



Проект „Граждански мониторинг за по-добро управление“

Проектът се изпълнява от Сдружение „Болкан Асист“ с финансовата помощ на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г.

Резултати от пилотното наблюдение върху дейността на парламента и правителството във връзка с прилагането на основните принципи за добро управление: „Публичност“, „Отчетност“, „Обществено консултиране“, „Партньорство и участие“

Въведение:

Съвременното добро управление е призвано да обслужва обществения интерес и да удовлетворява потребностите и очакванията на гражданите, които стават все по-разнообразни и отдавна надхвърлят рамките на традиционното разбиране за управление. Днес “управлявавам” не означава “властвам”, а “служи”! Това предполага, че хората могат да изискват от управляващите, да контролират техните решения и действия и да оказват натиск, когато е необходимо.

Държавните институции, от своя страна, трябва да бъдат отзивчиви, отворени и отговорни, да предоставят качествени публични услуги за гражданите и бизнеса. За да се гарантира ефективност в тяхната работа и качество на предоставяните услуги (в които държавата все още е монополист), е необходим постоянен коректив. Този коректив може да бъде постигнат по различни начини, един от които е гражданският мониторинг.

Главната цел на проекта „Граждански мониторинг за по-добро управление“ е да повиши капацитета за гражданско наблюдение и контрол сред представителите на Болкан Асист и партньорски НПО от различни райони на страната.

За постигане на тази цел екипът по проекта, с помощта на експерти от водещи НПО, разработи и прие стандарти за граждански мониторинг върху дейността на парламента, правителството и местната власт относно прилагането на четирите основни принципа на доброто демократично управление „Публичност“, „Отчетност“, „Обществено консултиране“, „Партньорство и участие“. Към всеки от принципите бяха разработени тест-показатели / индикатори за приложението им на централно и местно ниво. Въз основа на разработените стандарти и индикатори експертна група осъществи пилотно наблюдение върху работата на парламента, правителството и четири български общини (Белене, Димитровград, Карлово и Опака) в периода април – юли 2015 година. Междувременно организирахме обучение по граждански мониторинг и застъпничество за екипите на Болкан Асист и 10 неправителствени организации от отдалечени райони на страната и проучихме международния опит и добрите практики за граждански мониторинг на европейско ниво.

Стандартите и индикаторите за граждански мониторинг са в подкрепа на ВИЗИЯТА:

Добро управление, основано на върховенството на правото, гарантиращо основните права и свободи, създаващо благоприятни условия за инициативите на гражданите и бизнеса и за отговорни, отчетни и включващи институции.

Визията от своя страна определя смисъла и значението на четирите основни принципа:

- **Публичност** – открит и прозрачен процес за разработване и прилагане на законодателството и публичните политики и гарантиране на достъпа до информация в обществен интерес;
- **Отчетност** – осигуряване на механизми и процедури за преглед и наблюдение на законодателните процеси и процесите на вземане на решения и за ефективното им изпълнение;
- **Обществено консултиране** – установяване на правила и процедури за предварително консултиране на проектите на нормативни актове и стратегически документи с гражданите и заинтересованите страни;
- **Партньорство и участие** – овластяване на гражданите да отправят петиции, инициативи и предложения, да участват активно в работата на комисии, комитети, работни групи, пленарни заседания и консултативни органи; осъществяване на съвместни инициативи между институции и неправителствени организации.

1. Резултати от пилотното наблюдение върху дейността на парламента и правителството:

Наблюдението бе осъществено от експертна група в състав: Ваня Кашукеева – Нушева, Асоциация “Прозрачност без граници”, Ива Лазарова, Фондация “Институт за развитие на публичната среда”, Ивайло Хлебаров, Фондация “Институт за пряка демокрация”, Иван Георгиев, Фондация “Български център за нестопанско право”, Ралица Величкова, Сдружение “Форум Гражданско участие” Славей Христова, Сдружение “Болкан Асисст”.

За постигане на повече обективност и конкретност на резултатите, освен постоянното наблюдение върху публичната дейност, медийните и онлайн публикации (решения, документи, информация) на Народното събрание и Министерския съвет, групата осъществи и фокусирано наблюдение / “моментна снимка на състоянието” върху действията и изявите на постоянните комисии към НС (в периода 11 – 21.05.2015 г.) и на отделните министерства (в периода 01 – 19.06.2015 г.).

Резултати по отделните показатели:

1.1. Публичност

За да осигури публичност в своята работа, **Народното събрание** предоставя условия за широко медийно отразяване и редовно поддържа своята интернет страница, на която публикува всички проекти на нормативни актове, приетото законодателство, дневния ред и материалите за пленарните заседания и на комисиите, както и докладите и протоколите от заседанията на пленума и комисиите. Пропуските, които бяха констатирани по време на пилотното наблюдение, са свързани с **неспазване на сроковете от страна на някои комисии** при публикуване на дневния ред (в последния момент), на докладите и протоколите от заседанията (с прекомерно закъснение), на някои проекти на нормативни актове (публикувани няколко дни преди заседанията), както и провеждането на „**изнесени**” **заседания** без предварително обявяване, което противоречи на прозрачността, особено когато се обсъждат важни за обществото законопроекти! Проблемно понякога е и предварителното публикуване на програмата за работа на пленарното заседание, което става едва след гласуването ѝ в пленарна зала. Положително е, че редовно се предоставя и информацията за дейността и финансирането на НС. Осигурена е възможност за онлайн достъп до пленарните заседания или до заседанията на някои комисии, но това се случва

само със специално решение на ръководството на НС, или на съответната комисия. Има какво да се желае във връзка с **възможността за предложения и становища по внесени законопроекти от страна на гражданите и НПО**: времето, което им се определя за представяне и аргументиране на становищата на живо пред депутатите, е твърде кратко; направените предложения не се обсъждат по същество от страна на комисиите; не се дава обратна връзка на изпратените от гражданите становища, въпреки че съгласно правилника на НС комисиите са длъжни да отговорят на постъпилите предложения и жалби. Това отношение обезсмисля гражданските усилия и накърнява законодателния процес, който остава затворен и неразбираем за широката общественост.

Правителството, от своя страна, е публикувало на сайта на МС управленската си програма за периода 2014 – 2018 г. и редовно публикува дневния ред и протоколите от своите заседания, **взетите решения, както и законодателната си и оперативна програма**, която е за период от 6 месеца. Последната обаче се открива много трудно – едва след като се влезе в системата за правна информация и се премине през допълнителни нива на защита. Самите **проекти на нормативни актове и стратегически документи** се публикуват на страниците на ресорните министерства за обществено консултиране преди обсъждането им в междуведомствени работни групи. **В общи линии се спазва предвиденият по закон 14-дневен срок за консултиране на проектите** - има примери за по-дълги срокове, както и за по-кратки от 14 дни, но **основният проблем е, че в повечето случаи не се публикува началният срок за провеждане на консултацията и не се обявява лице за контакт**. Друг проблем е липсата на публична информация за дейността, състава и мандата на **различните работни групи, сформирани към МС или към отделните министерства**, както и за резултатите от тяхната работа. Непълна е и информацията за обществено-консултативните съвети към МС и отделните министерства, с изключение на МРРБ и МВР, на чиито сайтове има актуални материали и документи по темата (включително състав на съветите, протоколи от заседания и отчети за тяхната работа).

1.2. Отчетност:

За повече отчетност **Народното събрание** се стреми да осигури достъп на гражданите и НПО до работата на пленума и комисиите. Такава възможност е предвидена както в правилника на НС, така и в правилата за работа на комисиите, но **липсва яснота и конкретност относно процедурите за достъп**. На сайта на НС се публикува информация за гласуванията на народните представители в пленарна зала, **но не и в комисиите**. Освен това, форматът на файловете не позволява да се направи пряка връзка между номера на гласуваната разпоредба / решение и нейното съдържание – за целта трябва да се чете съответната стенограма. **Налична е и информация за парламентарната дейност на депутатите** (внесени законопроекти, отправени въпроси и питання, но не и участието им в дебатите), както и за срещите им в избирателните райони, за нещатните сътрудници и изразходваните средства. В секцията „Срещи с избиратели” не е обявена нито една среща!? **Правителството** предоставя подробна информация на сайта за своята дейност и за изявиите на членовете си, както и **редовно публикува отчетите за своите разходи и за изпълнението на бюджета (на месечна и тримесечна база)** – за МС и за отделните министерства. **Няма обаче практика да се публикува информация за дейността, състава и мандата на работни групи**, които се създават и работят към МС или към отделните министерства. Това отнема възможността на гражданите и НПО за достъп до работата на тези групи и за обществен контрол. От друга страна, информацията за **дейността на консултативните органи** / обществено-консултативните съвети на сайтовете на отделните министерства е доста разнородна - в някои случаи липсва състав, в други – заседания и дневен ред, а в трети – каквато и да е информация за съществуването на подобни съвети (с изключение на сайтовете на МРРБ и МВР). Според Портала за консултативните съвети на сайта на МС <http://www.saveti.government.bg/>, към органите на

държавната администрация функционират **69 консултативни съвета**. Съставът на всички тях е определен със заповед на министър, но **информацията за тяхната дейност е доста оскъдна** – има съвети, които не са провеждали заседания от своето създаване (през 2013 г.) до настоящия момент, а повечето са провели по едно или максимум две заседания. Няма практика, а и не е законово регламентирано публикуването на доклади за оценка за въздействие на проектите на нормативни актове, което е неприемливо и изисква промени в ЗНА (предстои приемането им от НС).

1.3. Обществено консултиране:

Преди да бъдат внесени за разглеждане от Народното събрание, всички проекти на нормативни актове и стратегически документи се публикуват предварително за обществено консултиране на страниците на **ресорните министерства и в Портала за обществени консултации на правителството** (www.strategy.bg). При повечето министерства се спазва предвиденият по закон **14-дневен срок** за обществено консултиране, но много често не се публикува началният срок за извършване на консултацията и име / лице за контакт. На страницата на Портала за обществени консултации срокът за становища и коментари е 14 дни. Същевременно, броят на обявените консултации там е огромен – 184 за период от шест месеца (януари – юни 2015 г.). От всички публикувани 184 проекта само 41 са получили коментари, а 20 от тях имат по един коментар – в много редки случаи коментарите са повече. **За улесняване на участието в консултативния процес**, в Портала за обществени консултации се публикува кратко обяснение за предлаганите промени и с каква цел се правят, но то в повечето случаи е доста общо и повърхностно. Следва пълният текст на законопроекта и евентуално мотиви към него, което е твърде обемна и специализирана информация за широката публика. **Въпреки че на сайта на МС са публикувани Стандарти за провеждане на обществен консултации, те са само препоръчителни и не се спазват.** Законопроектите, които отиват в **Народното събрание**, своевременно се разпределят към някоя от комисиите и се публикуват на сайта, като задължително са придружени от мотиви, но в повечето случаи тези мотиви са на твърде технически език и нямат пряка връзка с конкретните предложения. **Сроковете за консултации**, обявени на сайта на парламента, варират – някои проекти минават през комисиите в рамките на няколко дни от внасянето им, други са достъпни повече от месец преди разглеждането им. **На страницата на комисиите към парламента няма изрично записана покана** за изпращане на коментари и становища по законопроектите от гражданите и заинтересованите страни.

Сериозен проблем при провеждане на обществените консултации е липсата на обратна връзка на изпратените становища и коментари! Нито на Портала за обществени консултации на МС, нито на страницата на НС, има публична информация за постъпилите становища, а още по-малко – обратна връзка относно тяхното приемане или отхвърляне! Същевременно институциите не играят проактивна роля в процеса на консултиране, за да мотивират участието на гражданите и изпълняват своите минимални задължения по закон. Рядко се организират фокус групи, кръгли маси, дискуссионни форуми, социологически проучвания, за да бъдат обхванати по-широк кръг граждани и заинтересовани страни.

1.4. Партньорство и участие:

Въпреки декларираното желание за взаимодействие с гражданите и НПО, **правителството и парламентът нямат специално разработени и утвърдени правила за взаимодействие с гражданския сектор**. На сайта на Министерски съвет не са разяснени възможностите за **участие на гражданите във формиране на националните политики и в работата на публичните органи**, учредени към държавните институции. Същевременно е публикувана информация за Съвета по европейски въпроси, в чиято работа могат да бъдат канени и

„други лица по покана на председателя“, но поради липса на информация за проведените заседания и взетите решения, не може да се каже дали това е факт. Сериозен проблем е и липсата на **прозрачни критерии, условия и процедури за членство в обществени консултативни органи**. За нито един от 69-те консултативни съвета, обявени в Портала за обществени консултации на МС, не са публикувани критерии и условия за членство, въпреки че всички са създадени със закон или друг нормативен акт и съставът им е определен със заповед на министър.

В Правилника за организацията и дейността на **Народното събрание** са обяснени **възможностите за участие на гражданите в заседания на комисиите, за представяне на становища по законопроекты и задаване на въпроси**, но процедурата е доста усложнена, защото изисква предварителна заявка и разпореждане на комисията за издаване на пропуски. Към дневния ред за заседанията на комисиите не се публикуват изпратените становища от граждани и НПО, а по време на самите заседания не винаги им се дава думата – когато това стане, изказванията се приемат за сведение и не оказват влияние върху решенията. Някои комисии са приели свои правила за работа, които **третираат по различен начин участието на граждани и НПО** в тяхната работа. Положителна стъпка за взаимодействието на парламента с НПО бе създаването на Обществен съвет на НПО към Комисията по взаимодействие с неправителствените организации и жалбите на гражданите, който беше учреден въз основа на прозрачни критерии и ясна процедура за избор на членовете. Големият въпрос в случая е отношението на народните представители към становищата и позициите на този съвет!

Безпокойство буди липсата на държавна политика за развитието на гражданското общество. През септември 2012 г. МС прие Стратегия и Програма за подкрепа на развитието на гражданските организации в България за периода 2012 – 2015 г., която бе разработена с активното участие на НПО, но до настоящия момент нито една от заложените мерки и дейности не е изпълнена! Очакванията са нещата да се променят с приемане на измененията и допълненията в ЗЮЛНЦ, които бяха разработени през 2014 г., също с активното участие на гражданския сектор и внасянето им в НС предстои.

Липсата на съпътстваща инфраструктура и мрежа в подкрепа на граждански инициативи и структури на гражданското общество допълнително затруднява гражданското участие и партньорството. **Държавните институции нямат отдели или определени длъжностни лица**, които да отговарят за връзките и взаимодействието с гражданските организации, **не се заделят ресурси** (институционални, финансови, материални) за подкрепа на конкретни дейности или мерки. Това дава основание да се направи извода, че държавата не оценява гражданския сектор като важен и необходим за развитието на страната, не отчита неговия принос за обществения живот и не смята, че той се нуждае от внимание и грижи.

2. Препоръки за оптимизиране на работата на централната власт:

Обобщението и анализът на резултатите от пилотното наблюдение върху дейността на парламента и правителството във връзка с прилагането на основните принципи за добро управление: „*Публичност*“, „*Отчетност*“, „*Обществено консултиране*“, „*Партньорство и участие*“ **дават основание за следните препоръки**, които биха могли да насочат вниманието на институциите за постигане на по-високи стандарти в тяхната работа в бъдеще:

2.1. За повече публичност в дейността на Народното събрание:

- 2.1.1. Да бъде удължен срокът за обявяване на пленарното заседание на НС и заседанията на комисиите **от 3 на 5 дни**, като дневният ред се публикува в същия ден; Документите за обсъждане, включително предложенията за решения, да се публикуват преди провеждането на пленарното заседание, а не след него;
- 2.1.2. Докладите и протоколите от проведените заседания на пленума и комисиите в НС да се публикуват в **7-дневен срок** след провеждане на съответното заседание, като при закъснение или непубликуване се налагат санкции;
- 2.1.3. Да се прекрати неприемливата практика за провеждане на „изнесени“ заседания от някои от постоянните комисии в НС, а ако това се налага по обективни причини, да бъде обявено поне месец по-рано на сайта на парламента, заедно с дневния ред и мотивите, поради които се налага „изнасянето“;
- 2.1.4. Становищата, изпратени от граждани и НПО във връзка с обсъждани законопроекти, да се публикуват като част от материалите и дневния ред на предстоящите заседания, а подателите им да бъдат канени за участие в заседанията и за представяне на кратко устно изявление. При всички случаи да се предоставя обратна връзка / писмен отговор от съответната комисия на изпратените становища и мнения и стриктно да се следи спазването на това задължение.

2.2. За повече публичност в дейността на правителството:

- 2.2.1. Да се улесни достъпът до законодателната програма на правителството на сайта на Министерски съвет;
- 2.2.2. Проектите на нормативни актове, които подлежат на обществено консултиране, да се публикуват в уеднаквени и стандартизирани секции на сайтовете на отделните министерства, като се въведе единен формат за съпътстващата информация (начален и краен срок, лице за контакт с имена, длъжност и телефон за връзка); да се публикуват мотиви за предлагането на акта, финансова обосновка, оценка за въздействието, както и обобщен доклад след приключване на консултацията (който да резюмира изпратените предложения и становища и кои от тях са приети, кои са отхвърлени и защо);
- 2.2.3. На сайтовете на МС и всички министерства да се обособят секции “Работни групи” и “Консултативни органи” и системно да се публикува достъпна информация за създадените работни групи и обществено-консултативни съвети; информацията да включва: състав, критерии и механизми за участие, мандат и резултати от дейността (дневен ред, протоколи от заседания и срещи, отчети за свършената работа и др.); информацията своевременно да се актуализира.

2.3. За повече отчетност в работата на Народното събрание:

- 2.3.1. На сайта на НС да се обособи отделна секция „Работа на Народното събрание и достъп до заседанията”, в която да се публикува цялата информация относно начина на работа на НС; възможностите и процедурите за достъп до заседанията на комисиите и пленарните заседания; възможностите за осъществяване на

наблюдение върху работата на комисиите и пленарните заседания (тази информация в момента не е достатъчно ясна и структурирана);

- 2.3.2. Да се разширят възможностите за пряко излъчване на работните заседания на пленума и комисиите на НС в случаите, когато се обсъждат законопроекти и решения от важно обществено значение; да се актуализира информацията относно честотите, на които излъчва парламентарният канал на НС за гражданите, които не ползват интернет (посочената честота в момента е неактуална);
- 2.3.3. Информацията за гласуванията в пленарна зала да се поднася в по-достъпен и ясен формат, за да се разбира за какво точно е гласувал съответният народен представител; да се публикува информация и за гласуванията на депутатите в комисиите; в секцията „Народни представители” да се публикува информация и за участието им в дебатите по внесените законопроекти; да се обсъди въпросът за липсата на информация в секция „Срещи с избиратели”.
- 2.3.4. Към протоколите / стенограмите от заседанията на комисиите да се прилага списък с имената на присъствалите народни представители – тази информация липсва при всички комисии, с изключение на Комисията по вероизповеданията и правата на човека;
- 2.3.5. Да се изгради и поддържа актуална и консолидирана база данни с действащите закони (повече от 350), като достъпът да е безплатен (въз основа на съществуващия сайт на „Държавен вестник”).

2.4. За повече отчетност в работата на правителството:

- 2.4.1. Да се въведе изискването за публикуване на описателен доклад за дейността на правителството и министерствата на шестмесечна или годишна база;
- 2.4.2. Да се следи за публичност и отчетност в работата на създадените работни групи към МС и към отделните министерства – периодично да се публикуват протоколи и материали от техните заседания и срещи, отчети за извършената работа и постигнатите резултати.
- 2.4.3. Редовно да се актуализира информацията в Портала за консултативните съвети към Министерски съвет.
- 2.4.4. Да се въведе изискване за задължително провеждане на предварителна и последваща оценка на въздействието на проектите на нормативни актове, предварителната оценка е задължителен елемент от процеса на създаване на акта или на предложенията за изменения и допълнения, без който приемането им е невъзможно.

2.5. За повишаване качеството на обществено консултиране (НС и МС):

- 2.5.1. Да се удължи срокът за провеждане на обществени консултации от 14 на 30 дни преди внасяне на съответния проект в парламента; при неспазване на сроковете да се посочват изричните причини, които са наложили това отклонение;
- 2.5.2. Да се оптимизират процедурите за провеждане на консултациите, като обявяването им става едновременно на сайта на ресорното министерство и в Портала за обществени консултации и задължително се обявяват началният и крайният срок, електронен адрес, телефон и лице за контакт;

- 2.5.3. Да се подготвя и публикува резюме (на достъпен език) на акта, който подлежи на консултиране, с ключовите въпроси за обсъждане – за широката публика;
- 2.5.4. Да се използват активни методи за обществено консултиране – срещи със заинтересовани страни, фокус групи, презентации на проектите на нормативни актове, социологически проучвания;
- 2.5.5. Проектът на нормативния акт да се публикува заедно с резюмето и с мотиви, включващи финансова обосновка на предложението и оценка на въздействието;
- 2.5.6. При приключване на консултацията да се публикува обобщен доклад за извършените проучвания (при наличието на такива) и за постъпилите предложения и становища със справка за тяхното приемане или отхвърляне;
- 2.5.7. След приключване на консултацията да се публикува периодична информация на сайта на ресорното министерство за хода на приемането на акта (приет на заседание на МС, внесен в НС, приет на първо четене и т.н.).

3. За засилване на гражданското участие и партньорството (НС и МС):

- 3.1. НС и МС да приемат правила за взаимодействие с гражданския сектор и да определят отговорни отдели / служители, на които да възложат конкретни задължения и функции;
- 3.2. Да се въведат единни стандарти и процедури за сформирването на обществено-консултативни съвети към държавните институции, които да гарантират публичност, прозрачност и отчетност в тяхната работа и ясни критерии за избор на членовете им;
- 3.3. Народното събрание да въведе единни процедури за достъп на гражданите и НПО до работата на пленума и комисиите, които да не допускат различно тълкуване и третиране от страна на комисиите; в дневния ред на заседанията да се предвижда време за изявления на граждани и НПО, които са изпратили становища или коментари до съответната комисия; достъпът до заседанията на пленума да е напълно свободен, без предварително заявяване, а само след представяне на документ за самоличност и получаване на пропуск (подобно на процедурата за достъп до 48-ото НС);
- 3.4. Правителството да отчете изпълнението на съществуващата и да приеме актуализирана Стратегия и Програма за подкрепа на развитието на гражданските организации в България за периода 2015 – 2020 г. и да съдейства за изпълнението;
- 3.5. Да се предвидят публични средства за финансиране на НПО и граждански инициативи, които да се определят на конкурсен принцип; да се създаде Съвет за развитие на гражданското общество към МС и Фонд за подкрепа на гражданските инициативи;
- 3.6. Държавата да инвестира в съпътстваща инфраструктура и мрежа за развитието на гражданския сектор, който е жизнено необходима съставка на обществото.