ФИНАЛЕН ДОКЛАД ОТ ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ ПО ДЕЙНОСТ 3

НА ПРОЕКТ: №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022Г. „ЗА“ ОТКРИТО И ПРОЗРАЧНО ПАРТНЬОРСКО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТ ШУМЕН“, СЪФИНАНСИРАН ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СОЦИАЛЕН ФОНД, ЧРЕЗ ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ“

I. Въведение

1. Цел на наблюдението

Гражданското наблюдение е по повод реализацията на Дейност 3 на проекта с цел анализ на ефективността и приложимостта на две идентифицирани мерки за предотвратяване на корупционните практики, конфликта на интереси и лошото административно обслужване на територията на 10 (десет) общини и 1 (една) областна администрация в Шумен. Обект на наблюдението са:

- **Мярка №1 „Текущ електронен обмен между общините в област Шумен на процедури, процеси и резултати, свързани с проектните теми. Приобщаване към електронна платформа, разработена от Сдружение „Искам да знам“** и

- **Мярка №5 „Създаване на процедури за обществени обсъждания (консултации) по конкретни теми, инициирани от граждани“.**

Двете мерки са избрани от общо 6 (шест), предложени в хода на съвместни консултации между експерти, администрация и граждани - за пилотно прилагане от общините и областната администрация. Основен мотив за техния избор е, че тези две мерки са най-интересни и тяхното прилагане е с най-голямо значение за ограничаване на корупцията, конфликта на интереси и лошото административно обслужване в местните администрации.

2. Задачи

Първата задача е да се създаде адекватен инструментариум, чрез който да бъде измерена приложимостта на двете мерки спрямо общините и областната администрация, които са избрали да ги прилагат.

Втората задача е да се създаде организация на работа, която да позволи на двама анкетьори да осъществят комуникация с общините, областната администрация и гражданите с цел събиране на обективна информация за прилагането на мерките.

Третата задача е да се анализира процеса - от една страна като събиране на количествени данни, а от друга страна като изследване на качеството на прилагане на мерките.

Четвъртата задача е чрез доклада общините, областната администрация и гражданите да получат обратна информация за ползите и трудностите при прилагането на мерките, както и препоръки с цел по-ефективно развитие на последващите процеси.

3. Организация

За реализация на целите и задачите е създаден и осъществен план на работа, който включва:

- Информиране на Общините и областната администрация за всичките 6 (шест) мерки, обсъдени между експерти, администрация и граждани, както и даване на възможност за избор на една от предложени 2 (две) мерки - за пилотно прилагане и гражданско наблюдение;
- Поемане на ангажимент от страна на 11 (единадесет) администрации да приложат една от мерките в рамките на определен срок;
- Разработване на 2 (два) вида въпросници за обективно и подробно наблюдение спрямо пилотирането на мерките, като Въпросник №1 подпомага наблюдението спрямо общинските и областната администрации, а Въпросник №2 наблюдава отношението и активността на бенефициентите на мерките, т.е. бизнеса, гражданите и НПО;
- Двама анкетьори осъществяват наблюдение на процеса и отчитат резултатите от прилагането на двете мерки, чрез пряка комуникация и анализ на публична документация на общини и областна администрация;
- Събират се количествени данни чрез попълване на двата вида въпросници и се представят 2 (два) бр. доклади от двамата анкетьори спрямо прилагането на двете мерки;
- Изготвя се 1 (един) бр. аналитичен доклад и се предоставя за информация към общинските и областната администрации в хода на информационна онлайн кампания.

Проектът „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

II. Резултати:

1. По мярка №1:

1.1. Обобщение на събраната информация по всеки от въпросите в структурата на картата за наблюдение по мярка №1.

Въпросите за гражданското наблюдение са насочени към проучване на степента на интерес на общинските администрации към обмена на опит за съдебни казуси, свързани с нарушени човешки и граждански права и с механизмите на „добро управление“, чрез електронното споделяне и обсъждане на информацията. Видно от отговорите, общините в област Шумен проявяват значим интерес, като по-голямата част от тях още с първата покана за включване в електронна платформа, където да споделят опита си, откликват позитивно. Включват се 7 от 11 общински администрации. На следващо място, обект на изследване е степента на ангажираност на служителите в администрацията с възможността, която получават. В краткия период, който имат, в рамките на провежданото наблюдение, 4 (четирима) общински служители са направили свои профили в системата за споделяне и обсъждане на информация. Активността на участниците във форума е следващият елемент, който е подложен на изследване. Той показва подготовка за започване на обсъждане във форума по един от предвидените начини – чрез създаване на специфична тема. Другият възможен подход – чрез публикуване на документ за обсъждане не е използван.

1.2.Анализ на обобщената информация по мярка №1

От събраната информация в процеса на гражданско наблюдение по мярка №1, която включва текущ обмен и дискусии между общинските администрации в област Шумен на процедури, процеси и резултати, свързани с механизмите на „добро управление“ и съдебната практика, могат да бъдат направени определени аналитични изводи. Видно е, че от страна на ръководството на структурите (шест общински и една областна администрации) е проявен интерес и още при първоначалната покана за започване на такъв обмен, те са заявили желание за включване в дискусии. Това показва, че на ниво „визия“, посланието за предимствата и възможните позитивни промени за подобряване на административното обслужване и редуциране на управленските рискове, е достигнало успешно до

Проектът „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

адресатите. От друга страна е налице сравнително нисък брой - само четирима са представителите на администрацията, участващи в платформата, разработена от СНЦ „Демократично Сдружение Искам да Знам“. Това може да се отдаде, както на сравнително краткия период за създаване на дискусионната среда, въпреки че електронната платформа е отдавна създадена и вече доказала се, така и на малкото време за разясняване на възможностите, които тази дискусионна среда предоставя на отделните служители и на администрациите в частност. Те биха могли да обсъждат, и възникнали, и решени казуси в една община, но и да мултиплицират натрупания опит, така че да предлагат решения по нововъзникнали въпроси и да ги решават с общи усилия. Очертава се необходимост от запознаване на администрациите с пълните възможности на електронния обмен и предимствата, които той предлага.

Наличието на теми за обсъждане показва, че интересът към общуване в рамките на платформата се заражда.

Добра практика в подобни нововъзникващи виртуални общности е активното модериране, което да привлече и развие общността в началния й етап.

2. По мярка №5:

2.1. Обобщение на събраната информация по всеки от въпросите в структурата на картата за наблюдение по мярка 5

- **Въпросник за гражданско наблюдение на общинската администрация**

Въпросникът е приложен спрямо две от общините в област Шумен – Велики Преслав и Смядово, които са избрали да прилагат пилотно мярката, свързана с организиране на обществени обсъждания и консултации.

По отношение на предварителната част на въпросника (4 въпроса), става ясно че активността за обсъждането в община Велики Преслав идва от страна на самата Община, като поканата е качена на интернет - страницата на Общината. Става ясно, че гражданите не са входирали подобно искане, както и че няма публикуван протокол за официално решение за провеждане на публичното обсъждане.

По отношение на Община Смядово, наблюдателят констатира абсолютно същия процес на ниво предварителна подготовка, т.е. Общината единствено качва обявление за стартиране на процеса на публично обсъждане, без да е налице алтернативно искане от

Проектът „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

страна на граждани, както и че липсва публикуван официален документ, с който е взето решението за провеждане на подобно обсъждане.

По отношение на подготвителната част, наблюдавана през 3 (три) направления (групи въпроси), е налице разлика в действията на администрацията във Велики Преслав и тази в Смядово. Става ясно, че в документацията на Велики Преслав е наличен документ, който описва заинтересованите страни и техните представители, обхвата, целите и очакванията, свързани с обществената консултация. В Община Смядово такъв документ липсва, което е значителен пропуск, тъй като това пречи да се идентифицират основните участници и задачите на това обсъждане. Друг значителен пропуск, който се наблюдава и при двете общински администрации е конкретно свързан с описание на методите, времевата рамка, ресурсите, както и вариант на протокол за регистриране на процеса на обсъждане.

По отношение на същинската част, наблюдавана през четири конкретни параметъра става ясно, че двете общини не са предприели никакви действия за осъществяване на обществените обсъждания в периода, в който е осъществено гражданското наблюдение. Това допускане е свързано с даване на отрицателни отговори на въпросите за наличие на официална обява в местните медии с дата и място за провеждане на общественото обсъждане, липсата на протокол за провеждане на самото обсъждане, липсата на медийно отразяване на събитието, както и липсата на официален документ с резултати от провеждане на обсъждането. В този смисъл са естествени и отрицателните резултати при двете Общини, получени при наблюдението на двата параметъра от заключителната част на въпросника, а именно - липсата на официални документи, информиращи за конкретни резултати, бъдещи мерки и реакции спрямо официалните институции, свързани с решаването на проблема.

- **Въпросник за наблюдение на активността и отношението на потребителите – от бизнеса, НПО и гражданите.**

По отношение активността и отношението на бизнеса спрямо процеса на обществени обсъждания, става ясно, че за малка част от фирмите, основната информация за подобни дейности се получава от обяви в интернет - страниците на двете общини, докато останалите анкетирани дават отрицателен отговор относно узнаването за подобни намерения на общинските администрации. Като цяло фирмите дават положителен отговор на възможността да инициират сами обществени консултации и обсъждания.

Проектът „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Положителен е отговора и на въпроса за смисъла на обсъжданията и способността им, чрез тях да се решават значими обществени проблеми.

Относно гражданските (НПО) организации, се наблюдава също процес на слаба информираност за действията на общинската администрация и намеренията й да провежда обществени обсъждания. От отговорите става ясно, че НПО организациите научават по-скоро от самата администрация за предстоящите публични обсъждания, отколкото от интернет - страниците на Общините. От друга страна, те единодушно вярват, че чрез този инструмент може да се реши обществено значим проблем. Изненадващо, една макар и по-малка част от тях не смятат да подават заявление за иницииране на процес на обществена консултация.

Отделните граждани в общините проявяват най-голяма активност при даване на отговори на анкетьорите. Около 30 % от тях знаят за възможността за провеждане на обществени обсъждания на територията на техните общини. При изследване на начините за получаване на тази информация става ясно, че най-голяма част от гражданите са научили за обществените обсъждания в хода на провеждани предварителни дискусии и форуми, докато други са научили от самия анкетиращ. Т.е. тук прякото въвличане на гражданите в предшестващи дискусиите форми на информиране, се оказват най-ефективни способи за осведомяване.

Единодушно всички анкетирани потвърждават желанието си да играят активна роля при подаване на заявления към Общините за провеждане на обществени консултации, както и отново 100% от анкетираните смятат, че тази форма на поставяне и решаване на обществени проблеми е ефективен инструмент за тяхното решаване.

2.2.Анализ на обобщената информация по мярка № 5

Очевидно е, че нито общинските, нито областната администрации имат силен интерес към въвеждането на Мярка №5 - за подобряване качеството на управлението и прозрачността на администрацията, чрез провеждане на обществени обсъждания/консултации. Само две от 10 (десет) Общини в областта са избрали пилотно да я приложат. По повод на въвеждането й, и осъщественото гражданско наблюдение на този процес, става ясно, че инициативата и при двете Общини е на самата администрация, и то в рамките на формалните й правомощия, определени с действащата нормативна уредба. Поводът и при двете Общини е задължението по закон да се насрочи

Проектът „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

публично обсъждане на бюджета за следващата година, *без обаче да бъдат публикувани или предоставени за разглеждане създадените вътрешни документи и протоколи, съпътстващи това събитие.*

III. Качествен анализ на резултатите от приложените мерки (мярка №1 и мярка №5)

3. Как се промениха администрациите в област Шумен след прилагане на мерките за осигуряване на прозрачност, превенция на корупционните практики и злоупотребата със служебно положение?

Спрямо Марка №1:

Ранният етап на въвеждане на мярката не позволява широк анализ на промените във функционирането на администрациите. От друга страна признаването на Мярка №1 като необходима и полезна от страна на самите администрации, както и демонстрираната от тях ангажираност за участие в електронната платформа и обмена на данни от съдебната практика за решаване казуси с нарушени права и „добро управление“, показват добър старт и бъдещи перспективи. Споделянето на решени казуси от една администрация и разпространяване на опита й сред други администрации с идентичен/сходен проблем, има потенциала да намали значително използваните от общините ресурси за такива цели. Това безспорно ще намали и усилията, които влагат бизнеса и гражданите за постигането на техните цели при общуване с администрацията и наличието на уеднаквена практика в цялата област.

Спрямо Мярка №5:

От гледна точка на цялостната работа по проекта и в частност предлагането и апробирането на Мярка №5, свързана с публичните консултации по местни проблеми става ясно, че за да се променят общинските администрации е нужно предварително обучение и участие в дискусии с цел създаване на среда за въвличане и разбиране на смисъла на процеса на засилено взаимодействие с гражданите. Другият вариант е тази мярка, разписана като отделни стъпки, да бъде нормативно въведена, което обаче би ограничило разбирането на смисъла, и би било основна пречка за активизирането на общинските администрации да я прилагат.

В малка степен е повишена прозрачността в работата на администрацията, и предвид проблемите с прилагането на мярка №5, констатирани от гражданските наблюдатели, има вероятност в близките месеци (след провеждане на местните избори,

които съвпаднаха с наблюдението), администрациите да станат по-гъвкави и активни за нейното прилагане. Това би повишило прозрачността и диалога с гражданите, а от там и косвено би се повишил антикорупционния ефект.

От друга страна става ясно, че няма как само администрациите да поемат инициативата за тяхната промяна, а това е двустранен процес, който не може да се осъществи без достатъчно ниво на активност на местната общност. А тази активност в момента не е достатъчно висока.

4. Подобрил ли се е публичния образ на администрациите според гражданите, бизнеса и НПО?

Спрямо Мярка №1:

Мярка №1 не предполага пряка и непосредствена връзка с имиджа пред обществеността и това не е пряко наблюдаван елемент в рамките на гражданското наблюдение. Косвеният ефект, който тя предпоставя е свързан с подобряване на качеството на административното обслужване и ускоряване на въвеждането на съобразени със закона административни практики практически едновременно във всички администрации в област Шумен. Предоставянето на еднакво и високо качество на административните услуги е предпоставка за подобряване на имиджа на всички администрации, част от дискусионната платформа.

Спрямо Мярка №5:

Трудно е да се направи валидно заключение за качеството на публичния образ на общинските администрации след въвеждане на мярката, поради ограничения й обхват (само 2 Общини я въвеждат), избор на тема, която не е нова и въведена от гражданите (общински бюджет), както и поради спецификата на ситуацията, която е преходна за местната власт (ситуация на местни избори). Допускането обаче е, че подобряването на този образ минава през по-висока активност от страна на местната общност, съчетана с натиск от адекватна нормативна промяна по темата за обществени дискусии и обсъждания.

IV. Изводи и препоръки

Мярка №1:

Ключовите изводи, които могат да се направят от процеса на въвеждане на мярка №1 и постигнатите резултати сочат, че тя може да развие потенциала за предоставяне на качествени административни услуги при рязко намаляване на усилията на общинските

Проектът „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

администрации по тяхното предоставяне. Макар и в ранен етап на въвеждане се вижда, че този потенциал е получил положителна оценка на нива „ръководство“ и платформата е позитивно приета. Същевременно за нейното развитие е необходимо механизмите на работа и взаимодействие да бъдат усвоени от непосредствено ангажираните представители на администрацията. Ускоряването на този процес следва да премине през етап на модериране на форума и дискусиите и подпомагане на диалога в платформата. Така най - бързо наличният потенциал ще се развие и очакванията на ръководните нива за постигане на ефективен и ускорен обмен на информация за процедури, практики и резултати, свързани с „добро управление“, както и съдебна практика ще бъдат оправдани.

Мярка №5:

Изводите касаят ниското ниво на интерес от страна на общинските администрации към провеждане на актуални, ефективни и навременни обществени обсъждания по ключови за местната власт проблеми. Другият извод е, че много важно за засилването на този процес на диалог е да се активизират представителите на местната общност, като бизнес, граждански организации и лидери на общественото мнения. И третият извод касае частичната необходимост, когато този процес на обсъждания стане достатъчно интензивен да се потърси разработване на някаква нормативна база, чрез която той да стане по-ефективен и по-лесно приложим.

Основната препоръка е темата за обществените обсъждания да стане фокус на работа на част от гражданските организации в областта, които да засилят обученията и натиска по темата, както и включване на медии с цел информиране на гражданите за подобни възможности.

V. Заключение

Заключението е, че насрочените по Мярка №5 от настоящия проект обществени консултации са само формално избрани и целият последващ процес, свързан с описание на цели, заинтересовани страни, протокол, отразяващ процеса на обсъждане и взети решения, остава скрит за гражданите, поради незаинтересованост на самите общински администрации. От друга страна гражданите, неправителствените организации и бизнеса имат желание и интерес за иницииране на обществени обсъждания, но това желание остава само на декларативно ниво. Изненадата е, че само отделни граждани и част от бизнеса смятат, че тези обсъждания са полезни за решаване на местни проблеми, докато

гражданските организации са по-скептични, може би защото имат предишен негативен опит от иницииране на подобни процеси, доказателство за което са и трудностите в работата по настоящия проект. Явно обаче, за да могат общинските администрации да въведат по-ангажирано мярката за публични обсъждания и да довеждат тези процеси докрай е нужно да се разработи и регламент (*подобен на процесите описани в картата за осъществяване на обществените консултации*), който да бъде въведен като задължителен по нормативен или институционален ред. Медийното отразяване на този регламент и процесите по него могат да бъдат катализатор на подобряване на мотивацията и инициативността по мярката на бизнеса, гражданите и техните неправителствени организации.

Макар и в основата си ориентирана към процесите на обмяна на информация и обсъждания в административните среди, мярка №1 е предпоставка за значително подобряване на имиджа на общинските администрации чрез практически ефекти. Тя дава възможност за обмяна на добри практики в посока „добро управление“, както и ускоряване на уеднаквяването на процесите по подобряване на съответствието на административните практики с нормативните изисквания. Пренасянето на идеите, свързани с практиките по подобряването на административното обслужване от визионерското (ръководно) ниво съм административното (изпълнителско) ниво изисква процес на въвеждане чрез правила, процедури и практики, за да бъде ефективно.

Проектът „ЗА“ открито и прозрачно партньорско управление в област Шумен“ е финансиран по договор №BG05SFOP001-2.025-0209-C01/23.08.2022г., съфинансиран от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.