



Европейски съюз



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



ОПАК. Експерти в действие
Оперативна програма
„Административен капацитет“

Бургаска регионална туристическа асоциация

*Проект „Гражданското общество за прозрачност на държавната и общинска политика по Южното Черноморие“
Оперативна програма „Административен капацитет“*

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.

СТРАТЕГИЯ

за участието на структурите на гражданското общество в повишаването на ефективността и прозрачността на публичната администрация и превенцията на корупционния риск в района на Южното Черноморие



БУРГАСКА РЕГИОНАЛНА ТУРИСТИЧЕСКА АСОЦИАЦИЯ
8000 Бургас, ул. „Лермонтов“ 52, ет. 2, тел./факс: 056 841966,
e-mail: brta@abv.bg, brta@tvskat.net



ИНСТИТУТ ЗА ПУБЛИЧНО- ЧАСТНО
ПАРТНЬОРСТВО - СОФИЯ

Съдържание

1. ПРЕДПОСТАВКИ	4
1.1 ПРОЕКТЪТ	4
1.2 ПРОБЛЕМЪТ	4
1.3 ПРАВНА РАМКА	4
1.4 ХАРАКТЕР НА ДОКУМЕНТА	4
2. СИТУАЦИЯТА	5
2.1 ОБЩА КАРТИНА	5
2.2 ДЕТАЙЛИ НА СИТУАЦИЯТА	5
2.3 БЛАГОПРИЯТНИ ФАКТОРИ	7
2.4 НЕБЛАГОПРИЯТНИ ФАКТОРИ	8
3. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ	8
3.1 ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА	8
3.2 ПОВИШАВАНЕ НА ОТЧЕТНОСТТА	8
3.3 НАМАЛЯВАНЕ НА КОРУПЦИОННИЯ РИСК	8
3.4 ПОВИШАВАНЕ НА ДОВЕРИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА	8
4. ИЗМЕРВАНЕ НА НАПРЕДЪКА ПО СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ	8
4.1 ДИСКУСИЯ ПО НАЧИНА ИЗМЕРВАНЕ НА НАПРЕДЪКА ПО СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ	8
4.2 ДИСКУСИЯ ПО ЦЕЛЕВИТЕ СТОЙНОСТИ ПРИ ИЗМЕРВАНЕ НА НАПРЕДЪКА ПО СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ	9
5. СТРАТЕГИЧЕСКИ ИЗБОРИ	10
5.1 С КОГО РАБОТИМ	10
5.2 КОИ НЕЕФЕКТИВНИ ПОЛИТИКИ АДРЕСИРАМЕ	10
5.3 КОИ НЕПРОЗРАЧНИ СФЕРИ АДРЕСИРАМЕ	11
5.4 КОИ КОРУПЦИОННО РИСКОВИ СФЕРИ АДРЕСИРАМЕ	11
5.5 ДИСКУСИЯ ОТНОСНО ПОДОБРЯВАНЕ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО	12
5.6 ДИСКУСИЯ ОТНОСНО УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРЕЧКИТЕ ПРЕД ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО	13
5.7 ДИСКУСИЯ ОТНОСНО ДЕФИЦИТА НА ИНФОРМАЦИЯ	14
5.8 ДИСКУСИЯ ОТНОСНО ФОРМИТЕ НА ВКЛЮЧВАНЕ	14
5.9 ДИСКУСИЯ ОТНОСНО НУЖДТЕ ОТ ОБУЧЕНИЕ И КОНСУЛТАНТСКА ПОМОЩ	15
5.10 ДИСКУСИЯ ОТНОСНО СЪЮЗНИЦИТЕ И СЪПРОТИВИТЕ	15
6. СРЕДСТВА	17
6.1 ПУБЛИКУВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО	17
6.2 СТРУКТУРИРАНЕ НА ДЕБАТА В ГРАЖДАНСКИЯ СЕКТОР	17

6.3	СЪЗДАВАНЕ НА ЕДИННА РЕГИОНАЛНА ИНТЕРНЕТ БАЗИРАНА СИСТЕМА ЗА ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ И АВТОМАТИЗИРАНО ПРЕПРАЩАНЕ НА СИГНАЛИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОРГАНИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА И МЕСТНАТА ВЛАСТ	17
6.4	РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА ЗА ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА НПО И АДМИНИСТРАЦИЯТА В РАЙОНА	17
6.5	ИНТЕРНЕТ ФОРУМ ЗА ОБСЪЖДАНЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА МЕСТНАТА И ЦЕНТРАЛНА ВЛАСТ	18
6.6	КРЪГЛИ МАСИ ЗА ДИСКУТИРАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМИ В РАЙОНА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ПРОЗРАЧНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕТО	18
6.7	ИНФОРМАЦИОННИ БРОШУРИ С КОНКРЕТНИ СЪПЪКИ И ПРЕПОРЪКИ, КОИТО НПО ДА ПРЕДПРИЕМАТ СРЕЩУ НЕРЕДНОСТИТЕ И НЕЕФЕКТИВНОСТТА В РАБОТАТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА	19
6.8	ОБУЧЕНИЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА, ПОСТИГАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ В ОБСЛУЖВАНЕТО И ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	19

1. ПРЕДПОСТАВКИ

1.1 Проектът

Стратегията за участието на структурите на гражданското общество в повишаването на ефективността и прозрачността на публичната администрация и превенцията на корупционния риск в района на Южното Черноморие е изготвена като част от изпълнението на проект „Гражданското общество за прозрачност на държавната и общинска политика по Южното Черноморие“, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, по който бенефициент (респ. възложител на стратегията) е Бургаската регионална туристическа асоциация¹. Проектът обхваща общините от Южното Черноморие на територията на Бургаска област (Бургас, Поморие, Созопол, Несебър, Царево, Малко Търново, Приморско).

1.2 Проблемът

Основният проблем, адресиран от 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

1.3 Правна рамка

Анализът на законодателството показва, че то осигурява достатъчна нормативна база за постигане на напредък по отношение на прозрачността, отчетността и превенцията на корупцията в работата на администрацията, както и че са налице основни предпоставки за участието на структурите на гражданското общество в този процес. Основното предизвикателство е прилагането на законодателството, както и разработването на специфични инструменти и механизми за конкретни публични политики, администрации и ситуации.

1.4 Характер на документа

Настоящата стратегия е стратегия именно за действията на неправителствения сектор, свързани с прилагането на законодателството, разработването на специфични инструменти и механизми за конкретни публични политики, администрации и ситуации. Тази стратегия предполага известни действия от страна на публичната администрация, но само ги предполага – не може да ги налага.

Този документ по своя характер е от една страна експертен, а от друга – отворен и еволюиращ.

2. СИТУАЦИЯТА

2.1 Обща картина

Статуквото по отношение на прозрачността, отчетността и превенцията на риска в района на Южното Черноморие е неудовлетворително.

То е по-неудовлетворително за гражданския сектор, отколкото за администрацията. Налице е желание за промяна.

Желанието за промяна е по-голямо в гражданския сектор, отколкото в администрацията.

Налице е комбинация от благоприятни и неблагоприятни фактори.

2.2 Детайли на ситуацията

1. Неправителственият сектор на територията на Южното Черноморие е оцелял след масовото изтегляне на международните донори при присъединяването на България към ЕС. Едновременно с това активността на част от сектора не е особено висока, като се има пред вид дела на включилите се в изследването организации при тема, която е изключително важна за структурите на гражданското общество.
2. Местната власт в района на Южното Черноморие демонстрира по-висока от обичайната активност по отношение на темата за ефективността на публичните политики, прозрачността, отчетността и корупцията на публичната администрация. Макар и в по-слаба степен, същото е валидно и за териториалните структури на централната държавна администрация.
3. Основните сфери с най-сериозни недостатъци и проблеми по отношение на ефективността на прилагане на законодателството и публичните политики според НПО се разделят в две групи, а именно
 - Критични, като 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, като опазването на околната среда, енергийната ефективност, устойчивото развитие, усвояването на средства от фондовете на ЕС, комуналните услуги, транспорта
4. Същевременно най-лесни за адресиране са тези сфери, по-които има консенсус между НПО и администрацията (развитието на земеделието, жилищната политика,

¹ Договор № 08-12-64-С/27.08.2008 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОП "Административен капацитет"

енергийната ефективност, усвояването на фондовете на ЕС, насърчаването на иновациите, изследователската и развойна дейност)

5. Съществува проблем с количеството и качеството на информацията, разпространявана от публичните власти; не е достъпна, лесно откриваема и без ограничения за ползване; не е достатъчна като количество; не е разбираема; не е актуална
6. Съществува проблем с взаимодействието между СГО и администрацията: то по-често е по-конкретен повод (решаване на проблем на определена целева група, решаване на конкретен обществено значим проблем, разработване на конкретен проект) и по-рядко е насочено към трайно решаване на широк кръг проблеми и тяхното финансово обезпечаване (разработване и консултиране на политики, стратегии и планове, обсъждане на бюджети).
7. Оценката на осъществяваното взаимодействие между структурите на гражданското общество и администрацията не съответства на придаваната важност на това взаимодействие. Представителите на администрацията дават високи оценки на взаимодействието си със структурите на гражданското общество, както и на полезността на получаваната обратна връзка. Тези оценки обаче не се потвърждават от структурите на гражданското общество, особено по отношение на взаимодействието им с териториалните звена на централната администрация.
8. Налице е относително широк консенсус между представителите на структурите на гражданското общество и на местната и централната власт по най-важните пречки за подобряване на сътрудничеството помежду им: системата на вземане на решения е твърде централизирана, а взаимодействието с НПО е по-ефективно на по-ниските равнища; публичният и неправителственият сектор се разминават в очакванията си; администрацията смята, че е достатъчно да информира за вече взетите решения; НПО нямат достатъчно опит за взаимодействие с администрацията и не винаги намират подходящите канали, форми, партньори; публичната администрация няма опит във взаимодействието с НПО; съществуващите форми и процедури за взаимодействие, сътрудничество и консултиране са неефективни; няма ясно регламентирани форми и процедури за взаимодействие и консултиране.
9. НПО дава много ниска оценка на прозрачността във всички типове изследвани сфери и дейности, но на фона на средното като особено проблемни сфери от гледна точка на прозрачността се открояват издаването на разрешения и съгласуване в сферата на строителството и градоустройството, както и разрешения/ съгласуване, свързани със стопанска дейност; концесиите; приватизацията и отдаването под наем на държавна или общинска собственост; възлагането на обществени поръчки и кадровите решения.
10. По отношение на непрозрачността на разрешенията и съгласуванията в строителството, градоустройството и стопанската дейност, НПО и администрацията са близо до консенсус, което прави проблема по-лесен за адресиране. В останалите

случаи промените ще изискват повече усилия, тъй като администрацията е убедена, че предоставя широк достъп до конкретна информация за конкретните дейности.

11. Сферите с повишен корупционен риск обхващат: най-рискови (издаването на разрешения или съгласуване в сферата на градоустройството и строителството, приватизацията или отдаването под наем на държавна или общинска собственост, предоставянето на концесии) и високо рискови (издаването на разрешения или съгласуване във връзка със стопанска дейност, възлагането на обществени поръчки, кадровите решения
12. Корупционният риск е свързан с прозрачността на работата и решенията на администрацията и характера на дейността и особеностите на работа в съответната сфера или администрация. Оценката за прозрачността и корупционния риск влияят и върху оценката на ефективността на прилагането на публичните политики (устройството на територията и регулиране на строителството, благоустройството на населените места, опазването на околната среда, обществения ред и сигурност, здравеопазването).

2.3 Благоприятни фактори

Благоприятни фактори, изведени въз основа на изследването:

- Високата и реципрочна оценка за важността на взаимодействието между структурите на гражданското общество и администрацията е благоприятна предпоставка за осъществяване на реално сътрудничество по проблемите на прозрачността, отчетността и превенцията на корупцията и за постигане на целите на настоящия проект.
- Високата оценка, която местните власти дават на взаимодействията си с местни НПО е изключително благоприятна за проекта (отнася се само донякъде и за регионалните администрации).
- Високата оценка на полезността на обратната връзка при консултирането е благоприятна предпоставка за разширяване на практиката на публично консултиране от страна на администрацията. Тя е сериозен аргумент за въвеждане или укрепване на съществуващите механизми за получаване на обратна връзка от администрацията. Резултатите са и достатъчно добър аргумент структурите на гражданското общество да настояват за такъв подход, който очевидно е лесно приемлив за администрацията.
- Резултатите относно пречките пред сътрудничеството очертават ясно няколко сфери, в които дейности на проекта биха получили подкрепа и от двете групи (или най-малко не биха срещнали сериозна съпротива)
- Консенсус относно някои от корупционно рисковите сфери
- Подкрепа за предвидените дейности в проекта

2.4 Неблагоприятни фактори

Неблагоприятни фактори, изведени въз основа на изследването:

- Разминаване в очакванията на СГО и администрацията
- Висока самооценка на администрацията
- Концентрация на непрозрачност и корупционен риск в някои сфери и някои затворени части на администрацията, което предполага отбранителна позиция
- По-слаба подкрепа за някои от дейностите на проекта

3. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ

Основните дългосрочни цели на стратегията са:

3.1 Повишаване на прозрачността

- Средно за цялата администрация (20%, 15% или 5-10%)
- На критичните и проблемни структури, сфери и типове дейности

3.2 Повишаване на отчетността

- Средно за цялата администрация (20%, 15% или 5-10%)
- На критичните и проблемни структури, сфери и типове дейности

3.3 Намаляване на корупционния риск

- Средно за цялата администрация (20%, 15% или 5-10%)
- На критичните и проблемни структури, сфери и типове дейности

3.4 Повишаване на доверието в администрацията

- Средно за цялата администрация (20%, 15% или 5-10%)
- На критичните и проблемни структури, сфери и типове дейности

4. ИЗМЕРВАНЕ НА НАПРЕДЪКА ПО СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ

По самите стратегически цели не би могло да има дебат, доколкото всеки подобен дебат би представлявал форма на оспорване на целесъобразността и смисъла на проекта.

4.1 Дискусия по начина измерване на напредъка по стратегическите цели

И обратното, дискусията по количествените измерители и начина на измерване на постигането на стратегическите цели задължително трябва да бъде обсъждано в рамките на гражданския сектор.

- Едната от възможностите е да се използва проведеното проучване, което задава основните изходни данни относно възприемането на администрацията от страна на СГО. В този случай, 12-18 месеца след приключването на проекта трябва

отново да се проведе същата анкета, за да се провери дали се наблюдава положителна промяна или не.

- Другата възможност е в рамките на проекта да се разработят нови индикатори (напр. брой подадени сигнали/брой разгледани от специализираните органи сигнали и т.н.), да се събере информация, за да се определят изходни стойности, след което да се постулират целеви стойности.
- Да се има предвид, че това означава устойчивост на действията, продуктите и резултатите на проекта, както и разработването и финансирането на бъдещ проект, който да осъществи и измерване на реалните (количествено определени) цели и резултати, очертани в стратегията 12-18 месеца след приключването на сегашния проект.

4.2 Дискусия по целевите стойности при измерване на напредъка по стратегическите цели

Ако СГО решат да използват резултатите и основните изходни данни от проведеното проучване, ще трябва да вземат и последващо решение за целевите стойности. В зависимост от амбицията на сектора очакваните резултати могат да бъдат амбициозни, умерени и занижени.

- Амбициозният план би предполагал да се повиши доверието в местната власт и държавните институции с около 20%, при увеличаване на прозрачността и отчетността в рисковите и проблемните сфери до достигане на средните за цялата администрация стойности и намаляване на корупционния риск в рисковите и проблемните сфери до достигане на средните за цялата администрация стойности.
- Умереният план би предполагал да се повиши доверието в местната власт и държавните институции с около 15%, при увеличаване на прозрачността и отчетността в рисковите и проблемните сфери до достигане на средните за цялата администрация стойности и намаляване на корупционния риск в рисковите и проблемните сфери до достигане на средните за цялата администрация стойности.
- Скромният план би предполагал да се повиши доверието в местната власт и държавните институции с 5-10%, при увеличаване на прозрачността и отчетността в рисковите и проблемните сфери до достигане на средните за цялата администрация стойности и намаляване на корупционния риск в рисковите и проблемните сфери до достигане на средните за цялата администрация стойности.

5. СТРАТЕГИЧЕСКИ ИЗБОРИ

5.1 С кого работим

Активните и/или пасивните структури на СГО?

Дейностите на проекта да бъдат съсредоточени сред активната част на гражданското общество в района на Южното черноморие. Като критерий за активност се взема участието в проведеното проучване.

По този въпрос има две възможности:

- Организациите, които са се въздържали да изразят своето становище относно прозрачността, отчетността и корупционния риск се разглеждат като периферия на стратегическото въздействие: сред тях се разпространяват продуктите на проекта, но на тях не се разчита като активни действащи лица по изпълнението на стратегията. С други думи, те се позиционират като неутрални по отношение на целите на стратегията; а стратегията се стреми тази неутрална позиция да бъде запазена и да не се превърне във враждебна позиция.
- Организациите, които са се въздържали да изразят своето становище относно прозрачността, отчетността и корупционния риск се разглеждат като потенциални съюзници на стратегическото въздействие: те не са само среда за разпространение на продукти, а среда за активизиране, като се има предвид че едни организации ще бъдат по-склонни да заемат активна позиция от други.

5.2 Кои неефективни политики адресираме

Адресиране на всички не-ефективни политики или само на тези, по които съществува консенсус между СГО и администрацията?

Относно не-ефективните публични политики СГО също се намира в ситуация на избор:

- Максимализъм, според който всички политики, които се преценяват от НПО като неефективни, се адресират в рамките на проекта, което обаче създава проблем, тъй като многократно разширява пространството за действие, което опира и до политики на национално ниво. Това би означавало да се адресират А) както критичните сфери като устройството на територията и регулиране на строителството, насърчаването на иновациите, изследователската и развойна дейност, жилищната политика, развитието на земеделието, здравеопазването, благоустройство на населените места; Б) така и проблемните сфери като опазването на околната среда, енергийната ефективност, устойчивото развитие, усвояването на средства от фондовете на ЕС, комуналните услуги, транспорта
- Реализъм, според който се адресират само критичните сфери като устройството на територията и регулиране на строителството, насърчаването на иновациите, изследователската и развойна дейност, жилищната политика, развитието на земеделието, здравеопазването, благоустройство на населените места

- Минимализъм, според който се адресират само най-лесните за адресиране сфери, а именно тези сфери, по-които има консенсус между НПО и администрацията като развитието на земеделието, жилищната политика, енергийната ефективност, усвояването на фондовете на ЕС, насърчаването на иновациите, изследователската и развойна дейност.

5.3 Кои непрозрачни сфери адресираме

Проблем е, че НПО дава много ниска оценка на прозрачността във всички типове изследвани сфери и дейности, въпреки че на фона на средното като особено проблемни от гледна точка на прозрачността се открояват издаването на разрешения и съгласуване в сферата на строителството и градоустройството, както и разрешения/съгласуване, свързани със стопанска дейност; концесиите; приватизацията и отдаването под наем на държавна или общинска собственост; възлагането на обществени поръчки и кадровите решения. Тук възможностите за действие също са няколко:

- Максимализъм, според който всички сфери и дейности, които са изследвани в рамките на проекта и които се преценяват от НПО като непрозрачни, се адресират в рамките на проекта.
- Реализъм, според който се адресират само особено проблемните дейности и сфери, които се открояват на средния общо взето непрозрачен фон.
- Минимализъм, според който се адресират само най-лесните за адресиране сфери, а именно тези сфери, по-които има консенсус за непрозрачност между НПО и администрацията (разрешенията и съгласуванията в строителството, градоустройството и стопанската дейност)

5.4 Кои корупционно рискови сфери адресираме

Връзката между оценките за прозрачност и корупционен риск показва, 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. По този въпрос също са налице повече възможности:

- Максимализъм, според който се адресират всички сфери и дейности с идентифициран корупционен риск, с допълнителни усилия върху сферите с повишен корупционен риск: както най-рисковите (издаването на разрешения или съгласуване в сферата на градоустройството и строителството, приватизацията или отдаването под наем на държавна или общинска собственост, предоставянето на концесии), така и високо рисковите (издаването на разрешения или съгласуване във връзка със стопанска дейност, възлагането на обществени поръчки и кадровите решения).

- Реализъм, според който се адресират само най-рисковите (издаването на разрешения или съгласуване в сферата на градоустройството и строителството, приватизацията или отдаването под наем на държавна или общинска собственост, предоставянето на концесии), а всички останали сфери се отлагат за въздействие за по-добри времена.
- Минимализъм, според който се адресират само най-лесните за адресиране сфери, а именно тези сфери, по-които има консенсус за непрозрачност и корупционност между НПО и администрацията (напр. разрешенията и съгласуванията в строителството, градоустройството и стопанската дейност)

5.5 Дискусия относно подобряване на взаимодействието

Взаимодействието между СГО и администрацията се цени високо, осъществява се реално и може да е то голямо значение за повишаване на отчетността, прозрачността и превенция на корупцията. Проблемът е, че тези взаимодействия по-често са по-конкретен повод (решаване на проблем на определена целева група, решаване на конкретен обществено значим проблем, разработване на конкретен проект) и по-рядко са насочени към трайно решаване на широк кръг проблеми (разработване и консултиране на политики, стратегии и планове, обсъждане на бюджети).

Това е един от въпросите за дискусия по поводите на взаимодействие (ВЕРОЯТНО ЦЕНТРАЛНИЯТ ВЪПРОС НА СТРАТЕГИЯТА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА НПО)

- Запазваме статуквото – контактуваме с властта ад хок, при „пожар“, при проблем
- Променяме – взаимодействаме с властта при оформяне на по-дългосрочни политики и инструмента за реализирането им (бюджет)

В дългосрочен план съществуващата ситуация е неблагоприятна за гражданското общество. Взаимодействията са предимно епизодични, по конкретен повод, а не ориентирани към трайно решаване на проблемите. Властта не отказва взаимодействие на базата на конкретен проблем, но не е много склонна да взаимодейства, когато неговото решаване трябва да се отрази в бюджета или в многогодишна бюджетно осигурена политика. Изследването не може да даде отговор на въпроса чия е вината за това състояние. Напълно е възможно това да се дължи и на неопитност или непоследователност на самия граждански сектор. В това отношение трябва да се избира между:

- Максималистичен вариант, при който се търси запазване на съществуващата практика на ad hoc взаимодействие и разширяване в посока разработване и консултиране на политики, стратегии и планове, обсъждане на бюджети (като се има предвид, че капацитетът за взаимодействие, както на СГО, така и на администрацията остава същият). В този вариант се взема предвид и по-засилена работа с по-младите и по-неопитни структури на СГО.

- Реалистичен, който взема предвид ограничения капацитет за взаимодействие на СГО и администрацията и приоритетно насочва усилията в посока на взаимодействията по по значими поводи (стратегия, политика, бюджет).
- Минималистичен, при който акцентът се поставя върху запазване на постигнатите нива на ad hoc взаимодействие, при известно разширяване в посока консултиране на политики и обсъждане на бюджети.

Изборът на вариант би трябвало да повлияе и на оценката на взаимодействието, особено от страна на СГО, но при максималистки нагласи, разочарованието на СГО вероятно ще се запази. Освен това да се има предвид:

- Необходимостта от сближаване на очакванията (което само по себе си предполага взаимодействие), в т.ч. и по въпроса за равнищата на участие или включване на заинтересованите във вземането на решения от администрацията (информирани или консултирани и съвместно вземане на решения).
- Необходимостта от повишаване на уменията и опита във взаимодействие и сътрудничество (което освен «учене чрез правене» предполага обучение и/или консултантска помощ).
- Необходимостта от разработване или усъвършенстване на правила, процедури и форми за взаимодействие и сътрудничество.
- Една от най-важните пречки, споделяна от всички групи (и особено от териториалните звена на централната държавна администрация) – централизацията – предполага действия преди всичко на национално ниво. Същевременно тя не трябва да се превръща в алиби за отказ от сътрудничество: централизацията не може да пречи на прозрачността относно взиманите решения на регионално или местно ниво.

5.6 Дискусия относно управлението на пречките пред взаимодействието

Налице е относително широк консенсус между представителите на структурите на гражданското общество и на местната и централната власт по най-важните пречки за подобряване на сътрудничеството помежду им, но при адресирането им също има възможности за избор:

- Максималистичен, който адресира както взаимните очаквания, така и липсата на опит, така и липсата или неефективността на процедурите на взаимодействие, сътрудничество и консултиране; този вариант предполага адресиране и на пречки, по които няма консенсус между структурите на СГО и администрацията
- Съсредоточаване в процедурната страна на взаимодействието при хипотезата, че след тях ще дойде и корекцията на очакванията, и натрупването на опита
- Минималистичен, който се съсредоточава само върху управлението на очакванията на страните във взаимодействието.

Задължително да се вземат предвид препоръките на администрациите за подобряване на взаимодействията със СГО, голяма част от които акцентират върху формирането на очаквания, нагласи, разбиране и доверие между администрацията и структурите на гражданското общество. Подобно на НПО и представителите на администрацията посочват нуждата от регламентирани правила, процедури и форми на взаимодействие. Някои препоръки са много конкретни и трябва да се имат пред вид в работата по настоящия проект. На практика този въпрос дава най-ясна обратна информация на структурите на гражданското общество за настроенята и предпочитанията на администрацията. Ако НПО искат да повишат своята ефективност, трябва да обсъдят внимателно целия пакет от препоръки.

Относно организираните форми на взаимодействие като съвети, комисии, комитети, публични дискусии и други, да се има предвид, че това е трудно да се прави прави с всички и за всичко. Необходима е преценка и баланс като се държи сметка за остротата и значението на проблема (в т.ч. броя на засегнатите) и за нуждата от идентифициране на ключови заинтересовани (в т.ч. и от гледна точка на представителност).

5.7 Дискусия относно дефицита на информация

Информацията и информирането са от особено значение за повишаване на прозрачността, което е предизвикателство като се има предвид проблемът с количеството и качеството на информацията, разпространявана от публичните власти (недостъпност, трудна за откриване, с ограничения за ползване, не е достатъчна, неразбираема; неактуална), също има няколко възможности:

- Максималистичен вариант, при който се упражнява граждански натиск върху всички административни структури за повишаване на количеството и подобряване на качеството.
- Реалистичен, при който се съчетават усилия за повишаване на количеството при най-непрозрачните и подобряване на качеството при най-прозрачните администрации.
- Проектно-фокусиран, при който усилията се съсредоточават в натиск за информация само върху най-непрозрачните и корупционно рисковите структури, сфери и дейности.
- Минималистичен, при който акцентът се поставя върху работата с тези структури, които са достатъчно отворени и предоставят информация, но имат нужда от подобряване на нейното качество.

5.8 Дискусия относно формите на включване

На преден план и при СГО, и при администрацията стоят форми на пряко включване (консултативни групи, работни групи, публични дискусии). На по-заден план остават проучванията на мнението (анкетни проучвания, интервюта, фокус-групи) и до известна степен – публикуването на решения с възможност за обратна връзка.

Изглежда, че се подценяват възможностите, които предоставят съвременните технологии за публикуване на решения или проекти за решения с възможности за обратна връзка, които в много случаи са много по ефикасни, без да отхвърлят нуждата от преки контакти под различна форма, когато са необходими, например за изясняване на проблема, за постигане на консенсус или за наблюдение на изпълнението на взетите решения. Този въпрос също трябва да бъде обсъден на кръглите маси и да се вземат съответните решения:

- Максималистичен вариант, при който се запазва приоритета на сегашните форми и се търси разширяване към нови.
- Среден, който предполага отказ от част от формите на пряко включване в някои от случаите и се търси избирателно и по-гъвкаво ползване на подценяваните досега форми.
- Минималистичен, при който статуквото се запазва непроменено с доминиране на преките форми на включване.

5.9 Дискусия относно нуждите от обучение и консултантска помощ

Уместно е на следващата фаза проектът да дискутира и прецизира тези нужди. Също така да прецени откъде може да бъде финансирана подобна консултантска и образователна помощ, както и самите форми, под които да се осъществява обучението и консултациите (например съвместно за НПО и администрацията или поотделно; ад-хок или регулярно и т.н.).

5.10 Дискусия относно съюзниците и съпротивите

Необходимо е СГО по-ясно да определи кои са неговите съюзници, неутрални и противници – по принцип и по отделни въпроси. Като цяло местната власт е по-благоразположена към СГО, а и СГО ценят високо фигури като кмета и заместник-кмета, поради което има няколко възможности:

- Максималистичен вариант, при който се полага усилие всички административни структури да се превърнат в съюзници по проекта (което е донякъде нереалистично).
- Реалистичен, при който акцентът се поставя върху работата с местната власт и с тези териториални структури на централната държавна администрация, които са достатъчно отворени и благоразположени; за останалите структури на ЦДА се полагат усилия, за да се удържат в неутрална позиция.
- Минималистичен, при който местната власт се разглежда като основен и привилегирован съюзник и партньор по проекта и се полагат усилия, за да се удържат благоразположените териториални структури на ЦДА в неутрална позиция (да не се превърнат в противници на проекта); с останалите структури на ЦДА проекта не се занимава (което означава, че от там се очакват

значителни съпротиви срещу проекта, които не са преодолени със ресурсите на проекта).

Казаното въобще за администрацията важи само за местната администрация, която по серия от критерии е разделена на две части – по-отворена и по-затворена. Именно по-отворената е по-податлива за всякакви техники на работа по целите на проекта. За по-затворената НПО трябва да изработи обща позиция – дали да се оказва натиск за предприемане на стъпки на отваряне или ще остави проблемите в тези части да бъдат решавани на други нива (законодателство, прокуратура, съд и пр.)

Освен общата нагласа по отношение на съюзниците има и отделни въпроси, по които СГО могат да имат временни/тематични съюзници:

- Потенциален съюзник на НПО са местните власти в областта на устройството на територията и регулиране на строителството,
- Потенциален съюзник на НПО са териториални структури на централната администрация – в областта на благоустройството на населените места и опазването на околната среда.

Независимо от това какво решение ще бъде взето, правилото което трябва да се следва (както в общ план, така и по конкретни въпроси) е следното: за да успее проектът, трябва да се положат разумни усилия част от противниците на действията по повишаване на прозрачността и отчетността и намаляването на корупционния риск да се превърнат в неутрални по време на действието на проекта, а част от неутралните – да се превърнат в съюзници по проекта, което да не става за сметка на вече привлечените съюзници.

Трябва да се има предвид, че и в рамките на самото гражданско общество са налице активни, индиферентни и потенциално враждебни на проекта организации. От тук и изборът по отношение на проекта:

- Максималистичен, при който се търсят всички НПО в района на Южното Черноморие като съюзници по дейностите на проекта.
- Среден, при който освен активните НПО в района на Южното Черноморие (всички, които са участвали в изследването) се прави опит за привличане и на други на организации и превръщане на неутрални в съюзници.
- Минималистичен, при който се търсят само активните (всички, които са участвали в изследването) НПО в района на Южното Черноморие като съюзници по дейностите на проекта, което може да допринесе за ефикасността и ефективността на проекта.

Дадените от НПО препоръки към местната власт подсказват, че местната власт общува с НПО, но не е ясно с кого и защо. Налице е добре изразено желание за разширяване на кръга на НПО, включени във взаимодействия с местната власт. Това повтаря или подкрепя изводи от други въпроси, но внася известен детайл – съмнение за известна непрозрачност в подбора на партньори от структурите на гражданското общество. Редом с това препоръките очертават и най-желаните форми на

взаимодействие, които все пак са твърде многобройни и разнообразни. В бъдещите дискусии в рамките на проекта ще трябва да се обсъди кои са най-желаните и най-ефективни форми. Едновременно с това по време на тези дискусии ще трябва да се прецизират желаните принципи, правила и процедури за взаимодействие. На този етап структурите на гражданското общество само казват, че те са необходими, но не казват какви трябва да бъдат (само отделни организации посочват ясно подобни принципи като открита процедура, равнопоставеност, достъп до информация, избягване на конфликти на интереси).

6. СРЕДСТВА

6.1 Публикуване на резултатите от изследването

Самото огласяване на резултатите от проведеното проучване вече е стъпка в реализирането на стратегическата цел:

- Оповестяването на мненията на двете страни вече е стъпка в подобряване на общуването и коригиране на очакванията.
- Насочването на вниманието към смятаните за най-неефективни политики, най-непрозрачни сфери и сфери с най-висок корупционен риск вече е стъпка в посока на натиска за промяна.

6.2 Структуриране на дебата в гражданския сектор

Настоящият вариант на стратегия е най-вече стратегия за структуриране на дебата в района на Южното Черноморие. Доброто структуриране и управление на дебата вече е мощно действащо средство по посока на постигането на целта.

6.3 Създаване на единна регионална интернет базирана система за обмен на информация и автоматизирано препращане на сигнали за дейността на органите на държавната и местната власт

Среща малко по-слаба подкрепа като дейност на проекта, но е полезна стъпка в посока на повишаване на външния контрол върху работата на администрацията.

- Трябва обаче внимателно да се дискутира всред СГО какъв ще бъде обхватът и статутът на системата.
- Необходимо е и внимателно координиране с правоприлагащите и правоналагащите органи, доколкото сигналите нямат кой знае какъв смисъл, ако не са обвързани с действия на компетентните органи.

6.4 Разпространяване на информацията за добри практики за взаимодействие на НПО и администрацията в района

Среща по-висока подкрепа като дейност на проекта и е полезна стъпка в посока на повишаване ефикасността на общуването между СГО и администрацията. Тези добри практики трябва да бъдат извлечени по време на дискусиите (кръгли маси).

- Трябва да се има предвид, че могат и да не могат да бъдат намерени добри примери от района на Южното Черноморие и да се търси външен опит.
- Идентифицирането, обсъждането и представянето на добрите практики трябва да се фокусира върху няколко основни въпроса:

Участници: между кого (с кого) се осъществява взаимодействието?

Проблем: По какъв проблем/ повод/ въпрос се осъществява взаимодействието

Форма на взаимодействие – как точно се е осъществило (например среща, иницирана от...; създаване на периодично действащ форум и т.н.)

Пряк резултат – какви действия са предприети, от кого?

Краен резултат – какво е постигнато, това спомага ли за решаване на проблема?

Поуки: обобщен извод/и за възможностите на взаимодействието между администрацията и структурите на гражданското общество, особено важни ограничения и възможности за преодоляването им

6.5 Интернет форум за обсъждане на решенията на органите на местната и централна власт

Среща по-висока подкрепа като дейност на проекта и е полезна стъпка в посока на повишаване ефикасността на общуването между СГО и администрацията. Формата и управлението (администрирането) на форума трябва да бъде прецизирано по време на дискусиите (кръгли маси).

- Трябва да се има предвид, че форумът може да се превърне в пространство за всякаква непроверена информация, клюки и други подобни; да се обмисли дали въобще да са възможни анонимни постинги или постинги като неясен „гост“.

6.6 Кръгли маси за дискутиране на основните проблеми в района от гледна точка на прозрачността и ефективността на управлението

Среща висока подкрепа като дейност на проекта и е полезна стъпка в посока на повишаване ефикасността на общуването между СГО и администрацията.

- Поради сложния и комплексен характер на обсъжданите въпроси кръглите маси трябва да са внимателно подготвени като дефиниция на проблеми и алтернативни решения.
- Настоящият проект за стратегия задава и основните въпроси, които могат и трябва да бъдат дискутирани на кръглите маси.

6.7 Информационни брошури с конкретни стъпки и препоръки, които НПО да предприемат срещу нередностите и неефективността в работата на администрацията

Среща малко по-ниска подкрепа като дейност на проекта, но е полезна стъпка в посока на повишаване опита на СГО по отношение на контрола върху администрацията.

- Поради тривиалния характер на брошурата като инструмент, би трябвало да се положат усилия за нейната атрактивност и инструменталност.

6.8 Обучение за превенция на корупцията, постигане на прозрачност в обслужването и достъп до обществена информация

Среща малко по-ниска подкрепа като дейност на проекта, но е задължителна стъпка в посока на повишаване опита на СГО по отношение на контрола върху администрацията, доколкото неопитността често се посочва като пречка. Това особено се отнася до „младите“ организации, които съществуват от по-малко от три години.