

РЕФОРУМ. АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ВЗГЛЯД: У ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОППОЗИЦИИ ОСОБОЕ ОТНОШЕНИЕ К РЕФОРМАМ В БЕЛАРУСИ

Елена Артёменко

Резюме

В странах Восточной и Центральной Европы третий сектор играл важную роль в процессах трансформации: как агрегатор общественных интересов и их лоббист, как источник экспертизы и партнер по продвижению идеи реформирования. В Беларуси третий сектор из-за ограничений со стороны государства и зависимости от внешней помощи продолжительное время находится в достаточно уязвимой позиции и имеет ограниченное влияние на ситуацию в стране.

В условиях, когда диалог с Западом у белорусских властей выстраивается без необходимости привлекать посредников в лице представителей гражданского общества или политической оппозиции, третий сектор рискует выпасть из процесса трансформации белорусских институтов.

Исследование отношения гражданского общества и политической оппозиции к реформам в стране позволяет оценить их потенциальную роль в реформировании и возможность включиться в процесс трансформации, если такая возможность представится. В рамках проекта «РЕФОРУМ» BISS провел исследование мнений представителей общественных организаций и политической оппозиции¹, предметом которого стало отношение гражданского общества к реформам в Беларуси. Оно позволяет оценить изменение отношения к реформам в течение 2014-2015 гг., а также сравнить результаты с опросом среди представителей других групп: населения в целом², чиновников и предпринимателей³.

Основные выводы исследования

- Представители гражданского общества в своем отношении к реформам отличаются от других групп (население в целом, чиновники и представители бизнеса). Они в значительно большей степени заинтересованы в проведении реформ и единодушны в том, что реформы должны быть либеральными. Население, чиновники и представители бизнеса солидарны том, что в первую очередь реформировать необходимо экономику (эта тенденция усиливается в 2015 г.), при этом

¹ Опрос BISS, декабрь 2015 г. Размер выборки – 88 общественных организаций (охрана природы, благотворительность, культура и просвещение, правозащитные организации, профсоюзы и сетевые организации) и политических партий в Минске и регионах.

² Опрос BISS (полевые работы – Центр социологических и политических исследований БГУ), октябрь 2015 г. Размер выборки – 50 сотрудников государственных органов, 50 представителей бизнеса.

³ Национальный опрос BISS «Отношение общества к проведению реформ» (полевые работы – Сатио), 1350 респондентов, март 2014 г.

представители гражданского общества и политической оппозиции на первое место среди всех сфер ставят реформу политической системы.

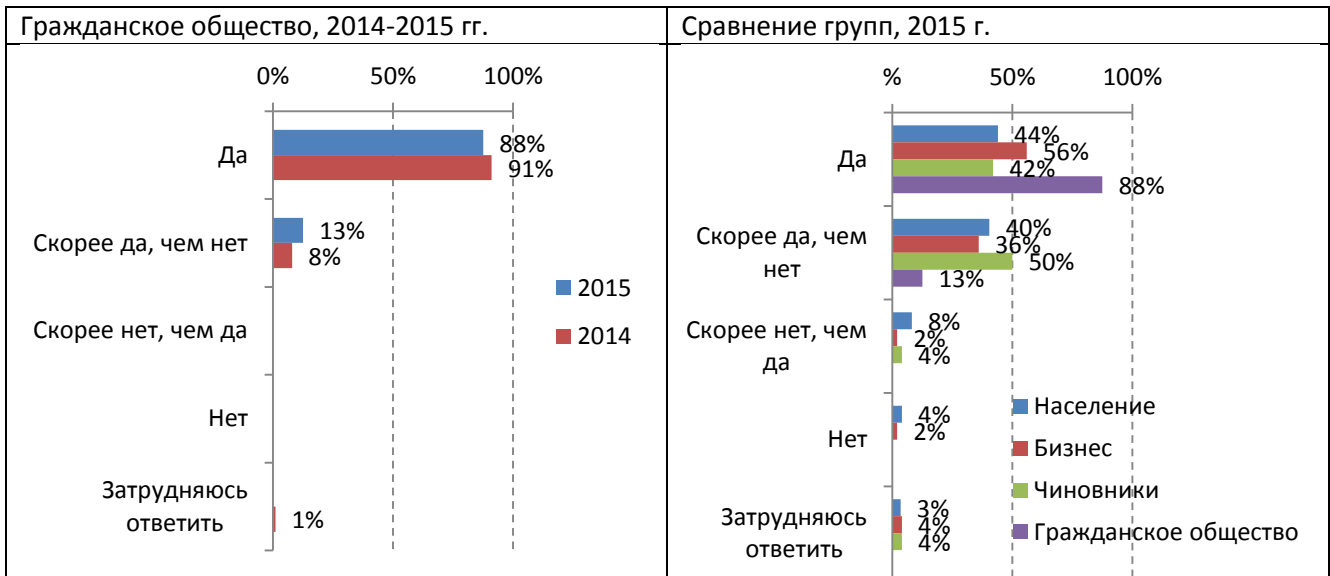
- Под воздействием сложившейся экономической ситуации лидерство реформы политической системы становится менее выраженным. В 2014 г. 59% организаций ставили реформу политической системы на 1-е место по важности. В 2015 г. их доля составила 29%.
- Представители политической оппозиции более единодушны в отношении направления и приоритетов реформ, чем гражданское общество в целом. 100% опрошенных представителей политических партий уверены, что реформы необходимы, все они говорят о том, что они должны быть направлены на снижение государственного контроля. Когда речь идет об их собственных интересах, все политические партии в качестве основного приоритета выбирают реформу политической системы (в интересах страны в целом реформу политической системы ставят на первое место 67% опрошенных представителей политических партий).
- Потенциал гражданского общества и политической оппозиции как популяризаторов идеи реформирования ограничен тем, что интересы третьего сектора и населения в целом сильно различаются: социальному обеспечению и здравоохранению, которые население видит в качестве главных приоритетов, НГО почти не уделяют внимания.
- Международные эксперты и организации в глазах гражданского общества сохранили лидирующую позицию в качестве тех, кто может разрабатывать реформы. В возможностях внутренних ресурсов (независимых экспертов и исследовательских центров, профессиональных союзов и ассоциаций, политической оппозиции) третий сектор несколько разочаровался.
- Представители НГО и политической оппозиции выше, чем чиновники, оценивают готовность гражданского общества принять участие в процессе реформирования страны. Однако в их рядах нет единодушия на этот счет. При этом они более скептически, чем чиновники, оценивают эффективность взаимодействия госорганов и третьего сектора. А различие в оценках эффективности взаимодействия может быть барьером для дальнейшего налаживания такого взаимодействия.
- Исходя из ответов респондентов, зависимость гражданского общества от иностранного финансирования не является критически высокой, но все же многие организации ее ощущают. Также актуальна проблема снижения государственного контроля над получением и оформлением иностранной помощи.
- Представители НГО видят потенциал в получении поддержки от белорусских предприятий и граждан, однако только в случае предоставления каких-либо преференций за благотворительность. Тем не менее они готовы конкурировать за такую поддержку с другими организациями.

Общее отношение к реформам

Общее отношение к реформам представителей гражданского общества и политической оппозиции, несмотря на ухудшение экономической ситуации, за 2015 г. изменилось незначительно. Однако можно зафиксировать некоторые изменения в приоритетах реформ.

Представители общественных организаций и политических партий острее других осознают необходимость проведения реформ в Беларуси. Доля тех, кто считает, что реформы точно необходимы, в 2014 г. составила 91%, и в 2015 г. практически не изменилась (88%). Этот показатель даже выше, чем у представителей бизнеса, среди которых точно уверены в необходимости реформ 56%.

На Ваш взгляд, нужны ли в Беларуси реформы?

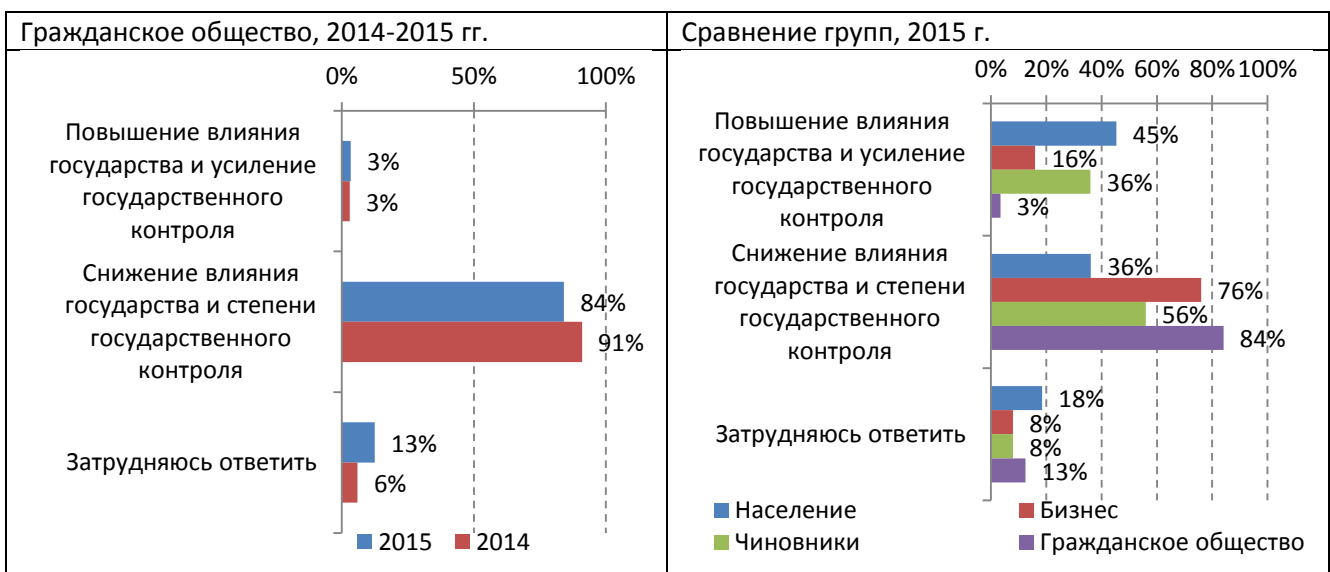


При этом в необходимости проведения реформ уверены все опрошенные представители политических партий, а среди представителей общественных организаций доля тех, кто абсолютно уверен в необходимости реформ, – 86%.

По результатам исследования в 2014 г., большинство представителей третьего сектора высказывались за снижение влияния государства и степени государственного контроля. Это характерно и для 2015 г. Гражданское общество и политическая оппозиция, кроме того, остаются самой либеральной группой. Только 76% представителей бизнеса выступают за снижение влияния государства, тогда как среди организаций третьего сектора таких 84% (82% опрошенных представителей общественных организаций и 100% политических партий).

Однако на фоне сложной экономической ситуации среди них все же растет доля тех, кто сомневается, в каком именно направлении реформы должны проводиться: количество тех, кто затруднился ответить на вопрос, увеличилось с 6% до 13%.

Реформы в различных сферах жизни страны, на Ваш взгляд, должны быть преимущественно направлены на...

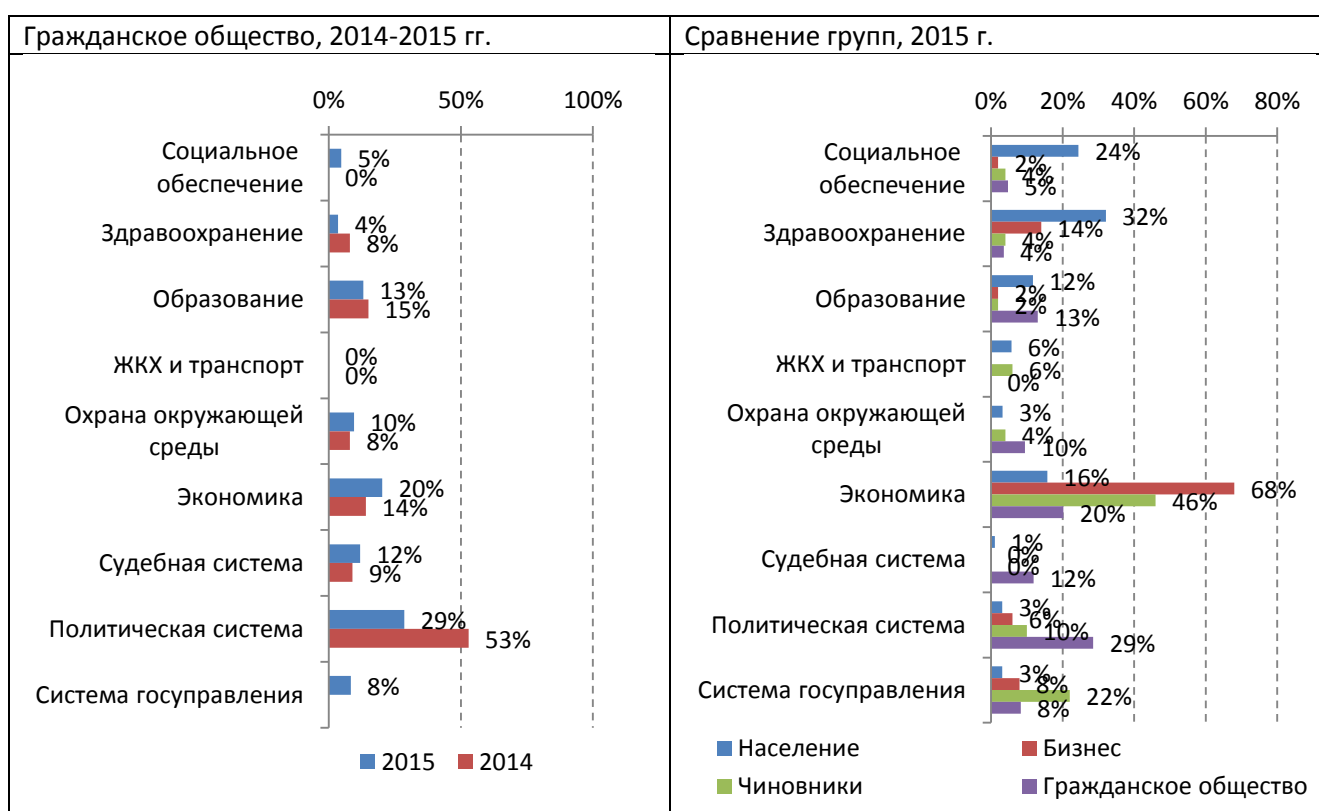


Под воздействием проблем в экономике, с которыми белорусы столкнулись в 2014-2015 гг., у третьего сектора несколько сместились приоритеты относительно направлений реформирования. Реформа политической системы по-прежнему занимает первое место среди реформ в других сферах общественной жизни, однако этот отрыв значительно сокращается.

В 2014 г. 59% представителей организаций ставили реформу политической системы на 1-е место по важности. В 2015 г. их доля сократилась до 29% (среди представителей общественных организаций показатель составляет 20%, среди представителей политических партий – 100%). Отчасти это объясняется некоторыми изменениями в методологии опроса. В 2014 г. среди сфер для реформирования не предлагалась реформа системы госуправления, в 2015 г. 8% представителей третьего сектора ставят ее на 1-е место. Это позволяет предположить, что часть тех, кто предпочитал реформу политической системы, понимали под ней изменения в сфере госуправления.

Вторым важным фактором снижения приоритетности реформ именно политической системы стал экономический кризис. Доля тех представителей гражданского общества, кто ставит на 1-е место реформу экономики, за год возросла с 14% до 20%. Несмотря на это, уровень приоритетности реформы экономики у представителей гражданского общества остается очень низким, по сравнению с представителями бизнеса и чиновниками (68% и 46%, соответственно).

Проранжируйте следующие сферы общественной жизни (расставьте по местам от 1 до 9) так, чтобы на 1-м месте была та, в которой для интересов и благополучия Вашего и Вашей семьи реформы необходимы больше всего, на 9-м – та, которая меньше всего нуждается в реформировании (доля тех, кто поставил сферу на 1-е место)



Важно отметить, что интересы представителей гражданского общества в значительной степени расходятся с интересами населения, что снижает потенциал третьего сектора для продвижения идеи реформирования среди населения. На фоне важности реформирования политической и судебной

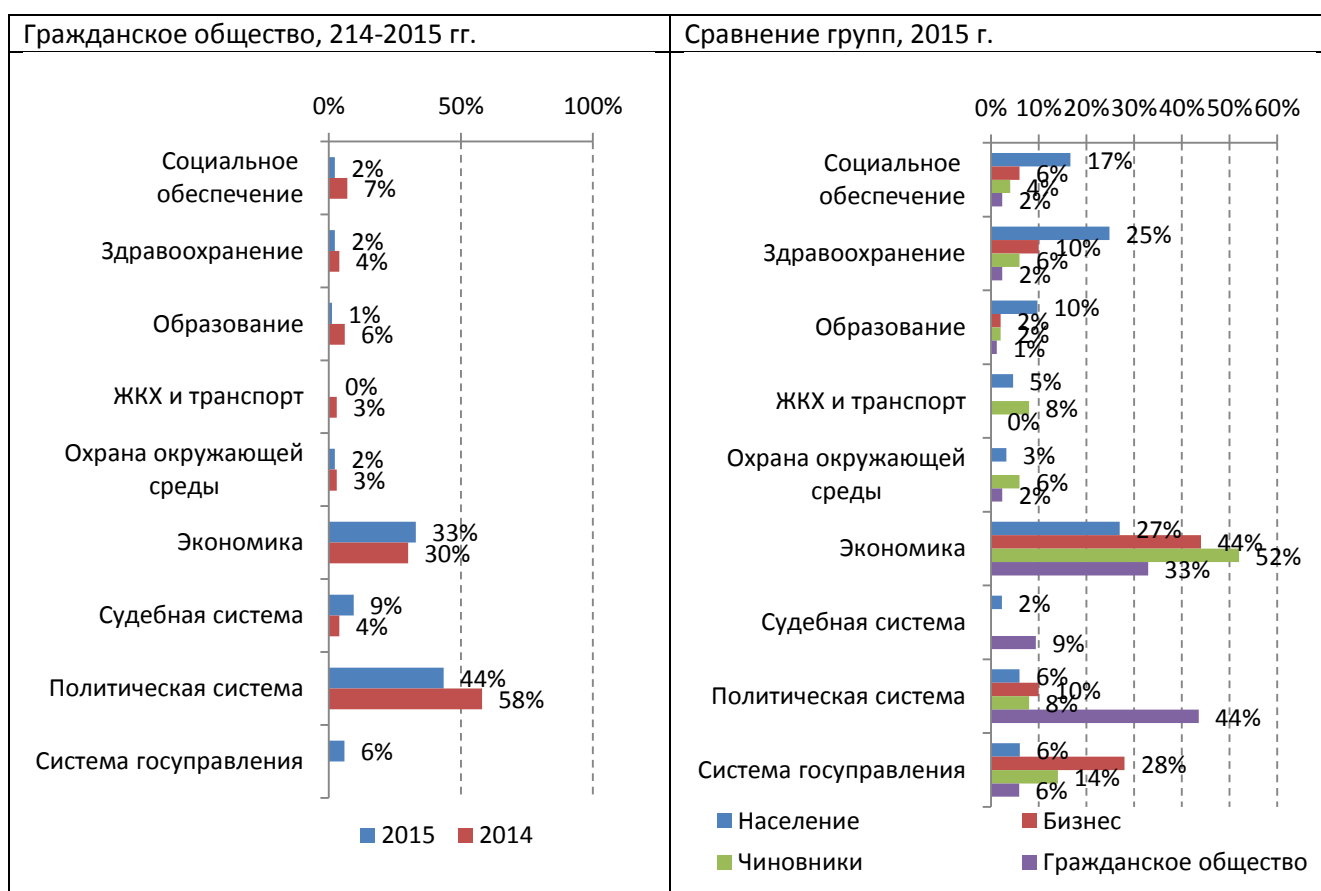
системы в представлении гражданского общества, социальному обеспечению и здравоохранению (ключевые приоритеты реформ для населения) представители ГО почти не уделяют внимания.

В случае оценки интересов страны в целом, приоритетность реформ в представлении третьего сектора более стабильна. В то же самое время, мнение представителей гражданского общества в большей степени соответствует ответам представителей бизнеса и чиновников. В интересах страны в целом приоритетность реформы экономики достигает 33%, практически не изменившись с 2014 г. (30%).

Однако доля тех представителей третьего сектора, которые на первое место ставят необходимость политической реформы для страны в целом, еще выше, чем доля тех, кто выбирает политическую реформу в своих собственных интересах. Приоритетность реформы политики в интересах страны снижается с 58% до 44% (среди представителей общественных организаций показатель составляет 41%, политических партий – 67%), что не так существенно, как снижение ее приоритетности в интересах самих организаций.

В случае интересов страны в целом, представители третьего сектора также нечувствительны к проблемам, в высшей степени актуальным для населения – реформе системы здравоохранения (отдает предпочтение 25% населения и только 2% представителей гражданского общества).

Проранжируйте следующие сферы общественной жизни (расставьте по местам от 1 до 9) так, чтобы на 1-м месте была та, в которой для страны в целом реформы необходимы больше всего, на 9-м – та, которая меньше всего нуждается в реформировании (доля тех, кто поставил сферу на 1-е место)



Таким образом, сравнение данных по общему отношению представителей гражданского общества и политической оппозиции к проведению реформ в 2014 г. и 2015 г. показывает, что третий сектор остается в высшей степени заинтересованным в реформировании. Экономический кризис в 2015 г. вызвал среди представителей третьего сектора рост неопределенности относительно направления реформ, однако абсолютное большинство высказывается за снижение влияния государства и степени государственного контроля. Основным приоритетом остается реформа политической системы, несколько возрастает приоритетность реформы в экономике.

Обращают на себя внимание различия в отношении к реформам у представителей гражданского общества и трех других групп, опрошенных в рамках исследования. Представители третьего сектора гораздо более единодушны при ответе на вопросы о необходимости реформ и направлении реформирования (доля выступающих за либерализацию значительно выше, чем среди других групп). В значительной степени отличаются приоритеты: если на первом месте для чиновников и бизнеса стоят реформы в экономике, то для представителей гражданского общества самой главной остается реформа политической системы. Также важно отметить значительные отличия в приоритетности направлений реформ у представителей третьего сектора и населения в целом: для населения основными направлениями остаются система здравоохранения и система соцобеспечения, однако практически никто из представителей гражданского общества не ставит их на первое место. Это снижает потенциал гражданского общества по продвижению среди населения идеи необходимости реформ.

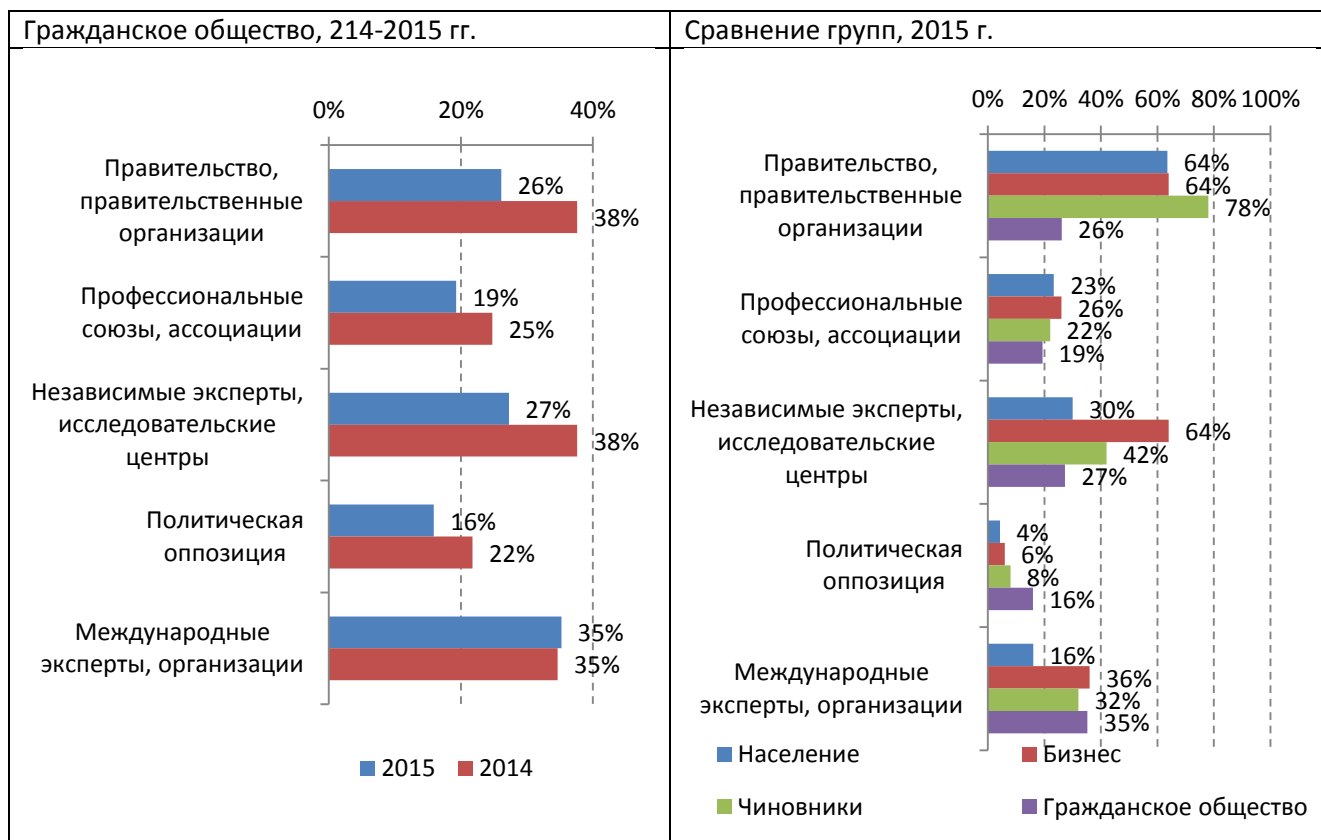
Разработка и проведение реформ

Важной составляющей отношения к реформам является видение того, кто должен их разрабатывать, кто может помочь в их проведении, а также как организации третьего сектора видят свою роль в процессе разработки и проведения реформ.

Если в 2014 г. ответственность за разработку реформ гражданское общество возлагало в первую очередь на правительство, независимых экспертов и исследовательские центры, то в 2015 г. снизилась доля тех, кто готов отдать разработку реформ в руки правительства и правительственных организаций (с 38% до 26%), независимых экспертов и исследовательских центров (с 38% до 27%), профессиональных союзов и ассоциаций (с 25% до 19%), а также политической оппозиции (с 22% до 16%). Международные эксперты и организации сохранили свое значение в глазах гражданского общества (35% опрошенных, как и в 2014 г., считают, что реформы должны разрабатывать они), опередив всех остальных.

По сравнению с другими группами, представители третьего сектора несколько чаще готовы доверить разработку реформ политической оппозиции, однако этот показатель остается очень низким (только 16%). Представители гражданского общества значительно реже других групп считают, что реформы должны разрабатываться правительством и правительственными организациями (26% против 64% у населения и представителей бизнеса и 78% у чиновников).

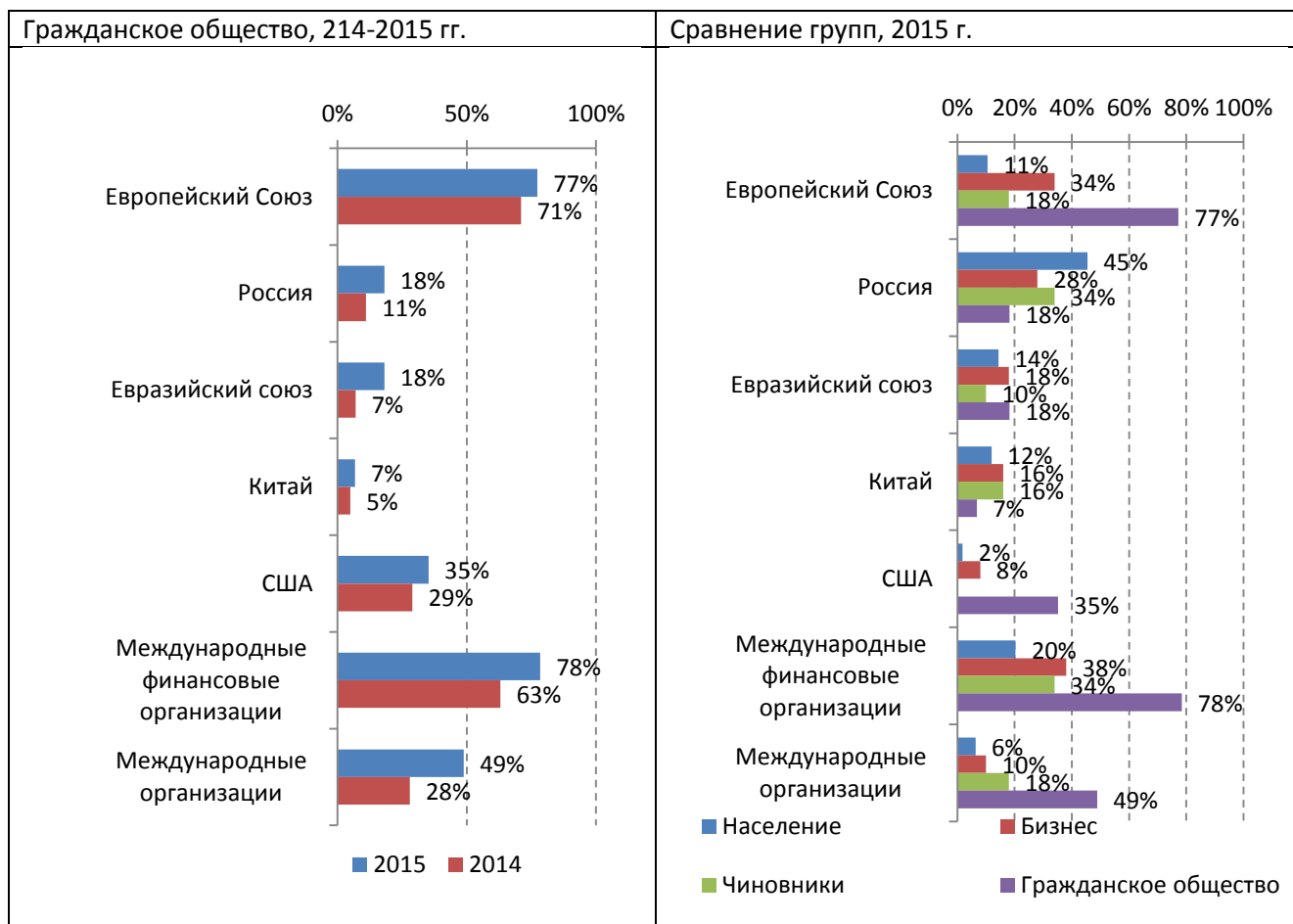
На ваш взгляд, кто должен разрабатывать реформы в Беларуси?



Видение того, кто может помочь в проведении реформ, в среде гражданского общества в целом не поменялось. Как и в 2014 г., организации третьего сектора полагаются в первую очередь на Европейский Союз и международные финансовые организации. Чаше, чем в 2014 г., гражданское общество ожидает помощи от международных организаций (49% в 2015 г. против 28% в 2014 г.), что созвучно некоторому разочарованию во внутренних субъектах как источнике реформ.

Мнение представителей гражданского общества относительно источников помощи в проведении реформ, как и в случае приоритетных сфер для реформирования, значительно отличается от других групп. Они чаще, чем остальные, рассчитывают на помощь Европейского союза и США. Несмотря на то, что международные финансовые организации рассматриваются как основной источник помощи и представителями бизнеса (38%), и чиновниками (34%), в среде гражданского общества их называют значительно чаще – 78%.

На ваш взгляд, кто может помочь Беларуси в проведении структурных реформ?



Вместе с тем, что роль политической оппозиции в разработке реформ представителям третьего сектора не кажется очень существенной, они не уверены, готовы ли сами неправительственные организации и политическая оппозиция принять участие в процессе реформирования страны: 49% отвечают, что «готовы» или «скорее готовы», 45% - что «не готовы» или «скорее не готовы». С другой стороны, представители госорганов еще ниже оценивают готовность третьего сектора участвовать в разработке и проведении реформ: 58% опрошенных отвечают «нет» или «скорее нет», только 34% - «да» или «скорее да».

Важным условием эффективности взаимодействия третьего сектора и госорганов является его адекватная оценка обеими сторонами. Сравнение оценки взаимодействия со стороны чиновников и со стороны гражданского общества говорит о том, что есть значительное расхождение во взглядах, что может выступать барьером для налаживания эффективного сотрудничества. Большинство чиновников (66%) на вопрос о взаимодействии государства и гражданского общества, отвечают, что они «взаимодействуют, однако недостаточно эффективно, механизмы требуют улучшения», а представители гражданского общества оценивают ситуацию более пессимистично. 47% опрошенных отвечают, что «взаимодействие есть, но оно малоэффективно и не приносит результатов», а 32% - что «гражданское общество и государство не взаимодействуют друг с другом».



Таким образом, мнение гражданского общества относительно субъектов разработки и проведения реформ отличается от мнения других групп. Гражданское общество в меньшей степени рассчитывает на роль правительства в разработке реформ. Можно сказать, что за год эта группа в значительной степени утратила веру в возможности внутренних субъектов (в том числе, политической оппозиции), и в качестве разработчиков реформ видит, в основном, международные организации. Гражданское общество чаще, чем другие группы, рассчитывает на помощь ЕС и международных финансовых организаций.

Представители НГО выше, чем чиновники, оценивают готовность гражданского общества принять участие в процессе реформирования страны, однако в их рядах нет единодушия на этот счет. При этом они значительно ниже, чем чиновники, оценивают эффективность взаимодействия госорганов и НГО. Разность оценок может быть барьером для дальнейшего налаживания такого взаимодействия.

Финансирование НГО

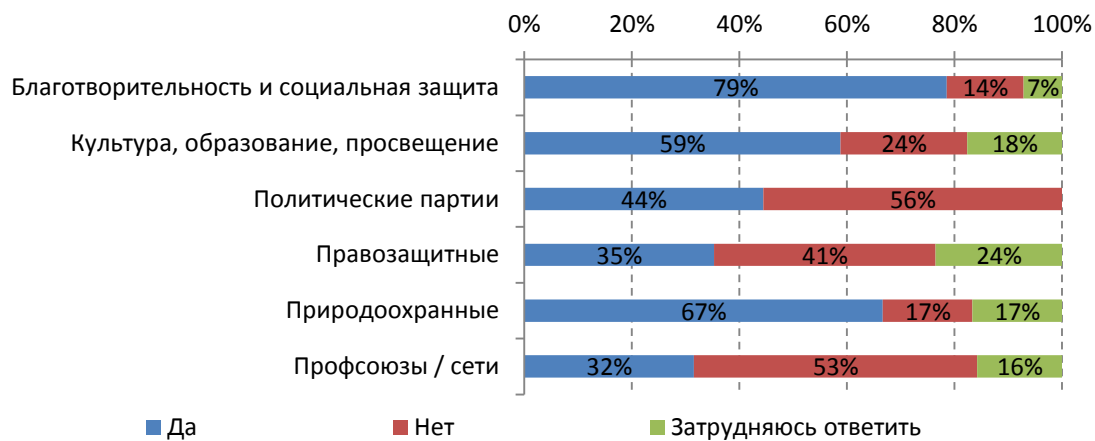
Одной из важных проблем третьего сектора в РБ является финансирование неправительственных организаций, его источники и регулирование. Для развития системы финансирования и поиска внутренних ресурсов для обеспечения деятельности НГО необходимо учитывать, в том числе, видение самих организаций третьего сектора. Для рассмотрения проблемы финансирования необходимо оценить, какими источниками организации пользуются на данный момент (и как это влияет на их

деятельность), а также как они оценивают потенциал разных источников поддержки и какие меры, по их мнению, необходимо внедрять для развития системы финансирования.

По результатам исследования 51% организаций получает зарубежное финансирование, 34% четко могут ответить, что зарубежного финансирования не получают. Это в значительной степени зависит от сферы деятельности. Так, чаще всего иностранной поддержкой пользуются благотворительные (79%) и природоохранные (69%) организации. Достаточно редко иностранной помощью пользуются профсоюзы / сетевые организации (традиционной формой финансирования профессиональных союзов и ассоциаций являются членские взносы, иностранной помощью пользуются 32%), правозащитные организации (35%) и политические партии (44%). Однако с учетом того, что иностранная помощь в адрес партий в Беларуси нелегальна, и респонденты могли цензурировать свои ответы, и 44% можно считать достаточно высоким показателем.



Получает ли Ваша организация финансирование из-за рубежа? По сферам деятельности организации

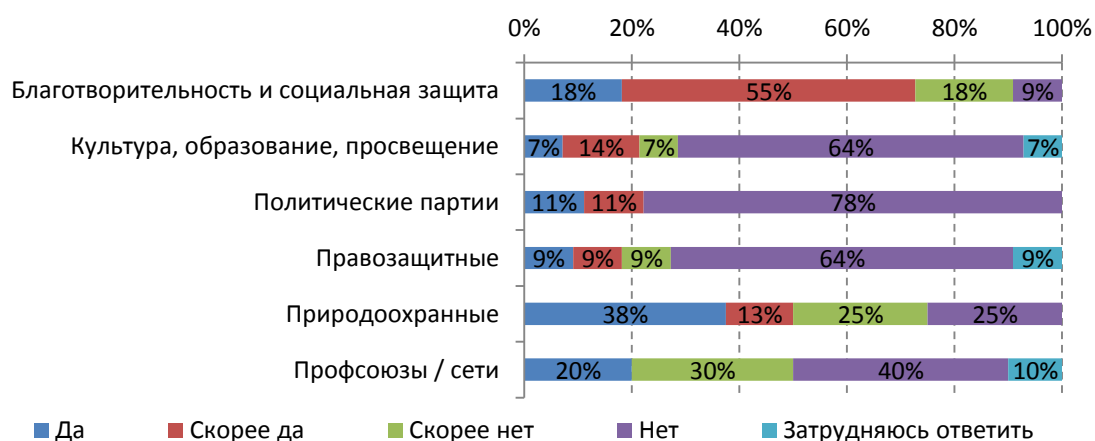


Представители 33% финансируемых из-за рубежа НГО говорят о наличии ключевого донора, 62% отмечают, что ключевого донора нет или скорее нет. При этом совершенно определенно о наличии ключевого донора говорят 38% представителей природоохранных организаций, 55% опрошенных представителей благотворительных организаций скорее согласны с этим – у организаций данного типа самые высокие показатели.

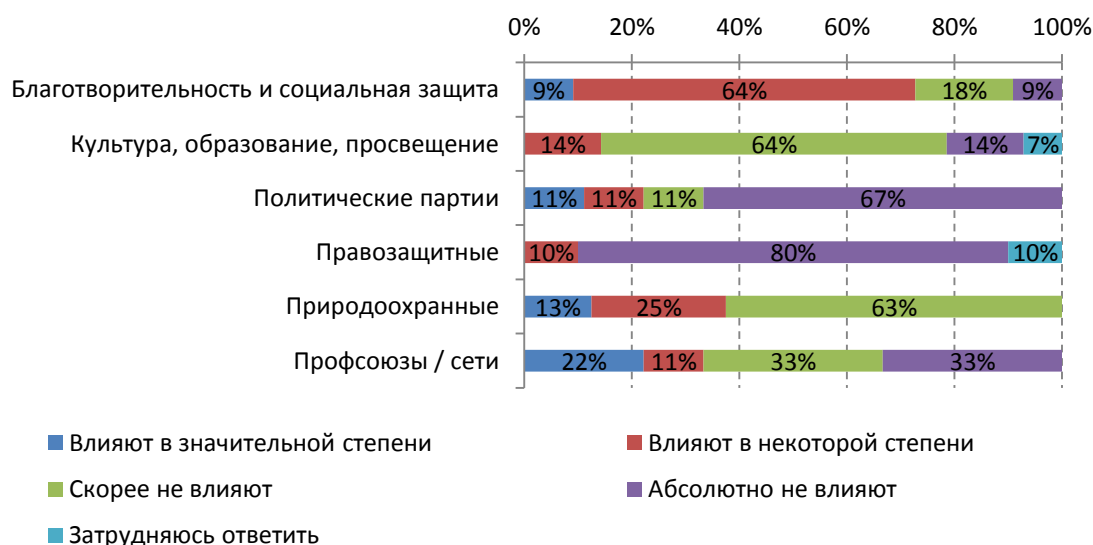
При этом представители третьего сектора не отмечают высокой степени влияния иностранных доноров на повестку своих организаций. 66% опрошенных говорят, что организации, оказывающие помощь из-за рубежа, скорее не влияют или абсолютно не влияют на деятельность и реализуемые проекты. В наибольшей степени влияние иностранных доноров ощущают благотворительные организации – их представители дают ответ «скорее да, чем нет» в 64% случаев.

Таким образом, около 1/6 белорусских НГО (33% тех, кто получает иностранное финансирование, в первую очередь, природоохранные и благотворительные организации) имеют ключевого иностранного донора, что ставит их в значительно более зависимое положение, чем если бы источники финансирования были диверсифицированы. Примерно такова же доля тех, кто говорит, что доноры влияют на повестку (31% от тех, кто получает иностранное финансирование).

Можно ли сказать, что у Вашей организации есть один ключевой иностранный донор, который финансирую большую часть проектов, организационных затрат? По сферам деятельности организации



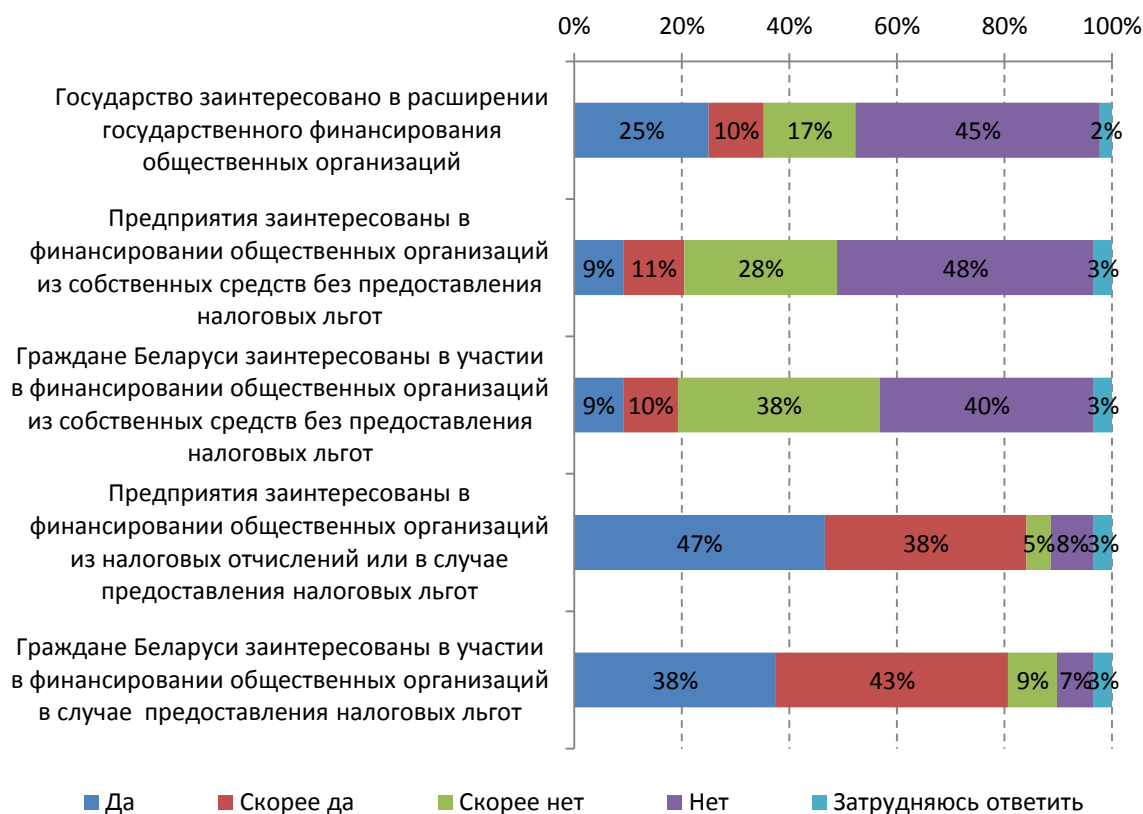
Оцените, насколько иностранные доноры влияют на деятельность Вашей организации, повестку дня, реализуемые проекты? По сферам деятельности организации



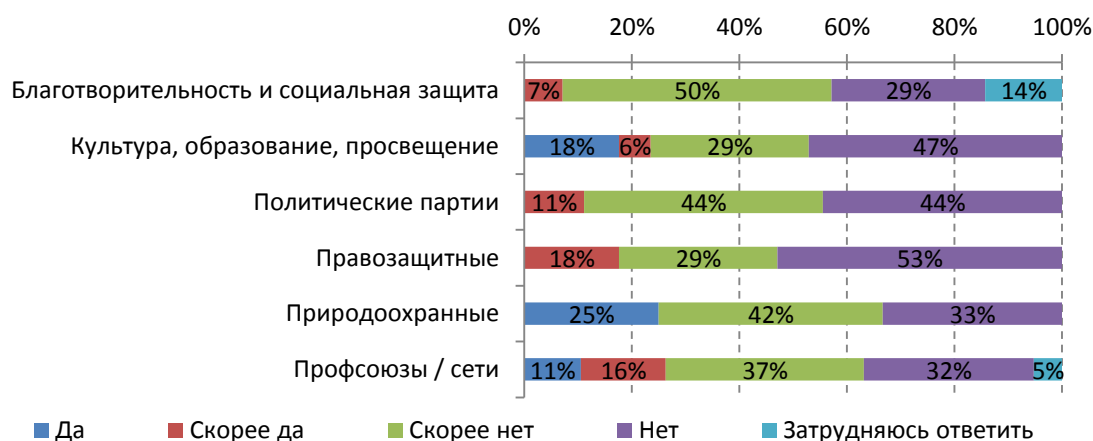
Представители третьего сектора достаточно сдержанно оценивают заинтересованность внутренних субъектов в финансировании НГО, если им не предоставляются какие-либо преференции за благотворительность. Так, только 9% опрошенных представителей организаций считают, что предприятия готовы финансировать НГО из собственных средств без предоставления налоговых льгот (11% говорит, что скорее готовы). В случае населения, также только 9% организаций верят, что граждане готовы предоставлять помощь безвозмездно (10% считают, что граждане скорее готовы, чем нет). У организаций разных направлений деятельности опыт получения помощи от граждан различается. В связи с этим они по-разному оценивают эту готовность. Оптимистичнее всего на возможность получения безвозмездной помощи от граждан смотрят культурные, образовательные инициативы (24% опрошенных отмечают, что граждане готовы или скорее готовы оказывать помощь), природоохранные организации (25% опрошенных говорят о том, что граждане готовы оказывать помощь) и профсоюзы / сети (т.к. традиционно организации используют взносы как основной источник финансирования). Если предположить, что организации основываются на своем опыте, можно сделать косвенный вывод о тех направлениях деятельности НГО, к которым граждане лояльны в большей степени: это культура и просвещение, охрана природы и совместная защита собственных (прежде всего, профессиональных) интересов.

При этом довольно оптимистично оценивается перспектива получения поддержки от предприятий и граждан, если им будут за это предоставляться налоговые льготы. Так, о заинтересованности в финансировании со стороны предприятий говорят 47% опрошенных представителей НГО (и еще 38% предполагают, что предприятия будут скорее заинтересованы участвовать в финансировании). 38% опрошенных утверждают, что простые граждане будут заинтересованы в финансировании НГО (43% предполагают, что граждане будут скорее заинтересованы). Если предположить, что ответы респондентов основываются на опыте взаимодействия с гражданами и предприятиями, направление обеспечения льготами тех, кто участвует в финансировании НГО, выглядит очень перспективным. Его развитие может помочь диверсифицировать поддержку третьего сектора, снизить зависимость его повестки от ключевых источников финансирования и обеспечить большее вовлечение и гражданское участие в обществе.

Согласны ли вы со следующими утверждениями об источниках финансирования НГО?



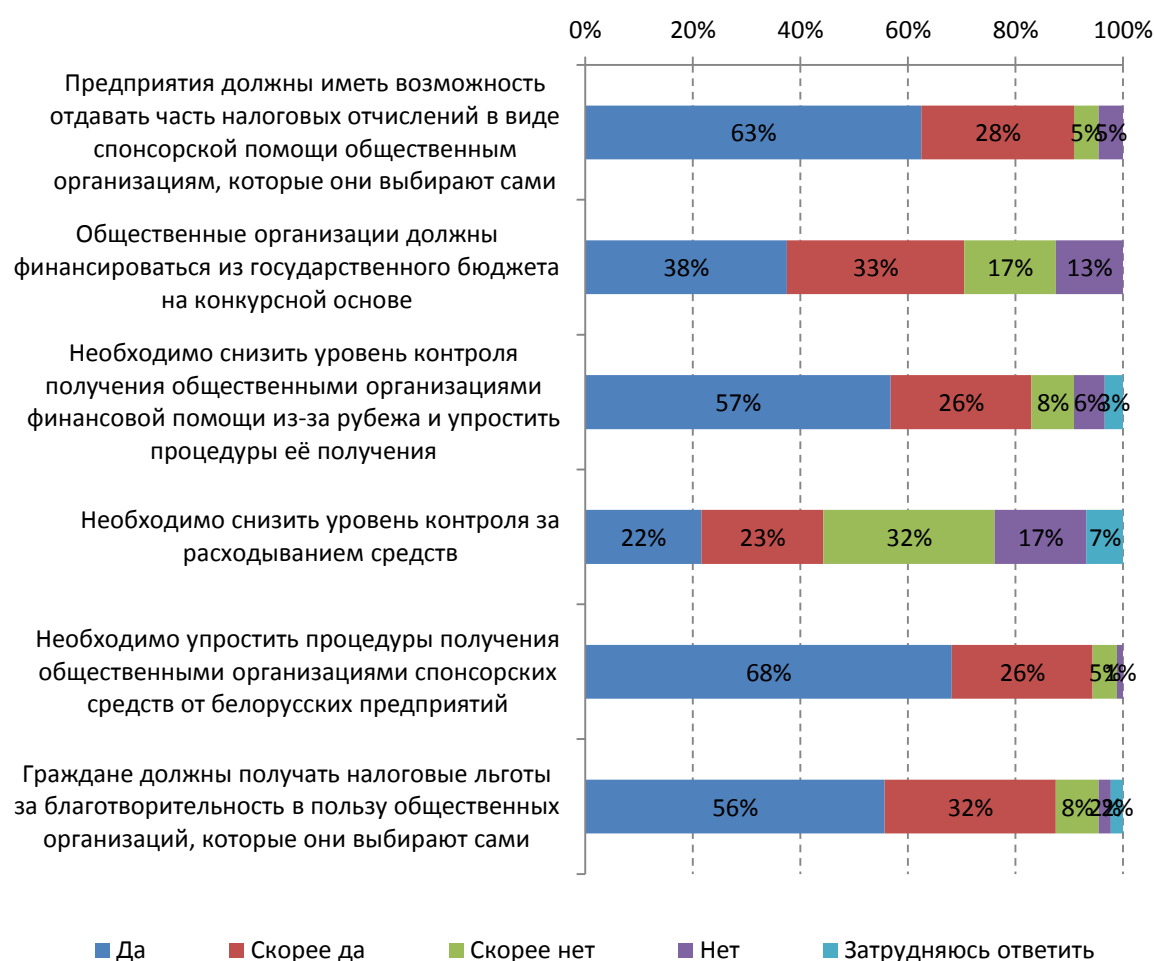
Согласны ли вы с утверждением «Граждане Беларуси заинтересованы в участии в финансировании общественных организаций из собственных средств без предоставления налоговых льгот»? По сферам деятельности организации



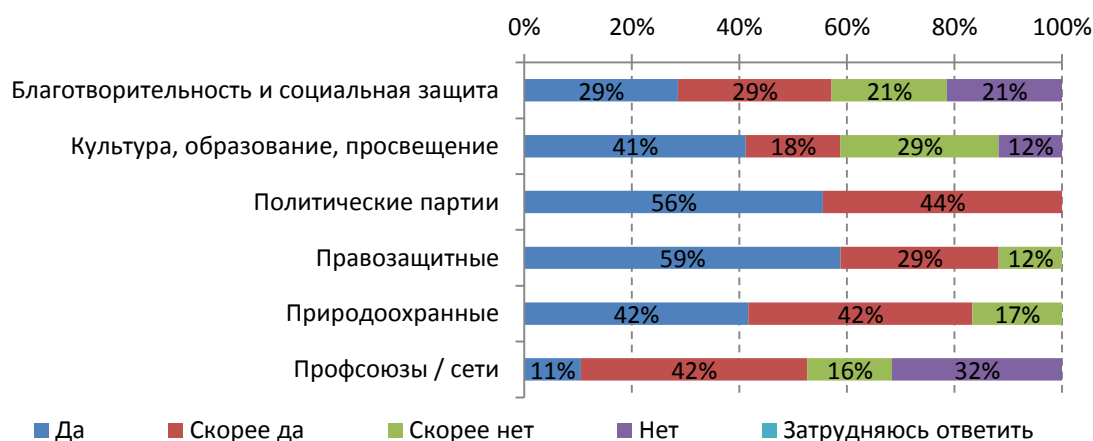
Вывод о перспективности предоставления льгот внутренним субъектам, участвующим в благотворительности, отражается и в том, как третьему сектору видится регулирование финансирования НГО. 68% опрошенных представителей общественных организаций считают необходимым упростить процедуры получения спонсорских средств от белорусских предприятий (еще 26% скорее согласны с этим).

Кроме этого, организации чувствуют в себе и потенциал конкурировать за эти средства. 63% опрошенных считает, что предприятия должны иметь возможность отдавать часть налоговых отчислений тем общественным организациям, которые выбирают сами (еще 28% отвечают, что скорее согласны с этим подходом). 56% опрошенных утверждает, что и граждане должны получать налоговые льготы за поддержку организаций, которые выбирают сами (кроме того, 32% скорее согласны с этим). Реже представители НГО говорят о том, что государство должно финансировать третий сектор на конкурсной основе (38% согласны с данной мерой, 33% - скорее согласны). Однако это в значительной степени зависит от направления деятельности организации. Так, представители политических партий и правозащитных организаций чаще других считают необходимым государственное финансирование (56% и 59%, соответственно).

Согласны ли вы со следующими утверждениями о регулировании финансирования НГО?

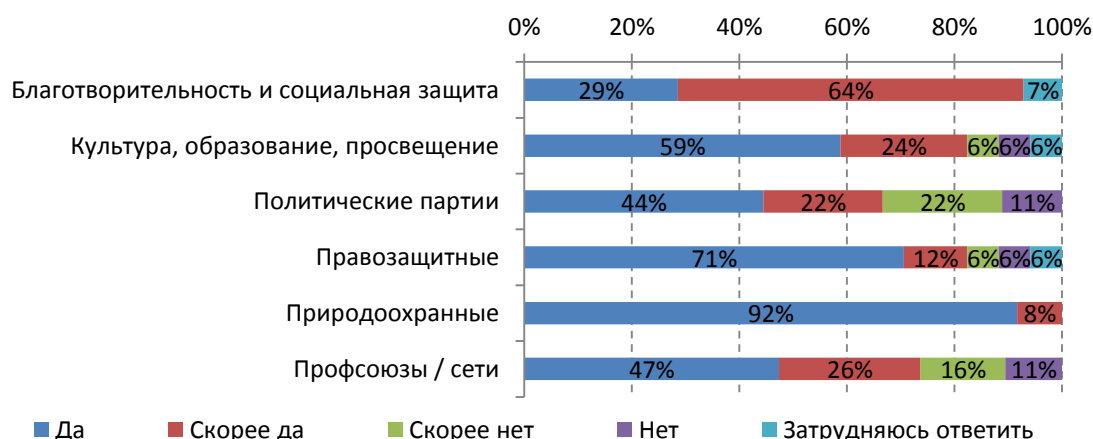


Согласны ли вы с утверждением «Общественные организации должны финансироваться из государственного бюджета на конкурсной основе»? По сферам деятельности организации

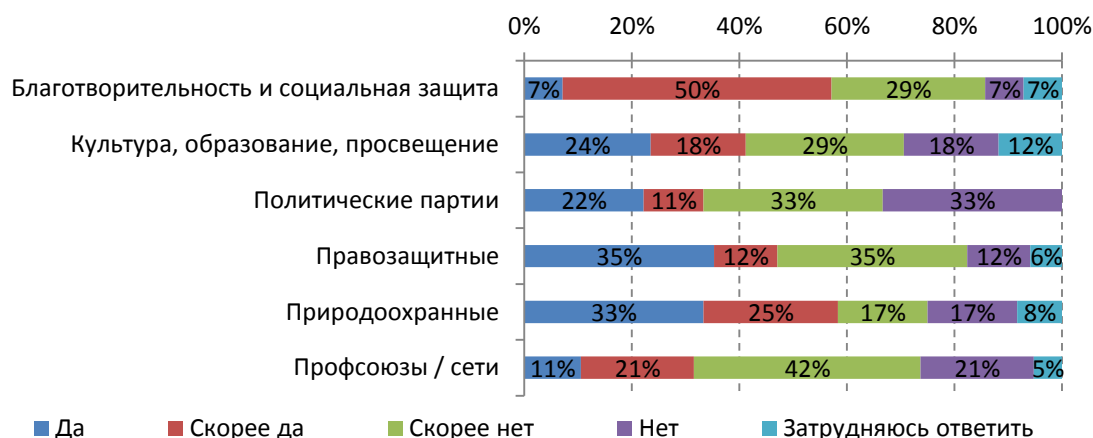


Отдельно стоит сказать о мерах в отношении иностранной помощи, необходимых с точки зрения третьего сектора. Большинство опрошенных представителей НГО (57% абсолютно, 26% - в некоторой степени) уверены, что необходимо снизить уровень контроля и упростить процедуру получения иностранной финансовой помощи. Наиболее актуально это для природоохранных (92%), правозащитных (71%) и просветительских организаций (59%). При этом заинтересованность в том, чтобы был снижен контроль за расходованием средств, значительно ниже. Только 22% опрошенных точно уверены в необходимости снижения контроля за расходованием, 23% - скорее уверены в этом. Прежде всего это касается также же природоохранных и правозащитных организаций.

Согласны ли вы с утверждением «Необходимо снизить уровень контроля получения общественными организациями финансовой помощи из-за рубежа и упростить процедуры ее получения»? По сферам деятельности организации



Согласны ли вы с утверждением «Необходимо снизить уровень контроля получения общественными организациями финансовой помощи из-за рубежа и упростить процедуры ее получения»? По сферам деятельности организации



Таким образом, зависимость гражданского общества от иностранного финансирования не является критически высокой, но все же чувствительна для многих организаций. У трети организаций, получающих иностранную помощь (таких больше половины), есть один ключевой донор. Треть организаций, получающих финансирование из-за рубежа, в определенной степени зависят от спонсоров в своей деятельности. Для третьего сектора в Беларуси актуальна проблема снижения государственного контроля над получением и оформлением иностранной помощи. Однако проблема контроля за расходованием этих средств значительно менее актуальна.

Организации видят потенциал в получении поддержки от белорусских предприятий и граждан, однако только в случае предоставления им каких-либо преференций за благотворительность. Тем не менее они считают необходимым развитие системы внутренней финансовой поддержки третьего сектора, и даже готовы к тому, чтобы выбор получателя осуществлялся самими предприятиями или гражданами, т.е. чувствуют свою деятельность конкурентоспособной.