



Център за  
независим живот

**Антоанета Петрова**  
**Гергана Крамарска**  
**Мария Димитрова**

# **МЕЖДУ (ПРО)ЗРАЧНОСТТА И (ПРИ)ЗРАЧНОСТТА**

[Доклад по проучване сред участниците в конференция, проведена на 09.03.12 г.]

## *Между (про)зрачността и (при)зрачността*

Как се правят политики в България? А тези в сферата на уврежданията? Доволни ли са хората от подкрепата, която им се предлага? На тези и още няколко други въпроса, се опита да отговори Център за независим живот, провеждайки дебат на тема „Публичните политики у нас – между (при)зрачността и (про)зрачността“. На срещата бяха обсъждани и възможни методи за мониторинг на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания, както и на други консултативни съвети, през призмата на гражданското участие в публичните политики.

За скелет на дебата послужиха резултатите и обобщенията изведени от проекта „Прозрачност за подобряване на политиките – участие на хора с увреждания в политическия процес“.

### *За проекта*

Проектът цели да се разработи прозрачен процес за вземане на политически решения в сферата на уврежданията, да има по-добро представителство на интересите на хората с увреждания в него, да се гарантира равен достъп на всички организации до публични средства въз основа на прозрачни и честни конкурси. Той е финансиран от Тръст за развитие на гражданското общество в Централна и Източна Европа<sup>1</sup> и се реализира от Център за независим живот<sup>2</sup> в София в партньорство с Български център за нестопанско право<sup>3</sup>, Български хелзинкски комитет<sup>4</sup> и Институт за модерна политика<sup>5</sup>. За да бъде защитен общият интерес и за да бъдат постигнати целите на проекта, е важно *да се изследва* работата на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания (НСИХУ), който изпълнява ролята на консултативен орган към Министерски съвет. Той е натоварен със задачата да бъде водещ фактор при дефинирането на общия

---

<sup>1</sup>[www.ceetrust.org](http://www.ceetrust.org)

<sup>2</sup>[www.cil.bg](http://www.cil.bg)

<sup>3</sup>[www.bcnl.org](http://www.bcnl.org)

<sup>4</sup>[www.bghelsinki.org](http://www.bghelsinki.org)

<sup>5</sup>[www.modernpolitics.org](http://www.modernpolitics.org)

интерес в сферата на уврежданията, формирането и контрола върху реализирането на публичните политики в тази сфера. Някои от основните изводи, които се налагат от проведеното проучване, са, че всъщност консултативният орган в сферата на уврежданията не работи ефективно и е далеч под стандартите за добро управление, възпрепятства се възможността за представителство в Съвета на всички заинтересовани групи с увреждания и се поставят в привилегировано положение определени организации на и за хора с увреждания. За НСИХУ, в частност е констатирано, че въпреки предоставените му широки възможности за (въз)действие не е упражнявал пълноценно функциите си, вменени му с нормативен акт.<sup>6</sup> Оказва се, че няма нито едно проучване или анализ на потребностите на хора с увреждания в процеса на интеграция, не са разглеждани всички проекти и нормативни актове, които касаят интеграцията на хората с увреждания, НСИХУ няма взаимодействие в дейността си с нито един национален консултативен орган, както и с международни правителствени и неправителствени организации, не са популяризирани проблемите и мерките, свързани с интеграцията на хората с уврежданията, няма представени ежегодни отчети пред Министерски съвет за дейността на НСИХУ – това са само част от проблемите, описани в доклада по проекта.

### *За дебата*

Печалните констатации ни провокираха да организираме публична дискусия под надслов: „Публичните политики у нас – между (при)зрачността и (про)зрачността“. Темите, които ни вълнуваха, подредихме така: кой е субект и кой адресат на публичните политики у нас („Публичността срещу публиката“); бюджети за и на консултативните органи („Добро управление, по-добро управление, най-добро управление“); финансиране на гражданския сектор и независимост на неправителствените организации, за да стигнем в края на дебата до основния въпрос, а именно „Кой оценява оценителите?“, т.е. има ли работещи индикатори за независим мониторинг и оценка на консултативните органи.

---

<sup>6</sup><http://www.cil.bg/Наблюдателница.html>

За да проверим какви са нагласите сред участниците в проведения дебат, им зададохме няколко въпроса под формата на анкета. С тях имахме за цел да провокираме всеки представител на пряко ангажирана в политиките за хора с увреждания институция, да помисли и да изкаже своето мнение по проблемите на гражданското участие и въпроси, свързани с обществените съвети и консултативните органи. Тук е мястото да заявим, че тези данни не претендират за представителност или изчерпателност по темата. Чрез представянето на конкретни случаи, изказани от участниците, с настоящия текст ще се опитаме да предложим един поглед към процеса на възприемане и изграждане на по-ясна представа за гражданското участие в публичния сектор. Въпреки малкия брой участници, които пожелаха да изкажат своето мнение, за нас то е важно, защото всички те са активни хора и реални участници в политическия процес, а самото им присъствие на конференцията свидетелства за тяхната заинтересованост и ангажираност по поставените теми.

За целите на анализа ще използваме следното разбиране за гражданско общество. Гражданско общество, това е сферата на публичното представителство на частния интерес (трети сектор) извън полето на дейност на публичната власт на държавата, като то също така се разглежда през призмата на основните човешки права – граждански, политически и социални.<sup>7</sup> Двата вида съвети – консултативни и обществени, представляват поле за защита на частните групови интереси. Обществените съвети (ОС) представляват доброволно сдружение на дадена общност и могат да възникнат както по инициатива на гражданите, така и по предложение на местната власт и институциите. Но доколко участващите в съветите неправителствени организации и граждански сдружения успяват да отстояват интересите на общностите, които представляват, и доколко оказват влияние при определянето на политики и вземането на решения?

---

<sup>7</sup>Кабакчиева, П. „Гражданското общество срещу държавата“, София 2001, изд. „ЛИК“, стр. 22

## *За изследването*

В него взеха участие 31 души от общо 50-тина участници в конференцията „Публичните политики у нас – между (при)зрачността и (про)зрачността“. Тук конкретно се интересувахме от мнението на представители на неправителствени организации (НПО), представители на държавни институции и други гости – активни граждани – като част от тях членуват в консултативни съвети (КС). Всички те са свързани с темите, засягащи публичните политики за хора с увреждания, и смятаме, че биха ни били полезни, давайки ни конкретни насоки за преодоляване на проблемите и предлагане на адекватни решения за подобряване и усъвършенстване на системата. На участниците им бяха зададени няколко въпроса, които имат за цел да проследят нагласите им спрямо гражданското участие в обществените съвети и консултативните органи. Тук конкретно се интересувахме дали гражданското участие в политическия процес се възприема за нещо добро, дали се усеща и доколко е ефективно в България. Интересувахме се и от това как пряко ангажирани институции и неправителствени организации определят гражданското участие в момента. Други въпроси, за които смятаме, че трябва да се чуе мнението на всички участници, са свързани с прозрачността на консултативните органи – дали трябва да има доклади и съответно дали да са публично достъпни, и не на последно място, повдигнахме въпроса за финансиране на гражданското участие в обществените съвети.

## *Необходимост*

„Вярвате ли, че гражданското участие в политическия процес е нещо добро?“. Това е въпросът, на който всички единодушно отговарят с „да“. Тук е логично да се запитаме дали това единодушие е продиктувано от осъзнаване на големите възможности, които има гражданското участие, и дали то на практика се е доказало с конкретни адекватни действия или това е социално приемливият отговор, който се очаква хората да дадат. Защото гражданското общество, респективно гражданското участие, се приема за основно проявление на демокрацията и легитимна форма на участие при

формиране на политики и тяхното приложение, като винаги е прозрачно и публично. Същевременно обаче по-голямата част от тези, които вярват, че гражданското участие е нещо добро, смятат, че то не се усеща в българския политически процес (58%), с по-малък процент са тези, които смятат, че то се усеща частично (23%) или че се усеща напълно (19 %).



фигура 1



фигура 2

При изследването на такива важни за обществото органи, каквито са обществените и консултативните съвети, е редно да се разбере как те изглеждат в очите на хората и как ги определят, затова задаваме въпроса: „Как определяте гражданското участие в момента в България?“. Възможните отговори бяха: широко/свободно достъпно, нормативно регламентирано, манипулирано от властта, хаотично (неорганизирано). Под широко (свободно) достъпно се има предвид, че всеки, който има желание може да представлява група от граждани, с които имат общи интереси; нормативно регламентирано – има нормативна и законова уредба, която гарантира и предоставя възможност хората да се сдружават и да участват в политическия процес или да излъчват представители; манипулирано (контролирано) от властта – доколко представителите на третия сектор са автономни при вземането на решения в ОС и дали върху тях не се оказва натиск от представителите на държавната администрация; ненасочено – дали дейността на съветите е насочена към практическото решаване на конкретни проблеми; неорганизирано (хаотично) – може да се мисли през това дали има ясни

правила за дейността, подбора и участието в подобни съвети. С този въпрос се улавят моментните възприятия за ролята на гражданското общество в КС и ОС, неговата ефективност и прозрачност. Тези възприятия се градят на базата на това как ОС и КС присъстват в публичното пространство, доколко се опитват да изградят свой имидж и какви средства използват.



фигура 3

Като хаотично го определят 71% от всички отговорили, а като манипулирано от властта – 48%. Тези отговори показват, че респондентите са скептични и определят участието на гражданските структури в съветите като неорганизирано и контролирано. А за да бъде ефективно и полезно по дефиниция гражданското участие трябва да е независимо и автономно. Именно с тази „вяра“ трябва да се обясни пълното съгласие, че гражданското участие в политическия процес е нещо добро (фигура 1, където всички анкетирани са посочили отговор „да“). Но се вижда, че тази „вяра“ се разминава с реалното състояние на нещата и че хората не виждат резултати от гражданското участие и затова го определят като неорганизирано.



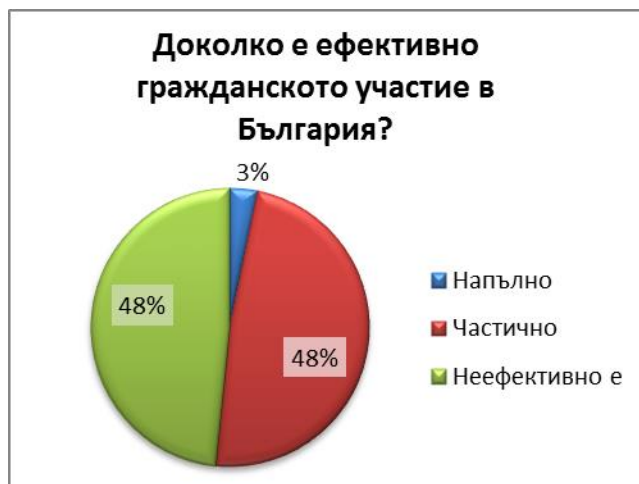
фигура 4

Фигура 4 показва, че представителите на неправителствените организации, които не са представени в обществените или консултативни съвети, са критични в оценките си, като определят гражданското участие като ненасочено – 10%; хаотично – 35%; манипулирано от властта – 32% и като нормативно регламентирано – 16%. Представител на държавна институция, член на съвет, го определя само като широко достъпно (3%). Вижда се също, че най-посочваният отговор е „хаотично/неорганизирано“, което означава, че гражданското участие е неефективно. За ефективността има отделен въпрос и този отговор показва, че запитаните не виждат последователност и организираност в действията на гражданския сектор.





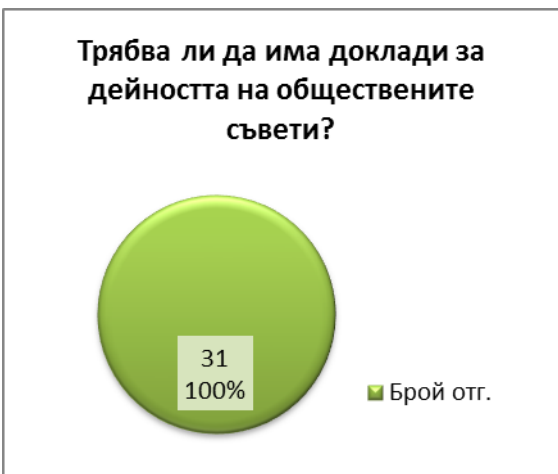
фигура 5



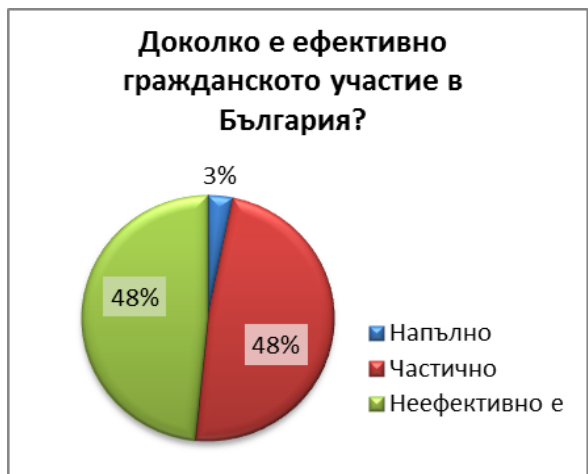
фигура 6

Под ефективност в настоящата работа ще разбираме степента, в която гражданите обединени около някаква кауза, ценност или цели, постигат високи резултати по отношение на отстояване или решаване на даден проблем и се ангажират с дейности, които предполагат регулярно участие, и отново, постигане на резултати по проблеми в избраната от тях област или дадено поле. Важен момент е и какво разбират под ефективност представителите на различни организации, институции, също и самите хора с увреждания, защото тук може да има нюанси, които предполагат и начина по който се мислят проблемите на хора със специфични потребности. Но това предполага по-задълбочено изследване.

Оценката на ефективността на гражданското участие в България също не е еднозначна. Доколко всички отговорили вярват, че гражданското участие е нещо добро, то мненията за ефективността от него значително се различават. Само един респондент смята, че то дава значими резултати, а за останалите участието на граждани и граждански организации във вземането на политически решения е частично (48%) или безрезултатно.



фигура 7



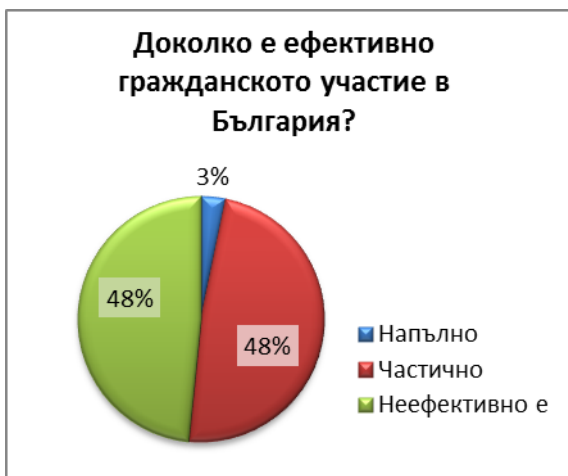
фигура 8

Показателно е, че всички интервюирани намират за необходимо да има доклади за дейността на Обществените съвети. Съпоставяйки го с въпроса за ефективността на гражданското участие в България, виждаме различия – оценките на респондентите показват, че ако наличието на докладите за работата на ОС е един от показателите за ефективността на гражданското участие, то активността им е оценена по-скоро като частична или неефективна. Това поставя въпроси около разбирането за ефективността – кой и как я определя и защо има разминаване.

### Публичност

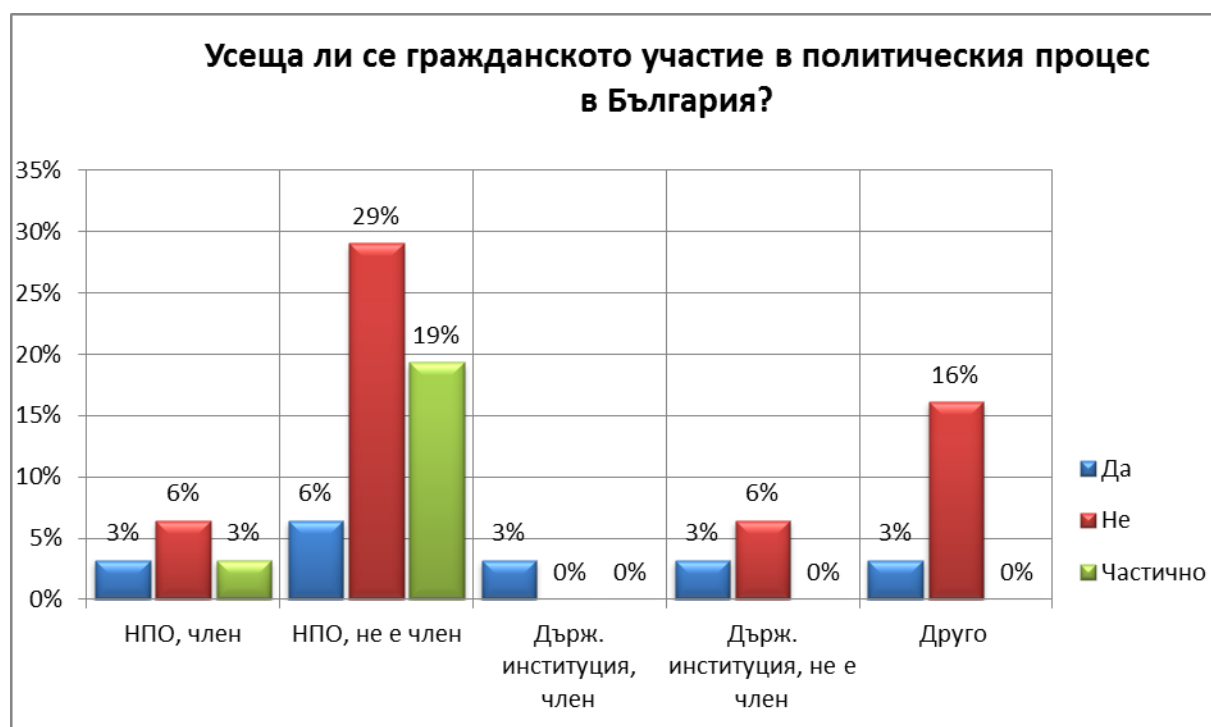


фигура 9



фигура 10

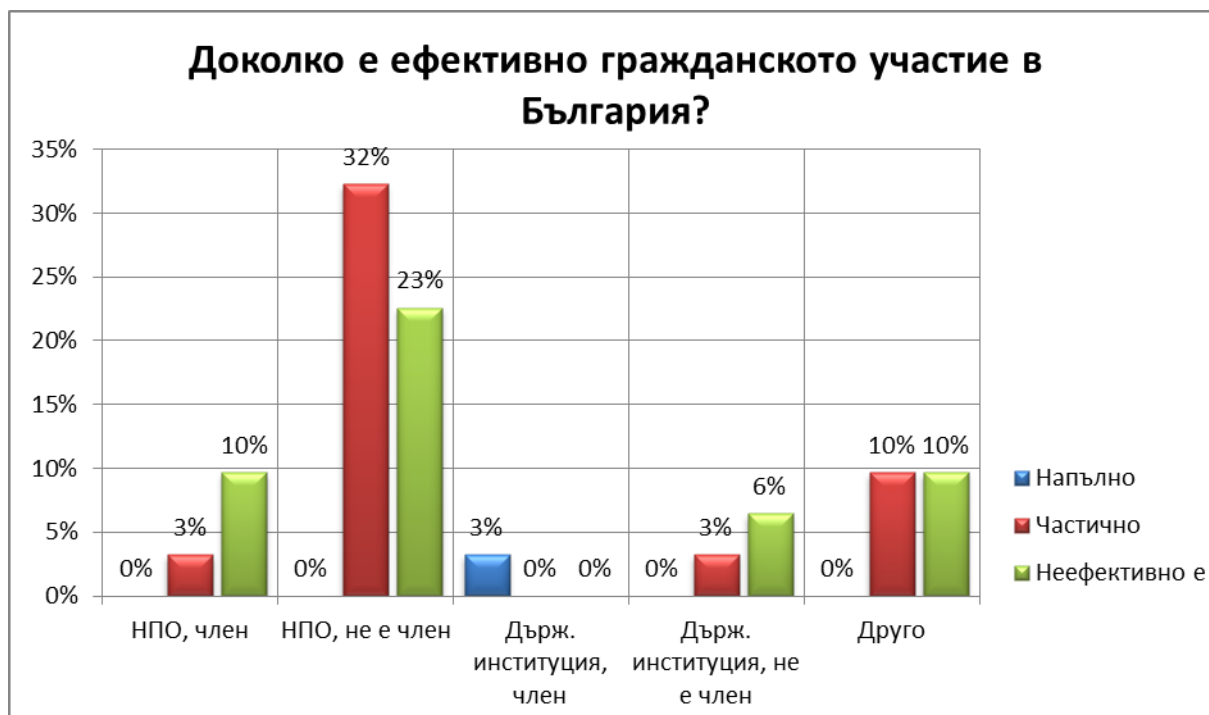
Въпросът за това дали трябва да има доклади за дейността на обществените съвети кореспондира с въпроса за публичния достъп до тях. Оценката на ефективността на гражданското участие в България показва значителни разлики в отговорите. 48% от интервюираните, които са съгласни, че трябва докладите на обществените съвети да бъдат публично достъпни, смятат, че гражданското участие в България е частично ефективно, и 48% – че е неефективно. Само 3% от тях смятат, че то е работещо. Това отново поставя въпроса за разбирането на ефективността и на начина, по който тя се реализира към настоящия момент. Тоест как се постигат резултати, къде резултатите не са налице и на какво се дължи това.



фигура 11

Отговорите на активната група, включила се в нашата анкета, будят сериозни размисли и по отношение на осезаемото гражданското участие в политическия процес у нас. Едва 3% от респондентите – само представителите на държавните институции, които са членове на обществен съвет – отговарят, че гражданско участие в политическия процес у нас се усеща. Повечето отговори са негативни: 6% за НПО, член на ОС; 29% за НПО, което не е член на ОС; 6% за представители на държавна институция,

член на ОС, и 16% за представителите на друго формирование. Прави впечатление, че при първите две групи респонденти имаме посочили отговор „частично“, съответно 3% и 19%, което е индикатор за това, че се усеща дейност и участие от страна на гражданите в политическия процес в България.



фигура 12

Разглеждайки фигура 12 за ефективността на гражданското участие в България, виждаме, че сред представителите на НПО, които не членуват в ОС, доминира мнението, че гражданското участие е неефективно (10%), спрямо това, че то частично дава резултати (3%). При представителите на НПО, които не са членове на ОС, виждаме по-висок процент при отговора, че гражданското общество е частично ефективно (32%) спрямо този, че то е неефективно (23%). Представителите на държавни институции, които членуват в ОС, смятат, че гражданското участие е напълно работещо. Отговорите при останалите групи са разпределени сред частично и неефективно.

Друг важен момент е прозрачността на работа на консултативните органи. За хората, чиито интереси би трябвало да защитават, трябва да е

видимо как тези органи функционират и какви са конкретните резултати от тяхната работа.

От фигура 13 се вижда, че едва 10% от запитаните определят работата на консултативните съвети като прозрачна. Този процент е нисък в сравнение с 45те процента за останалите два отговора – частично прозрачна и непрозрачна. Тук можем отново да се върнем на въпросите: „Трябва ли да има доклади за дейността на обществените съвети?“ и „Трябва ли тези доклади да са публично достъпни?“. На тези два въпроса отново имаме пълно съгласие (100%), че трябва да има доклади и те да са публично достъпни. Но отговорите на въпроса: „Има ли прозрачност на работата на сегашните консултативни органи, включващи гражданско участие?“ показват, че на практика това не се случва.



фигура 13

На фигура 14 се вижда, че представителите на неправителствени организации, които са членове на консултативни съвети определят работата на съветите като частично прозрачна (10%). Представителите на държавната администрация членове или не на КС оценяват работата на съвета като прозрачна и частично прозрачна (съответно 3% и 6%). Като напълно непрозрачна я определят представителите на НПО, които не участват в КС (39%).

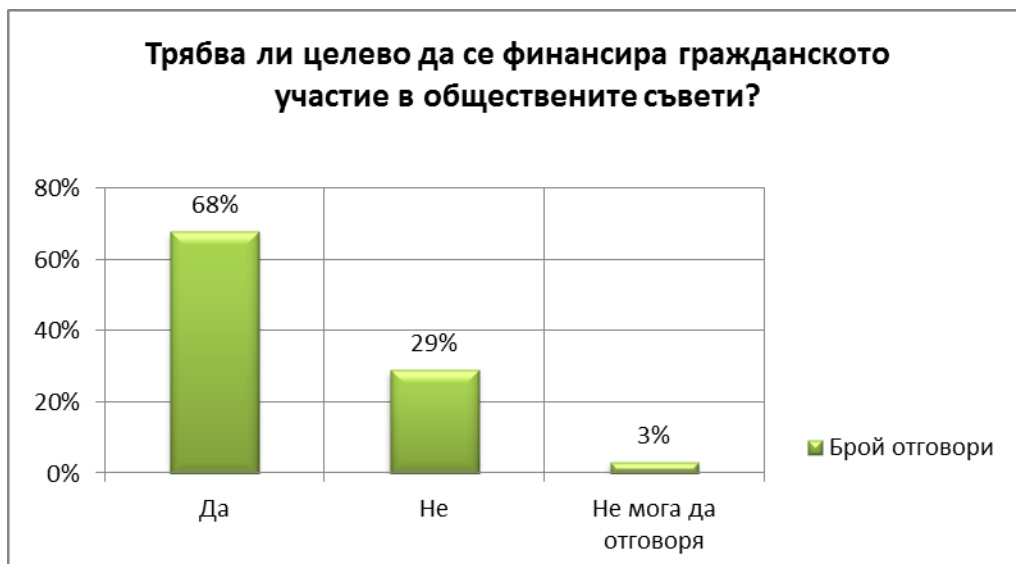


фигура 14

Тези по-скоро негативни оценки се дължат на критичния поглед и вискателност на представителите на гражданския сектор, както и на очакването, че решенията на тези съвети да доведат до ефективни решения. Друг въпрос за прозрачността е механизмът на участие на неправителствени организации в консултативните съвети и дали той е легитимен. Изискването за представителност е чисто количествено – по брой членове и местни структури – и не включва каквито и да било качествени индикатори. Например, Националният съвет за интеграция на хората с увреждания (НСИХУ) на своя сайт<sup>8</sup> е публикувал председателя и заместник-председател, членовете и целите, но не е представена работната програма, както и доклади или отчети за извършената дейност към момента. А това е залегнало в неговия Правилник за вътрешната организация на дейността. Това е свидетелство за липса на прозрачност в работата на този конкретен съвет – той е учреден на основание чл.6 от Закона за интеграция на хората с увреждания, но в същото време не е ясно по какви проблеми се работи и какви са постигнатите резултати по различните дейности.

<sup>8</sup> [http://www.saveti.government.bg/web/cc\\_11/1](http://www.saveti.government.bg/web/cc_11/1), към 09.04.2012 г.

При въпрос „Трябва ли целево да се финансира гражданското участие в обществените съвети?“ 68% от анкетираните посочват, че „да“, трябва да има целево финансиране.



фигура 15

Част от отговорилите с „да“ поясняват, че отпускането на средства трябва да покрива разходите по участието на представителите на гражданския сектор. От анкетираните 29% посочват, че такова финансиране не е необходимо, защото участието трябва да е доброволно на базата на граждански интерес.



фигура 16

От фигура 16 към въпроса „Трябва ли целево да се финансира гражданското участие в обществените съвети?“ се вижда, че по-голямата част от запитаните считат, че това е необходимо – съответно с „да“ са отговорили 10% от представителите на НПО, членове на съвети; 35% от представители на НПО, които не са членове и съответно 3% и 6% от представителите на държавната администрация.

Не може да не се отбележи, че при този въпрос авторите на анкетата имат предвид ангажиране на персонал (един или повече човека), който да организира, координира, контролира и консултира участието в работата на Съвета. Този човек/група от хора трябва да имат точно определени задължения и да получават възнаграждение за изпълнението им. За това и същността на въпроса беше дали трябва да се отпускат средства за материално обезпечаване на тази дейност или тя да е доброволческа.



## Изводи

- ✓ Всички запитани вярват, че гражданското участие в политическия процес е нещо добро.
- ✓ Според по-голямата част от анкетираните гражданското участие в политическия процес не се усеща или се усеща частично.
- ✓ Повечето от респондентите определят гражданското участие като неефективно.
- ✓ Работата на консултативните съвети е оценена като непрозрачна.
- ✓ Трябва да има целево финансиране на гражданското участие в обществените съвети.

## Препоръки

От казаното дотук можем да изведем следните препоръки:

- да се проведе изследване на потребностите на хората с увреждания през призмата на социалното включване и Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания – по този начин ще се открият онези проблеми, които трябва да бъдат решени, и възможните начини това да се случи; такива изследвания да се извършват редовно, за да се следи дали ситуацията се променя и дали това е в позитивна или негативна посока;
- да се проучат и анализират проблемите, които срещат членовете на КС в работата си, за да може да се намери адекватно решение за тях;
- да се провеждат годишни анкети за качеството на работа, осъществявана от НСИХУ;
- КС да публикуват редовни доклади за дейността си (на 3–6 месеца или годишни), като в тях са описани целите, очакваните резултати, период за постигане, финансирането, описано по отделни задачи, срокове, изпълнители на дейностите и др.;
- да се публикуват работните програми на КС;
- да се организират редовни срещи (поне 2 пъти годишно) с организации на хора с увреждания, които не са членове на НСИХУ;

- да се преосмислят критериите за представителност на НПО и да се отдели участието в НСИХУ от субсидирането на организациите.