



Европейски съюз



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



ОПАК. Експерти в действие
Оперативна програма
„Административен капацитет“

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ И КОРУПЦИОНЕН РИСК

ПРОЕКТ

„Гражданското общество за прозрачност на държавната и общинска политика по южното Черноморие“



Бургаска Регионална Туристическа Асоциация
www.brta.eu

Проектът „Гражданското общество за прозрачност на държавната и общинска политика по южното Черноморие“ се изпълнява от Бургаска Регионална Туристическа Асоциация по Оперативна програма „Административен капацитет“ - схема за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG051PO002/08/1.2-02 „Гражданското общество – повече идеи за прозрачност и достъпност на държавната администрация“, приоритетна ос 1 „Добро управление“, подприоритет 1.2. „Прозрачна и почтена държавна администрация“.

Основната тематика на проекта е липсата на възможности за пряка и ефективна комуникация между институциите на публичната администрация, от една страна, и структурите на гражданското общество, от друга. В резултат от това са констатирани редица негативни следствия като:

- ✦ Непрозрачност в работата на администрацията
- ✦ Създаване на предпоставки за корупция
- ✦ Неефективно функциониране на институциите
- ✦ Липса на обществено доверие

Обща цел на проекта е: Подобряване на механизмите за контрол, постигане на прозрачност и отчетност в работата на държавната, областната и общинската администрация в района на южното Черноморие.

Специфичните цели на проекта са: Утвърждаване на партньорството между структурите на гражданското общество и администрацията в района на южното Черноморие за засилване на гражданския контрол и мониторинг, за превенция на корупцията и повишаване на отчетността в администрацията; Повишаване на публичността и информираността относно административното „отваряне“ на администрацията; Повишаване на общественото доверие в държавните и общински институции.

Проектът предвижда постигането на своите цели и удовлетворяване на нуждите на целевите групи чрез отделни и логически свързани дейности, като подходът е ефективно решаване на проблемите на регионално ниво, така че ефективността на дейностите и съответно ползите за целевите групи да са максимално конкретни. Дейностите по проекта целят идентифициране на основните проблемни области и съответно области, в които е необходимо по-добро сътрудничество, създаване на инструментариум за сътрудничество, по-добра подготвеност на гражданското общество и предизвикване на обществен диалог. Създаването на ефективен механизъм и подобряване разбирането на законодателството и механизмите за работа на администрацията от една страна ще възстановят общественото доверие в нея, а от друга страна ще създадат по-активно гражданско общество, което да решава проблемите в района на южното Черноморие.

Основни дейности:

- ✦ Анализ на работата на администрацията в района на южното Черноморие и Стратегия за участие на СГО;
- ✦ Създаване на система за обмен на информация, събиране и преpraщане на сигнали и интернет форум;
- ✦ Повече информация за широката публика за важните проблеми и законодателството за района;
- ✦ Серия от кръгли маси за проблемите на ефективното и прозрачно управление в района.

Ефективност на публичните политики

- » Как се оценява ефективността на прилагането на законодателството и публичните политики от представителите на администрацията?
- » Как се оценява ефективността на прилагането на законодателството и публичните политики от представителите на неправителствения сектор?
- » Има ли съгласие или разминаване между двете оценки?
- » Кои са сферите с най-сериозни недостатъци и проблеми по отношение на ефективността на прилагане на отделни политики?

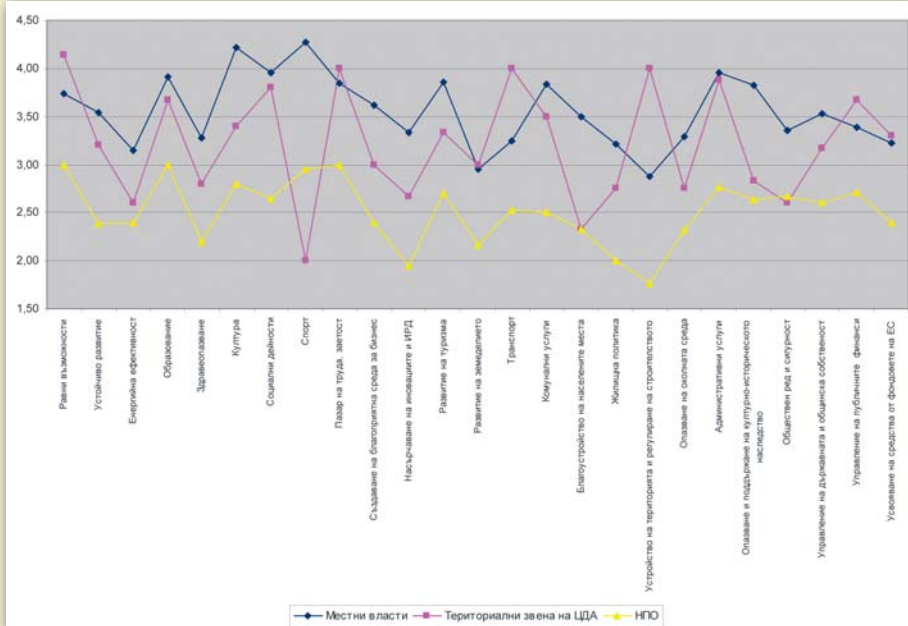
Местната власт оценява ефективността на публичните политики доста високо (средна оценка 3,6 по петстепенна скала). Най-висока оценка получават политиките в областта на спорта и културата (4,2). Проблемни сфери според местните власти, със значително по-ниски от средната оценка, са устройството на територията (2,9), развитие на земеделието (2,9), енергийната ефективност (3,1), жилищната политика (3,2) и усвояването на фондовете от ЕС (3,2). Малко по-високо се оценяват политиката в областта на здравеопазването (3,3), насърчаване на иновациите, изследователската и развойна дейност (3,3), обществен ред и сигурност (3,3).

Териториалните структури на централната държавна администрация дават малко по-ниска средна оценка за публичните политики като цяло (3,2). Най-високо се оценяват политиката на равни възможности (4,1), политиката на пазара на труда и заетостта (4,0), устройство на територията и регулиране на строителството (4,0) и транспорт (4,0). Най-проблемни сфери според тях са политиката в областта на спорта (2,0), благоустройството на населените места (2,3), енергийната ефективност (2,6), обществения ред и сигурност (2,6), опазването на околната среда (2,8), жилищната политика (2,8), опазване и поддържане на културно-историческото наследство (2,8), насърчаване на иновациите (2,7), здравеопазването (2,8), създаването на благоприятна среда за бизнес (3,0), развитие на земеделието (3,0).

Неправителствените организации оценяват прилагането на публичните политики и законодателството значително по-ниско – средната оценка е 2,6, т.е. с една единица по-ниско от местните власти и с 0,6 по-ниско от териториалните структури на централната администрация. На практика според тях всички сфери на публичната политика са проблемни (максималната оценка е 3,0 по петстепенна скала). С други думи, неправителствените организации в Южното Черноморие са критични по отношение на публичните политики. По някои въпроси обаче тяхната критичност е особено изострена. Най-проблемните сфери според тях са устройството на територията и регулиране на строителството (1,8) и насърчаването на иновациите (1,9), жилищната политика (2,0), развитието на земеделието (2,2), здравеопазването (2,2), благоустройство на населените места (2,3), опазването на околната среда, енергийната ефективност (2,4),

устойчивото развитие (2,4), усвояването на средства от фондовете на ЕС, комуналните услуги (2,5) и транспорта (2,5).

Фиг. 1. Оценка на ефективността на прилагане на законодателството и публичните политики (оценка от 1 до 5)



Данните показват, че по някои политики има висока степен на съгласие между различните актьори. Например и трите групи оценяват по-високо или около средното социалните дейности и политиката на пазара на труда и заетостта, развитието на туризма, образованието, културата, административните услуги. Същевременно всички групи оценяват като проблемни развитието на земеделието, жилищната политика, енергийната ефективност, усвояването на фондовете на ЕС, насърчаването на иновациите, изследователската и развойна дейност.

Налице са някои сфери, в които има сходство в ранжирането на оценката на публичните политики между НПО и един от типовете администрация, което е предпоставка за формиране на своеобразни коалиции:

- ◆ С териториалните звена на централната власт
 - Благоустройство на населените места (където НПО и териториалните звена на ЦДА дават една и съща оценка – 2,3, докато местната власт дава много по-висока оценка – 3,5).
 - Опазването на околната среда (където оценките на НПО и териториалните звена на ЦДО са между 2,3 и 2,7, докато оценката на местните власти е 3,3).

✦ С местните власти

- Устройство на територията и регулиране на строителството (НПО – 1,8, местни власти – 2,8, териториални звена на ЦДА – 4,0).

В заключение, основните сфери с най-сериозни недостатъци и проблеми по отношение на ефективността на прилагане на законодателството и политиките според НПО са:

✦ Най-критични:

- устройството на територията и регулиране на строителството
- насърчаването на иновациите, изследователската и развойна дейност
- жилищната политика
- развитието на земеделието
- здравеопазването
- благоустройство на населените места

✦ Проблемни

- опазването на околната среда
- енергийната ефективност
- устойчивото развитие
- усвояването на средства от фондовете на ЕС
- комуналните услуги
- транспорта

Същевременно най-лесни за адресиране са тези сфери по които има консенсус между НПО и администрацията:

- развитието на земеделието
- жилищната политика
- енергийната ефективност
- усвояването на фондовете на ЕС
- насърчаването на иновациите, изследователската и развойна дейност

Наред с това потенциален съюзник на НПО са местните власти в областта на устройството на територията и регулиране на строителството, а териториални структури на централната администрация – в областта на благоустройството на населените места и опазването на околната среда.

За някои от политиките има пряка връзка между усещането за неефективност, от една страна и непрозрачност и корупционен риск, от друга. За други от политиките, които се преценяват като неефективни, вероятно основанията са от различен порядък (липсваща, стартираща, неприоритетна, маргинална политика и др.).

Един индикатор за реалното прилагане на публични политики са мненията на НПО за изпълнението на общинския план за развитие в тяхната община.

- ✦ Близо $\frac{3}{4}$ от неправителствените организации не са в състояние да преценят изпълнението на общинския план, поради две причини с различен характер
 - Повече от половината от НПО (56%) заявяват, че не познават общинския план, независимо от факта, че всички планове са публикувани в сайтовете на общинските администрации - което е проблем на тяхната собствена информираност
 - 16% от НПО не могат да дадат преценка поради липсата на информация за реалното изпълнение - което е проблем на прозрачността и отчетността на общинските администрации
- ✦ От организациите които са информирани за общинските планове и са в състояние да преценят тяхното изпълнение преобладаващата част смятат, че планът се изпълнява според графика (14%) или с малко изоставане (57%), а под 1/3 (29%) – че има съществено изоставане в изпълнението.

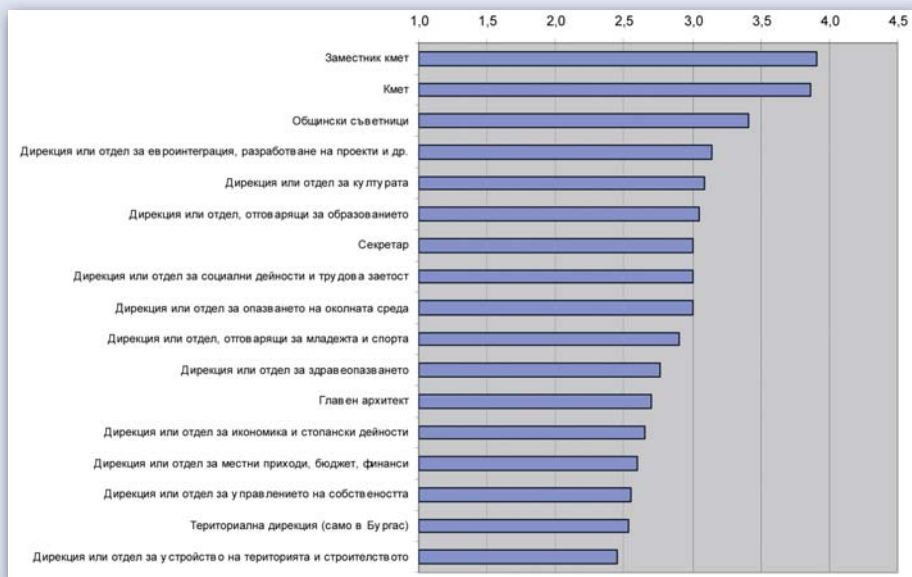
Данните подсказват, че по някои въпроси е възможно да има критика, по принцип от страна на част от неправителствения сектор, която да не е подплатена с необходимата информираност.

Прозрачност и отчетност при прилагането на публичните политики

- » Как целевите групи оценяват прозрачността в работата на публичната администрация?
- » Как представителите на администрацията оценяват прозрачността в работата на собствената си организация?
- » Каква е степента на съгласие или разминаване на двете оценки?
- » Кои са сферите и дейностите с най-сериозни недостатъци и проблеми по отношение на прозрачността и отчетността при прилагане на отделни политики?
- » Как се оценява разпространяваната от администрацията информация?
- » Какви препоръки за повишаване на прозрачността правят представителите на структурите на гражданското общество и на администрацията?

Неправителствените организации, когато оценяват прозрачността на местната власт, дават най-висока оценка на политическите органи – кмет и заместник-кмет (3,9 по петстепенна скала) и общински съветници (3,4) при средна оценка за местната власт 3,0. По принцип общинската администрация се оценява значително по-ниско. В нея се открояват като пример за непрозрачност териториалните дирекции в Бургас и дирекциите отговорни за устройството на територията и строителството (2,5), следвани от главния архитект, дирекциите отговорни за бюджет и финанси, икономика и стопански дейности, управление на общинската собственост (2,6-2,7).

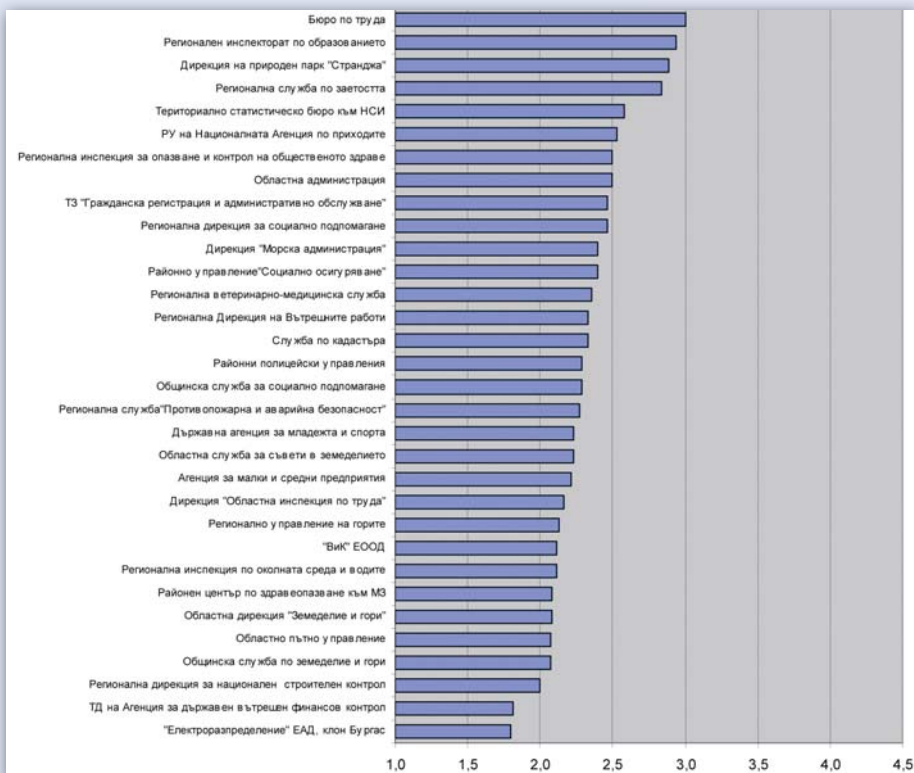
Фиг. 2. Оценка на прозрачността в работата и решенията на местната власт от НПО (петстепенна скала от 1 до 5)



Когато НПО оценяват прозрачността в работата на териториалните структури на централната държавна администрация, те са много по-критични в сравнение с местната власт – средната оценка на териториалните звена на ЦДА е 2,3, а най-високата оценка е 3, което е средната оценка за местната власт. В този контекст най-високо се оценява прозрачността на дирекцията на ПП «Странджа», Бюрото по труда, Регионалната служба по заетостта и Регионалният инспекторат по образованието (2,8-3,0). С близки, макар и по-ниски оценки (2,5-2,6) са областната администрация, Териториалното статистическо бюро, Регионалната дирекция за социално подпомагане, ГРАО, Регионалното управление на НАП. Най-ниско се оценяват Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, «Електроразпределение» ЕАД и Регионалната дирекция за строителен контрол (1,8-2,0). С много близки, макар и малко по-високи оценки за прозрачност са преобладаващата част от териториалните звена на ЦДА (кадастър, земеделие и гори, околна среда, пътища, здравеопазване, ВиК и др.).

Администрацията като цяло оценява собствената си прозрачност, както и прозрачността в работата на сходни администрации, много по-високо (оценката за собствената организация е над 4). Прави впечатление, че регионалните структури на централната администрация, когато оценяват други регионални структури дават съществено по-ниска оценка, в сравнение със самооценката за собствената им прозрачност (4,5 срещу 3,5). Същевременно общините оценяват по-високо прозрачността в другите общини, докато териториалните структури на ЦДА оценяват по-високо прозрачността в другите териториални звена.

Фиг. 3. Оценка от НПО на прозрачността в работата и решенията на териториалните звена на централната държавна администрация (петстепенна скала от 1 до 5)



За повишаване на прозрачността НПО дават следните по-важни препоръки към публичната администрация:

- » Да се разпространява полезна или необходима информация; издаване на информационни бюлетини; по-голяма медийна активност, с цел повишаване публичността на дейностите.
- » Информацията да се разпространява своевременно, с конкретни указания за нейното приложение.
- » Повече кампании за разгласяване на проблеми и обществено важни въпроси, които предстои да се разрешат.
- » Оповестяване в медиите (в т.ч. интернет) на предварителните варианти за решения по конкретните проблеми.
- » Публично обявяване на резултати от различни процедури – търгове, приватизации, промяна на предназначение на терени и т.н.
- » Решенията (предлагани и взети) да са ясно обосновани.

- » Регулярно обновление на уеб сайтовете с актуална и разбираема информация.
- » Провеждане на кръгли маси с участие на всички заинтересовани по даден въпрос структури; организиране на обсъждания, форуми, информационни дни, с участие на отделните заинтересовани страни; уведомителни писма при нужда
- » Периодична отчетност в медиите; постигане на прозрачност спрямо заложения бюджет и дейности, посредством периодична отчетност;
- » Да търсят контакти със структурите на гражданското общество и да не проявяват надменност и безразличие
- » Допитвания до НПО по релевантни за тях въпроси
- » Включване на представители от НПО в органите, които вземат решение.
- » Максимално бързо и точно публикуване на сайтовете на различните видове администрации на информация за взети решения , реализирани проверки и постигнати резултати, както и ясно и точно описание на основните услуги, които предлагат и извършват. При констатирани нередности - изнасяне конкретните имена на длъжностните лица и наложените наказания; всички решения да стават достояние на електронната страница на съответната администрация
- » Електронната страница на областна администрация да има пряка връзка с всички регионални звена на съответните министерства
- » Да се промени работата по приемане на проектни предложения от различните агенции – да не се закъснява със сроковете и да се обясняват причините за съответните оценки на кандидатите
- » Прилагане методите на пряката демокрация.

Макар че някои от препоръките не са напълно реалистични (например публикуване на всички решения), като цяло те очертават пространството на желаното от НПО, което е изпълнимо и е в съответствие с опита и стандартите на напредналите демокрации по информиране на заинтересованите и осигуряване на прозрачност в работата на администрацията.

Представителите на администрацията също имат препоръки. Прави впечатление, че препоръки са направени само от представители на местните власти (общинска администрация, общински съветници) и на областната администрация. Повечето препоръки са насочени към подобряване на прозрачността в работата на самата местна власт:

- » Промяна в отношението към гражданите
- » Чрез въвеждане на европейските практики за осъществяване на правата на гражданите на добро управление и добра администрация да се преодолее недоверието и отчуждението на гражданите към публичните органи на властта.

- » Проучване на общественото мнение и потребности от достъп до информация и формите за предоставянето ѝ
- » Публикуване на повече информация за намеренията на администрацията, както и проектите за решения на общинския съвет.
- » Точна и пълна информация за извършваните от организацията дейности.
- » Публикуване на решения и проекти с възможност за обратна връзка
- » Ползване на всички видове медии; своевременно оповестяване на взетите решения чрез интернет, местни издания
- » Изграждане на единна и интегрирана информационна система за гарантиране на публичността в дейността на местната администрация и органите на местно самоуправление на територията на областта (on line управление и on line мониторинг)
- » Прозрачност на решенията (особено на общинските съвети). Прозрачно управление на общинската и държавната собственост – въвеждане на електронни публични регистри на общинските и държавни имоти. Участие на представители на НПО и/или на медиите в комисии за оценка при възлагане на обществени поръчки и много други.
- » По голяма част от информацията отнасяща се за гражданите трябва да достига до тях. Необходима е информация коя част от информацията в общинската администрация трябва да бъде представена на гражданите. Разработване на правила и показване на добър опит от общини, където това вече е действаща практика.
- » Публични срещи и дискусии
- » Формиране на политика, принципи и правила за публично информирание и консултиране и взаимодействие със заинтересованите

Едновременно с това, представителите на местната власт дават и някои препоръки към гражданското общество:

- » По-голяма заинтересованост на гражданството към работата на местната администрация и съпричастност и конкретни действия за решаване на обществените проблеми.
- » По-активно участие на гражданите в тези дейности.
- » Прозрачността в работата на общинската администрация е на необходимото ниво. По-скоро гражданското общество не е запознато с правата си и не си ги търси и отстоява.

Същевременно има отделни мнения, че е необходимо засилване съгласуваността, насърчаване на партньорствата и увеличаване на взаимодействието на национално ниво. Едновременно с това има и отделни мнения, че прозрачността е въпрос на лично решение на управляващите, а не на писани правила.

С малки изключения, препоръките на НПО и местните власти се припокриват. Местната власт посочва слабата гражданска активност като проблем, но това не бива да действа като „алиби“. Тя трябва да работи активно с активните структури на гражданското общество.

Корупционен риск

- ✦ Как структурите на гражданското общество оценяват корупционния риск в местната власт?
- ✦ Как структурите на гражданското общество оценяват корупционния риск в териториалните звена на централната държавна администрация?
- ✦ Как структурите на гражданското общество оценяват корупционния риск в различни сфери (видове дейности) на администрацията?
- ✦ Кои са сферите с повишен корупционен риск?
- ✦ Има ли връзка между оценката за корупцията, прозрачността и ефективността на публичните политики?
- ✦ Какво препоръчва гражданското общество за намаляване на корупционния риск?

Според включилите се в проучването неправителствени организации възприеманият корупционен риск в местната власт е доста висок (3,3 по петстепенна скала). Оценките по позиции в местната власт варират в диапазона от 2,5 (съответстващо на нисък до среден риск) до 4,3 (съответстващо на висок риск). Корупционният риск се възприема като най-нисък в звената на администрацията, отговарящи за образованието, културата, социалните дейности, младежта и спорта, евроинтеграцията и разработването на проекти (с оценки между 2,5 и 2,9). Според анкетираните най-висок е корупционният риск при звената отговорни за управлението на общинската собственост, устройството на територията и строителството и главният архитект (4,1-4,3). За рискови, макар и с по-ниски стойности, се смятат също общинските съветници и звената, отговорни за икономиката и стопанската дейност (3,8). Ръководството на общинската администрация (кмет, заместник кмет, секретар) е с оценки около средната.

Възприятието за корупционен риск в териториалните звена на централната държавна администрация е сходно (средна оценка 3,4). Вариацията на оценките обаче е малко по-висока – от 1,8 до 4,4. Най-нисък според отговорилите НПО е корупционният риск, свързан с Териториалното статистическо бюро, Държавната агенция за младежта и спорта, ГРАО и Бюрата по труда (1,8-2,5).

Особено високо е възприятието за корупционен риск във връзка с Регионалната дирекция за национален строителен контрол, районните полицейски управления, Регионалната дирекция на вътрешните работи и

дирекция „Морска администрация“ (4,0-4,4). С близки, макар и не толкова високи стойности са също службата по кадастъра, всички структури, свързани със земеделието и горите, регионалната инспекция по околната среда и водите, областно пътно управление, регионалното управление на Националната агенция по приходите, териториалната дирекция на агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (3,8-3,9).

Разглеждан по видове дейности корупционният риск варира между 2,8 и 4,3 (при средна оценка 3,6).

Като най-рискови (с оценки 4,1-4,3 по петстепенна скала) се оценяват:

- » издаването на разрешения или съгласуване в сферата на градоустройството и строителството
- » приватизацията или отдаването под наем на държавна или общинска собственост
- » предоставянето на концесии

Като високо рискови (с по-ниски, но близки стойности – 3,8-3,9) се оценяват:

- » издаването на разрешения или съгласуване във връзка със стопанска дейност
- » възлагането на обществени поръчки
- » кадровите решения

Данните за района на Южното Черноморие показват, че корупционният риск е свързан с прозрачността на работата и решенията на администрацията. Безспорно той е силно зависим от характера на дейността и особеностите на работа в съответната сфера или администрация. Но най-малкото възприятията за корупционен риск са тясно свързани с прозрачността. Тази връзка е особено силно изразена при анализа по сфери (типове) дейност, където отрицателната зависимост между прозрачността и оценката на корупционния риск е много висока (корелация -0,81). Когато връзката между прозрачност и корупционен риск се разглежда по отделни администрации или позиции в тях корелацията е доста по-ниска, но също достатъчно висока (-0,41). Графичното представяне показва ясно, че високата оценка на НПО за прозрачност в работата и решенията на администрацията като правило се свързва с по-ниско възприятие за корупционен риск и обратно. Някои изключения, които заслужават внимание са:

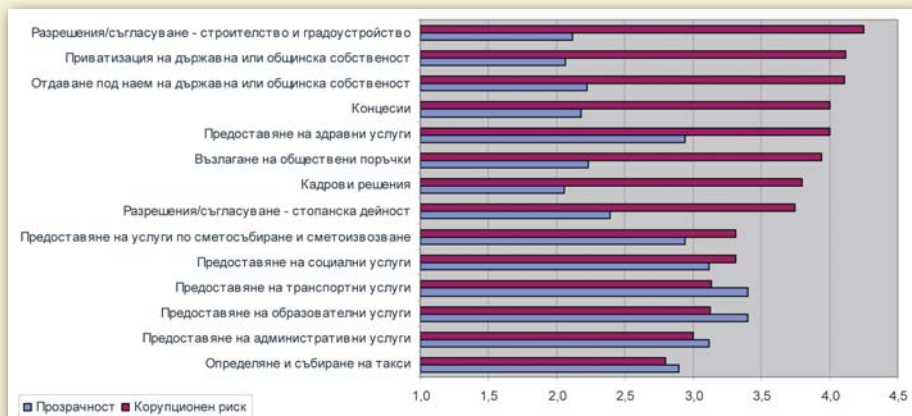
- » При общинските съветници прозрачността на работата и решенията се оценяват сравнително високо, но оценката за корупционния риск също е висока.
- » Предоставянето на здравни услуги също се оценява като сравнително прозрачно, но оценката за корупционния риск е непропорционално висока.

Макар че не може да се докаже с пряко сравнение, има достатъчно основания да се смята, че оценката за прозрачността и корупционния риск влияят и върху оценката на ефективността на прилагането на публичните политики. Примери за това са устройството на територията и регулиране на строителството, благоустройството на населените места, опазването на околната среда, обществения ред и сигурност, здравеопазването.

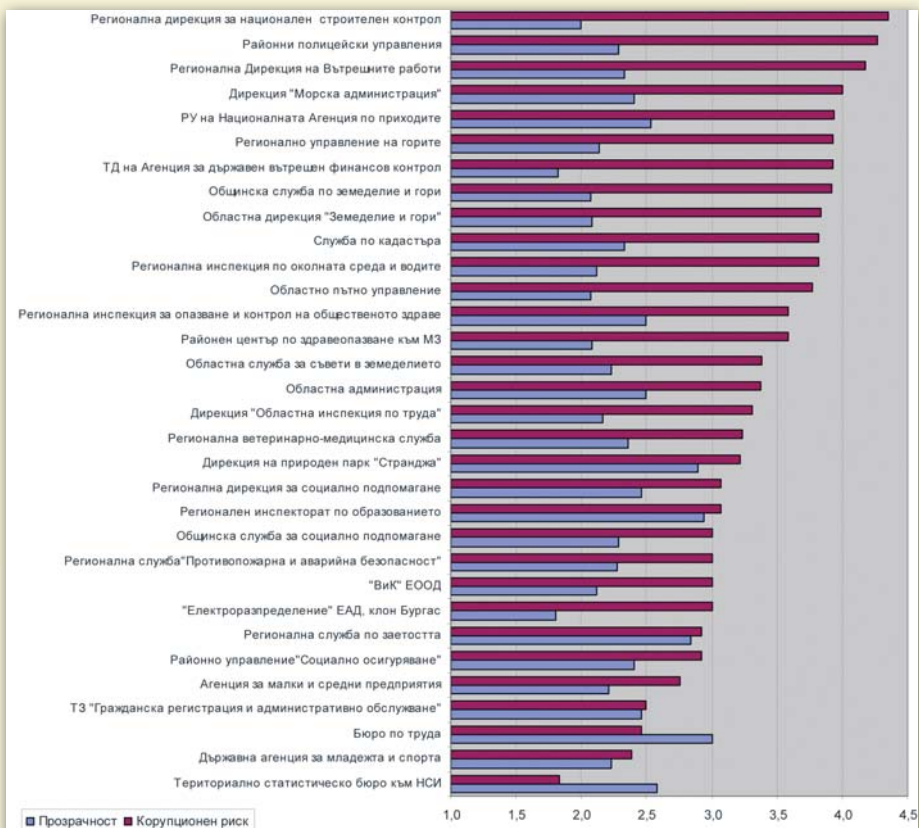
Фиг. 4. Оценка от НПО на корупционния риск и прозрачността в зависимост от позицията в местната власт



Фиг. 5. Оценка от НПО на корупционния риск и прозрачността по типове дейност (сфери)



Фиг. 6. Оценка от НПО на корупционния риск и прозрачността на териториалните структури на централната държавна администрация



Този анализ ни насочва към извода, че повишаването на прозрачността може и да не премахне или отслаби корупцията, но със сигурност може да окаже съществено влияние върху възприятията за корупционен риск и да доведе до повишаване на доверието към публичните власти.

Връзката между прозрачност и корупция е ясно артикулирана и от самите структури на гражданското общество в техните препоръки, повечето от които са свързани именно с повишаването на прозрачността на дейността и решенията на администрацията и включването на представители на гражданския сектор в обсъждането, вземането и наблюдението на изпълнение на решенията на администрацията, например:

- ✦ Повишена прозрачност; прозрачност и публичност в работата на администрацията; недопустимост на информационно затъмнение относно работата на администрацията; публично обявяване на предложения и решения на отделните публични администрации

- ✦ Прозрачност при вземане на решения и активно участие на представители на гражданското общество при обсъждане и налагане на практики.
- ✦ Пълна прозрачност – периодично да се излагат на видно място всички взети решения с мотивация (и/или да се публикуват в Интернет).
- ✦ Даване възможност на представители на гражданския сектор да наблюдават изпълнението на взетите от администрацията решения; надзор (надзорни съвети, работни групи, с включени трети страни).

Друг тип препоръки са насочени към вътрешната организация на работата, повишаване на заплащането и подбора на кадрите и особено - санкционирането на случаите на корупция, при което също се настоява за публичност:

- ✦ вътрешен контрол
- ✦ недопускане на конфликт на интереси
- ✦ по-високо (добро) заплащане в публичния сектор – ниското заплащане води да корупция (ако не е изпълнена тази препоръка - всичко остава в сферата на пожеланията)
- ✦ подбор на подходящи кадри
- ✦ адекватно законодателство
- ✦ бързо взаимодействие с МВР и с другите местни структури на властта.
- ✦ да има бърза административна и съдебна отговорност.
- ✦ навременни, ефективни и публични санкции при евентуални злоупотреби; Въвеждане на по-строги санкции при регистриране на случаи на корупция – за двете страни; Строги санкции и публичност при констатации на корупция; Публично и ефективно наказание в случаи на корупция „първо на ниво държава“;
- ✦ ефективни присъди при доказана корупция (добре огласени пред обществеността)
- ✦ промяна на Конституцията в посока децентрализация на властта и пряка изборност.

Една част от тези препоръки могат и трябва да бъдат адресирани в рамките на настоящия проект. Другите засягат националното ниво и зависят от органи, политики и действия, които излизат извън обхвата на проекта.



ОТ НАС ЗАВИСИ!

www.brta.eu

Бургаска Регионална Туристическа Асоциация

8000 Бургас, ул. „Лермонтов“ 52, ет. 2,

тел./факс: 056 841966,

e-mail: brta@brta.eu, brta@abv.bg

Председател на УС: Соня Енилова

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от БРТА и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Договарящия орган.