

Експертност и/или представителност

Спецификата на изграждане на гражданския сектор отгоре-надолу превръща неправителствените организации в лице на гражданското общество. Същевременно обаче тяхната легитимност и представителност е под въпрос. Все по-често НПО е синоним на "усвояване на средства", на "професионални граждани", които използват неразбираем за хората език и методи на работа.

Кристиян Христов, Елена Лилова, Светлана Аврамова, Десислава Христова

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

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

Според данните от Индекс на гражданското общество гражданският сектор в България се характеризира със сравнително висока степен на институционализация. От друга страна обаче при провеждането на теренната работа се оказва, че голям брой от попадналите в извадката организации съществуват по регистрация - т.е. формално без да са физически на посочения адрес и да е налична информация къде се помещават и каква дейност извършват. Именно това разминаване, съчетано с негативните тенденции в образа на НПО, е конкретният повод за този текст. Основната задача е да се анализира структурата на гражданския сектор чрез отговор на въпроса

кой е центърът на легитимност в гражданския сектор в България

чрез изясняване на спецификите на българския граждански сектор през преглед на неговия

вътрешен и публичен имидж.

Спецификата на изграждане на гражданския сектор отгоре-надолу и с подкрепа отвън – финансова и логистична – превръща неправителствените организации или организациите с нестопанска цел (според Закона за юридическите лица с нестопанска цел) в лице на гражданското общество. Същевременно обаче тяхната легитимност и представителност е под въпрос. Все по-често НПО е синоним на "усвояване на средства", на "професионални граждани", които използват неразбираем за гражданите език и методи на работа.

В този смисъл евентуално засилване на неформалните граждански обединения за сметка на утвърдените структури като НПО би означавало, че ситуацията в сектора се променя. Експертността на НПО започва да изглежда като самоцел, тъй като тя служи на определен кръг около самата организация, без да може да претендира за представителност сред гражданите. Същевременно акумулиращите представителност неформални обединения и движения не притежават нужната експертност и професионализъм, за да успеят да канализират своите интереси.

Присъединяването на България към ЕС и промените, следствие на това, начини на финансиране на третия сектор, представлява важен вододел в развитието на гражданския сектор.

Отправна точка на търсене на динамика в сектора е предходното изследване по методология на СИВИКУС, проведено от Болкан Асист. Динамиката е особено чувствителна при последните фази на присъединяването към ЕС. Основна тенденция в отношенията граждани – гражданско общество е затварянето на организациите вътре в сектора, което създава впечатление, че дейността им е свързана с усвояване на средства, които носят дивиденди на отделни лица, нямащи нищо общо с широко прокламираното "обществено благо". Изследването Индекс на гражданското общество предоставя възможността гражданският сектор да бъде разгледан и от трета перспектива – тази на експертите от други сектори.

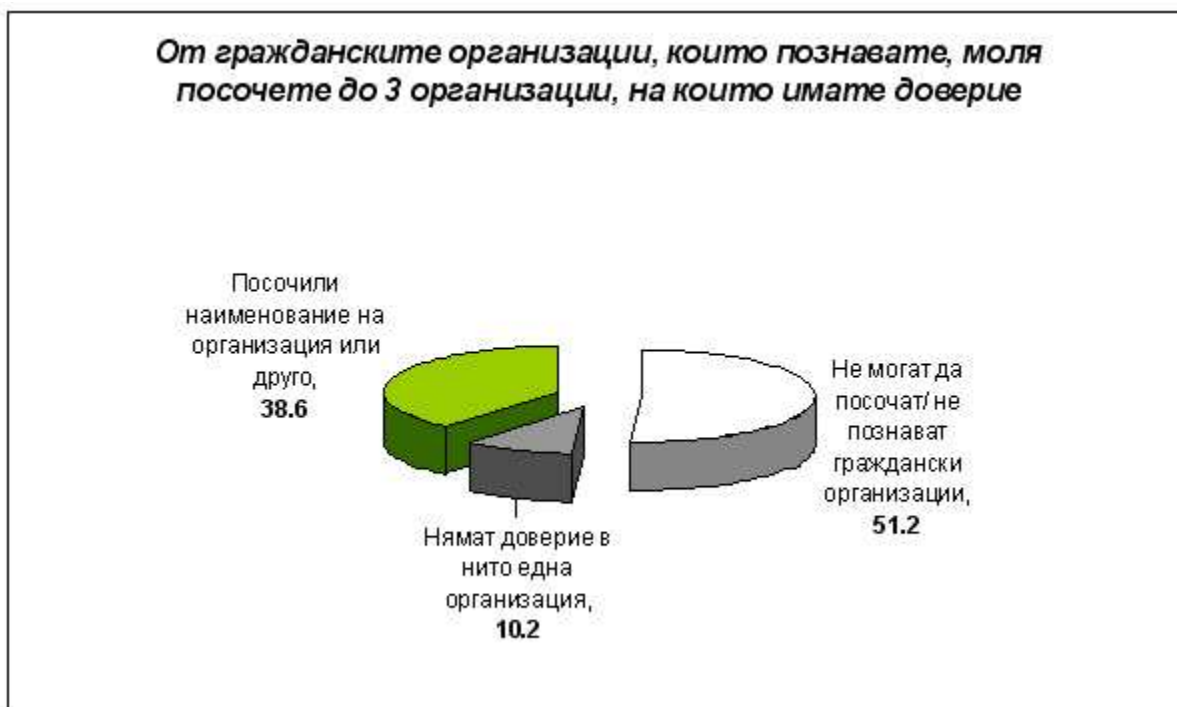
И така – каква е ситуацията в България през призмата на гражданите, НПО и "външните експерти" и дали има съществено изменение в обществените нагласи в/към сектора през последните години?

За да си отговорим на поставените въпроси ще бъдат разгледани трите опорни перспективи на изследването: гражданската позиция, тази на НПО и тази на експерти, "външни" за сектора.

а. Първи опит за реконструкция на гражданския сектор - от позицията на гражданите

На първо място трябва да се отбележи, че проучването сред населението показва ситуация на всестранно недоверие на българските граждани както едни към други, така и към основните институции в страната. Повечето от запитаните (70 %) смятат, че в отношенията с хората трябва да се внимава, а на институции като парламент, публична администрация, правителство, съдебна система, политически партии и полиция хората също се доверяват слабо. Най-голямото засвидетелствано доверие е отредено на ЕС, ООН и НАТО, следвани от организации за благотворителност, жени и околна среда. От всеобщото недоверие между хората, както и към различни български институции би могло да се направи предположение, че доверието в гражданското общество също ще е ниско. Всъщност се оказва, че почти всеки втори има доверие в него (47.5 %), което е изненадващо. Този факт може да бъде интерпретиран като вяра в гражданското общество, което е своеобразен коректив на държавата, една възможност на гражданите да се борят за своите интереси и да отстояват правата си чрез него. Ако изходим от допускането, че гражданите са основният конституент на гражданското общество, то те би следвало (по дефиниция) да са активни участници в него чрез всякакви позволени от закона действия – били те формални или неформални. Така ли се оказва обаче в действителност? Какво е за тях гражданското общество и участват ли те в него?

Позицията на гражданите относно организациите на гражданското общество е ключов елемент от реконструирането на тяхното мнение за гражданското общество в България. Голяма част от запитаните са се въздържали от отговор (39.3%), а други (11.8%) са заявили ясно, че не познават такава организация. Или най-общо, над половината от запитаните се колебаят, не знаят или не се сещат за нито една гражданска организация. Още една десета част заявява, че няма доверие в никоя от тях, без да е сигурно, че познават някои или отговорят негативно по принцип. Не е пропуснато да се изразят и мнения, че у нас няма гражданско общество: "Не ми е ясно какво означава гражданско общество"; "...има класово и етносоно, но не и гражданско общество"



база: 1 217 респондента

Полученият списък съдържа обобщени категории и наименования на асоциации, дружества, сдружения, клубове, движения, съюзи, фондации, центрове, федерации, комитети, форуми, читалища, програми, проекти, инициативи, кампании. Буквалното изчитане на списъка с позитивни отговори показва, че част от запитаните не различават гражданските организации от търговски дружества, както и официални институции на властта и публичната администрация - от "полицията" и "прокуратурата" до НАТО и ООН (общо 5% от посочените организации).

Около 1/3 от пълнолетните българи са изразили доверие към конкретни или тип организации - граждански или не съвсем, познати или не съвсем: (освен структури на местната и централната власт, са назовани политически партии и църкви).

Голяма част от отговорите са тавтология и дадени "на едро" ("НПО", "синдикатите", "читалища", "местни общности", "природозащитни организации", "благотворителни организации", "организации на жените"). Сред наименованията на конкретни организации, често се срещат полу-граждански - полу-казионни, благотворителни и патриотични инициативи, кампании и проекти на държавни и общински институции.

Впечатляващ е делът на отговорите "пенсионери" и "студенти", "фермери" и "еколози". Като акцентираме на доверието, заявено към тях, може да заключим, че то е основано първо на одобрение на протестните им действия (насочени преди всичко срещу изпълнителната власт),

второ - на признаване на исканията им за справедливи и трето – че засягат жизнени интереси на големи групи хора.

Всичко това показва, че центърът на легитимност за гражданите са не конкретни организации, а различни (неформални) групи от граждани.

Гражданите като актьори в гражданския сектор е следващият важен индикатор за тяхната позиция спрямо гражданското общество. От посочените от гражданите действия, в които те са вземали участие през последните 5 години, най-голяма част от тях са участвали в благотворителни кампании (34.4%), в срещи за решаване на проблеми на квартал/махала (33.7%), отказвали са да пазаруват в определен магазин поради лошо обслужване (32.3%), участвали са в избори като застъпници на партия (22.9%). Като цяло обаче повече от 67 % от хората не са участвали в никое от посочените във въпросника действия и организации. Показателно е, че само 13.1 % от населението е участвало в НПО/гражданско сдружение през последните 5 години.

Въпреки това обаче ниската гражданска активност и визия относно автентичните представители на гражданския сектор е в противовес на развитата институционална структура на организациите, представящи сектора. Данните от изследванията показват, че гражданите имат високо доверие в гражданското общество, но те самите не участват активно в граждански инициативи. Това е индикация за прекъсването на връзката "граждани-организации-развито гражданско общество", доколкото нейната основна част (гражданите) не проявява нужната активност.

За да участват в публично гражданско действие като най-важен мотив хората посочват личния си интерес към проблема, заради който се организира действието (31.5 %). Следващи ги по важност мотиви се оказват споделянето на ценностите на организацията/инициативата (22.6%) и доверието в хората, които организират действието (15.7%). Като цяло обаче, въпреки готовността за предприемане на определени действия от страна на гражданите, остава тенденцията те да не проявяват голяма активност в гражданските действия или интерес към случващото се (нови организации, инициативи и т.н.) и да насочват своя интерес към неформалния начин на изява.

в. Втори опит за реконструкция на гражданския сектор - позицията на НПО

По отношение на вътрешната структура на организациите се забелязва висок процент – близо 78% от отговорилите – на организации, които имат индивидуални членове. Броят на доброволците в изследваните организации е значително по-висок, отколкото този на платените

кадри, макар да е необходимо уточнението, че законово се разграничават различни типове доброволна дейност и че не винаги "доброволна дейности" е синоним на "безвъзмездна". Относно процеса на вземане на решение прави впечатление тенденцията към централизация – 33,1% от отговорилите респонденти посочват, че техните организации са управлявани от избран ръководител, други 25,8% – от избрано настоятелство, а всяка пета организация е с назначен ръководител. Организацията формално са добре структурирани, с добра материална обезпеченост сред $\frac{3}{4}$ от НПО, тъй като средно 70% от организациите разполагат със собствен мобилен телефон, компютър и постоянна интернет връзка.

По отношение на комуникацията с останалите НПО в българския сектор (или чуждестранния) резултатите показват, че в българския случай организациите все още не са възприели изцяло принципа на мрежовия подход и коалирането с други организации. Близо 55% от отговорилите членуват официално във федерации, коалиции и мрежи. Интернационалният подход също не е приоритет за българските неправителствени организации, тъй като само 1/5 от отговорилите респонденти признават, че участват в платформи на ниво ЕС. Относно комуникацията на родна почва се наблюдава голям процент на контактуващите организации – почти 71% от отговорилите заявяват, че тяхната организация е провеждала работни срещи с други организации от същия сектор през последните 3 месеца. Друг е въпросът дали това е стратегическо взаимодействие или ad hoc среща. Почти същият е процентът на организациите, обменяли информация с други организации за същия период.

Този кратък профил на структурата на НПО според данните показва, че типичната организация е сравнително малка, фокусирана в една област и обикновено не е част от някаква мрежа/коалиция от подобни организации в чужбина и у нас. Тук може да се спомене, че около 65% от отговорилите респонденти споделят, че тяхната организация има собствена стратегия за развитие в близките 3-5 години. Това е една висока стойност, която показва известна устойчивост в сектора и опит да се избегне омагьосаният кръг на оцеляването "проект-за-проект".

Един от основните въпроси за самооценката и възприятието на респондентите, участващи в НПО е "Какво легитимира дейността на вашата организация?". Първите 5 посочени отговора са: "представителство на интересите на дадена социална група" (38,6% от отговорилите) "брой членове" (36,6%), "предоставяне на експертно знание" (29,4%) и "партньорство с местната власт" (28,8%), "застъпничество за определени права или политики" (28,1%). Чак на шесто и седмо място идват пряко ориентираните към гражданите дейности, каквито са "диалог с гражданите" (24,2% от отговорилите) и "предоставянето на социални услуги" (20,9%). От първите няколко класирани отговора (представителство, големината на екипа, предоставяне,

партньорство), може да заключим, че те са в унисон с очакванията към гражданския сектор. Второто място – "брой членове" – е изненада, тъй като големината на НПО не е пряк индикатор за представителност сред гражданите или за професионализъм. Разликите между отговорите също са относително малки, но не бива да се изпуска от внимание факта, че 1 на всеки 5 организации предоставя социални услуги и 1 на всеки 4 се легитимира през диалога си с гражданите, което е първата и основополагаща крачка към постигане на другите деклариранни приоритети. На практика се получава празнина (от около 14%) между организации, заявяващи, че работят, за да се застъпят за определени права и политики и представят дадена социална група, но не считат диалога с гражданите за приоритет.

При оценяването на влиянието на НПО върху политиките, запитани за влиянието им при взимането на решения и участие в различни структури с такава цел, резултатите показват, че преобладава песимистичната самооценка за ограничени възможности за влияние. Относно диалога с гражданите, предоставянето на услуги и представителност на граждански интереси преобладава мнението, че там влиянието им е умерено – 49,6% за диалогичност с гражданите, 35,1% за предоставянето на услуги и 43% за представителност на граждански интереси. Единствената област, където преобладава оптимистичната оценка ("значително влияние") е тази на "предоставяне на експертно знание". Така представените данни оформят друг важен аспект от образа на типичната НПО – сравнително ограничено поле на влияние и действие.

Друг важен въпрос в тази област е какво мотивира НПО към търсене на финансово подпомагане и влияние – "Какво мотивира участието на Вашата организация в програмите на ЕС?". Най-често посочваният отговор е "Подпомагане развитието и капацитета на организацията" (47,2%), следван от "Решаване на конкретен проблем" (39,6%), "Предоставяне на услуги" (30,2%), "Защита на обществен интерес" и "Развитие на местни общности" с 28,3%. Тук може да се добави и отговорът "Необходимостта от финансови средства", който е с дял 26,4% от посочените отговори. Най-често даваният отговор е достатъчно красноречив за мотивите на преобладаващата част от НПО - усвояване средства по оперативните програми на ЕС (комбинирано с "необходимост от финансови средства") поради желание за развитие на собствения капацитет, т.е. съсредоточаване върху тясно организационни проблеми. Това от една страна е възможно обяснение за не особено силна връзка между НПО и гражданите – наблюдава се своеобразно "приватизиране" на дадена кауза/обществен проблем, който започва да служи като ресурс за индивидуален просперитет (не просто финансов, но и образователен – "повишаване на личния капацитет"). От друга – индикатор за нестабилното финансово и организационно състояние на НПО в страната. Същевременно именно липсата на капацитет е посочвано като основна причина да не се кандидатства по тези програми.

Последният директен въпрос за определяне на първоначалните намерения и очаквания на едно НПО е този относно целта (или целите), за която е била създадена организацията. Най-много пъти като отговор е бил посочван "защита на конкретен интерес" (41,4% от отговорилите), следван от "предоставяне на услуги" (40, 8%), "развиване на експертно знание" (30,9%), "решаване на конкретен проблем" (30,8%). Отговорите се съотнасят напълно с класическата дефиниция за НПО като защитник на определен интерес и предлагаща определени услуги. Въпреки това тук отново липсва заявка за пряко сътрудничество с гражданите, което се изключва до известна степен и от развиването на експертно знание.

Данните от количественото изследване на НПО показват какви са основните настроения сред представителите на организациите с нестопанска цел, работещи във формалните граждански организации. Като основна критика се открие изцяло локалния, местен характер на голяма част от организациите, ad hoc инициативите и недостатъчното обединение в мрежи и платформи, което ограничава възможностите им да оказват влияние на национално и европейско ниво и да съчетаят основните атрибути на гражданските организации – представителност, легитимност и експертност.

с. Трети опит за реконструкция на гражданския сектор – поглед "отвън"

Макар и да не е представителна, гледната точка на експерти от различни институции е важна, доколкото тя може да служи като мнение относно това доколко в България гражданското общество работи ефективно и има способността оказва влияние върху обществените процеси, в различни сектори и при формирането на политики. Според експертната гледна точка в България има гражданско общество, но със слабо влияние – 88.2 % от запитаните смятат, че влиянието му е ограничено или незначително. Според отговорите на респондентите, представителите на гражданското общество са най-ефективни във взаимодействието си с местната власт (90.9%), следвана от институциите на ЕС (66.7%) и от бизнеса (42.9%). Въпреки това преобладава мнението, че гражданското общество няма силно влияние, както при формирането на политики в страната, така и върху обществените процеси. Относно влиянието на гражданското общество в сфери на дейност като здравеопазване, жилищни условия, изхранване, заетост, преобладаващите мнения са, че то е или никакво, или ограничено. Според респондентите по-голямо влияние гражданското общество оказва в сферата на околната среда, на грижата за уязвимите групи, на образованието и на политики на ЕС. Тази умерена скептичност по отношение на влиянието на гражданското общество в различни области идва да покаже, че дори и да има институционализирана и развита структура от организации (НПО), само фактът, че те просто съществуват, не е достатъчен, за да бъдат активни и разпознавани като легитимни и влиятелни представители на третия сектор.