали целите си в по-малко от половината случаи (18,9%).

Тъй като дейността на неправителствения сектор е пряко свързана с институциите и тяхната работа, е важно да отбележим до каква степен те успяват да взаимодействат и дава ли това взаимодействие резултат. Според изследването в работата между институциите и неправителствения сектор има нужда от подобрене. Представителите на третия сектор се усещат относително изключени от процеса на вземане на решения и не смятат, че участието им *има ключова роля* в работата на институционално ниво. Общите нагласи са насочени към това, че гражданите се включват частично в обсъждането на определени решения и политики, а мненията им не се взимат предвид в достатъчна степен. Според представителите на НПО причината за тази компрометирана комуникация е свързана най-вече с **липса на интерес от страна на институциите това да се случва (65,4%) и цялостно нежелание за промяна (50,5%)**.

Неправителствените организации показват слабо доверие към всички институции, представляващи властта. Много ниски оценки се поставят и на степента, в която те се отнасят равнопоставено и без дискриминация към хората, с които работят. Това вероятно оказва влияние върху усещането за липса на интерес и желание за промяна у администрациите. Над 90% от анкетираните посочват, че тези институции са корумпирани, като за всяка от тях мненията за наличие на корупция варират между 45% и 65%. На първо място по разпространение на корупционни практики се поставят министерствата и прокуратурата.

## Обществено консултиране

65% от анкетираните посочват, че в процеса на обществено консултиране, който прилагат институциите, през последните 5 години няма съществена промяна. Представителите на НПО успяват да обособят най-предпочитаните и удобни форми на обществени консултации:

- Формиране на междуинституционални работни групи с участие на граждани, НПО, представители на академични среди и др. – 47,7%;

- o Провеждане на групови дискусии с представители на заинтересованите страни – 47,7%;
- o Среци със заинтересованите страни – 47,7%;
- o Участие в комисии и консултативни обществени съвети – 45,9%.

Макар в последните години да не е отбелязан нужният напредък по отношение на установяване на общественото консултиране като основен фактор при формирането на политики и вземането на решения, ефектът от гражданското участие върху работата на институциите се оценява изключително положително. Според анкетиранияте то води до по-добро регулиране на политики, по-добро качество на политиките и публичните услуги.

Въпреки това се отбелязва, че тези позитиви не биват оползотворявани от институциите. Категорично е мнението на представителите на гражданския сектор, че са необходими допълнителни усилия за повишаване на участието на заинтересованите страни в процеса на изработване на политики (94,5%). Основните фактори за подобряването на гражданското участие са достъпът до информация, реалното отчитане на мнението им и повишаване на знанието и уменията на гражданите.

## Участие в процесите на вземане на решения

Представителите на неправителствени организации и неформални групи оценяват активността на гражданите през последните пет години през призмата на наблюдаваните тенденции. 61,1% подкрепят в различна степен твърдението, че гражданите са **повишили активността си в дейности и инициативи, организирани от НПО** (12% „напълно съгласен“ и 49,1% „по-скоро съгласен“). Малко под една трета е делът на отговорили, че през последните пет години **не са наблюдавали подобна тенденция**. Данните по отношение на **участието на гражданите в процесите на формиране на политики** показват, че анкетиранияте не са единодушни в мненията си. Разграничават се две обособени групи сред отговорилите, като с общ кумулативен дял от 42,1% респондентите посочват, че гражданите са по-активни в участието си при формиране на политики (4,7% „напълно съгласен“ и 37,4% „по-скоро съгласен“), докато 51,4% са по-скоро на противоположното мнение.

	<b>1 - Гражданите срещат много пречки за</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 - Гражданите нямат никакви</b>	<b>Средна</b>
--	----------------------------------------------	----------	----------	----------	-------------------------------------	---------------

	достъпа до институциите				пречки за достъпа до институции		оценка
<b>Достъп на гражданите до институциите на национално ниво</b>	30,6%	<b>36,1%</b>	25,0%	7,4%	0,9%		<b>2,12</b>
	<b>1 - Институционални правила и норми пречат/затрудняват гражданите</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 - Институционални правила и норми подпомагат/улесняват гражданите</b>	<b>Средна оценка</b>	
<b>Институционални правила и норми за гражданско участие</b>	20,6%	<b>39,3%</b>	36,4%	2,8%	0,9%		<b>2,24</b>
	<b>1 - Нивото на гражданско образование на хората е много ниско</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 - Нивото на гражданско образование на хората е много високо</b>	<b>Средна оценка</b>	
<b>Ниво на гражданско образование на хората</b>	<b>38,9%</b>	32,4%	22,2%	4,6%	1,9%		<b>1,98</b>

Представителите на неправителствени организации дават своите оценки по отношение на няколко фактора, обуславящи нивата на гражданско участие в страната. Трите избрани индикатора са свързани със степента, в която гражданите разполагат с безпрепятствен достъп до институциите на национално ниво, и степента, в която институционалните правила и норми улесняват или затрудняват гражданите. Не на последно място анкетираните оценяват какво е нивото на гражданско образование сред населението на страната.

Според получените оценки представителите на НПО смятат, че гражданите срещат много пречки при достъпа им до институции. **Едва 0,9%** от анкетираните посочват, че не съществуват бариери пред участието на граждани в работата на институциите. Наличните институционални правила и норми за гражданско участие, затрудняващи гражданите, се обособяват като една от възможните причини. Близо 60% от анкетираните са на мнение, че нормативната уредба, регламентираща гражданското участие, създава пречки и затруднения. Забелязва се обаче, че висок процентен дял от анкетираните са поставяли неутрална оценка (36,4%), което показва, че макар да се обособява като такава, нормативната уредба не е най-сериозната пречка пред участието гражданите в процеса на вземане на решения.

Силно притеснение буди липсата на гражданско образование, тъй като то следва да бъде разглеждано като основен принцип на гражданското участие. 38,9% от анкетираните представители на НПО и неформални организации смятат, че нивото на гражданско образование е много ниско. Кумулативният дял на респонденти, оценили негативно нивото на гражданско образование, е общо 71,3%, докато едва 6,5% поставят положителни оценки.

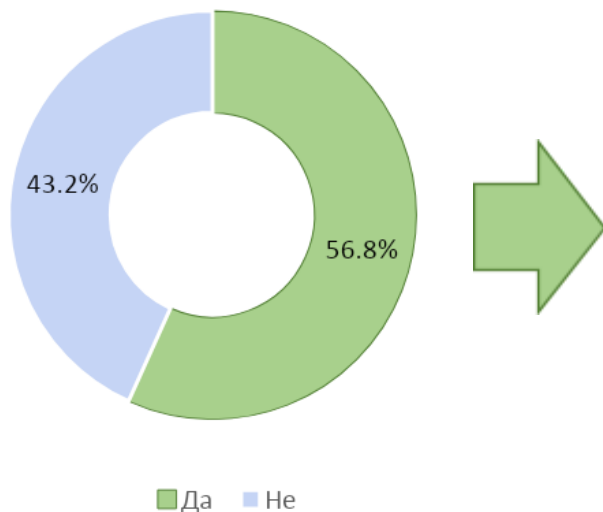
Каква е ролята на неправителствените организации в процесите на вземане на решения и каква част от представителите на третия сектор активно се включват в обществени консултации, са важни въпроси, които ще дадат още една гледна точка към гражданското участие в България.

*Участвал ли е Вашият екип в консултации с граждани и заинтересовани страни, посветени на публични политики, стратегически документи и нормативни актове, подготвени от български институции?*

*В кои от следните области на политики сте давали становища?*

- Социална политика – 18,9%;
- Образование – 16,2%;
- Младежка политика – 16,2%;
- Култура – 12,6%;
- Регионална политика – 13,5%;
- Околна среда – 10,8%;
- Здравеопазване – 9,9%;
- Държавна администрация – 9%.





Малко над половината неправителствени организации, участвали в проучването, посочват, че са се включвали в различни консултации, свързани с публични политики, стратегически документи и нормативни актове. Сферата, в която най-често НПО се включват, е социалната политика, следвана от образованието и младежките политики. Фокусът на внимание към тези политики е свързан до голяма степен с профила и полето на експертиза на НПО в България, особено в ситуация, в която промяната в достъпа до финансиране трансформира ролята и облика на третия сектор у нас. В преобладаващата част от случаите НПО в България се превърнаха в организации, които заедно с гражданските и застъпническите си функции изпълняват и много дейности по предоставяне на услуги, които в голямата си част са с фокус върху социалните дейности, образованието, дейности за деца и младежи, култура и др.

Ако разгледаме тези данни през информацията, която част от организациите са дали на въпроса *Какви са обичайно разходите Ви, свързани с участие в процесите на вземане на решения на институциите, обществени обсъждания, изготвяне на становища и др.*, ще се види най-общо картината на това приблизително какви средства са отделени за участието според сектора.

НПО, които посочват, че отделят до 5000 лв., най-често са били ангажирани със социална политика, образование и младежки политики. Организациите, които отделят между 5000 и 10 000 лв., са фокусирани най-вече в сферата на социалната политика и държавната администрация.

Отделилите над 10 000 лева за участие в процесите на вземане на решения са малък дял от анкетираните, като тяхната активност по отношение на участието в институционалните процеси е насочено към секторите на държавната администрация, правосъдие и вътрешни работи, регионална политика. Най-вероятно в тези случаи гражданските организации са осъществявали проектни дейности.



Основният фокус на внимание на НПО са институциите от централната и местната власт. Най-често организациите, които дават предложения към министерства, се намират на територията на столицата или на областен град. Местната власт е в сферата на интерес основно на НПО, които управляват дейността си от областен град. От законодателната власт се интересуват основно организации, които се намират в София, докато даването на предложения към органи на съдебната власт е приоритет отново за организации, чийто основен офис се намира в столицата и областен град, което показва, че усилията по тази тема са децентрализирани.

В близо 11% от случаите предложенията са били взети предвид, докато в 80% от случаите институциите са се съобразили с даденото становище само частично. Като цяло няма разлики между отделните институции в реакциите им към получените предложения и степента, в която са ги взели предвид. Единствено по отношение на дадените предложения към Народното събрание се наблюдава по-нисък процент на изцяло приетите становища – 6,7% на фона на около 11% за останалите институции. Това най-вероятно се дължи на спецификата на работа на

институцията и нормативните процедури, свързани с процеса на законотворчество, както и на допускането, че парламентът сам по-себе си е гарант за представителство на отделните социални групи. Въпреки това подобряването на гражданското участие в законодателния процес чрез създаване на подходящи комуникационни канали е от особена важност за преодоляване на бариерите, които бяха отбелязани по-горе.

Пред анкетиранияте представители на НПО и неформални организации е поставен въпрос: „Кое е първото място, на което бихте търсили решение или бихте поставили на обсъждане общественозначим проблем?“. Според получените данни за най-висок дял от респондентите това място безспорно е общината. **23,4% биха потърсили решението на общественозначим проблем чрез общинската администрация**, 17,1% биха се обърнали към кмета на населеното място, 13,5% – към държавна институция на централно ниво, а 11,7% – към неправителствена организация. Останалите институции значително по-рядко са посочвани като подходящи за постигане на решения за общественозначими проблеми. Единствено Министерският съвет се обособява с процентно натрупване на отговори над 5%, като дялът на респонденти, които биха потърсили помощта на тази институция, е 5,4%. Това показва, че преобладаващата част от неправителствените организации се чувстват по-подготвени да действат на локално ниво и в по-малка степен имат амбиция и капацитет да участват в процеса на правене на политики и решаване на различни обществени проблеми чрез комуникация и обсъждане с институциите на централно ниво.

## Дейности и инициативи

Последната една година е необичайна не само за обществото като цяло, но и за всички институции и организации, работещи в публичния сектор. Отчитайки спецификата на обстановката и обострянето на много социални проблеми, част от енергията и фокусът не само на институциите, но и на третия сектор се пренасочиха към оказването на подкрепа и съдействие на уязвимите групи. Ще разгледаме с кои свързани с гражданска активност дейности са били ангажирани през последните 12 месеца участвалите в проучването неправителствени организации.

През последните 12 месеца провеждали ли сте някоя от следните дейности/инициативи?	%
Участие в обществени консултации, дискусии, срещи, допитвания, публични заседания на представители на институции	36.0%

Отправяне на предложения към общинската или държавната администрация	31.5%
Изразяване пред публични власти (писмено) на позиции и препоръки по обществени теми	27.9%
Участие в работни групи към държавни институции	18.0%
Инициране/организиране на подписка/петиция в полза на някаква кауза	15.3%
Пускане на жалби или сигнали до институции	15.3%
Фондонабиране за нуждаещи се	12.6%
Търсене на съдействие/комуникация с лица на избираеми позиции	12.6%
Организиране на публични демонстрации	5.4%
Участие в инициативи, свързани с лобирание	5.4%
Участие в инициативи на групи за натиск	4.5%
Писане на писмо/жалба/сигнал до омбудсмана	4.5%
Участие в синдикална дейност	3.6%
Политическа кампания	2.7%
Организиране на протестни действия	1.8%
<i>Нашата организация/екип не е правила нито едно от изброените</i>	28.8%

Най-високи дялове от представителите на неправителствения сектор споделят, че през последната година са участвали в **обществени консултации, дискусии, срещи, допитвания, публични заседания на представители на институции (36%)** и са **отправляли предложения към общинската или държавната администрация (31,5%)**. Относително висок дял (27,9%) споделят, че са успели да изразят позиции пред публични власти. 18% са участвали в работни групи към държавни институции, а 15,3% са взели участие в организиране на петиция/подписка и подаване на жалби и сигнали. С равни дялове (12,6%) се обособяват респондентите, чиято организация е фондонабирала средства за нуждаещи се и е търсила съдействие/комуникация с лица на избираеми позиции.

Забелязва се, че неправителствените организации много рядко през изминалата година са участвали в дейности, включващи граждански натиск или политически ходове. Такива са организиране на публични демонстрации и протестни действия, участие в инициативи на групи за натиск, участие в политически кампании. Представителите на НПО рядко са търсили подкрепа и от омбудсмана на страната (4,5%).

Впечатление прави, че близо една трета от представителите на третия сектор (29%) не са участвали в нито една от изброените дейности през последната година. Вероятно извънредната ситуация, свързана с бързо разрастващата се пандемия, е оказала влияние и върху работата на този сектор.

Статистическото разпределение показва, че представителите на неправителствени организации, които са давали препоръки към централната администрация (министерства, агенции и др.), по-често участват в изброените дейности, отколкото респондентите, които са давали препоръки и предложения към местната власт. Това показва, че организациите, които работят на национално ниво, са били относително по-ангажирани през последната година спрямо упражняващите дейност на местно ниво.

### Резултати от проведени инициативи и дейности

През последната година организациите в неправителствения сектор рядко са постигали предварително заложените си цели. Едва 7,1% от анкетирания смятат, че организацията им е успяла да изпълни **напълно** всички от заложените си цели, 12,6% са постигнали задоволителни резултати в повече от половината си инициативи, а 15,3% – в половината от тях. Почти 20% споделят, че повече от половината им дейности не са изпълнили първоначално заложения план, а за 4,5% това е било така за всички дейности, с които се е занимавала организацията.



Статистическото разпределение по тип регистрация на организацията и степен на постигнати цели показва, че организации, работещи в обществена полза, по-често са споделяли, че са постигнали по-голяма част от целите си, докато при организациите, които работят в частна полза, се наблюдава процентно натрупване в изпълнените по-малко от половината си цели. Организациите, които са вземали участие в консултации с граждани и заинтересовани страни, посветени на публични политики, стратегически документи и нормативни актове, подготвяни от български институции, **много по-често успяват успешно да постигнат заложените си цели.** Тук би могла да се търси връзка между това дали по-силната запознатост и заинтересованост с публичните политики и законодателството води до поставяне на постижими цели, както и до усещане за влияние върху процеса на формиране на политики, макар и само част от направените от НПО предложения да са вземани предвид.



Връзката на неправителствения и държавния сектор по отношение на извършването на съвместна работа в различни работни групи и съвети е **относително слаба**. Малко над 60% споделят, че членове на техните организации не са членували в подобни формати. 32,4% не са получавали покана за такива работни срещи, а 28,8% признават, че никога не са кандидатствали. Организациите от неправителствения сектор в страната най-често участват чрез свои представители в работни групи (25,2%) и обществени съвети (23,4%). Около 15% заявяват, че имат представители в постоянни работни групи към държавната администрация. Гражданските съвети и съветите за развитие на гражданското

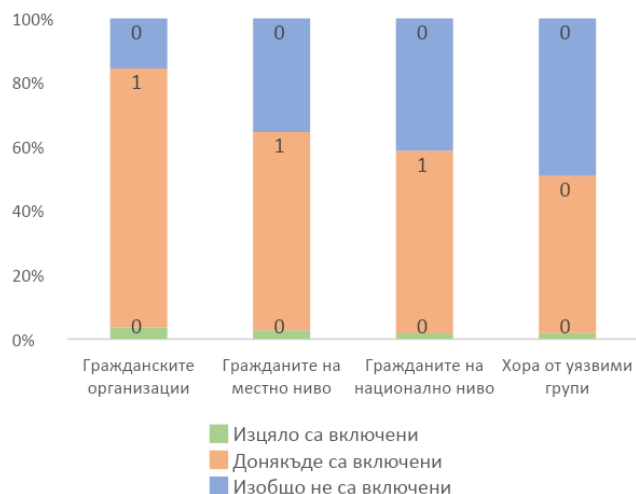
общество най-рядко работят с членове на неправителствени организации и неформални групи.

Около половината представители на НПО и формални групи заявяват, че никога не са били канени или никога не са кандидатствали за участие в изброените дейности. Тези данни сочат, че относително голяма група от организации не са имали възможност да се включат в подобни формати в рамките на дейността на своята структура. По тази причина се идентифицира необходимост от последващи усилия за включването на тази група в процеса на вземане на решения. В тази връзка е необходимо да се изградят мрежи и партньорства, включително да се предвидят механизми за поддържане на обратна връзка не само с организациите, които са влезли в съответния формат, но и с останалите НПО, които работят по темата. По този начин диалогът ще бъде не само с номинираните за представителство, но и с всички, които са останали извън него. Консолидацията на НПО сектора по различни секторни политики би допринесъл в по-голяма степен за зачитане мненията и становищата на техните представители и би подсиллил техните позиции, качеството на становищата, както и би оптимизирал процеса на комуникация и участие.

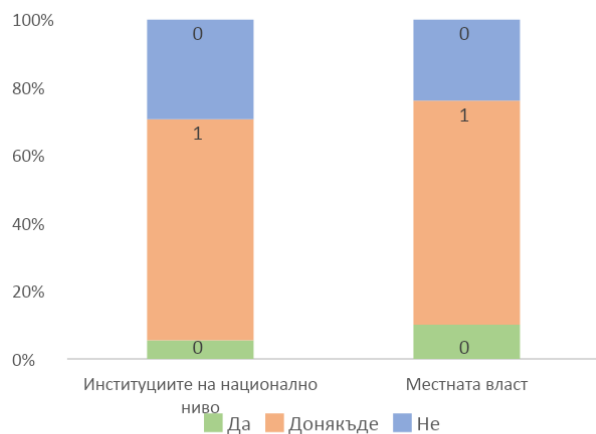
## НПО и институциите

Според получените данни работата между институциите и неправителствения сектор не е много добре организирана. Ясно се забелязва, че представителите на третия сектор се усещат относително изключени от процеса на вземане на решения и не смятат, че участието им има ключова роля в работата на институционално ниво. Общите нагласи са насочени към това, че гражданите се включват частично в обсъждането на определени решения и политики, а мненията им не се взимат изрично предвид.

Според Вас до каква степен институциите  
включват в процесите на вземане на  
решения и формиране на политики:



Вслушват ли се институциите в  
мнението на НПО?



Както ясно се вижда от данните, изключително нисък дял от представителите на НПО считат, че институциите включват изрично гражданите в процеса на вземане на решения. Анкетираните са на мнение, че най-ефективният начин за гражданска намеса в работата на държавните институции е **посредством граждански организации**, а не на индивидуално ниво. 80,7% от респондентите посочват, че гражданите, участващи в организирани сдружения, са „донякъде включени“ в процесите на вземане на решения и формиране на политики. Въпреки това делът



на мненията, че по този начин се предлага сигурно включване в процеса на вземане на решения и формиране на политики, е **едва 3,7%**.

Освен липсата на ясна комуникация между институциите и гражданите се изтъква и липсата на приемственост от страна на държавните институции. **Едва 5,5% считат, че институциите на национално ниво се вслушват в мнението на неправителствените организации.** За местната власт, от друга страна, по-често се смята, че винаги взема предвид изложени позиции от неправителствени организации, но процентният дял на подкрепили твърдението остава нисък – 10,1%. И тук се наблюдава тенденцията от предходния въпрос, която сочи, че най-високи дялове от анкетираните допускат, че институциите полагат усилия по отношение на съвместната си работа с НПО, но това се случва само до определена степен и не е установено правило в процеса на формиране на решения и политики.

Според представителите на НПО причината за тази компрометирана комуникация е свързана най-вече с **липса на интерес от страна на институциите това да се случва (65,4%) и цялостно нежелание за промяна (50,5%)**. Неумението да оценяват направените предложения и да вникнат в гледната точка на заинтересованите страни, също се посочва от значително високи дялове – над 45%. 43% смятат, че институциите на национално и местно ниво не се вслушват в НПО, тъй като нямат желание за съвместна работа с подобни организации. С дялове от около 35% се подкрепят твърденията, че институциите в страната са политически пристрастни, не осъзнават отговорността и ролята си и работят с администрация, която не е информирана за реалните общественозначими проблеми и трудности. С дялове от 31,8% се обособяват анкетираните, според които институциите избягват да се вслушват в мнението на неправителствения сектор, защото нямат достатъчно капацитет и защитават лобистки интереси. За 29% причината се корени в липсата на доверие в експертния капацитет на гражданите. Най-слабо подкрепяното твърдение е, че бариерата се крие в невъзможността на институциите да изготвят нормативни документи, които да решават възникнали проблеми (14%).

**За да бъдат установени нагласите сред анкетираните по отношение на работата на институциите в страната, респондентите следва да оценят различни държавни, общински и частни организации по няколко специално подбрани критерия.** Важни елементи от сътрудничеството и комуникацията между третия сектор и държавните институции представляват нивото на доверие към администрациите, оценката за работата им от страна на неправителствените организации по отношение на прозрачността, разпространението на корупцията и равнопоставеното третиране на гражданите.

## о Доверие



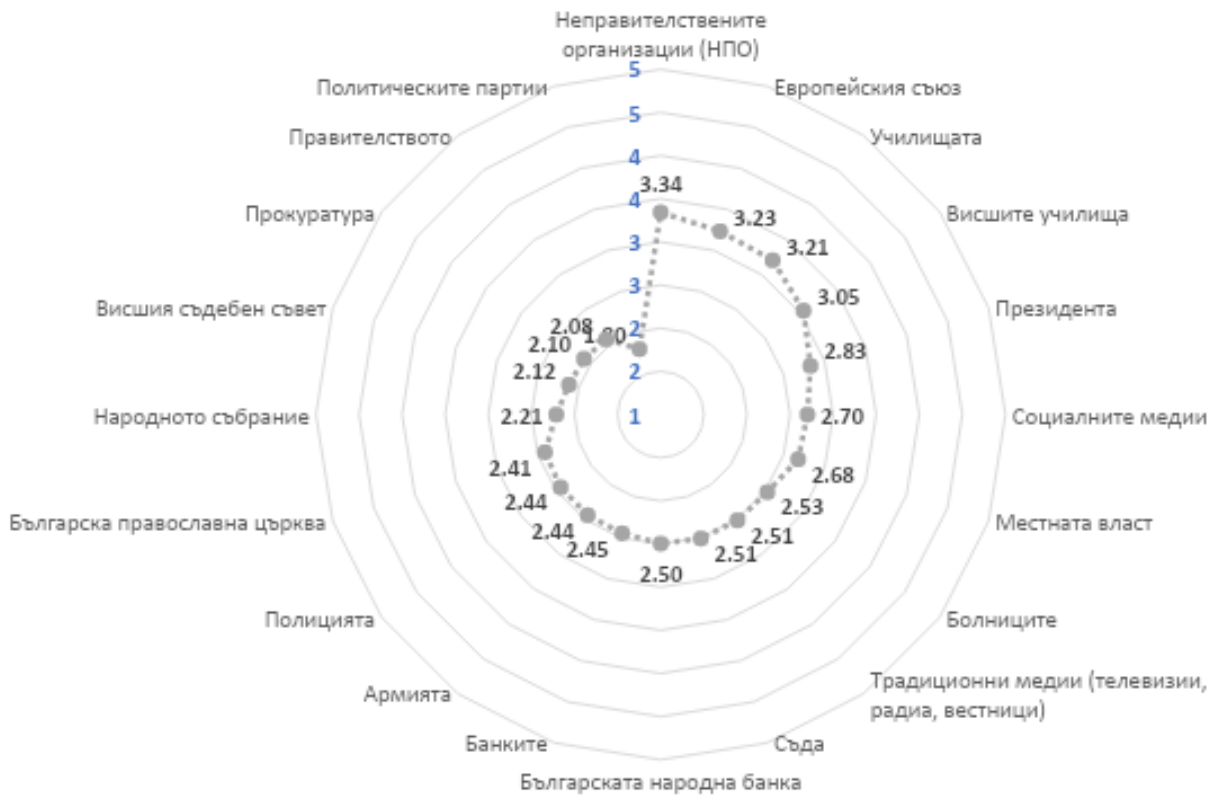
\*Анкетираният е помолен да постави оценка по скалата от 1 до 5, където 1 е „Изобщо не се доверявам“, а 5 е „Напълно се доверявам“

Сред анкетираните представители на неправителствени организации се забелязва подчертана липса на доверие към политико-правещите институции. Ако се съгласим, че оценка под 3 се приема за заявена липса на доверие към конкретната институция, се забелязва, че на първо място по степен на недоверие се поставят Народното събрание (2,03) и политическите партии (2,06). След тях следват правителството (2,31), прокуратурата (2,40) и Висшия съдебен съвет (2,45). Икономическата и политическата ситуация, в която се намира страната поради пандемията, свързана с Ковид-19, нарастващото усещане за корупция и неефективност на институциите и смяната на досегашното правителство са индикации за напрежение между политическите институции и гражданите. Необходимостта от вземане на важни политически решения, които засягат отделните секторни политики, и отлагането им, както и качеството на работа на институциите са причини за слабото доверие към тях от страна на организациите в неправителствения сектор. Към медиите и Българската православна църква нагласите са по-скоро негативни, като респондентите поставят средни оценки, както следва 2,69 и 2,74. С еднакви средни оценки от 2,87 са оценени настоящият президент, банките, социалните медии и съдът.

Забелязва се, че неполитизираните институции по-често се радват на доверието на неправителствения сектор, като това е така най-вече по отношение на висшите учебни заведения, училищата и болниците. Сред тях се нарежда и Европейският съюз със средна оценка от 3,48. Поставянето на такава относително висока оценка на доверие би могло да е в резултат от факта, че анкетираните не разпознават Европейския съюз като част от политическата сцена, а по-скоро като структура за финансиране, координиране на политики, налагане на институционални стандарти и подкрепа. Със средна оценка от 3,70 респондентите оценяват доверието си към НПО, което показва, че има налична приемственост и взаимно доверие в сектора. Все пак трябва да имаме предвид, че оценката е относително висока и поради факта, че в нея има елемент на самооценка, тъй като респондентите са именно от неправителствения сектор.

## о Прозрачност

Моля, дайте вашата оценка на степента на прозрачност на работата на следните институции/организации?

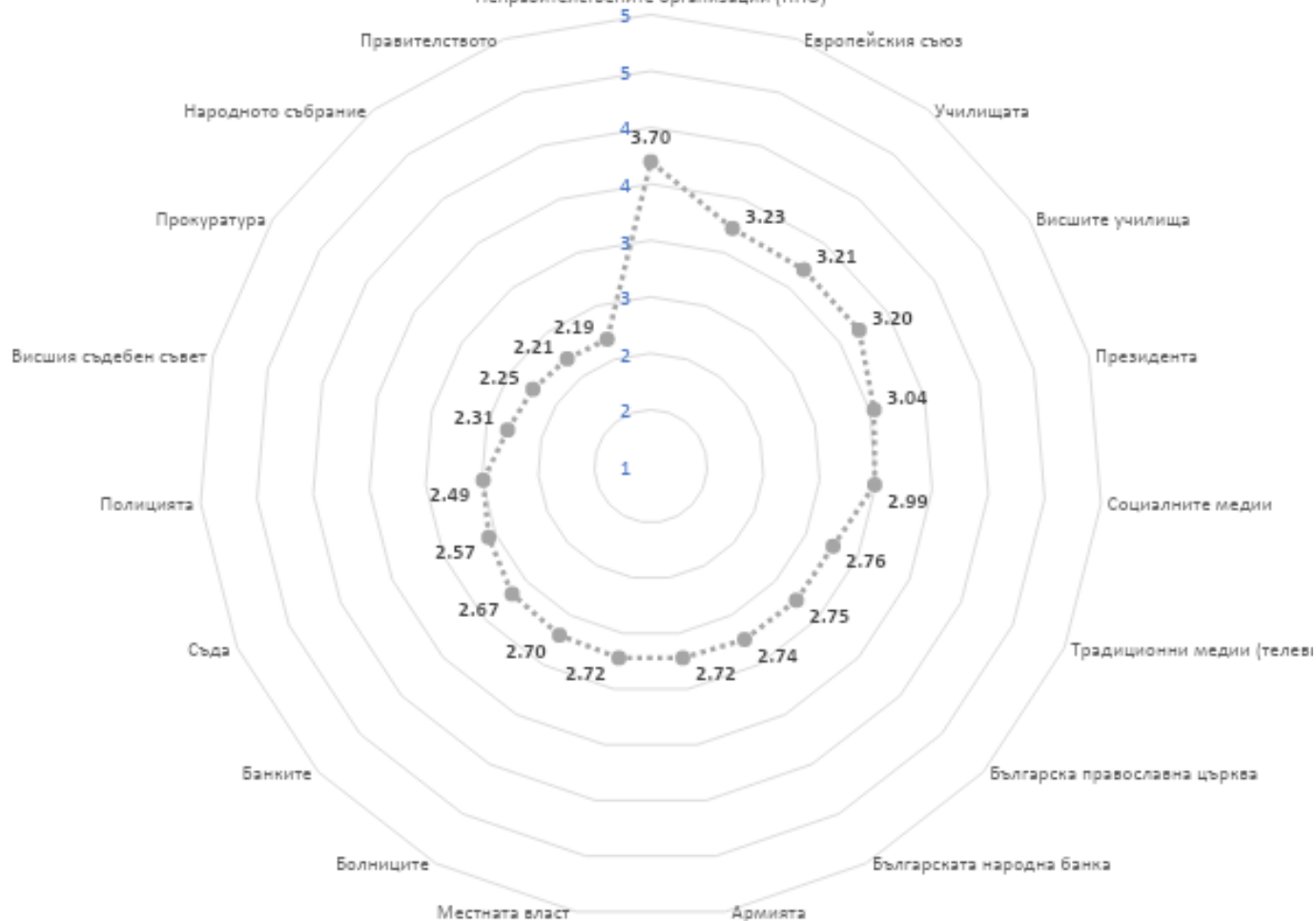


\*Анкетираните са помолени да поставят оценка по скалата от 1 до 5, където 1 е „Изцяло непрозрачна“, а 5 е „Изцяло прозрачна“

От данните става ясно, че сред работещите в неправителствения сектор е силно разпространено чувството за липса на прозрачност в работата на институциите. Аналогично със заявената липса на доверие, се наблюдават и силно критични оценки по отношение на прозрачността на работа. Ако приемем, че средна оценка над 3 е идентификация за наличие на прозрачност, то степента на прозрачност е оценена положително само при неправителствените организации, Европейския съюз и учебните заведения в страната. Отново най-негативни оценки са поставяни на институциите, представляващи законодателната, съдебната и изпълнителната власт. Най-критично се гледа на дейността на политическите партии в страната, като по скала от 1 до 5 анкетираните поставят средна оценка от 1,80. След тях се подреждат правителството, прокуратурата и Висшият съдебен съвет.

o **Равнопоставеност в отношението и комуникация с гражданите**

Моля, дайте вашата оценка за това доколко в своята работа институциите се отнасят към всички хора равнопоставено и без дискриминация?  
Неправителствените организации (НПО)



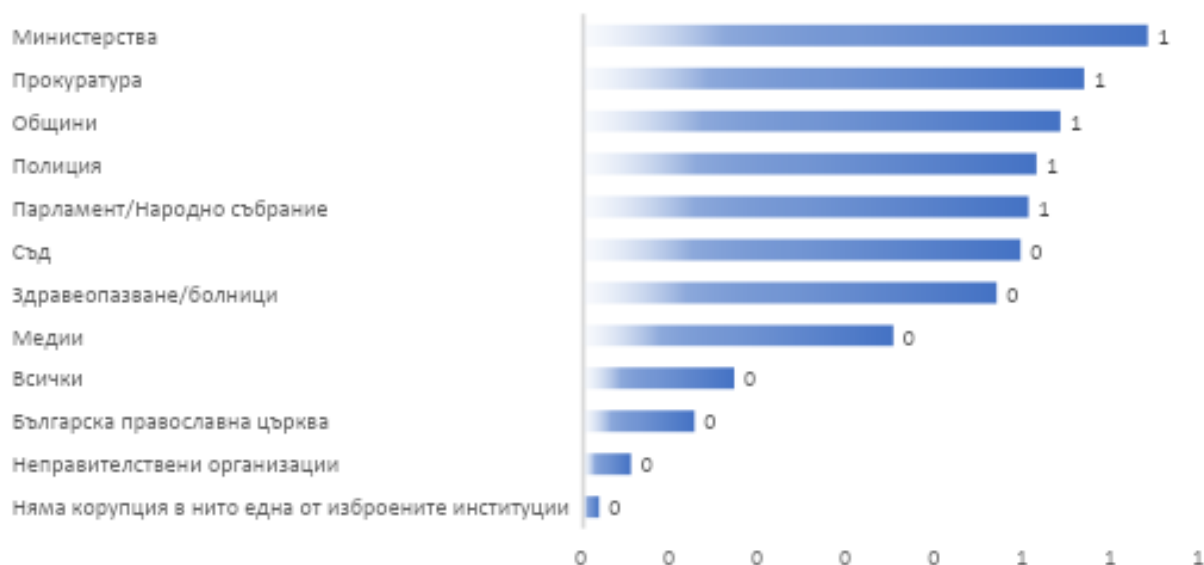
\*Анкетираните са помолени да поставят оценка по скалата от 1 до 5, където 1 е „Изобщо не се отнасят равнопоставено“, а 5 е „Изцяло се отнасят равнопоставено“

Силно разпространено е мнението, че институциите в България не се отнасят равнопоставено към гражданите и упражняват определени форми на дискриминация при работата си с тях. Едва пет от всички изброени институции и организации получават средна оценка над 3. Ниски са оценките за институциите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт, банките, болниците и местната власт. С излизане от кръга на институциите, които имат административен характер, оценките се повишават, като най-високи са те при НПО, Европейския съюз, образователните институции, президента и различните видове медии (социални и традиционни).

Негативните оценки към дейността на институциите, отговарящи за политическите въпроси в страната, се запазват и по отношение на взаимодействието им с гражданите. Представителите на неправителствения сектор са склонни да поставят неправителствените организации като институциите с най-равнопоставено отношение към всички хора, с които работят. След тях се нареждат Европейският съюз, училищата и висшите училища, но с по-ниски средни оценки.

## о Корупция

В кои институции с влияние в обществото смятате, че е най-разпространена корупцията?



**Усещането за корупция е много силно разпространено** сред представителите на неправителствения сектор в страната. Като най-силно засегнати от корупция с процентни дялове от над 50% са посочени министерствата (64%), прокуратурата (56,8%), общините (54,1%), полицията (51,4%) и Народното събрание (50,5%). Наличието на корупция в съда и здравните заведения също се откроява с високи процентни дялове. Малко над 35% от анкетираните са на мнение, че медиите в България са проводник на корупционни практики. Едва 1,8% смятат, че в изброените не е разпространена корупция, срещу 17% на считащи, че е налична във всяка от изброените институции. Тези резултати показват, че според интервюираните корупцията е обхванала всички политически и обществени организации и е сериозен проблем за обществото.

Православната църква, макар да се обособява като институция с по-ниски нива на прозрачност и доверие в работата, остава извън кръга на институции, обхванати от високи нива на корупция, според неправителствения сектор (12%).

## Обществено консултиране и предпочитани форми на консултация

Въпреки че всеки гражданин да може да вземе участие във вземането на решения посредством различни механизми, една от най-съществените форми на гражданско участие е **общественото консултиране**. По тази причина е необходимо да се установи до каква степен институциите работят в посока на утвърждаване на тази форма на консултация с гражданите.

Според получените данни около **65% от анкетираните посочват, че в процеса на обществено консултиране, който прилагат институциите към НПО, през последните 5 години няма съществена промяна**. 23,4% са склонни да твърдят, че се е подобрил, а малко под 13% са на противоположното мнение.

Подкрепящите твърдението, че **местната власт взема предвид препоръките на НПО**, по-често са склонни да твърдят, че в процеса по обществено консултиране **няма съществена промяна**. Това създава основа за хипотеза, че подобряването на процеса по обществени обсъждания съвместно с НПО създава очаквания за по-силно гражданско участие на национално ниво.

Гражданското участие би могло да бъде осъществено под различни форми на обществено консултиране. В следващата част от анализа ще разгледаме *най-предпочитаните от анкетираните участници в изследването форми на обществени консултации*. Според получените данни представителите на неправителствените организации в най-голяма степен предпочитат присъствени форми на консултиране, които са по-устойчиви във времето и са свързани с очакването за по-голям резултат, възможност за убеждаване, аргументиране и въздействие. Не на последно място, тези форми създават усещане, че институциите няма да пропуснат направените предложения и ще ги чуят от участващите представители на НПО, а представените в писмен вид становища често са съпроводени с очакването, че няма да бъдат прочетени и/или няма да бъдат взети предвид. В групата на предпочитаните форми с присъствено/лично участие се открояват:



- o Участие в комисии и консултативни обществени съвети – 45,9%;
- o Формиране на междуинституционални работни групи с участие на граждани, НПО, представители на академични среди и др. – 47,7%;
- o Провеждане на групови дискусии с представители на заинтересованите страни – 47,7%;
- o Среци със заинтересованите страни – 47,7%.

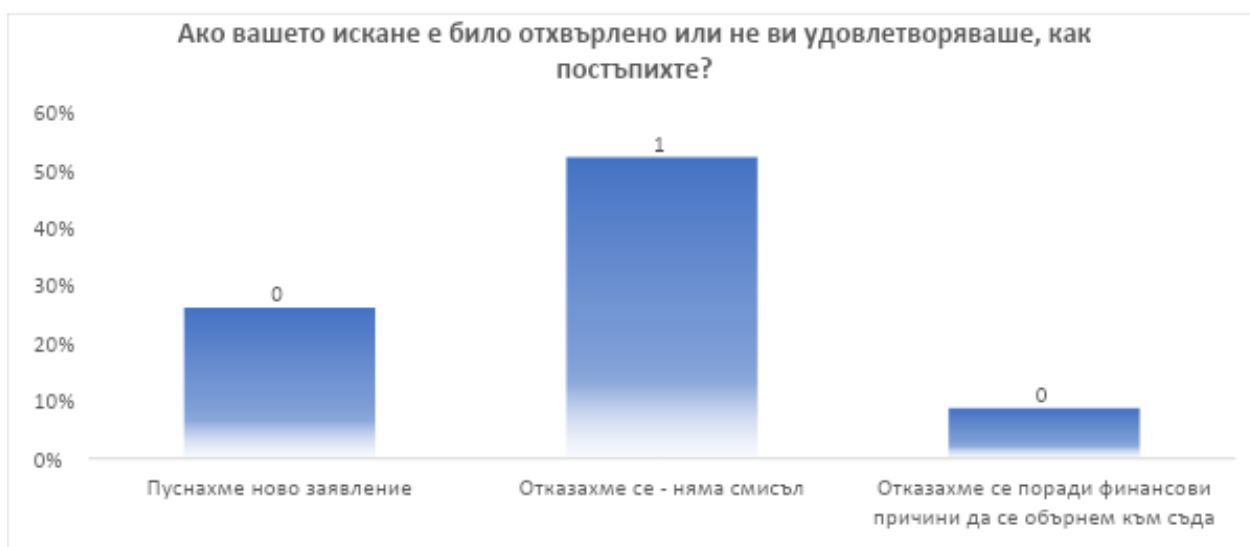
Едва около една трета от анкетиранияте подкрепят използването на механизми като онлайн въпросници (28,8%) и проучвания на общественото мнение (27,9%). В тази група е и подкрепата, която събира Порталът за обществено обсъждане като канал за комуникация и консултации [strategy.bg](http://strategy.bg) – 26,1%. Институциите е необходимо да отчетат, че личният контакт е важен за заинтересованите страни и според тях това води до по-ефективни обсъждания или да покажат, че останалите канали не нарушават шансовете мненията и предложенията да бъдат чути и/или взети предвид.

## Закон за достъп до обществена информация

Неправителствените организации рядко се възползват от възможността за достъп до обществена информация. Над 61% от участниците в изследването споделят, че до момента те или тяхната организация не са пусkali заявления до държавна институция с искане за такъв достъп. 10,1% са се възползвали от услугата еднократно, а 23% – повече от един път. Това означава, че общият дял на респонденти, отговорили утвърдително, е около една трета от общия брой участници в изследването.



Според данните от изследването 35,3% са получили исканата от тях информация. Изключително е висок делът на заинтересовани лица, които са получили част от исканата информация (47,1%). Рядко се е случвало молбата да бъде отхвърлена напълно. Общо 17,6% са получили отказ, като в по-голяма част от случаите става въпрос за „мълчалив отказ“ (14,7%). Липсата на отговор, също би могла да бъде приета от неправителствения сектор като израз на влошена комуникация и цялостна негативна практика, макар да е административно обоснована.



Повече от половината представители на неправителствени организации са се отказали след първия получен отказ, тъй като са счели, че няма смисъл. Това

потвърждава гореизложената хипотеза за наличие на прекалено дистанцирано взаимодействие между НПО и институциите, което неизменно създава у анкетираните усещане за безплодност на съвместните дейности. Въпреки това трябва да се отбележи, че около 26% са пуснали повторно заявката си.

## Електронно участие на неправителствените организации

Най-често използваните от неправителствените организации web базирани възможности при комуникацията им с институциите са:

- Попълване на онлайн анкетни карти – 31,5 %;
- Наблюдаване на публични заседания – 23,4%;
- Подаване на електронни жалби/сигнали – 20,7%;
- Участие във виртуална обществена консултация – 20,7%.

Прави впечатление, че най-голяма е групата, която заявява, че не са използвали никакви възможности за електронно участие – 29,7%. Социалните мрежи като начин за комуникация се използват доста по-рядко в сравнение с останалите възможности. Едва 6,3% са пуснали предложения чрез официален профил на съответната институция в социалните мрежи, а близо 10% са писали в профила на ръководителя на съответната институция.

За сравнение, 42,5% от институциите посочват, че в своята Фейсбук страница дават информация за възможностите за участие в обществени обсъждания, а 68,8% я използват като канал за разпространение на информация. 46,3% от анкетираните представители на държавни структури събират обратна информация от заинтересованите лица чрез онлайн анкети.

## Неформални инициативни групи

Поради техния относително малък дял данните за профила на неформалните групи ще бъдат анализирани като качествена, а не количествена информация. Интересно е да се види начинът, по който те възникват, и как сами оценяват постигането на целите и ресурсите си и доколко устойчиви са останали във времето идеята и първоначално събраният екип.

Една от участвалите групи съществува още от 1997 г., което показва голяма устойчивост на самата идея и ангажираност на екипа.

Описанието на екипите от страна на анкетиранияте представители на тези инициативни групи показва, че те са малки. Обикновено има едно ядро от 1-2 човека, които са ангажирани с осъществяването на дадена идея или инициатива, като се стремят да привлекат и други участници. По-разширеният екип е до 15 човека, а в зависимост от конкретната идея се включват или по-малък брой доброволци – около 10, или по-голям – около 50.

В изследваните случаи създаването на групите е организирано целенасочено. В част от тях ядрото от хора са започнали да търсят съмишленици, а в други – началото е положено по конкретна инициатива. „Планирахме и се учехме в движение, защото, като започнахме, не бяхме много наясно какво трябва да се направи“ – описва в най-голяма степен начина, по който първоначално са функционирали неформалните групи.

По отношение на това дали инициативата, която е събрала хората, е постигнала целите си, участниците споделят, че това се е случило в една или друга степен. С времето едни от групите са се разпаднали, като са останали близки приятелства, а други са продължили търсенето и осъществяването на нови идеи. Устойчивостта на такъв тип неформални инициативни групи често зависи и от възможността да се намира финансов ресурс за продължаване на дейността. Представителите на такива групи, споделиха, че най-често се самофинансират, но също така има случаи на получаване на подкрепа от НПО или от държавна институция. Другите ресурси, с които разполагат, са места за събирания, технически ресурси и доброволци.

Планове за бъдещето се правят в две трети от случаите, които разгледахме. Респондентите смятат, че и след 2 години техният екип ще прави същото или ще има сходни инициативи. Като цяло, не правят планове да се регистрират като неправителствени организации, въпреки че си сътрудничат с такива и участват като физически лица в техни проекти или дейности.

**Нагласи към упражняваните форми на гражданско участие в процесите на вземане на решения/разработване на политики**

В тази част от анализа ще бъдат идентифицирани мненията и оценките на респондентите по отношение на степента, в която гражданското участие успява да спомогне за качеството на политиките и публичните услуги, както и доколко е полезно общественото консултиране за изготвянето на публични политики, стратегически документи и нормативни актове. Анализът ще обособи и възможната нужда от допълнителни усилия за повишаване на участието на НПО, гражданите и гражданското общество в процеса на разработване на политики. Съществена част от изследването е и обособяването на мерки, които се считат за важни за повишаването на гражданското участие.

Категорично е мнението на представителите на гражданския сектор за това, че са необходими допълнителни усилия за повишаване на участието на заинтересованите страни в процеса на изработване на политики – 94,5% подкрепят това становище. Едва 0,9 %, посочват, че по-скоро такива усилия не са необходими, а 4,5 % нямам категорично мнение.

По отношение на мерките, които ще допринесат за тази промяна, основните са:

- Достъп до информация;
- Реално отчитане на мнението;
- Повишаване знанието и уменията на гражданите.

НПО посочват, че за да се активизира този процес, самите участници трябва да са уверени, че ще има реален резултат и тяхното мнение ще бъде взето предвид (68,5%), както и че институциите трябва да предоставят достатъчна, актуална и разбираема информация (62,2%). Не на последно място е поставена необходимостта самите граждани да получат подкрепа за придобиване на знания и умения. Представителите на гражданския сектор отчитат, че тези процеси няма да бъдат ефективни, ако липсва двустранно доверие. Половината от анкетираните посочват, че трябва да се работи в посока на повишаване на доверието както в НПО сектора (50,5%), така и в работата на администрацията (48,6%). Повече механизми за обратна връзка (57,7%), повече участници в обществените обсъждания (54,1%), повече възможности за електронно участие (52,3%) са друга част от препоръките.

Най-малка подкрепа среща възможността да бъде проведен референдум (27,9%) и използването на социалните мрежи (33,3%).

От съществено значение също е доколко анкетираните лица оценяват като полезни обществените консултации. По-голяма част от тях дават положителна оценка на приноса им за проектите на стратегически документи и нормативни

актове. Около една четвърт не са сигурни дали може да се категоризират еднозначно и смятат, че процесът на обществено консултиране има както плюсове, така и минуси.

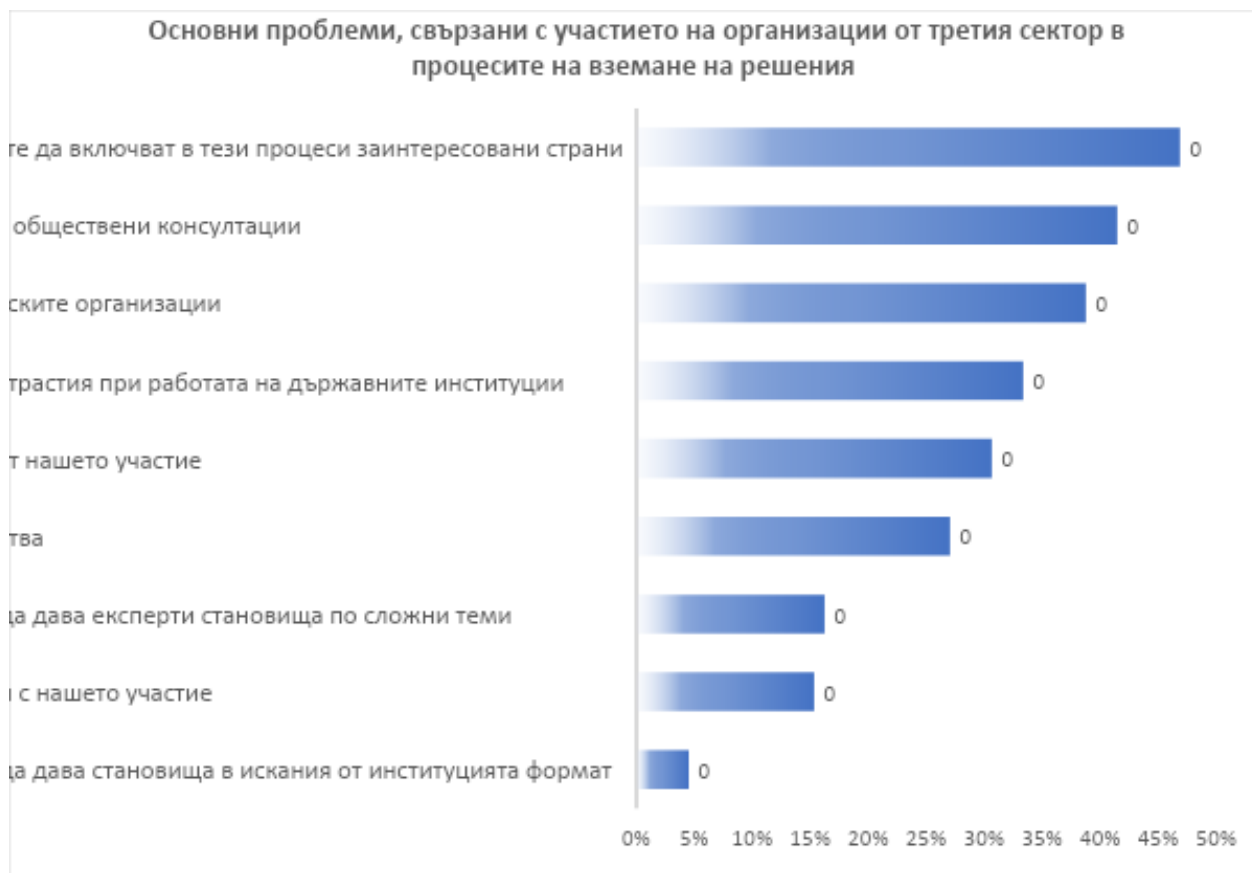


Аналогично с високите оценки по отношение на полезността на обществените консултации, анкетиранияте са категорични, че гражданското участие в работата на институциите води до по-добро регулиране, по-добро качество на политиките и подобрява публичните услуги.

Оценка за полезността на общественото консултиране за качеството на изготвяните публични политики, стратегически документи и нормативни актове:	Като цяло са много полезни	По-скоро са полезни	Донякъд са полезни, донякъд не	По-скоро не са полезни	Напълно безполезни са
По отношение на проектите на публични политики и стратегически документи	27.1%	40.2%	25.2%	5.6%	1.9%
По отношение на проектите на нормативни актове	26.2%	46.7%	20.6%	3.7%	2.8%

С процентни дялове от над 65% се подкрепят твърденията, че обществените консултации спомагат за по-добро качество на изготвяните проекти на публични

политики, стратегически документи и нормативни актове. С кумулативен дял от 7,5% се обособяват анкетираните, които са критични към полезността на обществените консултации при изготвянето на публични политики и стратегически документи. Същият статистически дял по отношение на проектите на нормативни документи е дори по-нисък – 6,5%.



Основният проблем, с който се сблъскват неправителствените организации в тяхната работа с институциите, е нежеланието на самите институции да включват в процесите на вземане на решение заинтересовани страни. Дори когато има такива организирани консултации 41,4% от анкетираните ги оценяват като „проформа“. Липсата на доверие в НПО сектора е тема, която през последните години намира поле за широк обществен дебат. Тя се появява и като част от проблемите на представителите на гражданското общество при работата им с държавната администрация. Важно е да се отбележи, че 15,3% от анкетираните организации посочват, че нямат проблеми, свързани с тяхното участие в процесите на вземане на решения.

## Ресурси за участие в процесите на вземане на решения

Разходите, свързани с участие в процесите по вземане на решения на институциите, обществени обсъждания, изготвяне на становища и др., са в размер до 5000 лв. при малко над една четвърт от неправителствените организации. 7,2% от респондентите споделят, че тяхната организация отделя между 5000 и 10 000 лв., а 3,8% – над 10 000 лв. Малко под 30% от организациите не са участвали в подобни дейности, което обяснява и липсата на разходи в тази насока.

Тези суми са обясними и от гледна точка на посочените обичайни разходи за извършване на основната дейност на гражданските организации. Те най-често са до 20 000 лв. – тази сума е посочена от 38,8% от анкетиранияте. В 26,2% от случаите става въпрос за разходи между 20 000 и 100 000 лв., а в 14,6% – над 100 000 лв.

### Оценка на собствените ресурси:



\*Анкетиранияте са помолени да поставят оценка по скала от 1 до 5, където 1 е „Недостатъчни“, а 5 „Достатъчни“.

Финансовият ресурс е основният проблем за НПО в страната. Ограничените възможности за подкрепа с малък брой донорски програми се отразява на устойчивостта на сектора и на възможностите му да работи ефективно по различни каузи и теми.



Наличието на достатъчно информация за създаване на неправителствена организация не се обособява като проблем. Близко 63% от анкетирания са на мнение, че в общественото пространство има достатъчно данни за това как се създава и регистрира неправителствена организация у нас. Кумулативният дял на отговорили, че това не е така е малко под 16%.

## Пандемията от коронавирус и гражданският сектор

Пандемията от Ковид-19 се разпознава от представителите на неправителствения сектор и неформалните групи, участвали в проучването, като фактор, оказващ въздействие върху гражданското участие и процесите по вземане на решения. Намалена активност на институциите на национално ниво по отношение на броя проведени обществени обсъждания идентифицират близо половината от респондентите (49,5%). Относително по-малък (40,8%) е дялът на анкетирания, според които не се наблюдава промяна в броя на проведените събития, свързани с общественото консултиране. Подобрене и повишена активност на институциите на национално ниво, изразяващо се в повече обществени обсъждания и по-усилено съгласуване на решенията с гражданите, отчитат 9,7% от неправителствените организации.

По отношение на собствената активност на организациите от третия сектор по време на пандемията посочилите, че няма промяна в степента на тяхното участие са с най-голям дял – 46,7%. 40% от неправителствените организации споделят, че участват по-рядко в различни граждански инициативи. Повишена активност и участие в повече граждански инициативи заявяват 13,3% от анкетиранияте.

Организациите, участвали в консултации с граждани и заинтересовани страни, посветени на публични политики, стратегически документи и нормативни актове, по-често посочват, че от началото на пандемията тяхната структура е била част от повече граждански инициативи.

Извършването на доброволчески дейности (27,9%) и подкрепата за уязвими лица (26,1%) са дейностите извън текущите проекти и инициативи, които неправителствените организации са предприемали най-често по време на пандемията. Обединение с други НПО или неформални организации и започване на съвместна работа са предприели 18% от организациите, а дяловете на посочилите,

че са разширили кръга от подпомагани хора и на заявилите, че предоставят социални услуги, са съответно 17,1% и 16,2%. Психологическите консултации (14,4%), фондонабирането (13,5%) и дарителството (12,6%) са сред останалите по-разпространени дейности и инициативи. Малко над 30% от неправителствените организации, посочват, че са намалили или са прекратили някои от извършваните преди началото на пандемията дейности. За липса на нови дейности или инициативи споделят 16,2%, а 11,7% от организациите са прекратили своята работа.

Представителите на НПО смятат, че гражданската активност след пандемията няма да има промяна – за 37,1% гражданите ще продължат да бъдат все така неактивни. С приблизително равни дялове се оформят другите две групи анкетирани: според 24,8% гражданите ще бъдат по-малко активни, докато според 26,7% гражданите ще бъдат по-активни. Това показва, че все пак скептиците за гражданската активност надделяват значително над оптимистите.



50,5% е общият дял на респондентите, според които няма да има промяна в активността на неправителствените организации след приключването на пандемията (29,1% – ще продължат да бъдат все така активни, 21,4% – ще продължат да бъдат все така неактивни). Повишена активност при участие в процесите по вземане на решение прогнозираат 27,2% от анкетираните, а намалена – 22,3%.

