

НЕЗАВИСИМ МЕХАНИЗЪМ ЗА ОЦЕНКА (НМО):

# БЪЛГАРИЯ ДОКЛАД ПО НАПРЕДЪКА 2014–2015

Стефан Ангелов  
независим изследовател  
Втори доклад по напредъка  
Second Progress Report

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM



НЕЗАВИСИМ МЕХАНИЗЪМ ЗА ОЦЕНКА (НМО):

# БЪЛГАРИЯ

ДОКЛАД ПО НАПРЕДЪКА 2014–2015



EXECUTIVE SUMMARY .....	3
ОБОБЩЕНИЕ .....	11
I   НАЦИОНАЛНО УЧАСТИЕ В ПОУ .....	19
II   ПРОЦЕС: ИЗГОТВЯНЕ НА ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ .....	23
III   ПРОЦЕС: ОБСЪЖДАНЕ ПО ВРЕМЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО .....	29
IV   АНАЛИЗ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ .....	31
1   ОБСЪЖДАНЕ НА ПРОЕКТИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ И МЕХАНИЗМИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО .....	37
2   ПОДОБРЕНО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ .....	43
3   СЪЗДАВАНЕ НА СЪВЕТ ЗА РАЗВИТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО .....	47
4   ПРОЗРАЧНОСТ НА ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ .....	51
5   ДОСТЪПНОСТ НА ФИНАНСОВАТА ИНФОРМАЦИЯ .....	57
6   ПРОЗРАЧНОСТ В ЗАКОНА ЗА ПОДЗЕМНИТЕ БОГАТСТВА .....	61
7   РЕФОРМА НА ДЪРЖАВНИТЕ ТАКСИ .....	65
★ 8   ПОДОБРЕНИЯ В ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ .....	71
9   ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ КОНВЕНЦИЯТА НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА ЗА ДОСТЪП ДО ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ .....	77





V   ПРОЦЕС: САМООЦЕНКА.....	79
VI   НАЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ.....	115
VII   ОБЩИ ПРЕПОРЪКИ .....	119
VIII   МЕТОДОЛОГИЯ И ИЗТОЧНИЦИ.....	121
IX   ПРИЛОЖЕНИЕ: ИЗИСКВАНИЯ ЗА УЧАСТИЕ .....	123



# EXECUTIVE SUMMARY

## INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): BULGARIA PROGRESS REPORT 2014-2015

**The second Bulgarian action plan was part of a more inclusive design process in collaboration with civil society. Much of the action plan is focused on measures for increasing access to information and civic participation but often lacks specificity. Moving forward, the government should consider further involving Parliament and including local-level commitments in the action plan.**

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a review at the mid and end point of the national action plan for each OGP-participating country.

The Deputy Prime Minister for Coalition and Public Administration coordinates OGP activities in Bulgaria, while the Administration of the Council of Ministers is responsible for day-to-day OGP implementation. OGP financing is the responsibility of lead institutions in charge of the various commitments.

The Administration of the Council of Ministers is headed by the Prime Minister of Bulgaria, and as such, it is in a key position to design and implement open government policies.

### OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

The government used a variety of channels to gather input on the content of the action plan, including online consultations and several in-person meetings. The government invited a variety of civil society and government stakeholders to the meetings. While stakeholders had ample opportunities for comments, some felt their opinions did not influence the resulting action plan, which was officially approved by the Council of Ministers in July 2014.

The government did not organize consultation with stakeholders during action plan implementation. Moving forward, the government is considering creating a platform for governance transparency and active inclusion of stakeholders, which would fulfil this role. The government did not provide information as to what this platform might look like.

The government published its self-assessment report on 30 September 2015. While the government provided the OGP-mandated comment period on the report, the public made no written comments.

### AT A GLANCE

MEMBER SINCE:	2011
NUMBER OF COMMITMENTS:	10
NUMBER OF MILESTONES:	22

### LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	0 of 10
SUBSTANTIAL:	4 of 10
LIMITED:	5 of 10
NOT STARTED:	1 of 10

### TIMING

ON SCHEDULE:	7 of 10
--------------	---------

### COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	8 of 10
CIVIC PARTICIPATION:	6 of 10
ACCOUNTABILITY:	3 of 10
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	4 of 10

### NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	9 of 10
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	1 of 10
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	3 of 10
<b>ALL THREE (★):</b>	<b>1 of 10</b>

## COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The action plan contains nine commitments, comprising 22 milestones. The following tables summarise each commitment, its level of completion, its potential impact, and whether it falls within Bulgaria's planned schedule. The Bulgarian plan largely focused on improving transparency and procedures for public consultations. In the IRM report's assessment period Bulgaria completed none of its nine commitments.

The IRM methodology includes starred commitments. These commitments are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. The Bulgarian action plan contained three starred commitments: 1 (Draft normative acts consultation and impact assessment mechanism) and 8 (Improvements to the Access to Public Information Act). Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise the bar for model OGP commitments. In addition to the criteria listed above, the old criteria included commitments that have moderate potential impact. See (<http://bit.ly/1n6xNHB>) for more information.

**Table 1 | Assessment of Progress by Commitment**

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.									
<b>1.1 Normative acts amendments.</b>									On schedule
<b>5. SME test:</b> introducing the obligation to conduct a SME (small and medium enterprise) test, draft methodology and form.									On schedule
<b>2. Improved Civic Participation in Consultative Councils</b>									On schedule
2.1. Publish consultative information: publishing information about activity of public councils.									On schedule
2.2. CSOs selection: develop clear rules for selection of CSO representatives to public councils									On schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>									
<b>3. Set up a Council for Development of the Civil Society</b>									On schedule
<b>4. Government Debt Transparency</b>									Behind schedule
4.1. Implementation of the Debt Management Strategy 2012 – 2014									On schedule
4.2. Development, approval and implementation of the Debt management strategy 2015 – 2017									Behind schedule
4.3. Publish monthly bulletin on government debt									On schedule
4.4. Publish annual review of government debt									On schedule
4.5. Publish official information about the consolidated debt and guarantees of “General government” sector									On schedule
<b>5. Financial information accessibility</b>									On schedule
5.1. Public information survey: carry out user survey of information published by the Ministry of Finance									On schedule
5.2. Develop a concept paper based on the result of the user survey in milestone 5.1					Unable to tell				N/A
5.3. Implementation of concept paper regarding measures to improve public information published on the Ministry of Finance website.									On schedule
<b>6. Transparency of Underground Resources Act</b>									Behind schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>									
6.1. Adoption of amendments and supplementations to the Mineral Resources Act									Behind schedule
6.2. Mineral resources ordinance: Adoption of an Ordinance regarding control on mining mineral resources									Behind schedule
<b>7. State Fees Reform:</b> draft state fees act, draft specialised methodology for impact assessment on state fees, draft methodology for calculation of fees.									<b>Behind schedule</b>
★ <b>8. Improvements to Access to Public Information Act</b>									<b>On schedule</b>
8.1. Broaden the scope and make obligation for publishing information more detailed.									On schedule
8.2. Strengthen coordination and control for law provisions enforcement									On schedule
8.3. Transpose EU directive on re-use of public sector information									On schedule
8.4. Technical guidelines preparation for the provision of public information in open format									On schedule
8.5. Prioritization of information in open format									On schedule
<b>9. Start process for ratification of the Council of Europe Convention</b>									<b>On schedule</b>



**Table 2 | Summary of Progress by Commitment**

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>☛ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p><b>1.1 Draft Normative Acts Consultation and Impact Assessment Mechanisms</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>This commitment cluster entails amendments to the Law on Normative Acts (LNA). Both commitments are part of amendments that combined their implementation into the same bill. Commitment 1.1 calls for the extension of the minimum mandatory deadline for public consultation and was substantially implemented as amendments were introduced to parliament but not adopted, yet. Commitment 5 focused on introducing a mechanism for prior impact assessment on SMEs. The SME test requirement, methodology, and form were incorporated in the general framework for impact assessment, awaiting adoption by parliament. For that reason, the level of completion was found to be substantial. This commitment was deemed to have moderate potential impact, as the impact assessments would improve the legislative process by providing better foresight when developing new legislation. However, if the law is adopted, the new requirements would only be mandatory for the executive. Moving forward, government should consider adopting the proposed amendments to the LNA and creating similar requirements for MPs.</p>
<p><b>5. SME Test</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	
<p><b>2. Improve Civic Participation in Consultative Councils</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>This commitment aims at increasing citizens' trust in government's consultative councils. The first milestone intends to publish information about the councils. The level of completion of this milestone is limited, as there is some information published but no control established or data available on timelines and completeness of this information. The second milestone intends to develop rules for selecting CSOs on the council. The IRM researcher found no evidence of implementation of this commitment. The potential impact of both milestones is minor. Publishing information about functioning of councils would not resolve deeper issues of ineffectiveness of said councils. Moving forward, the IRM researcher recommends further work on expanding transparency, accountability and participation in the councils.</p>
<p><b>3. Setting up a council for development of the civil society</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>This commitment envisions setting up a Council for Development of Civil Society, which would require amendments to the Non-Profit Legal Entities Act. The Ministry of Justice organized two working groups on drafting these amendments and published the drafts for public comment. However, the Council of Ministers dropped the proposed amendments, and there is no indication on when they would be picked up again. If implemented, the commitment would be a major step forward in establishing a permanent and currently non-existent mechanism for cooperation between government and civil society. The IRM researcher recommends that the government resume work on establishing the Council.</p>
<p><b>4. Government debt transparency</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: None</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>This commitment concerns making information about government debt publicly available. The Debt Management Strategy 2012–14, a document outlining policies the government should follow when issuing or paying debt, was substantially implemented, and the monthly debt bulletin and annual review of government debt was published. However, the 2015–17 Debt Strategy was not adopted during the IRM assessment period. Interviewed stakeholders pointed at flaws in debt information in the country, such as lack of analysis and delays in getting information released. These present areas for improvement moving forward.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	
<b>5. Financial information accessibility</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	The commitment intends to improve the quality of financial information released by the Ministry of Finance (MoF). MoF conducted a user survey on the accessibility of information released on its website. Based on the survey's results, MoF developed a concept paper, which it did not make publicly available. While the commitment will make the information already published by the MoF more easily accessible, it does not make new information available, resulting in minor potential impact. MoF should publish information in an open data format on its website and include explanatory text on complex financial terminology to make the information more accessible to citizens.
<b>6. Transparency of Underground Resources Act</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	The first milestone aimed at amending the Underground Resources Act to improve transparency of the extractive industry. Milestone two aimed at adopting a bylaw about procedures to control permit issued and concessions contracts implementation but was not started. The commitment's lack of clarity makes it difficult to assess its potential impact. The IRM researcher recommends the government continues work on expanding transparency and accountability of legal procedures on issuing extractive industries permits and of government's control on ongoing concessions contracts.
<b>7. State Fees Reform</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	The commitment aimed at reforming state fees legislation, the legislation on calculating fees for all administrative services that are provided by central administration. The legislation was part of a set of reform as contained in the Public Administration Development Strategy, to be implemented in 2014. At the time of writing, the government had not adopted the draft legislation. New obligation to conduct impact assessment in the calculation of the fee could have a potentially transformative impact on transparency of the fees. Moving forward, government should consider making civic participation in the carrying out and drafting of impact assessment on proposed state fees mandatory.
★ <b>8. Improvements to Access to Public Information Act</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	This commitment focused on reforming the Access to Public Information Act (APIA). Government passed draft amendments to the APIA that added requirements for the publication of government-held information. These amendments also grant official status to the Open Data Portal. The commitment also aimed at publicly releasing 119 data sets as open data. The implementation of this commitment would require proactively publishing information from public bodies by introducing open data standards, with potentially transformative potential impact. Further work on this commitment would include the National Assembly adopting proposed amendments to the APIA as a final act.
<b>9. Adherence to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	The government did not take any steps to ratify to the Convention on Access to Official Documents. Doing so would be an important step for developing access to information internationally, as the Convention still needs to be ratified by three Council of Europe member states to come into force. The government should consider taking the steps necessary to ratify to the convention.

## RECOMMENDATIONS

Bulgaria saw several changes in government during the design and implementation of the action plan. In that time, the country has also experienced public protests, particularly around proposed reforms in the security sector and the judiciary. High levels of corruption also remain an issue requiring government attention.

Based on the findings in the progress report, the IRM researcher made the following five 'specific, measurable, accountable, relevant, and time-bound (SMART) recommendations for improving the OGP process in Bulgaria.

### TOP FIVE 'SMART' RECOMMENDATIONS

1. Government should consider the creation of a permanent dialogue mechanism around implementing the action plan. This mechanism would be comprised of civil society representatives, private sector, and government representatives in charge of OGP commitments and would meet at least every three months. The Administration of the Council of Ministers should provide support for this mechanism.
2. To ensure that everybody has equal access to legislation in force, the National Assembly should publish the consolidated versions of the laws and the other normative acts of the same or higher rank, which are in force. They should be available online and accessible for free. The electronic texts should have the same legal value as the print edition of the State Gazette.
3. To enhance civic participation in the legislative process, parliament and government should complete the reform of the legislation on normative acts by adopting currently proposed amendments. To this end, the Council of Ministers should adopt the respective bylaws relating to the methodology and practical guidance on impact assessments on draft and enacted legislation, as well as guidance on publishing information about the Public Consultations Portal. In addition, the National Assembly should adopt amendments to the Rules of Procedure of the National Assembly, which should detail obligations for members of parliament to carry out prior impact assessments of the draft legislation they initiate.
4. Local government can be brought in the OGP process by publishing citizen budgets—in an accessible format—in municipalities that have the resources and capacity to organize consultation, such as the municipalities of Sofia, Plovdiv, Varna and Burgas.
5. Effectiveness of citizen initiatives, especially for holding referenda, could be increased through amending the Law for Direct Participation of Citizens in Government and Local Government by: ensuring that citizens could support initiatives through an easily accessible online form; lowering the threshold for organizing a national referendum on citizen initiatives; lowering or dropping the participation threshold for adopting a proposal subject to a national referendum.

## ELIGIBILITY REQUIREMENTS

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Stephan Anguelov is a lawyer and researcher in Access to Information Programme, a non-governmental organization in Bulgaria. Stephan's line of work includes providing legal aid in access to information and related personal data protection cases, research and monitoring in the areas of transparency and accountability.



The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.



# ОБОБЩЕНИЕ

## НЕЗАВИСИМ МЕХАНИЗЪМ ЗА ОЦЕНКА (НМО): БЪЛГАРИЯ ДОКЛАД ПО НАПРЕДЪКА 2014–2015

**Вторият план за действие бе създаден чрез по-силно сътрудничество с гражданското общество. Много от мерките в плана целяха подобряване на достъпа до информация и гражданското участие, но често липсваха яснота и точност. Въбдеще правителството трябва да обмисли допълнително ангажиране на парламента и включване на ангажименти от местно ниво в плана.**

Партньорство за открито управление (ПОУ) е доброволна международна инициатива, която цели да осигури конкретни ангажименти от страна на правителствата към техните граждани за насърчаване на прозрачността, овластяването на гражданите, борбата с корупцията и усвояването на нови технологии за укрепване на управлението. Независимият механизъм за оценка извършва преглед в средата и в края на периода за изпълнение на националния план за действие за всяка участваща в ПОУ страна.

Заместник министър-председателят по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи координира дейностите по ПОУ в България, докато администрацията на Министерския съвет отговаря за ежедневното изпълнение на ангажиментите по ПОУ. Финансирането на ПОУ се поема от водещите институции по различните ангажименти.

Администрацията на Министерския съвет се оглавява от министър-председателя на България и съответно е в ключова позиция за изготвянето и прилагането на политики за отворен управление.

### ПРОЦЕСЪТ НА ПОУ

Страните участващи в ПОУ следва да организират процес на обсъждания по време на изготвянето на плана за действие по ПОУ и по време на изпълнението му.

Правителството използва различни канали, за да събере предложения за съдържанието на плана за действие, включително онлайн консултации и срещи лице-в-лице. На тези срещи бяха поканени различни представители на гражданското общество и държавните институции. Въпреки че, заинтересованите страни имаха достатъчно възможности за коментари, някои смятат, че техните мнения не са повлияли плана за действие, който бе официално одобрен от Министерския съвет през юли 2014 година.

Правителството не организира консултации със заинтересованите страни по време на изпълнението на плана за действие. Въбдеще, правителството обмисля създаването на платформа за прозрачност на управлението и активно включване на заинтересованите страни, която ще изпълнява ролята на форум за обсъждане. Липсва информация за това как би изглеждала тази платформа.

Правителството публикува своя доклад за самооценка на 30 септември 2015 г. Макар че бе предоставен изискваният от ПОУ период за обществено обсъждане, писмени коментари не бяха направени.

### НАКРАТКО

УЧАСТВА ОТ:	2011
БРОЙ АНГАЖИМЕНТИ:	10
БРОЙ МЕРКИ:	22

### НИВО НА ИЗПЪЛНЕНИЕ

ЗАВЪРШЕНО:	0 от 10
СЪЩЕСТВЕНО:	4 от 10
ОГРАНИЧЕНО:	5 от 10
НЕ Е ЗАПОЧНАТО:	1 от 10

### СРОКОВЕ

В СРОК:	7 от 10
---------	---------

### АКЦЕНТ НА АНГАЖИМЕНТИТЕ

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ:	8 от 10
ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ:	6 от 10
ОТЧЕТНОСТ:	3 от 10
ТЕХНОЛОГИИ И ИНОВАЦИИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ:	4 от 10

### БРОЙ АНГАЖИМЕНТИ, КОИТО СА:

ПРЯКО ОТНОСИМИ КЪМ ЦЕННОСТ НА ПОУ:	9 от 10
С ТРАНСФОРМИРАЩ ПОТЕНЦИАЛ:	1 от 10
СЪЩЕСТВЕНО ИЛИ ИЗЦЯЛО ИЗПЪЛНЕНИ:	3 от 10
<b>И ТРИТЕ (☑):</b>	1 от 10

## ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АНГАЖИМЕНТИТЕ

В рамките на ПОУ страните са длъжни да поемат ангажменти чрез двугодишен план за действие. Разглежданият тук план за действие съдържа девет ангажмента, включващи 22 мерки. Таблиците по-долу обобщават всеки ангажимент, неговата степен на завършеност, потенциалното му въздействие, както и дали то попада в планирания от България график. Българският план до голяма степен е съсредоточен върху подобряване на прозрачността и процедурите за обществени обсъждания. В периода за оценка на доклада на НМО България не завърши нито един от своите девет ангажмента.

Методологията на НМО включва ангажменти, означени със звезда. Тези ангажменти са измерими, ясно относими към ценностите на ПОУ по начина, по който са формулирани, с трансформиращ потенциал и съществено или изцяло изпълнени. Българският план за действие съдържа три ангажмента, означени със звезда: 1 (Обсъждане на проекти на нормативни актове и механизми за оценка на въздействието) и 8 (Подобрения в Закона за достъп до обществена информация). Имайте предвид, че НМО актуализира критериите за звезда в началото на 2015 с цел да повдигне летвата за образцови ангажменти в ПОУ. Освен критериите изброени по-горе, старите критерии включваха ангажменти с умерено потенциално въздействие. Виж (<http://bit.ly/1n6xNHB>) за повече информация.

**Таблица 1: Оценка на напредъка по ангажменти**

КРАТКО ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ				СРОКОВЕ
	НИКАКВО	НЕЗНАЧИТЕЛНО	УМЕРЕНО	ТРАНСФОРМ	НЕЗАПОЧНАТО	ОГРАНИЧЕНО	СЪЩЕСТВЕНО	ЗАВЪРШЕНО	
★ АНГАЖИМЕНТЪТ Е ИЗМЕРИМ, ЯСНО ОТНОСИМ КЪМ ЦЕННОСТЕТЕ НА ПОУ ПО НАЧИНА, ПО КОЙТО Е ФОРМУЛИРАН, С ТРАНСФОРМИРАЩ ПОТЕНЦИАЛ И Е СЪЩЕСТВЕНО ИЛИ ИЗЦЯЛО ИЗПЪЛНЕН.									
<b>1.1. Изменения на ЗНА.</b>									<b>В срок</b>
<b>5. МСП тест:</b> въвеждане на задължение за провеждане на МСП (малки и средни предприятия) тест, проекти на методика и формуляр.									<b>В срок</b>
<b>2. Подобрено гражданско участие в консултативните съвети</b>									<b>В срок</b>
2.1. Публикуване на информация за дейността на съветите в интернет									В срок
2.2. Избор на НПО представители: изготвяне на ясни правила за избор/определяне на представители на гражданските организации в консултативни съвети									В срок

КРАТКО ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ				СРОКОВЕ
	НИКАКВО	НЕЗНАЧИТЕЛНО	УМЕРЕНО	ТРАНСФОРМ	НЕЗАПОЧНАТО	ОГРАНИЧЕНО	СЪЩЕСТВЕНО	ЗАВЪРШЕНО	
<p>★ АНГАЖИМЕНТЪТ Е ИЗМЕРИМ, ЯСНО ОТНОСИМ КЪМ ЦЕННОСТИТЕ НА ПОУ ПО НАЧИНА, ПО КОЙТО Е ФОРМУЛИРАН, С ТРАНСФОРМИРАЩ ПОТЕНЦИАЛ И Е СЪЩЕСТВЕНО ИЛИ ИЗЦЯЛО ИЗПЪЛНЕН.</p>									
<b>3. Създаване на Съвет за развитие на гражданското общество</b>									<b>В срок</b>
<b>4. Прозрачност на държавния дълг</b>									<b>Със закъснение</b>
4.1. Изпълнение на Стратегията за управление на държавния дълг 2012-2014									В срок
4.2. Разработване, одобрение и изпълнение на Стратегия за управление на държавния дълг 2015-17									Със закъснение
4.3. Ежемесечно публикуване на бюлетин „Държавен дълг“									В срок
4.4. Публикуване на Годишен обзор за състоянието на държавния дълг									В срок
4.5. Публикуване на официална информация за консолидирания дълг и гаранциите на сектор „Държавно управление“									В срок
<b>5. Достъпност на финансовата информация</b>									<b>В срок</b>
5.1. Изследване сред потребителите относно информацията публикувана от Министерство на финансите									В срок
5.2. Разработване на концепция въз основа на проучването сред потребителите по мярка 5.1					Не може да се прецени				Неясно
5.3. Изпълнение на мерките от концепцията за подобряване на публикуването на информация на интернет страницата на Министерство на финансите									В срок
<b>6. Прозрачност в Закона за подземните богатства</b>									<b>Със закъснение</b>

КРАТКО ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ				СРОКОВЕ
	НИКАКВО	НЕЗНАЧИТЕЛНО	УМЕРЕНО	ТРАНСФОРМ	НЕЗАПОЧНАТО	ОГРАНИЧЕНО	СЪЩЕСТВЕНО	ЗАВЪРШЕНО	
<ul style="list-style-type: none"> <li>★ АНГАЖИМЕНТЪТ Е ИЗМЕРИМ, ЯСНО ОТНОСИМ КЪМ ЦЕННОСТИТЕ НА ПОУ ПО НАЧИНА, ПО КОЙТО Е ФОРМУЛИРАН, С ТРАНСФОРМИРАЩ ПОТЕНЦИАЛ И Е СЪЩЕСТВЕНО ИЛИ ИЗЦЯЛО ИЗПЪЛНЕН.</li> </ul>									
6.1. Приет Закон за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства									Със закъснение
6.2. Приета Наредба за контрола по търсене, проучване или концесии за добив									Със закъснение
<b>7. Реформа на такси:</b> проект на нов закон, проект на специализирана методика за оценка на въздействието на държавните такси, проект на методика за определяне на размера на таксите, проект на единна тарифа за таксите.									<b>Със закъснение</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>★ <b>8. Подобрения в Закона за достъп до обществена информация</b></li> </ul>									<b>Със закъснение</b>
8.1. Разширяване и детайлизиране на задълженията за публикуване на информация.									Със закъснение
8.2. Засилване на координацията и контрола по изпълнението на закона.									Със закъснение
8.3. Транспониране на директива на ЕС за повторната употреба на информация от обществеността									Със закъснение
8.4. Технически насоки за предоставяне на обществена информация в отворен формат									Със закъснение
8.5. Приоритизиране на информацията за публикуване в отворен формат									Със закъснение
<b>9. Започване на процедура за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи</b>									<b>Със закъснение</b>



Таблица 2: Обобщение на напредъка по ангажименти

ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ОБОБЩЕНИЕ
<p>✦ АНГАЖИМЕНТЪТ Е ИЗМЕРИМ, ЯСНО ОТНОСИМ КЪМ ЦЕННОСТИТЕ НА ПОУ ПО НАЧИНА, ПО КОЙТО Е ФОРМУЛИРАН, С ТРАНСФОРМИРАЩ ПОТЕНЦИАЛ И Е СЪЩЕСТВЕНО ИЛИ ИЗЦЯЛО ИЗПЪЛНЕН.</p>	
<p><b>1.1 Обсъждане на проекти на нормативни актове и механизми за оценка на въздействието</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие: Умерено</li> <li>• Изпълнение: Съществено</li> </ul>	<p>Тази група ангажименти предполага промени в Закона за нормативните актове (ЗНА). Изпълнението и на двата ангажимента бе заложено в един и същ проектозакон. Ангажимент 1.1 цели удължаване на минималния задължителен срок за обществено обсъждане и е изпълнен съществено чрез внесените в парламента, но все още неприети, изменения. Ангажимент 5 е съсредоточен върху въвеждането на механизъм за предварителна оценка на въздействието върху МСП. Изискването за МСП тест, методиката и формуляра са включени в общата рамка за оценка на въздействието, която е в очакване да бъде приета от парламента. Поради тази причина степента на изпълнение е оценена като съществена. Този ангажимент има умерено потенциално въздействие, тъй като оценките на въздействието биха подобрили законодателния процес чрез осигуряване на по-добро прогнозиране при разработването на ново законодателство, но, ако законът бъде приет, те биха били задължителни единствено за изпълнителната власт. В бъдеще, правителството трябва да положи усилия за приемането на предложените промени в ЗНА и за постановяване на подобни задължения и за народните представители.</p>
<p><b>5. МСП тест</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие : Умерено</li> <li>• Изпълнение: Съществено</li> </ul>	
<p><b>2. Подобро гражданско участие в консултативните съвети</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие: Незначително</li> <li>• Изпълнение: Ограничено</li> </ul>	<p>Този ангажимент е насочен към увеличаване на доверието на гражданите в правителствените консултативни съвети. Първата мярка се отнася до публикуването на информация за съветите. Изпълнението на тази мярка е ограничено, тъй като някаква информация се публикува, но няма установен контрол или налични данни за навременността и пълнотата на тази информация. Втората мярка цели разработването на правила за избор на граждански организации в съветите. Изследователят на НМО не откри доказателства за изпълнението на този ангажимент. Потенциалното въздействие на двете мерки е незначително. Публикуването на информация за функционирането на съветите няма да разреши по-дълбоките проблеми свързани с тяхната неефективност. Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по разширяване на прозрачността, отчетността и участието в съветите.</p>
<p><b>3. Създаване на Съвет за развитие на гражданското общество</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие: Умерено</li> <li>• Изпълнение: Ограничено</li> </ul>	<p>Този ангажимент предвижда създаване на Съвет за развитие на гражданското общество, което ще изисква промени в Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Министерството на правосъдието организира две работни групи по изготвянето на тези изменения и публикува проектите за обществено обсъждане. Въпреки това, Министерският съвет не прие предлаганите изменения и не е ясно дали и кога те ще бъдат разгледани отново. Ако бъде изпълнен ангажиментът, това би било голяма крачка напред в създаването на постоянен и в момента несъществуващ механизъм за сътрудничество между правителството и гражданското общество. Изследователят на НМО препоръчва на правителството да възобнови усилията по създаване на съвет.</p>

ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ОБОБЩЕНИЕ
★ АНГАЖИМЕНТЪТ Е ИЗМЕРИМ, ЯСНО ФОРМУЛИРАН, С ТРАНСФОРМИРАЩ	ОТНОСИМ КЪМ ЦЕННОСТИТЕ НА ПОУ ПО НАЧИНА, ПО КОЙТО Е ПОТЕНЦИАЛ И Е СЪЩЕСТВЕНО ИЛИ ИЗЦЯЛО ИЗПЪЛНЕН.
<b>4. Прозрачност на държавния дълг</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие: Никакво</li> <li>• Изпълнение: Съществено</li> </ul>	Този ангажимент се отнася до публикуването на информация за държавния дълг. Изпълнението на Стратегията за управление на държавния дълг 2012-14, документ, който очертава политиката, която правителството трябва да следва при поемане или изплащане на дълг, бе завършено. Публикувани са редовно и месечният бюлетин „Държавен дълг“, както и Годишният обзор на държавния дълг. Въпреки това, стратегията за 2015-17 не бе приета по време на периода за оценка на НМО. Интервюираните експерти от гражданския сектор посочиха пропуски в информацията за дълга, като например липсата на анализ и закъсненията при публикуване на информация. Тези области дават възможност за бъдещо подобрене.
<b>5. Достъпност на финансовата информация</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие : Незначително</li> <li>• Изпълнение: Ограничено</li> <li>•</li> </ul>	Ангажиментът цели да подобри качеството на финансовата информация, публикувана от Министерството на финансите (МФ). МФ проведе проучване сред потребителите относно достъпността на информацията, оповестена на неговата интернет страница. Въз основа на резултатите от проучването, МФ е разработило концепция, която не е направило публично достояние. Въпреки че ангажиментът ще направи вече публикуваната от МФ информация по-лесно достъпна, той не предвижда публикуването на нова информация, което води до извод за незначително потенциално въздействие. МФ трябва да публикува информация в отворен формат на интернет страницата си и да предоставя обяснителни текстове към сложната финансова терминология, за да направи информацията по-достъпна за гражданите.
<b>6. Прозрачност в Закона за подземните богатства</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие : Незначително</li> <li>• Изпълнение: Ограничено</li> </ul>	Първата мярка е насочена към изменения на Закона за подземните богатства с цел да се подобри прозрачността на добивната промишленост. Мярка две се отнасяше до приемането на подзаконов нормативен акт за процедури за контрол по спазването на разрешителни и договори за концесии, но изпълнението ѝ не бе започнато. Липсата на яснота на ангажимента затруднява оценката на потенциалното му въздействие. Изследователят на НМО препоръчва правителството продължава работата по разширяване на прозрачността и отчетността по процедурите за издаване на разрешителни в добивната промишленост и по засилването на държавния контрол върху изпълнението на договори за концесии.
<b>7. Реформа на държавните такси</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие : Трансформиращо</li> <li>• Изпълнение: Ограничено</li> </ul>	Ангажиментът цели реформиране на законодателството за държавните такси, т.е. правилата за таксите за всички административни услуги, предоставяни от централната администрация. Промяната в законодателството бе част от пакет от реформи, предвиден в Стратегията за развитие на държавната администрация и със срок на изпълнение - 2014 г. Към момента на съставяне на този доклад, правителството не е одобрило проектите за ново законодателство. Предвиденото задължение за извършване на оценка на въздействието при изчисляването на държавни такси може да има потенциално трансформиращо въздействие върху прозрачността на таксите. Въбдеще, правителството трябва да работи за въвеждането на задължително гражданско участие при провеждането и изготвянето на оценка на въздействието върху бъдещи държавни такси.

ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ОБОБЩЕНИЕ
<p>★ АНГАЖИМЕНТЪТ Е ИЗМЕРИМ, ЯСНО ОТНОСИМ КЪМ ЦЕННОСТИТЕ НА ПОУ ПО НАЧИНА, ПО КОЙТО Е ФОРМУЛИРАН, С ТРАНСФОРМИРАЩ ПОТЕНЦИАЛ И Е СЪЩЕСТВЕНО ИЛИ ИЗЦЯЛО ИЗПЪЛНЕН.</p>	
<p><b>8. Подобрения в Закона за достъп до обществена информация</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие : Трансформиращо</li> <li>• Изпълнение: Съществено</li> </ul>	<p>Ангажиментът е насочен към промени в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Правителството прие проект за изменения и допълнения на ЗДОИ, който добавя изисквания относно публикуването на обществена информация от страна на публичните институции. Тези изменения също така дават официален статус на Портала за отворени данни. Ангажиментът също е насочен към приоритетното публикуване на 119 набори от данни в отворен формат. Изпълнението на този ангажимент изисква активното публикуване на информация от публичните органи чрез въвеждане на стандарти за отворени данни, имащи трансформиращо потенциално въздействие. По-нататъшната работа по този ангажимент се състои в това Народното събрание да приеме окончателно предложените изменения на ЗДОИ и съответно Министерският съвет да приеме нужните подзаконовни нормативни актове.</p>
<p><b>9. Започване на процедура за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Относимост към ценност на ПОУ: Ясна</li> <li>• Потенциално въздействие: Умерено</li> <li>• Изпълнение: Не е започнато</li> </ul>	<p>Правителството не предприе никакви действие за ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи. Това би било важна стъпка за развитието на достъпа до информация в международен план, тъй като Конвенцията все още се нуждае от ратификации от три държави-членки на Съвета на Европа, за да влезе в сила. Правителството трябва да обмисли предприемането на необходимите стъпки за ратифициране на конвенцията.</p>

## КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ

В България няколко правителства си препредадоха властта по време на изготвянето и изпълнението на плана за действие. В същото време, страната преживя обществени протести, особено покрай предложени реформи в сектор „Сигурност“ и съдебната система. Високите нива на корупция също остават проблем изискващ внимание от страна на правителството.

Въз основа на констатациите в доклада за напредъка изследователят на НМО отправя следните пет конкретни, измерими, можещи да бъдат отчетени, относими и обвързани със срокове препоръки за подобряването на процеса на ПОУ в България.

### ПЕТТЕ КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ

1. Правителството трябва да работи за създаването на постоянен механизъм за диалог по изпълнението на плана за действие. Той трябва да включва представители на гражданското общество, на частния сектор и представители на държавните институции, отговарящи за ангажименти по ПОУ. Заседанията на механизма трябва да бъдат най-малко на всеки три месеца. Администрацията на Министерския съвет трябва да осигури подкрепа за този механизъм.
2. За да гарантира равен достъп на всеки до законодателството в сила, Народното събрание трябва да публикува консолидираните текстове на законите и другите нормативни актове от същата или по-висока степен, които са в сила. Те трябва да бъдат достъпни безплатно в интернет. Електронните текстове трябва да имат същата правна стойност като печатното издание на Държавен вестник.
3. За да стимулират гражданското участие в законодателния процес, парламентът и правителството трябва да завършат реформата на ЗНА като бъдат приети предложените в момента изменения. За тази цел, Министерският съвет следва да приеме подзаконовите нормативни актове, свързани с методиката и практическите насоки за оценки на въздействието на бъдещото и на влязлото в сила законодателство, както и насоките за публикуване на информация на Портала за обществени консултации. Народното събрание трябва да приеме изменения в Правилника за организацията и дейността си, който да задължи депутатите да извършват предварителни оценки на въздействието на новото законодателство, което те предлагат.
4. Местната власт може да бъде включена в процеса на ПОУ чрез публикуване на бюджети за гражданите - в достъпен формат - в общини, които разполагат с необходимите ресурси и капацитет за организиране на консултации, като например София, Пловдив, Варна и Бургас.
5. Ефективността на граждански инициативи, особено за провеждане на референдуми, може да се увеличи чрез изменения на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление чрез: осигуряване на възможност за гражданите да подкрепят инициативи, чрез леснодостъпен интернет формуляр; намаляване на прага за организиране на национален референдум по граждански инициативи; намаляване или отпадане на прага за участие

## УСЛОВИЯ ЗА УЧАСТИЕ

За да участват в ПОУ, правителствата трябва да демонстрират ангажираност за отваряне на управлението, като отговарят на минималните критерии по ключови измерения на откритото управление. За определяне на напредъка на дадена държава по всяко едно от измеренията се използват индикатори, измервани от външни за процеса и независими организации. За повече информация, посетете: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Стефан Ангелов е юрист и изследовател в Програма достъп до информация, българска неправителствена организация. Основната му дейност включва предоставяне на правна помощ по случаи за достъп до информация и свързаните с това случаи по защита на личните данни, изследвания и мониторинг в областта на прозрачността и отчетността.



INDEPENDENT REPORTING MECHANISM

Целта на Партньорство за открито управление/ ПОУ/ е правителствата да се ангажират с конкретни ангажименти за повече прозрачност и гражданско участие, антикорупционни действия, използване на новите технологии за усъвършенстване на управлението. Независимият механизъм за оценка на ПОУ преглежда изготвянето и степента на изпълнение на Планове за действие с целта за укрепване на диалога и отчетността.

# I | НАЦИОНАЛНО УЧАСТИЕ В ПОУ

Администрацията на Министерския съвет е отговорна за изпълнението на плана за действие. Тъй като се оглавява пряко от министър-председателя, тази структура е много подходяща за задачата да прилага политиките за отворено управление.

## ИСТОРИЯ НА УЧАСТИЕТО В ПОУ

Партньорство за открито управление (ПОУ) е доброволна, международна инициатива включваща различните заинтересовани страни, която цели да осигури конкретни ангажименти от страна на правителствата към техните граждани за насърчаване на прозрачността, овластяване на гражданите, борба с корупцията и усвояване на нови технологии за укрепване на управлението. За постигането на тези цели ПОУ предоставя международен форум за диалог и споделяне между правителствата, организациите на гражданското общество и частния сектор, като всеки от тях допринася за постигане на общата цел, упражняването на отвореното управление. Заинтересованите страни в ПОУ включват участващите правителства, както и лица от гражданското общество и частния сектор, които поддържат принципите и мисията на ПОУ.

България започна официалното си участие през септември 2011 г., когато Румяна Бъчварова, началник на кабинета на министър-председателя, заяви намерението на правителството да се присъедини към инициативата<sup>1</sup>.

За да участват в ПОУ, правителствата трябва да покажат твърд ангажимент за отваряне на правителството, като отговарят на набор от (минимални) критерии за изпълнение на основните измерения на отвореното управление, които са особено важни за увеличаване на отзивчивостта на държавата, засилване на участието на гражданите, както и борбата с корупцията. Обективни индикатори, измервани от трети страни, се използват за определяне на степента на напредъка на страната по всеки един от критерии: виж Раздел IX: Изисквания участие за повече подробности.

Всички участващи в ПОУ правителства трябва да разработят планове за действие по ПОУ на страните си, които да посочват конкретни ангажименти за двугодишен период на изпълнение. Плановите за действие трябва да включват правителствените ангажименти по ПОУ, които да развият управленската практика отвъд сегашното ѝ състояние. Тези ангажименти могат да надграждат върху съществуващите усилия, да идентифицират нови стъпки за завършване на текущите реформи или да предприемат действия в изцяло нова област.

Правителството предприе процес на разработване на втория национален план за действие на страната от април до юни 2014 г. Министерският съвет прие окончателния вариант на документа на 21 юли 2014 г., на следващия ден беше началната дата за изпълнението му<sup>2</sup>. Според календара на ПОУ, изпълнението на плана за действие трябва да продължи до края на юни 2016 г., но значителен брой от ангажиментите си поставят крайни дати за края на 2016 г. или по-късно. През 2015 г. новосформираното българското правителство реши да разшири обхвата на плана за действие. Изготвеният проект с добавяне на новите ангажименти беше предоставен за обществено обсъждане на 27 май 2015 г. Министерският съвет прие окончателния вариант на плана за действие с допълнителните ангажименти на 3 юли 2015 г.<sup>3</sup>, на следващия ден беше началната дата за неговото изпълнение.

Подобно на самооценката на правителството<sup>4</sup>, този доклад обхваща първите 12 месеца на изпълнението на плана за действие, от 22-ри юли 2014 до 30 юни 2015 г. Докладът не покрива новите ангажименти, приети през юли 2015 г., тъй като прилагането им е най-често считано от юни 2015 г. или по-късно.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ

Поради честите промени в българското правителство по време на разработването и изпълнението на плана за действие, отговорността за координацията на ПОУ се е колебала между различните държавни органи.

Първоначално, министърът на регионалното развитие Десислава Терзиева е отговаряла за координацията и участието на България в ПОУ. По време на мандата на предишното правителство е участвала в разработването и изпълнението на първия план за действие на България като висш държавен служител в администрацията на Министерския съвет. Министър Терзиева и малък персонал организират консултации и изготвяне на втори план за действие на България. Въпреки това, правителството подаде оставка на 24 юли 2014 г., три дни след като официално приема документа.

През август, в Народното събрание, законодателната дейност се спира. Временно правителство встъпи в длъжност с основната цел за организиране на нови парламентарни избори. Временното правителство потвърди волята си да продължи усилията на България за плана за действие за ПОУ. Някои ангажименти са били изпълнявани от водещите институции, но функцията за надзор и координация беше несигурна.

На 19 ноември 2014 г. е избран нов Министерски съвет, назначен е заместник министър-председателят по коалиционна политика и държавна администрация, Румяна Бъчварова, отговаряща и за координирането на България в ПОУ.

Румяна Бъчварова беше водила процеса на присъединяването на България към ПОУ през 2011 г. като началник на кабинета на министър-председателя. Ежедневната координация и изпълнението на плана за действие се възлагат на малък екип от експерти от администрацията на Министерския съвет. Екипът на ПОУ не разполага със свой бюджет, но необходимите за изпълнението на различните ангажименти финанси са под грижите на бюджетите на различни институции за всеки един от ангажиментите, които упражняват

надзор.

Администрацията на Министерския съвет е част от изпълнителната власт с ранг равен на министерство. Поради централната си роля и защото тя е официално оглавена от министър-председателя, има по-добра политическа позиция в сравнение с други министерства за разработването и прилагането на хоризонталните политики, като например открито правителство.

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ БЕЛЕЖКИ

НМО си партнира с опитни и независими национални изследователи, които изготвят и разпространяват докладите за всяка държава участваща в ПОУ. В България, на НМО партнира Стефан Ангелов, независим изследовател. Стефан Ангелов също е юрист в Програма Достъп до Информация (ПДИ), със седалище в София, България. Той е взел мерки да обясни тази ситуация на всички заинтересовани страни. Изследователят на НМО прегледа доклада за самооценка на правителството, събра мнения от гражданското общество и интервюира подходящи правителствени служители и други заинтересовани страни, персонал по ПОУ и група от експерти запознати с доклада.

Този доклад е продължение на по-ранен преглед на ПОУ, "Доклад за напредъка на България 2012-13," който обхваща развитието на първия план за действие, както и прилагането от 1 юли 2012 г. до 31 декември 2013 година.

За да събере гласовете на множество заинтересовани страни, Стефан Ангелов използва серия от интервюта с участващите организации на гражданското общество, както и онлайн проучване, за да се съберат мнения. Форум на заинтересованите страни се проведе през септември 2015 г. Изследователят на НМО също преразглежда два ключови документа, изготвени от правителството: доклад за първи план за действие на България и самооценката, публикувани от правителството през август 2015 г. Многобройни референции са направени по тези документи в целия този доклад.

---

<sup>1</sup> България, Партньорство за открито управление, "Bulgaria", Open Government Partnership, <http://bit.ly/1NjqRq>.

<sup>2</sup> България, Втори план за действие, 2014-16, План за действие, България, Партньорство за открито управление, "Bulgaria, Second Action Plan, 2014-16", "Action plans", "Bulgaria", Open Government Partnership, <http://bit.ly/1OpH8Fq>.

<sup>3</sup> Нови ангажменти относно Втория план за действие на Република България по инициатива на Партньорство за открито управление, "New commitments on the Second action plan of the Republic of Bulgaria on the Open Government Partnership initiative", "Open Government Partnership" section, "Portal for Public Consultations" – available in Bulgarian at - <http://bit.ly/1V5DV1T>.

<sup>4</sup> „Доклад за междинна самооценка“, "Bulgaria", Open Government Partnership, <http://bit.ly/1QmrXfl>





## II | ПРОЦЕС: ИЗГОТВЯНЕ НА ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ

Консултациите по изготвянето на втория национален план за действие на България включиха голяма и разнообразна група от заинтересовани лица и предложиха множество възможности за тях да изразят своите мнения. Въпреки това, правителството не предостави ясен график на консултациите и понякога разчиташе на много кратки срокове за събиране на конкретни мнения.

Държавите участващи в ПОУ, следват определен процес за консултации по време на изготвянето на плана за действие по ПОУ. Според правилата на ПОУ държавите поемат следните задължения:

- Детайлите и графикът за провеждане на обществените консултации да бъдат публикувани /поне в интернет/преди консултациите
- Да организират широки консултации с обществеността, включително с гражданското общество и частният сектор, стремейки се към получаване на широк кръг от мнения; да публикуват в интернет обобщение на обществените консултации и на всички отделни получени писмени коментари
- Да предприемат информационна кампания за инициативата ПОУ с цел да се засили гражданското участие в консултациите
- Да организират обществените обсъждания след като са дали на обществеността достатъчен

период за подготовка и да използват различни механизми за консултации – включително чрез интернет и срещи лице-в-лице – за да се гарантират възможностите на достъп на гражданите до механизмите за участие

Петото изискване на ПОУ е част от правилата в раздел "III: Консултации по време на изпълнението на плана":

- Държавите трябва да определят форум за организиране на редовни консултации с множество заинтересовани страни по изпълнението на плана за действие по ПОУ. Този форум може да бъде вече съществуващ или създаден на ново.

Подробно описание на случилото се следва по-долу, а информацията за проведените консултации преди и по време на изпълнението на ПОУ плана е обобщена в следната Таблица 1:

**Таблица 1: Процес на консултации по плана за действие**

ЕТАП ПО ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ	ИЗИСКВАНИЯ ЗА ПРОЦЕСА ПО ПОУ (РАЗДЕЛ В ПРАВИЛАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ)	ПРАВИТЕЛСТВОТО ЗАДОВОЛИ ЛИ ТОВА ИЗИСКВАНЕ?
<b>По време на изготвянето</b>	Графикът и процеса на изготвянето бяха ли достъпни преди консултациите?	Не
	Графикът беше ли достъпен в интернет?	Не
	Графикът беше ли достъпен по други канали?	Не
	Имаше ли предварителна информация аорганизирането на консултациите?	Да
	Колко дни преди консултациите бе предоставена информацията за организирането им?	4

ЕТАП ПО ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ	ИЗИСКВАНИЯ ЗА ПРОЦЕСА ПО ПОУ (РАЗДЕЛ В ПРАВИЛАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ)	ПРАВИТЕЛСТВОТО ЗАДОВОЛИ ЛИ ТОВА?
<b>По време на изготвянето</b>	Адекватна ли беше тази предварителна информация?	Не
	Правителството проведе ли дейности за повишаване на информираността?	Не
	Бяха ли проведени консултации в интернет?	Да
	Препратки към консултациите, проведени в интернет.	<a href="http://bit.ly/1nZYLdN">http://bit.ly/1nZYLdN</a> <a href="http://bit.ly/1ICtzWn">http://bit.ly/1ICtzWn</a>
	Бяха ли проведени консултации лице-в-лице?	Да
	Беше ли предоставено обобщение на получените коментари?	Да
	Препратки към обобщението на коментарите.	<a href="http://bit.ly/1Ab1JSt">http://bit.ly/1Ab1JSt</a>
	Консултациите бяха ли отворени или само с покана?	Отворени
	Определете консултациите по спектъра на IAP2.1	Сътрудничество
<b>По време на изпълнението</b>	Беше ли организиран редовен форум за консултации по време на изпълнението?	Не
	Консултациите бяха ли отворени или само с покана?	Няма данни
	Определете консултациите по спектъра на IAP2.	Няма данни

## ПРЕДВАРИТЕЛНО ОПОВЕСТЯВАНЕ И ИНФОРМАЦИОННА КАМПАНИЯ ПО КОНСУЛТАЦИИТЕ

Министерството на регионалното развитие, което проведе процеса на консултации<sup>2</sup>, използва три канала за комуникация преди консултацията по проекта на плана за действие.

Първата стъпка беше предприета на 2 април 2014 г., когато на секцията на Партньорство за открито управление в портала на правителството за обществени консултации, министерството покани всички заинтересовани страни да изпращат предложения за мерки и действия, които да бъдат включени във втория национален план за действие. Крайният срок бе определен за осем дни по-късно, 10 април 2014<sup>3</sup>.

В допълнение, Министерството на регионалното развитие изпрати покана по електронната поща на 7 април 2014 г. до 25 участници за

ангажиментите за предложения и за среща, за да обсъдят съставянето на втория национален план за действие. В списъка на поканените са включени организации на гражданското общество, местните работнически и работодателски организации (съюзи), професионални организации, и други експерти. В списъка са включени членове на няколко важни консултативни съвета и редовни участници в обществени консултации по различни политики, много от които са с ясен глас по въпросите на откритото управление. Правителството не направи изчистване на критериите за подбор на поканените. Срещата се проведе четири дни по-късно, на 11 април.

След предсрочните парламентарни избори и формирането на ново правителство през есента на 2014 г., новото правителство реши да разшири плана за действие с ангажименти, които да бъдат изпълнени през втората половина на периода на плана, юли 2015- юли 2016 г. Към

НМО изследвателя постъпи информация, че тази инициатива е създадена от неофициално електронно писмо от 25 февруари, 2015 от Милена Недева, новото лице за контакт с ПОУ и съветник в политическия кабинет на заместник министър-председателя Бъчварова. Този имейл е изпратен на около 20 неправителствени организации и активисти на гражданското общество, работещи по различни въпроси, свързани с управлението, като например отворени данни и гражданското хакерство, прозрачност и отчетност, гражданско участие, подпомагане на НПО, икономика, реформа в местното самоуправление, и така нататък. Този списък включва много от участниците в първоначалната консултация на плана за действие, като са добавени няколко нови имена, свързани с популярни отворени данни и отчетност, активисти; предишни участници, които не са били включени и някои бизнес организации, съюзи и професионални сдружения, повечето от тях членове на Националния съвет за тристранно сътрудничество в областта на труда и свързаните с него въпроси. Повечето от тях не са взели активно участие в предходния период на консултации. Съветникът на вицепремиера покани да се представят предложения за нови ангажименти, за да бъдат включени в плана за действие.

## КАЧЕСТВО И ОБХВАТ НА КОНСУЛТАЦИИТЕ

В ранните етапи на развитие на плана за действие, Министерството на регионалното развитие организира публична консултация с участието на сравнително голяма група от организации на гражданското общество и бизнеса, които имат ясна позиция по различни политики, често са свързани с открито управление. Министърът на регионалното развитие организира две срещи в столицата София. Първата среща подложи на дискусия за това, кои ангажименти на правителството трябва да се въведат в плана за действие; и на втората среща беше обсъждан проекта на плана за действие, предложен от правителството.

Министерството на регионалното развитие достигна до около 25 организации и физически лица. Списъкът включва смесица от "обичайните заподозрени" на гражданското общество по

прозрачността, отчетността и гражданина и овластяване на организации, като същевременно включи някои "нови" отворени активисти, граждански хакери, както и добави бизнес организации и организации на работниците и работодателите.

Първата среща се проведе на 11 април 2014 г. Министърът на регионалното развитие, който е отговорен за координацията и участието на България в партньорство за открито управление, председателства форума. Въпреки кратките срокове между момента на изпращане на поканата, както и датата на срещата, представители на практически всички от 25-те поканени организации и експерти участваха в срещата. Създадох се условия заинтересовани страни да имат възможност да изразяват и обсъждат мнения относно плана за действие.

Всички присъстващи се обединиха за кратък период от осем дни, до 19 април 2014 г. да бъдат изпратени още мнения. Това разширение ще позволи на междуведомствената работната група, която бе съставена от представители на почти всички министерства и водена от Министерството на регионалното развитие, за да завърши първия проект на национален план за действие преди втората среща със заинтересованите страни. По време на срещата министър Терзиева очерта времевия график за допълнителни консултации, и втора среща няколко седмици по-късно, в началото на май 2014 - за обсъждане на проект на национален план за действие<sup>4</sup>. Министерството на регионалното развитие не спази този срок. Проектът на плана за действие<sup>5</sup>, заедно с постъпилите писмени предложения, беше съобщен два месеца по-късно.

Втората среща се проведе на 23 юни 2014 г. Персоналът на министерството изпраща на участниците покана за това на 18 юни 2014 г., заедно с проекта на плана за действие. Правителството даде на участниците два дни, за да изпратят коментари преди срещата. Министър Терзиева също покани към участниците във форума на междуведомствена работна и представители на другите министерства. По този начин, срещата предложи платформа за дискусия лице-в-лице между почти всички заинтересовани страни, които са участвали в процеса на разработване

на план за действие<sup>6</sup>. Много от държавните служители присъстват на тази среща и е посочено, че становищата на участниците в гражданските организации като цяло бяха чути. Няколко изменения на проекта на ангажимент за реформиране на Закона за достъп до обществена информация са били приети в резултат на това обсъждане лице-в-лице и въз основа на писмени предложения на заинтересованите страни. Въпреки това, по отношение на останалата част от ангажиментите, много от НПО-участниците заяви, че по време на срещата на държавните служители и експерти са предвидени някои разяснения относно искания за по-отворено правителство, но това не е довело до промяна на политическото решение по проекта за плана за действие.

Проектът на втория план за действие, заедно с осем писмените заявления, получени от първия период, бяха публикувани онлайн на Портала за обществените консултации, и онлайн консултация беше открита на 19 юни 2014 г. Министерството на регионалното развитие определя, че няма официална крайна дата за периода на консултации.

Проектът на плана за действие се разгледа от Министерски съвет на заседанието на 9 юли 2014 г., но беше приет на 21 юли 2014 г.<sup>7</sup>. Тъй като след заседанието на Министерски съвет, официален уебсайт на правителството обяви, че е „одобрен“ вторият национален план за действие<sup>8</sup>, изследователят на НМО счита 09 юли 2014 г. за край на периода на обществено обсъждане, т.е. то е продължило 21 дни.

При второто общественото обсъждане са постъпили 4 допълнителни писмени становища от гражданското общество, което води до общо 12 писмени изявления от 9 участващите организации и физически лица и за двата периода на консултации, и една малка избирателна активност в онлайн допитването (3 коментара от 2-ма участника).

Правителствени представители предоставиха обратна връзка по коментари и предложения, получени от неправителствени участниците в двата периода на процеса на консултации устно по време на срещите лице – в лице. Според заинтересованите страни, тази обратна връзка не обхваща всички коментари и предложения. Писмено обобщение и

обратна информация за получените предложения се изпращат по електронната поща от правителството за мнозина, но не всички, от участниците в процеса на консултации, на 22 юли 2015 г. - един ден след приемането на плана за действие. Според заинтересованите страни, тази обратна връзка, въпреки че не е описана подробно, показва ясно кои предложения от НПО бяха приети, и кои от тях бяха отхвърлени. Тази писмена обратна връзка не е публикувана. Предложенията, които идват от НПО бяха включени във втория национален план за действие, но правителството не е предвидило никакво публично обяснение на своя избор сред предложените ангажименти.

На 27 май 2015 г. правителството публикува проект на новите ангажименти за обществено допитване на Портала за обществените консултации<sup>9</sup>. Консултацията продължават 24 дни по-късно – на 20 юни 2015 г. бяха представени и публикувани две кратки мнения в раздел “Коментари” на проекта.

Изследователят на НМО счита, че цялостното преживяване с консултацията, преди приемането на плана за действие и допълнителни ангажименти, имаше принудително макар и ограничено въздействие върху повишаването на осведомеността около ПОУ в България. Правителството посегна към една сравнително голяма и разнообразна група от заинтересовани страни и чрез дискусиите лице-в-лице и онлайн консултации повиши осведомеността относно ценностите ПОУ и процеса на участие.

---

<sup>1</sup> Спектър на политическото участие, "AP2 Spectrum of Political Participation", International Association for Public Participation, available <http://bit.ly/1kMmiYC>

<sup>2</sup> Виж новините в Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/1r696pb>.

<sup>3</sup> Независим механизъм за оценка България: Доклад 2012–13, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1A92jA8>

<sup>4</sup> Изследователят на ПОУ присъства на срещата. Също така, непубликувани протоколи от заседанието бяха изпратени до автора от г-жа Владима Попова, правителственото лице за контакт за ПОУ, Министерство на регионалното - развиваща се кореспонденция по електронна поща от 2 септември 2014 година..

<sup>5</sup> Проект на Втори план за действие на Република България за участие в Инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, юни 2014, <http://bit.ly/1nZYLDN>.

<sup>6</sup> Програма Достъп до Информация от Владима Попова, правителство лице за контакт за ПОУ, Министерство на регионалното развитие; имейл-кореспонденция от 18 юни 2014.

<sup>7</sup> Проект на Втори план за действие на Република България по инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, юли 2014, <http://bit.ly/1Ab1JSt>.

<sup>8</sup> Втори план за действие по инициативата „Партньорство за открито управление“ се фокусира върху по-тесно партньорство между администрацията и гражданското общество, Новини, Министерски съвет, 9 юли 2014, <http://bit.ly/1pObQfK>.

<sup>9</sup> Предложения за нови ангажименти относно Втория план за действие на Република България по инициатива "Партньорство за открито управление", Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1OGbgwq>.



# III | ПРОЦЕС: ОБСЪЖДАНЕ ПО ВРЕМЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Правителството не организира редовен форум за обсъждане на изпълнението на плана за действие със заинтересованите страни. Въпреки това, докладът за самооценка на правителството споменава, че такъв форум може да бъде създаден.

## РЕДОВНИ КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Извън двете фази на консултации по изготвянето на първоначалния план за действие и разширен с допълнителни ангажименти, правителството не организира консултации със заинтересованите страни за изпълнението, като цяло. Не е имало редовен форум на множество заинтересовани страни.

Самооценката на правителството в раздел IIВ, очертава очакването на създаването на обща платформа за прозрачност на управлението и активно включване на заинтересованите страни в процеса на формулиране и изпълнение на ангажименти, свързани с ПОУ. Правителството предвижда и редовен механизъм за сътрудничество със заинтересованите страни. Правителството не предостави допълнителни подробности.

Методите на консултациите (т.е., заседателни, онлайн консултации), използвани по време на развитието на плана за действие, също биха могли да бъдат използвани с малко разходи за консултации по прилагането на плана за действие.

Все пак, едно от основните предизвикателства за ПОУ в България остава гражданската ангажираност. Освен повишаване на осведомеността и участието е необходимо за широката общественост и по възможност на местно ниво и по отношение на местната власт. Платформата на правителството спомената в самооценката може да бъде положителна стъпка, в която се прави преглед на политиките за прозрачност и форум за дискусии.

И все пак, вече съществуващият портал за обществени консултации осигурява някаква тематично поръчване на обсъждането на проекти на закони и проекти на стратегически документи, но участието на обществеността в тези дискусии е обикновено е ниско, рядко надвишава един или два кратки коментара. Правителството може да използва по-проактивни методи за достигане. Това ще бъде допълнително обсъдено в раздела „Общи препоръки“ на този доклад.





# IV | АНАЛИЗ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ

Всички участващи в ПОУ правителства развиват национални планове за действие по ПОУ, описващи конкретните ангажименти през двугодишния период на изпълнение. Правителствата започват плановете си за действие по ПОУ с изложение на съществуващите усилия, свързани с отвореното управление включително специалните стратегии и текущите програми. По-нататък плановете за действие очертават ангажиментите на правителствата, свързани с ПОУ, които отиват отвъд съществуващите практики в съответната сфера на политика. Мерките могат да бъдат насочени към надграждане на съществуващи усилия, да идентифицират нови стъпки за извършване на реформи или пък да планират действия в изцяло нова област.

Ангажиментите трябва да бъдат подходящи и да отразяват уникалните обстоятелства и политическите интереси за всяка отделна държава. Ангажиментите по ПОУ трябва също да бъдат относими към ценностите на ПОУ, изложени в Правилата за управление на ПОУ и Декларацията за отворено управление, подписана от всички страни участващи в ПОУ. НМО използва следните насоки за оценка на относимостта към основните ценности на отвореното управление:

## ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Ангажиментите по достъпа до информация:

- Се отнасят до информация, съхранявана от публичните институции, която не е само информация за дейностите на публичните институции. Например, оповестяването на информацията относно замърсяването, съхранявана от публични институции, би било ясно относимо към ПОУ, въпреки че информацията не е за „дейност на публичните институции“ сама по себе си;
- Не се ограничават само до данни, а се отнасят до всякаква информация. Например,

оповестяване на отделни договори за строителство и оповестяване на данни върху голям брой договори за строителство;

- Могат да се отнасят до предоставяне на информация в отворени данни и до системите, които са в основата на публичното оповестяване на данни;
- Могат да покриват както проактивни, така и реактивни методи за предоставяне на информация;
- Могат да обхващат повишаване на достъпността на данните и / или подобряване на технологичната четливостта на информацията;
- Могат да се отнасят до механизмите за укрепване на правото на информация (като служба на омбудсмана или информационни съдилища);
- Трябва да предоставят отворен достъп до информация (той не трябва да бъде привилегирован или вътрешен само за правителството).
- Следва да насърчават прозрачността на вземане на решение и на извършване на основните функции от правителството;
- Могат да се стремят към по-ниски разходи за получаване на информация;
- Следва да се стремят да отговорят на 5те звезди на създаването на отворени данни (<http://5star-data.info/>).

## ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Ангажиментите свързани с гражданско участие може да се отнасят до строго определено участие на обществеността или до по-широко гражданско участие. Те следва като цяло да се стремят към „обсъждане“, „включване“, „сътрудничество“, или „овластяване“, както е обяснено в Спектъра на

обществено участие на Международната асоциация за обществено участие (<http://bit.ly/1kMm1YC>).

Ангажиментите свързани с гражданското участие:

- Трябва да отворят процесите на вземане на решение към всички заинтересовани членове на обществеността; такива форуми са обикновено „отгоре надолу“, което означава, че са създадени от правителството (или от участници, упълномощени от правителството) с цел да информират процеса на вземане на решения;
- Могат да включват елементи на достъп до информация с целта да гарантират смислен принос от страна на заинтересованите членове на обществеността;
- Често включват правото на гражданите да бъдат изслушани, което не предполага непременно правото те формално да бъдат част от процеса на вземане на решения.

Алтернативно, ангажиментите могат да се съсредоточават върху по-широката рамка, уреждаща участието в гражданско пространство. Някои примери включват, но не се ограничават до:

- Реформи усилващи свободите на събранията, изразяването, петициите, пресата, или сдружаването;
- Реформи на правилата за сдружаване, включително относно синдикалните организации или НПО;
- Реформи подобряващи прозрачността и протичането на формалния демократичен процес като предложения от граждани, избори или петиции.

Следващите ангажименти са примери за ангажименти, които **няма да бъдат** отбелязани като ясно относими до гражданското участие в широкия смисъл на понятието:

- Ангажименти, които предполагат, че участието ще се увеличи поради публикуването на информация, без да уточняват механизма за такова участие (макар че такива ангажимента ще бъдат маркирани като „достъп до информация“);
- Ангажименти за децентрализация, които не уточняват механизмите за засилено участие на

обществеността;

- Ангажименти, които определят участието както на междуведомственото сътрудничество, без механизъм за участие на обществеността.

Ангажименти, които могат да бъдат отбелязани с „неясна относимост“ включват също и тези механизми, където участие се ограничава до организации, избрани от правителството.

## ОТЧЕТНОСТ

Ангажименти подобряващи отчетността могат да включват:

- Правила, уредби и механизми, които призовават правителствените актьори да обосновават действията си, да предприемат действия в следствие на критики или изисквания, отправени към тях и да поемат отговорност за неизпълнението на закони или поети ангажименти.

В съответствие с основната цел за „Отворено управление“, за да се считат като „ясно относими“ тези ангажименти трябва да включват елемент на изправяне пред обществеността, което означава, че те не трябва да бъдат чисто вътрешни системи за отчетност. Докато такива ангажименти могат да бъдат похвални и могат да отговорят на големите предизвикателства на ПОУ, по начина, по който са формулирани, те не са „ясно относими“, поради липсата на откритост. Когато такива насочени навътре механизми са ключова част от правителствената стратегия, се препоръчва правителствата да включват елемент на изправяне пред обществеността, като например:

- Разкриване на нечувствителни метаданни за институционални дейности (следвайки максимално принципи за разкриване на информация);
- Граждански одити на изпълнението;
- Процедури за жалби, които гражданите могат да инициират в случаите на неизпълнение или злоупотреба.

Силните ангажименти свързани с отчетността предвиждат права, задължения, или последствия за действията на длъжностни лица или институции.

Формалните ангажименти по отчетността включват средства за формално подаване на оплаквания или докладване на нарушения и постигане на правна защита. Примери за силни ангажименти включват:

- Подобряване или създаване на процедури за обжалване на откази за достъп до информация;
- Подобряване на достъпа до правосъдие чрез поевтиняване, ускоряване, или улесняване на механизмите на правосъдието;
- Подобряване на обществения контрол върху механизмите на правосъдието;
- Създаване на обществени системи за проследяване на производствата по жалби и сигнали (като например софтуер проследяващ случаите на полицията или на антикорупционните горещи линии).

Ангажимент, който твърди, че е насочен към се подобряване на отчетността, но предполага, че просто предоставянето на информация или данни, без да обяснява какъв механизъм или действие биха превели тази информация в последствия или промяна, не може да бъде квалифициран като ангажимент за отчетност. За повече информация виж <http://bit.ly/1oWPXdl>.

## ТЕХНОЛОГИИ И ИНОВАЦИИ ЗА ОТВОРЕНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

ПОУ се стреми да стимулира използването на технологии и иновации, за да се даде възможност за въвлечане на обществеността в управлението. По-конкретно, ангажименти, които използват технологиите и иновациите трябва да подобряват откритостта и отчетността като:

- Подпомагат нови технологии, които предлагат възможности за споделяне на информация, участие на обществеността и сътрудничество
- Оповестяват на повече информация по начини, които дават възможност на хората да разберат какво правят техните правителства и да влияят на решенията
- Работят върху намаляването на разходите за използване на тези технологии.

Освен това, ангажименти, които ще бъдат

отбелязани като технологии и иновации:

- Могат да се ангажират с процес на въвлечане на гражданското общество и бизнеса да определят ефективни практики и новаторски подходи за използването на нови технологии, овластяващи хората и насърчаващи прозрачността в управлението;
- Могат да се ангажират с подкрепа на способностите на правителството и гражданите да използват технологиите за откритост и отчетност;
- Могат да подкрепят използването на технологии от държавните служители и гражданите.

Не всички реформи свързани с електронното правителство повишават откритостта на правителството. Когато се поема ангажимент за е-правителство, той трябва да конкретизира как ще подобри най-малко едно от следните неща: достъпа до информация, участието на обществеността, или отчетността на публичните институции.

## ОСНОВНИ ПРОМЕНЛИВИ

Признавайки, че изпълнението на ангажименти за отворено управление често отнема няколко години, правителствата трябва да прикрепят времеви рамки и графици към техните ангажименти, които показват какво трябва да се осъществи за всяка година, когато е възможно. Този доклад разглежда всеки от ангажиментите на страната, включени в плана за действие и ги анализира спрямо първата година от тяхното изпълнение.

Всички показатели и методи, използвани в изследването на НМО могат да бъдат намерени в Процедурното ръководство на НМО, достъпно на (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). Една мярка заслужава допълнително обяснение поради особения интерес за читателите и полезността за насърчаване на надпреварата към върха между страните участващи в ПОУ: „Ангажимент, отбелязан със звезда“. „Звездните ангажименти“ се считат за образцови ангажименти по ПОУ. За да получи звезда, един ангажимент трябва да отговаря на няколко критерия:

1. Той трябва да бъде достатъчно конкретен,

така че да бъде възможно да бъде оценено потенциалното му въздействие. Звездните ангажименти трябва да имат „средно“ или „високо“ ниво на яснота и точност.

2. Текстът на ангажимента трябва ясно да описва връзката си с отвореното на управление. По-конкретно, той трябва да е свързан с поне една от ценностите на ПОУ: достъп до информация, гражданско участие, или отчетност.
3. Ангажиментът би имал „трансформиращо“ потенциално въздействие, ако бъде изцяло изпълнен.
4. Най-накрая, ангажиментът трябва да има значителен напредък в периода на изпълнението на плана за действие, получавайки оценка „съществено“ или „завършено“ изпълнение.

Въз основа на тези критерии българският план за действие получи три ангажимента, отбелязани със звезда.

Имайте предвид, че НМО актуализира критериите за звезда в началото на 2015 с цел да повдигне летвата за образцови ангажименти в ПОУ. Освен критериите изброени по-горе, старите критерии включваха ангажименти с умерено потенциално въздействие.

И накрая, графиките в този раздел представят малка част от богатството от данни, които НМО събира по време на процеса на докладване на напредъка. За пълния набор от данни за България и за всички страни участващи в ПОУ, моля разгледайте "OGP Explorer", който е достъпен на: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/>.

## ОСНОВЕН ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТИТЕ

Вторият български план за действие по ПОУ съчетава седем групи от ангажименти, много от които са амбициозни. Повечето от поетите ангажименти са съсредоточени върху подобряване на прозрачността и процедурите за обществени консултации, но малко от тях включват механизми за отчетност. По-малко от половината отговарят на приоритетите на заинтересованите страни, а останалите отразяват приоритети на

правителството. Ангажиментите са в различни етапи на изпълнение. Планът за действие не е изграден върху една обща тема, но различните ангажименти биха могли да доведат редица подобрения в посока отворено управление в различни области.

В началото на 2015 г., новото правителство реши да добави ангажименти към плана за действие. Измененията бяха приети в началото на юли 2015 г., те добавят някои механизми за отчетност и ще бъдат оценени в завършителния доклад на НМО.

## ГРУПИ АНГАЖИМЕНТИ

Ангажиментите от плана за действие са разделени в седем групи с обхващаща система за номериране, която понякога дава същия номер на различни ангажименти. Изследователят на НМО използва различен начин на подреждане и преномира ангажиментите от „1“ до „7“, като всяка мярка – част от ангажимент – е също с отделен номер.

Изследователят на НМО също така препоръча ангажиментите, използвайки критерия „един закон – един ангажимент“. Ето защо първият ангажимент, оригинално озаглавен „Тясно партньорство между администрацията и гражданското общество“, бе разделен на три отделни ангажимента: „1“ относно измененията в Закона за нормативните актове; „2“ относно уредбата на консултативните съвети; „3“ относно измененията в Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Същият принцип бе приложен на последния ангажимент от плана за действие, оригинално озаглавен „Откритост на администрацията“. Той сега е разделен на два ангажимента: „8“ относно подобренията в Закона за достъп до обществена информация; и „9“ относно ратифицирането на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи. Най-накрая, когато отделни ангажименти бяха осъществявани чрез изменения на един и същ закон, те биваха обединени. Такъв е случаят с ангажимент „1“, който обхваща и първоначалния ангажимент с подзаглавие: „По-добра оценка на въздействието на нормативните актове – въвеждане на МСП [малки и средни предприятия] тест“. Сега ангажимент „1“ оценява всички изменения на Закона за нормативните актове, които са били включени в плана за действие.

# 1 | ОБСЪЖДАНЕ НА ПРОЕКТИ НА НОРМАТИВНИ АКТОВЕ И МЕХАНИЗМИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

## **Текста на ангажимента:**

### **Ангажимент 1, Мярка 1:**

**Промени в Закона за нормативните актове:** пропорционално адаптиране на минималния задължителен срок от 14 до 30 дни за провеждане на обществени консултации по проекти на нормативни документи, според значимостта на проблема и засегнатите страни и в съответствие с добрите европейски практики; подобрена прозрачност и процедура по обсъждане на проекти за нормативни актове.

Водеща институция: Министерство на правосъдието и Администрация на Министерския съвет

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 01 юли 2014

Край на срока: 31 декември 2016

### **Ангажимент 5:**

1. Закон за изменение и допълнение на нормативните актове, който да въведе задължението за МСП тест
2. Проект на Методика за извършване на **МСП-тест**
3. Формуляр за МСП-тест

Водеща институция: Администрация на Министерския съвет, Министерство на правосъдието и Министерство на икономиката и енергетиката

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 01 януари 2014

Край на срока: 31 декември 2015

**Бележка на редактора:** Тази група обединява ангажимент 4 „Тясно партньорство между администрацията и гражданското общество“, мярка 1 (ангажимент 1.1 от таблицата по-долу) и ангажимент „Подобряване на обществените услуги и законодателната рамка – По-добра оценка на въздействието на нормативните актове – въвеждане на МСП тест“ (ангажимент 5 от таблицата по-долу).

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1. Промени в ЗНА				X	X	X	X	X			X				X	
5. МСП тест				X	X	X					X				X	

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

Тези ангажименти предполагат промени в Закона за нормативните актове (ЗНА). ЗНА конкретизира правилата от българската Конституция по подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове.

Тези ангажименти предхождат плана за действие ПОУ и са включени в редица стратегически документи. Те са част от група от ангажименти описани подробно в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020<sup>1</sup>. Стратегията, планът и пътната карта към нея са, подобно на плана за действие по ПОУ, документи относно политики, които не създават правни задължения. Планът и пътната карта описват намеренията на правителството за финансиране на изпълнението на поетите в тях ангажименти. Такова проектирано финансиране не съществува за плана за действие по ПОУ.

Работната група, която изготви измененията на ЗНА бе образувана през май 2015 от Администрацията на Министерския съвет и включва 16 представители на държавни органи и 5 от НПО. Тя изготви проект на измененията и комбиниран изпълнението на двата ангажимента в този законопроект.

С ход към подобряване на прозрачността и по-силно обществено обсъждане на предложените изменения Администрацията на Министерски съвет публикува редица допълнителни документи на Портала за обществени консултации и

предостави по-дълъг от обичайното период за обсъждане от 20 дни.<sup>2</sup>

Правителството внесе проектоизмененията в Закона за нормативните актове на Народното събрание (парламента) на 1 септември 2015 г., след края на периода на изпълнение, оценен от този доклад. По време на писането на този доклад, Народното събрание все още не е приело предложените промени.<sup>3</sup>

**Ангажимент 1.1** се отнася до удължаване на минималния задължителен срок за обществено обсъждане и цялостно подобряване на прозрачността и процедурата за обществено обсъждане на проекти нормативни актове. В изпълнението на този ангажимент правителството включи и въвеждането на оценки на въздействието на законодателството. Чрез формулиране на ясни текстове на измененията и внасянето им в парламента, което би довело до бъдещо гласуване, този ангажимент бе съществено, но не изцяло изпълнен.

В момента минималния задължителен период за обществено обсъждане на проекти на нормативни актове е 14 дни.<sup>4</sup> Проектът за изменение закона предлага този период да се удължи до 30 дни. Срокът може да бъде намален в някои случаи, но на не по-малко от 14 дни.

Втората част на първия ангажимент е широко формулирана и насочена към цялостното подобряване на прозрачността и процедурата

за обществено обсъждане на проекти на нормативни актове. Правителството и повечето от интервюираните заинтересовани страни определят три теми като имащи съществено значение в тази област.

Първо, с ангажимента се въвежда механизъм на задължителна оценка на въздействието на законодателството, залегнал в основата на реформата. Това продължава ангажимент от първия план за действие по ПОУ, чието изпълнение е започнало, но не е приключило. Оценките на въздействието са предвидени като инструмент с подробна методология за изследване на очакваните социални, икономически, екологични и други резултати от законите или от подзаконовите нормативни актове от по-високо ниво, изготвени от всички централни органи на изпълнителната власт. Оценки на въздействието следва да се изготвят от съответните органи, които предлагат нови нормативни актове. Законопроектите вече са задължително придружавани от „мотиви“, които предоставят кратко обяснение на предвидената реформа. Разликата между новопредложените **предварителни оценки на въздействието** и вече съществуващите мотиви е, че оценките на въздействието ще бъдат изготвяни по ясна и подробна методика, което трябва да гарантира, че те вземат под внимание всички необходими елементи за оценката на бъдещите ефекти от предложеното законодателство. Освен това, предварителните оценки на въздействието предвиждат гражданско участие не само при обсъждането на проекти на нормативни актове, но и при извършване на самите предварителни оценки на въздействието.

Също така, справки за съответствие с Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и практиката на Европейския съд по правата на човека ще трябва да бъдат изготвяни от Министерството на правосъдието и публикувани преди общественото обсъждане по всеки законопроект. Тези справки за съответствие би трябвало да ограничат случаите на ново законодателство, което потенциално нарушава ЕКПЧ.

Ако оценката на въздействието, мотивите и справката за съответствие с ЕКПЧ не са приложени, законопроектът не трябва да бъде разглеждан. С други думи, ако бъде приет, нормативният акт би могъл да бъде отменен в някои случаи.

В допълнение, **последваща оценка на въздействието на законодателството** ще трябва да бъде извършена най-много пет години след приемането на съответния нормативен акт. Иванка Иванова от Институт Отворено общество (ИОО) София и други заинтересовани страни изразиха резерви относно потенциалната ефективност на този механизъм, особено във връзка с неясното определяне на лицата, отговорни за извършването на последващите оценки.<sup>5</sup>

Законопроектът предвижда също така **механизъм за координация** по предварителните оценки на въздействието от администрацията на Министерския съвет. Тази координация ще обхване по-голямата част от проектите на нормативни актове, но не всички. Освен това, този механизъм не е за контрол, а за необвързващо съгласуване. Светла Костадинова, изпълнителен директор на Института за пазарна икономика, смята, че звеното, занимаващо се с координацията трябва да бъде публично и да действа като контактна точка за гражданското общество, за да се насърчава и подкрепя общественото участие в извършването на оценки на въздействието.<sup>6</sup>

Предложените изменения на ЗНА предвиждат няколко важни изключения от обхвата на реформата. Всички проекти бюджетно законодателство и проектите за изменения на Конституцията няма да бъде обект на задължително изготвяне на оценка на въздействието, мотиви, справки за съответствие с ЕКПЧ, нито на обществени консултации. Няколко от интервюираните заинтересовани страни и представители на правителството бяха критични по отношение на тези текстове. Любен Панов, изпълнителен директор на Български център за нестопанско право (БЦНП)<sup>7</sup>, и Атанас Славов, съветник в политическия кабинет на Министъра на правосъдието<sup>8</sup>, твърдят, че видовете

законодателство изключени от тези процедури имат силен потенциал за въздействие върху всички граждани. Особено по отношение на законите за бюджета, трябва да има по-широк обществен дебат, защото държавният бюджет в действителност определя приоритетите на правителството.

Второ, предложените изменения предвиждат, че всички проекти на нормативни актове и отнасящите се към тях документи трябва да бъдат публикувани на Портала за обществени консултации<sup>9</sup>. Вече съществува практика на публикуване на портала на повечето проекти, предложени от централните органи на изпълнителната власт, но досега това не бе законово задължение. Новото изискване идва като допълнение към изискването за публикуване в интернет страниците на съответните органи. Също така, Министерският съвет ще трябва да публикува на Портала своите законодателна и работна програма, очертаващи законите и подзаконовите нормативни актове, които правителството планира да предложи, да приеме, или да измени в срок от шест месеца.

Трето, съответните органи на изпълнителната власт, включително и органите на местното самоуправление, след края на периода на обществено обсъждане на проектите на нормативни актове, ще трябва да изготвят и публикуват информация за всички подадени предложения с обосновка за тези, които са отхвърлени. Такава практика е изключително рядка досега. Актуалната версия на законопроекта, който беше изменен между общественото обсъждане и внасянето в парламента, определя крайният срок за публикуване на обратната връзка в за деня на приемането, съответно издаването на нормативния акт. Заинтересовани страни (Любен Панов от БЦНП и Иванка Иванова от ИОО София) изразиха опасения относно тази последна версия на изискването за обратна връзка. Ако тя е публикувана в деня на приемането / издаването на акта, то би имала малко значение, тъй като заинтересованите страни не биха били в състояние да изразят допълнителни коментари или становища.

**Ангажимент 5** е насочен към въвеждането на механизъм за оценка на въздействието на законодателството върху малките и средни предприятия (МСП), наричан МСП тест.

Той е свързан с неизпълнен ангажимент (от предишния план за действие) за извършване на оценки на въздействието на законодателството, което има значително влияние върху бизнеса. Сегашният ангажимент надгражда стария не само чрез планиране на еднократно действие, а също така чрез изграждане на рамка за извършване на МСП тестове по всички бъдещи проекти на нормативни актове в рамките на неговия обхват.

Желяз Енев, директор на дирекция „Икономически политики за насърчаване“ в Министерството на икономиката и Милка Андреева, главен експерт в същата дирекция, обясниха, че първата мярка (проект на законово задължение) е изпълнена след постигнат консенсус в работната група. Консенсусът е да се включи МСП теста в общата рамка на оценка на въздействието на законодателството чрез конкретно позоваване на МСП в определението на механизма.<sup>10</sup> Практически всички други интервюирани заинтересовани лица смятат, че МСП тестът е фрагмент от цялата рамка за оценка на въздействието и не трябва да бъдат отделен в различна процедура. По мнение на изследователя на НМО този ангажимент се изпълнява чрез включване на МСП теста в общата процедура на оценка на въздействието на проекти на нормативни актове. Следователно, неговата степен на изпълнение е съществено, каквато е степента на изпълнение на другите предложения за изменения в ЗНА.

**Последните две мерки** от ангажимента, методиката за МСП тест и формуляра за МСП тест, също са включени в общата рамка на оценката на въздействието. Министерският съвет прие ново „Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството“ на 25 юли 2014 г., четири дни след приемането на втория план за действие по ПОУ. Тестът за МСП е част от оценката на икономическото въздействие и ръководството предвижда специфичен формуляр на тест за МСП в приложения 3 и 4. Ръководството също така определя важен етап на гражданско



участие. То включва официални и неофициални консултации с обществеността като елементи на извършването и изготвянето на оценките на въздействието на законодателството.<sup>11</sup>

Ако измененията на Закона за нормативните актове бъдат приети от парламента, ръководството няма да стане автоматично задължително. Формално нови подзаконови нормативни актове ще трябва да се приемат. Независимо от това, експертите от Министерство на икономиката и представителите на правителството – Калина Константинова и Милена Недева – ръководили процеса на изготвяне на измененията заявиха, че методологията за тест за МСП и формуляра, предвиден в ръководството, задоволяват настоящите стандарти и ще бъдат възпроизведени в бъдещите подзаконови нормативни актове.<sup>12</sup> Поради тази причина, изследователят на НМО счита нивото на изпълнение на двете мерки за съществено.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

Потенциалното въздействие на комбинирания ангажимент е трансформиращо, поради въвеждането на оценки на въздействието, което трябва напълно да реорганизира подготовката на бъдещите законопроекти и приемането на множество бъдещи подзаконови нормативни актове от страна на изпълнителната власт. Въвеждането на общата рамка на оценките на въздействието не е ясно предвидена в плана за действие на ПОУ. Но, от една страна, дори въвеждането на теста за МСП би имало подобно дълбоко въздействие, от друга страна, правителството, което осъществява ангажимента се съсредоточи върху оценките на въздействието като най-важната част от измененията още от началото на реформата. Интервюираните експерти подчертаха значението на въвеждането на понятието за оценка на въздействието в нормативната уредба, за да започне да се изгражда както капацитета на администрацията да изпълнява новите си задължения така и самия процес на задълбочен анализ на въздействието на проекти на нормативни актове, който включва реално сътрудничество с гражданското общество.

Според интервюираните правителствени представители извършването на оценки на въздействието коренно ще подобри законодателния процес, защото ще осигурява по-добро прогнозиране при изготвянето на ново законодателство. Това би трябвало да доведе до ограничаването на броя на изменения на законодателството.

Що се отнася до разширяването на обхвата на задължителния период на обществено обсъждане от 14 до 30 дни, някои от интервюираните посочиха, че това е една добра първа стъпка, но този период трябва да бъде още по-дълъг.

Любен Панов от БЦНП подчерта липсата на определение на понятието „обществени консултации“ в ЗНА. Според него, тези консултации, които сега се ограничават до публикуването в интернет на писмени становища от заинтересованите страни, трябва да включват повече проактивни методи като фокус групи, интервюта лице в лице, и т.н., които вече са заложили от правителството в неговите незадължителни „Стандарти за провеждане на обществени консултации“.<sup>13</sup>

Всички интервюираните подчертаха и границите на реформата, която се отнася само до нормотворчеството от изпълнителната власт, когато повече от две трети от внесените законопроекти са инициирани от депутати.<sup>14</sup> Процедурата за изготвяне и предлагане на ново законодателство от народни представители се регулира от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, а не от Закона за нормативните актове.<sup>15</sup> При внасяне на законопроекти народните представители няма да са обвързани от задължителните процедури на обществено обсъждане или на извършването на оценки на въздействието. Според Иванка Иванова нови законопроекти, които трябва да бъдат внесени в парламента от правителството често биват внасяни от депутати, с цел да се избегнат процедурите, задължителни за изпълнителната власт. Реформата на ЗНА, ако бъде приета, ще въведе допълнителни задължения за органите на изпълнителната власт и по този начин би стимулирала практики за избягване на тези

задължения.

Всички заинтересовани страни считат, че аналогични процедурни изисквания, особено за извършване на предварителните оценки на въздействието, следва да бъдат включени като задължителни в правилника за дейността на парламента.

## СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по изпълнение на ангажимента. Народното събрание трябва да приеме предложените изменения на ЗНА. Освен това, Народното събрание, представлявано от своя председател, заместник-председатели и ръководителите на парламентарните групи, може да бъде по-пряко ангажирано в процеса на ПОУ. Ако правителството и парламентът решат да включат последващ ангажимент в третия план за действие, те следва да разгледат изпълнението в двугодишен срок на следните мерки:

- Приемане на съответните подзаконовни нормативни актове, които се отнасят до методиката и практическите насоки за извършването на оценки на въздействието върху проекти за нормативни актове и върху законодателство вече влезнало в сила, както и относно публикуването на информация на Портала за обществени консултации.
- Приемане на изменения в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, които да предвиждат ясни

задължения за народните представители да извършват предварителни оценки на въздействието на законопроектите, които предлагат.

- Развитие на капацитета на органите на изпълнителната власт и администрацията на Народното събрание да извършват оценки на въздействието на законодателството чрез специализирани обучения и подкрепа. Подобни бъдещи мерки са определени в самооценката на правителството.
- Развитие на капацитета на органите на изпълнителната власт за извършване на обществени консултации, използвайки проактивни методи чрез специализирани обучения и чрез картографиране на гражданското общество за потенциални заинтересовани страни по различни теми. Подобни бъдещи мерки са предвидени в самооценката на правителството.

<sup>1</sup> Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 - 2020 г., План за изпълнение на стратегията 2014 – 2015, Пътна карта за изпълнение на стратегията 2015 – 2020, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1BedcTz>

<sup>2</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, публикуван за обществено обсъждане заедно с редица други документи, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1VKUMIE>

<sup>3</sup> Информация за ЗИД на ЗНА, Народно събрание, <http://bit.ly/20tgMpq>

<sup>4</sup> Закон за нормативните актове, Lex.bg, неофициална версия, <http://bit.ly/1WQjGly>

<sup>5</sup> Иванка Иванова, программен директор на Правната програма, Институт отворено общество София (ИООС), интервю, офис на ИООС, София, 28 септември 2015.

<sup>6</sup> Светла Костадинова, изпълнителен директор на Института за пазарна икономика (ИПИ), интервю, офис на ИПИ, София, 23 септември 2015.

<sup>7</sup> Любен Панов, изпълнителен директор на Българския център за нестопанско право (БЦНП), интервю, офис на БЦНП, София, 16 септември 2015.

<sup>8</sup> Атанас Славов, съветник в политическия кабинет на министъра на правосъдието, интервю, Министерство на правосъдието, София, 18 септември 2015.

<sup>9</sup> Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1OZ7jyN>

<sup>10</sup> Желяз Енев, директор и Милка Андреева, главен експерт в дирекция „Икономически политики за насърчване“ на Министерство на икономиката, интервю, Министерство на икономиката, София, 24 септември 2015.

<sup>11</sup> „Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството“, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1BTWJUJ>

<sup>12</sup> Милена Недева и Калина Константинова, съветнички в политическия кабинет на заместник министър-председателя по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи, интервю, София, 17 септември 2015

<sup>13</sup> „Стандарти за провеждане на обществени консултации“, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1je83Xc>

<sup>14</sup> Национален център за изучаване на общественото мнение, „Изследване на законодателната дейност на 43то Народно събрание“, Евровести 28 (2015), стр. 6, <http://bit.ly/1Scs0Kh>

<sup>15</sup> „Правилник за организацията и дейността на Народното събрание“, Народно събрание, <http://bit.ly/1XiydFX>

## 2 | ПОДОБРЕНО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ

### Текста на ангажимента:

#### Ангажимент 1, мярка 2:

Подобрена процедура за участие на граждани и граждански организации в обществените консултации:

- **Публикуване на он-лайн информация** за: състав на съветите; покани, дневен ред, протоколи, информация за взети решения в рамките на заседанията и тяхното изпълнение; периодичен публичен отчет за дейността им. (информацията ще се публикува на портала на консултативните съвети – [www.saveti.government.bg](http://www.saveti.government.bg)).
- Изработване на **ясни правила, процедури и критерии за избор/определяне на представители на гражданските организации в консултативни и обществени съвети**

Водеща институция: Администрацията на Министерския съвет, централна администрация

Подкрепящи институции: централна администрация

Дата на започване: 01 юли 2014

Край на срока: 31 декември 2016

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществува	Завършено
<b>ОБЩО</b>			X		X	X		X		X				X		
2.1. Публикуване на информация за съветите			X		X			X		X				X		
2.2. Избор на представители на НПО			X			X				X		X				

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

С този ангажимент правителството цели увеличаване на доверието на гражданите в консултативните съвети. Това трябва да се постигне от действия в две посоки - увеличаване на прозрачността и отчетността на съветите и гарантиране на легитимността на представителите на гражданското общество в съответните съвети.

Българското правителство използва консултативни съвети за координиране и сътрудничество по националните политики между администрацията, гражданското общество и частния сектор.

Такива съвети могат да бъдат създадени от всеки министър, ръководител на държавна или изпълнителна агенция, т.е. от всеки орган на централната администрация. Ангажиментът е ограничен до съветите към централните органи на изпълнителната власт, тъй като за водещи изпълнението институции са посочени Администрацията на Министерския съвет и централната администрация, което означава, другите министерства, държавни и изпълнителни агенции. Съветите, създадени от съдебната власт и местното самоуправление не са обхванати.

**Първата мярка** от ангажимента бе изпълнена само отчасти. Мярката вече е предмет на няколко разпоредби от Правилника за организацията и дейността на консултативен съвет от 2012 г., който създава задължения за съответния съвет и неговия секретариат да публикуват информация на Портала за консултативните съвети.<sup>1</sup> Следователно, изпълнението на мярката би било равнозначно на спазването на закона и не би довело до нормативна промяна в тази област. Както докладва за самооценка на правителството сочи - това е ангажимент, който беше приет по предложение на първия междинен доклад на НМО. Това е "продължаване на съществуващ ангажимент".

Въпреки това, правителството не е посочило конкретен график за изпълнение в рамките на периода на плана за действие, нито е посочило конкретни цели, които трябва да бъдат постигнати. Самият портал не посочва датата на публикуване на различните документи, нито пък има индикация дали информацията за определен съвет е актуална. Читателят може да намери доказателства, че в някои

случаи публикуваните документи са публикувани наскоро, защото те показват, датата на приемането им. Наскоро публикувани документи могат да бъдат намерени в профилите на няколко съвета, но не във всички. Така че измерването на изпълнението на тази мярка е трудно, ако не невъзможно. Освен това, правителствени служители отбелязаха, че актуализирането на информацията за всеки съвет в Портала за консултативни съвети е задължение на секретариата на съответния съвет. Не съществува централизиран контрол или данни за навременността и пълнотата на публикуваната информация. Вместо това администрацията на Министерския съвет има практика да кани веднъж годишно чрез писмо съответните секретариати да актуализират профилите на техните съвети в портала.<sup>2</sup> Изследователят на НМО не намери никакво конкретно доказателство за изпълнение на мярката по начин, който да промени традиционната административна практика.

Правителството предприе една стъпка към намаляване на броя на консултативните съвети. В правно необвързващо решение от 17-ти април 2015 г. Съветът за административната реформа прие Анализ относно оптимизиране и актуализация на консултативните съвети на национално ниво, като въз основа на няколко различни критерия посочва 16 съвета, които трябва да бъдат закрити, от които девет са нефункциониращи или не са необходими. Анализът е публикуван в профила на Съвета за административната реформа, раздел „Библиотека“, на портала.<sup>3</sup> Изследователят на НМО смята, че този документ не е насочен пряко към изпълнение на ангажимента за публикуване на информация за дейността на консултативните съвети, но има отношение към него. Анализът предоставя информация за това кои съвети не работят и по какви причини. Следователно, публикуването на анализа относно консултативните съвети се приравнява на ограничено изпълнение на ангажимента.

**Втората мярка** е насочена към „изработване на ясни правила, процедури и критерии за избор/определяне на представители на гражданските организации в консултативни и обществени съвети“. Изследователят на НМО не откри

доказателства за изпълнението на този ангажимент. Правителството не е посочило какво ще бъде правното естество на тези правила. По този начин, процедурата за изработването и приемането им е неясна, макар и все пак измерима, ако беше постигнат конкретен резултат. Някои, но не всички, от вече съществуващите консултативни съвети имат правила относно избора на членове от неправителствените организации. Ако бъдат създадени общи, ясни и конкретни правила, те биха могли да гарантират в по-голяма степен равностойно и справедливо възможността за гражданско участие.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

Изследователят на НМО счита, че потенциалното въздействие от изпълнението на двете мерки е незначително.

Проучване на консултативните съвети, извършено от Българското училище за политика „Димитър Паница“ през октомври 2014 г., описва няколко проблема. „В момента на практика повечето консултативни съвети в България не функционират ефективно. Сред основните проблеми са недостатъчен брой заседания, липса на обратна връзка по предложенията на гражданския сектор, използване на съветите да потвърдят легитимността на вече изработена политика, недостатъчно права за представителите на гражданския сектор и неприсъщи функции на съветите. Основен общ недостатък при всички консултативни съвети е, че липсват ясни правила, процедури и политики за комуникация и консултация с гражданския сектор.“<sup>4</sup> Различните интервюирани представители от гражданското общество се съгласиха с практически всички точки, очертани от този анализ. Както бе споменато по-горе, правителството също така призна, че някои съвети не функционират и е предприело някои мерки за намаляване на броя на консултативните звена.

Според Светла Костадинова, изпълнителен директор на Института за пазарна икономика, публикуването на адекватна и навременна информация за консултативните съвети в интернет Портала е стъпка напред, но с незначително

въздействие, защото тя ще осигури минимума необходима информация за гражданското общество да се включи в дейността на съответните съвети. Въпреки нея, обаче, няма да бъдат решени всички други проблеми, които заедно водят до липсата на ефективност на тази форма на участие на обществеността в България.<sup>5</sup> Останалите интервюирани представители на граждански организации споделят същото мнение.

Според Любен Панов, директор на БЦНП, липсата на ясни общи правила за определяне на представители на гражданското общество в консултативни съвети е проблем, макар и незначителен. Цялата политика на публични консултации трябва да се развива не само чрез консултативни съвети, но също и чрез фокус групи и други методи за достигане до обществеността.<sup>6</sup>

## СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Изследователят на НМО препоръчва разширяване на прозрачността, отчетността и общественото участие в консултативните съвети. Някои от следващите предложения се основават на препоръките, изготвени от Българското училище за политика.<sup>7</sup> Ако правителството реши да включи продължение на този ангажимент в третия национален план за действие, то следва да работи над изготвяне на ясни процедури, привеждане в изпълнение на двете съществуващи мерки и изпълнението на следните предложени мерки в двугодишен период:

- Приемане на общи правила за създаването и функционирането на консултативните съвети. Правилата могат да бъдат предвидени в специален закон или в изменения към Закона за администрацията.
- Въвеждане на ясни правила с конкретни срокове за получаване на обратна връзка относно предложенията, направени чрез съветите.
- Въвеждане на ясен и редовно действащ механизъм за наблюдение на публикуването на информация от консултативните съвети, съгласно съществуващите стандарти и на функционирането на консултативните съвети.



# 3 | СЪЗДАВАНЕ НА СЪВЕТ ЗА РАЗВИТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

## Ангажимент 1, Мярка 3:

Промени в Закона за юридическите лица с нестопанска цел – създаване на Съвет за развитие на гражданското общество, в изпълнение на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България 2012-2015 г.

Водеща институция: Администрацията на Министерския съвет, Министерство на правосъдието

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 01 декември 2012

Край на срока: 31 декември 2015

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществува	Завършено
				X		X					X			X		

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

Този ангажимент е насочен към създаване на Съвет за развитие на гражданското общество, което би могло да донесе дълбока промяна в българския неправителствен сектор. Създаването на Съвета е част от вече съществуващата Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012-2015 г., която е правно необвързващ, стратегически документ, насочен към подобряване на средата за създаването, съществуването и функционирането на организациите на гражданското общество.<sup>8</sup> Насърчаването на такива организации по принцип се приема като начин за стимулиране на гражданското участие в социалния и политическия живот на страната и то по конкретни дейности или каузи. Стратегията и особено приложеният към

нея план за действие предвиждат създаването на Съвета чрез изменения в Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). Този закон регулира “раждането и живота” на гражданските организации. Стратегията предвижда, че Съветът ще отговаря за постигането на целите на стратегията. Той трябва да приема годишния план за действие за изпълнението на стратегията, включително финансовата част. Съветът трябва бъде част от нов механизъм на държавно финансиране за организациите от гражданското общество. Той ще наблюдава и оценява тази дейност. По тази причина неговият състав и функциониране следва да бъдат определени от Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Съветът също така ще служи като посредник между НПО и администрациите – централни и местни. Подобна институция все още не съществува в

България.<sup>9</sup>

Този ангажимент е включен като продължение на ангажимент от първия план за действие по ПОУ относно приемането на стратегия за развитие на НПО. Препоръка за това е заложена в първия доклад за напредъка на НМО. Въпреки това интервюираните представители на граждански организации посочиха, че не е ясно защо правителството е решило да подкрепи единствено създаването на Съвет за развитие на гражданското общество във втория план за действие. Съветът е само част от общата рамка на стратегията, която включва и специален фонд за финансиране на НПО и серия от други мерки за стимулиране на гражданското участие.

Както отбелязва докладът за самооценка на правителството, реформата бе подробно обсъдена от гражданското общество и държавните институции в периода между септември 2014 г. и октомври 2015 г. Министерството на правосъдието, институцията водеща изпълнението на ангажимента, организира две работни групи по изготвянето на измененията в ЗЮЛНЦ. В резултат, министерството публикува за обществено обсъждане два последователни проекта на измененията – един през декември 2014 г.<sup>10</sup> и един през юни 2015 г.<sup>11</sup> Проектите са получили повече от 20 официални становища от неправителствени организации и граждани, като много от тях включват предложения и от други заинтересовани страни. Не малко от тези предложения са били взети под внимание във втория, по-завършен, проект за изменения и допълнения.

И двата законопроекта предвиждат създаване на Съвет за развитие на гражданското общество заедно с държавен фонд, който ще се концентрира върху предоставянето на държавно финансиране за организации и инициативи на гражданското общество, под ръководството на Съвета. Въпреки това, през октомври 2015 г., след края на втория период на обществено обсъждане, Министерският съвет изостави измененията, отнасящи се до Съвета и фонда.<sup>12</sup>

Изследователят на НМО не откри информация за планове на правителството да продължи реформата за създаване на Съвет за развитие

на гражданското общество, но той не откри и официално изявление на правителството за оттегляне на ангажимента за реформа. Поради тези причини и въпреки значителния обем на работата, извършена от експерти от гражданското общество и от администрацията, изследователят на НМО счита изпълнението на този ангажимент ограничено.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

Ангажиментът има за цел да се създаде основен механизъм за гражданско участие, което би допринесло за повишаване на почтеността в публичните институции – една от целите на ПОУ. Изследователят на НМО счита, че амбицията на ангажимента е умерена. Ако бъде изпълнен, това би било голяма крачка напред чрез създаването на постоянен и донякъде мощен механизъм за взаимодействие и сътрудничество между правителството и гражданското общество. Подобен механизъм в момента не съществува.

Любен Панов, представител на НПО и експерт в областта на гражданските организации, със сериозно участие, както в изготвянето на стратегията, така и на измененията на закона, подчертава ролята на Съвета като посредник между гражданското общество и държавните институции. Съветът ще бъде допълнителен и алтернативен механизъм за достъп на неправителствените организации до вземащите решения и за изграждането на разбиране на проблемите и реалността, видени от различните гледни точки на двете страни. Според Панов, съветът е важен инструмент, но не е достатъчен за цялостна промяна в областта, без създаването на фонд за гражданското общество. Регулирането и създаването на механизъм за държавно финансиране за гражданското общество е от голямо значение. Това е особено важно за организации и инициативи извън столицата, където такива организации са по-малко способни да развиват различни дейности, защото страдат от общ недостиг на финансиране.

Трябва да се отбележи, че липсва консенсус в гражданското общество. Светла Костадинова, изпълнителен директор на Института за



пазарна икономика, изрази съмнения относно необходимостта от съвет на гражданското общество и от специален фонд. Тя отбеляза, че има много случаи на нефункциониращи съвети, както и че други средства за комуникация и обсъждания с публичните институции биха могли да бъдат по-надеждни. Институтът за пазарна икономика също не подкрепя създаването на специален държавен фонд за НПО. Те смятат, че усилията и времето, необходими за организиране на работата на фонда вероятно биха били твърде високи.<sup>13</sup>

## СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012-2015 г. Ако правителството реши да включи продължение на този ангажимент в третия национален план за действие, то трябва да работи над изграждане на ясен консенсус, както между политическите субекти, така и с организациите на гражданското общество.

Според изследователя на НМО идеята за създаване на съвет и държавен фонд за гражданските организации, не трябва да бъде изцяло отхвърляна. Ако правителството реши да създаде такива институции, работата по законодателната рамка следва да се основава на постигнатото в цитираните проекти.

<sup>1</sup> Правилник за организацията и дейността на съвет по чл.21 ал.1 от Закона за администрацията, членове 13, 20, 24, и Глава 8 „Публичност на работата“, член 28, Портал за консултативните съвети, <http://bit.ly/1qO21NX>

<sup>2</sup> Иван Николов, експерт в дирекция „Икономическа и социална политика“ от Администрацията на МС, интервю, МС, София, 29 септември 2015

<sup>3</sup> Администрацията на МС, „Анализ относно оптимизиране и актуализация на консултативните съвети на национално ниво.“, Портал за консултативни съвети, <http://bit.ly/1Npx0FI>

<sup>4</sup> Българско училище за политика „Димитър Паница“, „Проучване на съществуващите консултативни съвети и интернет форми за гражданско участие в България“, Българско училище за политика „Димитър Паница“, Нов български университет, София, октомври 2014, <http://bit.ly/1hXpwCk>

<sup>5</sup> Светла Костадинова, изпълнителен директор на Института за пазарна икономика (ИПИ), интервю, офис на ИПИ, София, 23 септември 2015

<sup>6</sup> Любен Панов, изпълнителен директор на Българския център за нестопанско право (БЦНП), интервю, офис на БЦНП, София, 16 септември 2015

<sup>7</sup> Българско училище за политика „Димитър Паница“, „Модел за конституиране и функциониране на консултативни органи в България с предложения за промени в съществуващата практика“, Българско училище за политика „Димитър Паница“, Нов български университет, София, октомври 2014, <http://bit.ly/1W7CFfn>

<sup>8</sup> Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012-2015 г., Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1m3tVWB>

<sup>9</sup> Любен Панов, изпълнителен директор на Българския център за нестопанско право (БЦНП), интервю, офис на БЦНП, София, 16 септември 2015

<sup>10</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Портал за обществени консултации, 5 декември 2014, <http://bit.ly/1NJVo6W>

<sup>11</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Портал за обществени консултации, 5 юни 2015, <http://bit.ly/1X6qrmG>

<sup>12</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Народно събрание, 7 октомври 2015, <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/15570/>

<sup>13</sup> Светла Костадинова, изпълнителен директор на Института за пазарна икономика (ИПИ), интервю, офис на ИПИ, София, 23 септември 2015



## 4 | ПРОЗРАЧНОСТ НА ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ

### **Текст на ангажимента:**

#### **Ангажимент 2:**

1. Изпълнение на Стратегията за управление на държавния дълг 2012-2014 г.

Дата на започване: 1 януари 2012

Край на срока: 31 декември 2014

2. Разработване, одобрение от Министерски съвет и изпълнение на Стратегия за управление на държавния дълг 2015-2017 г.

Дата на започване: 01 декември 2014

Край на срока: 01 декември 2017

3. Публикуване на интернет страницата на Министерство на финансите на бюлетин „Държавен дълг“

Дата на започване: Ежемесечно

Край на срока: Не е посочен

4. Публикуване на интернет страницата на Министерството на финансите на Годишен обзор за състоянието на държавния дълг

Дата на започване: Ежегодно

Край на срока: Не е посочен

5. Публикуване на официалната информация за консолидирания дълг и гаранциите на сектор „Държавно управление“ на интернет страницата на Министерство на финансите

Дата на започване: 1 януари 2014

Край на срока: На всеки три месеца/ежегодно

Водеца институция: Министерство на финансите

Подкрепящи институции: Не са посочени

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществува	Завършено
<b>ОБЩО</b>			X		X				X						X	
4.1. СУДД 2012-14		X			X				X							X
4.2. СУДД 2015-17		X			X				X			X				
4.3 Бюлетин „Държавен дълг“ (ежемесечен)				X	X				X							X
4.4. Годишен обзор на държавния дълг				X	X				X							X
4.5. консолидирания на сектор Държавно управление				X	X				X						X	

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

Този ангажимент се отнася до публично достъпната информация за държавния дълг. Министерството на финансите е една от водещите институции по проактивна прозрачност в българското правителство, с оглед на големия обем информация, която то публикува на своята интернет страница. През 2013 г. правителството и парламентът дадоха силен тласък на прозрачността и отчетността на управлението на държавния дълг с една нова законодателна реформа. Тя се състоеше в приемането на нов Закон за публичните финанси<sup>1</sup>, който изменя също и Закона за държавния дълг.

Новото законодателство предвижда публикуването на значителен брой видове финансова информация, включително информация за управлението на държавния дълг. Въпреки това, преди приемането на закона, Министерството на финансите редовно публикува информация за дълга на своята интернет страница на български и английски, рядко срещана практика сред правителствените институции. Министерството на

финансите предлага включването на ангажимент относно прозрачността на държавния дълг във втория национален план за действие по ПОУ като начин за „популяризиране сред обществеността на тези добри и съвременни практики“<sup>2</sup>.

**Мярка 4.1**, която предвижда изпълнението на Стратегията за управление на държавния дълг, е продължението на ангажимент от първия план за действие по ПОУ за приемане на стратегията. Законът за държавния дълг предвижда, че Министерският съвет по предложение на Министъра на финансите приема стратегия за управление на дълга на всеки три години<sup>3</sup>, а Законът за публичните финанси добавя, че стратегията трябва да се актуализира ежегодно. Стратегията за периода 2012 – 2014<sup>4</sup> цели продължаване и насърчаване на предвидимостта на политиките провеждани по държавния дълг и по-специално на емитиране на дълг. Стратегията е документ, който очертава средносрочните цели на правителството и действията, които се предприемат. Тя не предвижда специален механизъм за изпълнение чрез санкции или

принуда. Тя няма правна стойност. Тя, сама по себе си, е информация насочена основно към международните и европейски финансови институции и пазарите. Стратегията може да се разбира като ангажимент за прозрачност към обществеността като цяло, тъй като очертава политиката, която правителството би трябвало да следва при емитирането или плащането на дълг. В периода на оценяване като цяло, редовно бе публикувана в интернет информация за емисионната политика, емисионни календари, данни за проведени аукциони, и емитирани на международните капиталови пазари държавни ценни книжа<sup>5</sup>.

**Мярка 4.2** е озаглавена „Разработване, одобрение от Министерски съвет и изпълнение на Стратегия за управление на държавния дълг 2015-2017 г.“. През юни 2015, в края на периода на оценяване от НМО, шест месеца след началото на периода на изпълнение на стратегията, Министерският съвет все още не беше приел стратегията, а Министерството на финансите все още не беше публикувало проект на стратегията.

**Мерки 4.3 – 4.5** не се обхващат от самата стратегия. Те, също така, са и част от обичайната правителствената практика от известно време:

- Ежемесечното публикуване в интернет на бюлетина „Държавен дълг“<sup>6</sup> е традиция, която Министерство на финансите следва от октомври 2000 г., според неговата интернет страница.
- Годишният обзор на държавния дълг е редовно публикуван от 1999 г.<sup>7</sup> Последният брой на Годишния обзор на държавния дълг обхваща 2013 г. Заради графика на процедурата по отчитане на бюджета, се очаква броят за 2014 да бъде публикуван до 30 септември 2015. Изследователят на НМО не откри данни, че обичайната процедура няма да бъде следвана, т.е. той смята ангажиментът за изпълнен.
- Публикуването на официална информация за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ на интернет страницата на Министерството на финансите е задължение

според член 36 от Закона за публичните финанси и европейското законодателство и е било извършвано и преди приемането на плана за действие по ПОУ<sup>8</sup>. Информация за гаранциите на сектор „Държавно управление“ също е публикувана преди приемането на плана за действие по ПОУ<sup>9</sup>. В края на първата година от изпълнението (юни 2015), наличната таблица на интернет страницата на Министерството на финансите посветена на консолидирания дълг обхваща първото тримесечие на 2015 г., а специалната таблица относно гаранциите проследява периода до края на 2013 г. Въпреки това, месечният бюлетин „Държавен дълг“ предоставя актуална информация по тези две категории, затова изследователят на НМО счита изпълнението на ангажимента за съществено.

В края на първата година от изпълнението на плана за действие, т.е. периодът оценяван в този доклад, информацията за държавния дълг, посочена в мерки 4.3 – 4.5, се публикува редовно и навреме.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

### **Стратегия за управление на държавния дълг**

**2012 – 2015:** Една от препоръките в доклада на НМО за напредъка на България 2012 – 2013 е да се продължи наблюдението на изпълнението на Стратегията за управление на държавния дълг. Правителството, обаче, не е уточнило във втория план за действие по ПОУ как прилагането на съществуващата стратегия и приемането на нова би насърчило и постигнало целите за по-нататъшно отваряне на правителството към неговите граждани, по тези причини потенциалното въздействие е отбелязано като никакво. Докато в стратегията за 2012 – 2014 ясно се посочва целта за насърчаване на прозрачността на политиката на емитиране на дълг, то проект на бъдещата стратегия за 2015 – 2017 няма. Въпреки това, изследователят на НМО предполага, че новата стратегия ще служи на същите цели.

Експерти от гражданското общество с познания в областта на икономиката и наблюдаващи действията на България по управлението на

държавния дълг посочиха, че правителството при отмяна на планиран аукцион за държавен дълг досега не е изяснявало своите мотиви за това. Понякога публикуваната информацията за проведени дългови аукциони е недостатъчна и ненавременна. Данни за анулираните търгове не са, строго погледнато, обхванати от стратегията за управление на дълга за 2012 -2014 г., но според тези експерти са важни за създаване на предвидимост на действията на правителството по емитирането на нов дълг<sup>10</sup>.

**Месечен бюлетин „Държавен дълг“:** Както бе посочено по-рано, публикуването му е вече съществуваща практика. Експерти от гражданското общество имат някои критики, както върху месечните, така и върху годишните публикации, посветени на държавния дълг (повече информация по-долу).

#### **Годишен обзор на държавния дълг:**

Интервюираните членове на екипа на Института за пазарна икономика (ИПИ) отбелязват, че месечният бюлетин и годишният преглед са важен източник на информация и база за навременен анализ, но с тях се работи трудно. От една страна, те са публикувани във формат, който принуждава читателят да извлича данни чрез преписване на ръка. От друга страна, често обяснителните текстове под таблиците с данни не описват контекста на числата и действията на правителството, които стоят зад тях.

#### **Консолидиран дълг и гаранции на**

**сектор „Държавно управление“:** Данни по консолидирания дълг и гаранциите се публикуват в таблици в машинночетим, макар и не отворен, формат, който ги прави по-лесни за обработване. Министерството на финансите публикува тази

информация по същия начин и преди приемането на втория национален план за действие, ПОУ, следователно този ангажимент не води до промяна на статуквото.

Експертите от ИПИ посочват няколко системни пропуски в цялостната политика на правителството за управление на дълга. Липсва информация за управлението на фискалния резерв, където постъпват средствата от всеки нов дълг. Не е ясно точно как тези пари всъщност се разпределят и управляват между фондовете - част от фискалния резерв и как след това се разпределят до другите държавни органи. Липсва също така анализ на обобщените данни за дълговете на общините, които като независими разпоредители с бюджет формират собствените си бюджети и сключват собствени дългове. Бюджетите на общините са част от консолидираната фискална рамка и получават финансиране от държавния бюджет. Важно е обществото и пазарите да имат анализ на обобщената информация за дълга на местната власт. Това е информация, която Министерството на финансите получава ежемесечно, но, върху която не публикува конкретен общ анализ. Липсва консолидирана информация и по конкретните бюджетни позиции.

Други изследователи от неправителствения сектор посочиха като системен недостатък и ненавременната и късно публикувана бюджетна информация като цяло<sup>11</sup>.

## **СЛЕДВАЩИ СЪПКИ**

Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по разширяване на прозрачността и отчетността в областта на управлението на държавния дълг. В случай че

Министерството на финансите реши да включи последващ ангажимент в третия национален план за действие, то трябва да обмисли прилагането на следните мерки в двугодишния период:

- Публикуване на цялата информация свързана с държавния дълг в три до пет работни дни след нейното създаване или получаване от министерството;
- Публикуване на цялата информация свързана с държавния дълг, включително таблици с данни, в отворен машинночетим формат, с готовност за повторно използване от всички потребители;
- Публикуване на навременна информация, заедно с ясни обяснения за всички действия на правителството по емитиране на дълг, включително и за отменените търгове. Поддържане на пълна история за тези процеси на интернет страницата на министерството.

---

<sup>1</sup> Закон за публичните финанси, Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/1n78rc0>, на английски - <http://bit.ly/1SMFvDR>

<sup>2</sup> Експерти от дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“ на Министерство на финансите, МФ, София, 23 юли 2015

<sup>3</sup> Закон за държавния дълг, Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/1THYUG>, на английски - <http://bit.ly/1OSNGL7>

<sup>4</sup> Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2012-2014 г., Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/1RwPN8v>, страница 36, на английски - <http://bit.ly/1PIOrha>, страница 33

<sup>5</sup> Раздел „Пазар на ДЦК“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/1THneao>

<sup>6</sup> Месечен бюлетин „Държавен дълг“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/21s1hlM>

<sup>7</sup> Годишен обзор на държавния дълг, Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/1QlehCp>, на английски (към момента на писане на доклада) - <http://www.minfin.bg/en/statistics/2#2014>

<sup>8</sup> Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“, Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/1THodqY>

<sup>9</sup> Гарантиран дълг на сектор „Държавно управление“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/1oH4TP0>

<sup>10</sup> Десислава Николова, главен икономист, макроикономика, публични финанси и Калоян Стайков, икономист, финансови системи, публични финанси, макроикономика в Института за пазарна икономика (ИПИ), интервю, офис на ИПИ, София, 10 септември 2015

<sup>11</sup> Лъчезар Богданов, Индъстри уоч, „България изостава по прозрачност на бюджета заради бавна информация“, вестник Капитал – интернет издание – <http://bit.ly/1K1uEzA>





## 5 | ДОСТЪПНОСТ НА ФИНАНСОВАТА ИНФОРМАЦИЯ

### Текст на ангажимента:

#### Ангажимент 3:

1. Изследване сред потребителите на достъпността, разбираемостта и възприемането на публикуваната от Министерство на финансите информация за обществеността

Дата на започване: 1 септември 2014

Край на срока: 31 декември 2014

2. Разработване на концепция за повишаване на достъпността, разбираемостта и възприемането на публикуваната от Министерство на финансите информация за обществеността

Дата на започване: 1 януари 2015

Край на срока: 31 май 2015

3. Изпълнение на мерките от концепцията за повишаване на достъпността, разбираемостта и възприемането на публикуваната от Министерство на финансите информация за обществеността

Дата на започване: 1 юни 2015

Край на срока: 31 януари 2016

Водеща институция: Министерство на финансите

Подкрепящи институции: Не са посочени

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
<b>ОБЩО</b>			X		X	X		X		X				X		
5.1. Изследване сред потребителите			X			X				X						X
5.2. Концепция			X		X					X			Не може да се прецени			
5.3 Изпълнение на мерките от концепцията			X		X			X		X			X			

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

Ангажиментът възнамерява да подобри качеството на финансовата информация, предоставяна от Министерството на финансите (МФ), която трябва да достигне до по-широк кръг от граждани. Ангажиментът е нов и доведе до пълна промяна на интернет страницата на министерството, както показва докладът за самооценка.

**Мярка 5.1** е изпълнена. Проучването сред потребители е проведено в началото на януари 2015 на интернет страницата на МФ<sup>1</sup> и бе насочено към събиране на обратна връзка и предложения от страна на потребителите за подобряване на официалната интернет страница. Проучването е все още в ход към юли 2015, въпреки че някои от неговите резултати са публикувани. Няма информация към коя дата резултатите са относими или колко хора са отговорили на въпросите. Наличната информация показва само проценти към отговорите на различните затворени въпроси. Въпреки че изследването включва отворени въпроси, няма публикувани отговори предоставящи коментари и предложения в свободен текст<sup>2</sup>.

**Мярка 5.2** Първоначална концепция, под формата на техническо задание за промени в интернет страницата на институцията, е изготвена през ноември 2014 г. според експерт от МФ. Окончателният вариант на документа бил взел предвид получените коментари и предложения от граждани и неправителствени организации, според експерт от МФ<sup>3</sup>. Този документ не е публикуван, тъй като министерството го смята за служебна информация. В отсъствието на копие от документа, нивото на изпълнение на този етап е оценено като „не може да бъде преценено“. Изследователят на НМО не вижда никаква правна пречка за публикуването или обсъждането на документа.

**Мярка 5.3** е насочена към прилагането на концепцията. Новата интернет страница на МФ бе пусната в употреба на 8 юли 2015 г., след края на периода на оценяване в този доклад, и по тази причина е определена като „не е започнала“ за този период (от 1 юли 2014 до 30 юни 2015). Новата интернет страница разполага

с удобен за потребителя дизайн, включително нови навигационни менюта и нова мобилна версия. В допълнение, нова и важна информация, преди това скрита в страниците на сайта, е вече публикувана на първата страница. Създаден е отделен раздел „Проекти на нормативни актове“<sup>4</sup>, позволяващ на потребителите лесен достъп до обществени обсъждания и улесняващ ги да представят своите мнения и предложения. Съществуващото законодателство е систематизирано в нов раздел на страницата „Нормативни документи“<sup>5</sup>, където потребителите могат да търсят документи по вид.

Нов раздел „Открито управление“<sup>6</sup> също е създаден с данни за ежедневните плащания от бюджета. Според публикация на министерството, данни в отворен формат от Централния регистър „Общински дълг“ се очаква да бъдат качени в този раздел.

Ангажиментът доведе до изпълнение на целта за подобряване на обществените услуги чрез подновяване интернет страницата на министерството, на която традиционно се публикуват редица важни набори от информация и услуги за гражданите и бизнеса. Новата версия на интернет страницата обаче бе въведена в употреба след периода на оценяване от този доклад. Поради тази причина, към изследвания период, изпълнението на ангажимента е ограничено.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

Ангажиментът постави амбициозната цел - да направи информацията публикувана от МФ по-достъпна за гражданите. Министерството на финансите, и преди изпълнението на ангажимента, публикуваше големи количества информация и по тази причина изследователят на НМО счита, че амбицията на ангажимента е незначителна.

Интервюираните експерти от гражданското общество, които редовно използват интернет страницата на министерството за тяхната работа, смятат, че страницата не успя да постигне целите, поставени в текста на ангажимента. Новата страница на министерството е по-

скоро козметична промяна, отколкото реална промяна на функционалността. Те също така критикуват провеждането на проучването сред гражданите, което е трябвало да бъде по-добре популяризирано и също проведено на централизирано ниво – на Портала за обществени консултации. Членовете на екипа на ИПИ предложиха министерството да разработи и публикува в съответните раздели повече общи, разяснителни текстове за различните и сложни финансови процедури и терминология, за да се направи публикуваната информация по-достъпна за обикновения гражданин<sup>7</sup>.

## СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по разширяване прозрачността на Министерството на финансите чрез неговата интернет страница. В случай, че Министерството на финансите реши да включи последващ ангажимент в третия национален план за действие, след цялостно обществено обсъждане, то трябва да разгледа евентуалното взимане на следните предложени мерки в двугодишен период:

- Публикуване на информация в отворени формати. Министерството трябва да посочи кои конкретни набори от данни от вече публикувана информация предвижда да публикува като отворени данни и да определи ясен график. Метаданните, съответната разяснителна информация и ясен график за актуализиране следва да се публикуват заедно с наборите от данни.
- Министерството трябва да разработи и публикува в съответните раздели на интернет страницата си повече общи, разяснителни текстове за различните и сложни финансови процедури и терминология, за да се направи публикуваната информация по-достъпна за обикновения гражданин.

<sup>1</sup> Анкета за оценяване на достъпността и разбираемостта на информацията на интернет страницата на МФ, Министерство на финансите, (към момента на публикуването на този доклад страницата е недостъпна)

<sup>2</sup> Резултати от анкетата, Министерство на финансите, <http://bit.ly/1UtW7hB>

<sup>3</sup> Експерт от Министерството на финансите, интервю и кореспонденция по електронна поща, юли 2015

<sup>4</sup> Раздел „Проекти на нормативни актове“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/1E60Hzi>

<sup>5</sup> Раздел „Нормативни документи“, Министерство на финансите, на български - <http://bit.ly/1E60Hzi>, на английски <http://bit.ly/1PDO8tU>

<sup>6</sup> Раздел „Открито управление“, Министерство на финансите, <http://bit.ly/1NE5IC4>

<sup>7</sup> Десислава Николова, главен икономист, макроикономика, публични финанси и Калоян Стайков, икономист, финансови системи, публични финанси, макроикономика в Института за пазарна икономика (ИПИ), интервю, офис на ИПИ, София, 10 септември 2015



# 6 | ПРОЗРАЧНОСТ В ЗАКОНА ЗА ПОДЗЕМНИТЕ БОГАТСТВА

## Ангажимент 6:

1. Приет Закон за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства

Дата на започване: 1 януари 2012

Край на срока: 31 декември 2014

2. Приета Наредба за обхвата и реда за извършване и приемане на резултатите от контрола по предоставени разрешения за търсене и проучване или за проучване и по предоставени

Дата на започване: 1 януари 2014

Край на срока: 31 декември 2015

Водеща институция: Министерство на енергетиката

Подкрепящи институции: Не са посочени

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществува	Завършено
<b>ОБЩО</b>		X			X	X	X			X				X		
6.1. Изменения на Закона за подземните богатства		X			X	X	X			X					X	
6.2. Наредба за контрола		X			X					X		X				

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

Този ангажимент цели реформа в сектора на добивната промишленост и е формулиран и реализиран чрез две различни визии за това. Правителството, което подготви плана за действие, изготви законопроект насочен към по-дълбока реформа, организиран около прехвърлянето на контрола върху подземни богатства главно на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (сега Министерство на енергетиката), докато сегашното правителство, което изпълнява ангажимента, избра по-минималистичен подход в законопроекта си, който в крайна сметка бе приет. То реши да запази компетентностите по контрола, както са били – в Министерство на финансите, в Агенцията за държавна финансова инспекция, в Сметната палата. Този избор позволи на правителството да се съсредоточи по-тясно върху реформирането на законодателство в частта относно управлението на отпадъците в добивната индустрия, което бе спешната задача, за да бъде осигурено съответствие със законодателството на Европейския съюз (ЕС).

Реформа в българския добивен и минен сектор бе опитвана от няколко години. На 12 декември 2013 г. Министерският съвет внесе в парламента законопроект<sup>1</sup> за промени в Закона за подземните богатства (ЗПБ)<sup>2</sup>. Предложените от правителството изменения бяха насочени към коригиране на транспонирането от 2008 г. на Директива 2006/21/ЕО на Съвета на ЕС относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии<sup>3</sup>. 42-рото Народно събрание одобри законопроекта на първо четене, но не успя да завърши законодателната процедура преди да се разпусне на 6 август 2014 г. и проектът остана висящ. На 19 май 2015 г. Министерският съвет внесе наново проект на закон за изменение на ЗПБ<sup>4</sup> в парламента. 43-тото Народно събрание прие закона и той влезе в сила на 24 юли 2015 г., от деня на публикуването му в Държавен вестник.

**Мярка 6.1** е насочена към изменение на Закона за подземните богатства. Изменението влезе в сила в края на юли 2015 г., след периода на оценяване от този доклад, заради това нивото на изпълнение към юни 2015 г. е значително. Ивелина Михайлова,

старши експерт в Министерството на енергетиката, посочи четири нови разпоредби на закона, които изпълняват ангажимента по ПОУ. Те покриват изискванията за прозрачност и гражданско участие във всички периоди на процедурата за издаване на разрешителни, експлоатацията и управлението на съоръженията за минни отпадъци<sup>5</sup>. Министерството на енергетиката сега трябва да публикува на своята интернет страница:

- Информация за получените заявления за разрешителни за управление на отпадъците и организирането на обществени обсъждания по тях;
- Тази информация трябва да включва контакти за получаване на допълнителна информация и за изпращане на мнения, въпроси и коментари; графика за тази кореспонденция; възможните решения които могат да бъдат взети; условията за участие на обществеността в процедурата по издаване на разрешителното, и др. При вземането на решение отговорният орган трябва да вземе под внимание мненията и коментарите, получени в този период;
- Нов публичен регистър на операторите и издадените разрешителни за управление на минни отпадъци;
- Списък на затворените съоръжения за минни отпадъци, включително изоставените такива, които причиняват сериозни отрицателни въздействия върху околната среда, или за които има вероятност в средносрочен или краткосрочен план, да се превърнат в сериозна заплаха за здравето на хората или околната среда;
- Списък на всички събития, които влияят върху стабилността на съоръженията за минни отпадъци и които са имали влияние върху околната среда.

Измененията на ЗПБ бяха приети и влезнаха в сила. Ето защо, следвайки езика на ангажимента, той се смята за изпълнен, въпреки че изостава от графика. И все пак, интернет страницата на министерството показва малко приложение на четирите правни разпоредби. Изследователят на НМО откри само четири разрешения, издадени в предишен

период<sup>6</sup>, а информация по останалите три законови изисквания практически няма. Това може да се дължи на факта, че не е имало нови процедури след приемането на закона, или че министерството все още изгражда необходимите регистри и списъци.

**Мярка 6.2** е насочена към приемане на подзаконов нормативен акт – наредба – подробно описващ процедурите за контрол по издаването на разрешителни за проучване на подземни богатства и за контрол по концесиите за експлоатация на природните ресурси. Изпълнението на тази мярка не започна по време на периода на оценяване.

Експертът на правителството обясни, че идеята за подзаконов нормативен акт е инициирана от предишното парламентарно избрано правителство, но тя не е била допълнително детайлизирана преди оставката на правителството. Сегашното правителство решило да я изостави. По мнението на експерта, трябва да се проведе по-задълбочен анализ преди приемането на нов подзаконов нормативен акт.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

Заради липсата на яснота в текста на ангажиментите, е трудно да се измери потенциалното въздействие, поради това то е оценено като незначително. Частите на ангажимента, както са разбрани? от изследователя на НМО, ще подобрят прозрачността в процедурите за издаване на разрешителни за съоръжения за минни отпадъци и в цялостния държавен контрол в добивната промишленост. Ангажиментът би предоставил и рамка за обществени обсъждания и отчетност по издаването на разрешителни за съоръжения за минни отпадъци, но не и по цялостния държавен контрол в добивната промишленост. Ангажиментът, също така, изглежда не цели директно въпросите на прозрачността или гражданското участие в случаите на издаване на разрешения за търсене и проучване.

Андрей Ковачев, експерт от НПО - Сдружение за дива природа „БАЛКАНИ“, критикува подхода на правителството в изпълнението на ангажимента като твърде формалистичен и твърде близо до текста на директивата на ЕС, която не е съвсем ясна сама по себе си. Директивата следва да се

използва като рамка, а правителството е трябвало да отиде по-нататък в текста на измененията на ЗПБ. Законът не предвижда подробни процедури за участие, а само копира рамковите разпоредби на директивата и Орхуската конвенция<sup>7</sup>. По отношение на новосъздадените публични регистри и списъци за публикуване, експертът отбеляза, че съдържанието им също не е описано подробно. Законът не предоставя информация относно формата на публикуване на тези регистри и списъци. Не е ясно къде точно те ще бъдат публикувани и дали данните ще бъдат лесно достъпни за обществеността. ЗПБ трябва по-ясно да определи стандартите за публикуване на информация и наистина да се използват инструментите на електронното правителство. Периодите за провеждане на процедурите са твърде кратки. Също така, според експерта правителството прояви твърде малко активност, за да достигне до общественото мнение в обсъждането на проектите за изменения. В заключение, прилагането на тези разпоредби би довело до подобряване на прозрачността, но не е достатъчно<sup>8</sup>.

## СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по разширяване на прозрачността, отчетността и гражданското участие в правните процедури по издаване на разрешителни за различните регулирани дейности в добивната промишленост и в цялостния контрол, който правителството упражнява върху текущите концесии. Бъдещите конкретни мерки, които да бъдат предприети от правителството, са обект на различни политически избори, които администрацията трябва да обсъди активно и открито с гражданското общество и бизнеса. Ако правителството реши да предприеме последващи действия по този ангажимент, то трябва да се съсредоточи върху по-специфични и измерими формулировки на ангажимента. Това ще бъде необходима основа за ангажиране на участието на заинтересованите страни.

---

<sup>1</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства, Народно събрание, внесен на 12.12.2013 г., <http://bit.ly/23wNzfG>

<sup>2</sup> Закон за подземните богатства, Lex.bg, неофициална версия, <http://bit.ly/1SmqUh4>

<sup>3</sup> Директива 2006/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО, EUR-Lex, <http://bit.ly/1S9YHLL>

<sup>4</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства, Народно събрание, внесен на 19.05.2015 г., <http://bit.ly/1P005ZN>

<sup>5</sup> Ивелина Михайлова, старши експерт в дирекция „Природни ресурси и концесии“ на Министерство на енергетиката, интервю, МЕ, София, 23 юли 2015 г.

<sup>6</sup> Раздел „Минни отпадъци“, Министерство на енергетиката, <http://bit.ly/1RY7Za3>

<sup>7</sup> Конвенция за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, Орхус, Дания, 25.06.1998, ИКЕ на ООН, на английски – <http://bit.ly/1QiMrGC>. България е страна по конвенцията. Конвенцията е също част и от законодателството на ЕС и задължителна за всички държави членки на ЕС – „Орхуския пакет“, the “Aarhus package”, Европейска комисия, на английски – <http://bit.ly/1RAYIEM>

<sup>8</sup> Андрей Ковачев, експерт от Сдружение за дива природа „Блакани“, интервю, София, 25 септември 2015 г.



# 7 | РЕФОРМА НА ДЪРЖАВНИТЕ ТАКСИ

## Ангажимент 8:

1. Проект на Закон за държавните такси
2. Проект на Специализирана методика за оценка на въздействието при въвеждане или актуализиране на държавни такси
3. Проект на Методика за определяне размера на таксите
4. Проект на Единна тарифа за таксите

Водеща институция: Администрация на Министерския съвет

Подкрепящи институции: Министерство на финансите и Министерство на икономиката и енергетиката, с участието на гражданското общество

Дата на започване: 1 март 2013

Край на срока: 30 септември 2014

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
				X	X	X						X		X		

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

Правителството подготвя реформа на законодателството за държавните такси в България от няколко години. Законът за държавните такси регламентира създаването и изчисляването на таксите за всички административни услуги, предоставяни от централната администрация. Той обхваща само „държавните такси“, за разлика от „местните такси“, които се уреждат от друг закон. Сегашният Закон за държавните такси от 1951 г.<sup>1</sup> е приет по време на тоталитарния режим в България и по Конституцията, отменена през 1991 г. Оценка на въздействието на закона е публикувана от правителството през 2009 г.<sup>2</sup> Същата година Световната банка публикува доклад „Реформиране на режима на държавните такси“ в България<sup>3</sup>. И двата документа посочват редица сериозни проблеми и препоръчват приемането

на нова държавна политика за държавните такси, включително конкретни мерки за повишаване на прозрачността и участието на обществеността.

През 2011 г. Администрацията на Министерския съвет започна скъпоструващ тригодишен проект<sup>4</sup>, насочен към изграждането на нова ефективна политика за таксите, основана на ясни правила. Проектът се финансира предимно от един от структурните и инвестиционни фондове на ЕС. Един от конкретните резултати от проекта е изготвянето на Концепция за нова политика по отношение на таксите<sup>5</sup> през 2013 г. Тази концепция очертава основните принципи на реформата и мерките, които да се предприемат.

През 2014 г. пакет реформи, очертани в концепцията, бе включен в Плана за изпълнение на Стратегията за развитие на

държавната администрация за 2014-2015<sup>6</sup> и в националния план за действие на България по ПОУ. Правителството вижда тази реформа като приемането на нов Закон за държавните такси, заедно със съответните нови подзаконовни нормативни актове.

Срокът за изпълнение на ангажимента завършва през 2014 г. Проектът за реформа на държавните такси, финансиран със средства от ЕС, е приключен на 8 септември 2014 г. Изследователят на НМО счита, че целият пакет от проекти на нормативни актове и други документи е бил наличен в този момент, тъй като всички документи носят логото на проекта. Въпреки това, дминистрацията на Министерския съвет забави публикуването и задължителното обществено обсъждане с почти една година. Проектът за нов Закон за държавните такси<sup>7</sup> беше публикуван в момента на писането на този доклад и на доклада за самооценка на правителството – на 13 август 2015 г. На Портала за обществени консултации беше организирано обществено обсъждане само на законопроекта, но не и на проектите на подзаконовни нормативни актове, продължило 13 дни - един ден по-малко от задължителния 14-дневен период. Законопроектът и всички други свързани с него документи са публикувани и на Портала за консултативни съвети<sup>8</sup> на дата, която изследователят на НМО не може да установи, но най-вероятно на същата дата като на Портала за обществени консултации, без посочване на края на периода за обсъждане. С други думи, всички становища, получени преди официалното приемане на проекта(ите) от Министерския съвет следва да бъдат взети предвид. В момента на писането на този доклад правителството не е приело проектите, т.е. законопроектът все още не е внесен в парламента.

Поради тази причина, изследователят на НМО отчита изпълнението на ангажимента като ограничено. По време на общественото обсъждане няма публикувани становища или коментари на Портала за обществени консултации. Изследователят на НМО не успя да намери заинтересовани страни извън правителството, желаещи да коментират реформата на държавните такси.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

Както е обяснено по-горе, концепцията за реформа на държавните такси е била готова, когато правителството изготвя плана за действие по ПОУ и е приложена в последващите проекти на нормативни актове. Идеята за добавяне на ангажимент свързан с реформата на държавните такси в плана за действие идва от правителството, както потвърдиха експертите на Администрацията на Министерския съвет<sup>9</sup>. В момента проектите са на „начален“ етап на обсъждане, тъй като не са внесени в парламента. Поради тази причина изследователят на НМО счита, че оценката на потенциалното въздействие на ангажимента по отношение на ценностите на ПОУ е всъщност оценка на самите проекти за нормативни актове. Би било изкуствено да се направи оценка на ангажимента и проектите поотделно. Такова разграничение може да се извърши, след като проектите са приети или отхвърлени от парламента и съответно от правителството.

**Проектът на Закон за държавните такси, първа мярка** от ангажимента, трябва да бъде основата на новата политика. Експертите от администрацията посочиха пет елемента от него, които се отнасят до отваряне на правителството:

- Осигуряване на ясна обща рамка за държавните такси.
- Законопроектът предвижда създаването и публикуването на специфични оценки на въздействието на държавните такси. Всички проекти на закони или на подзаконовни нормативни актове, които предвиждат нови или актуализирани тарифи следва да бъдат придружени от такава оценка на въздействието, създадена по общата методика. Оценката на въздействието трябва да се публикува за обществено обсъждане заедно с проекта на нормативен акт, предвиждащ нови тарифи на интернет страницата на съответната институция. Оценката на въздействието трябва подробно да описва калкулирането и мотивите обосноваващи проекта за държавни такси.
- Ново звено за държавните такси, част от Администрацията на Министерския

съвет, трябва да координира и наблюдава изпълнението на политиката. Това звено ще дава становища по изготвените оценки на въздействието във връзка с проекти на нови или актуализирани тарифи и ще организира публични консултации и дискусии със заинтересованите страни. По мнението на изследователя на НМО тази последна функция за организацията на обществени обсъждания или дискусии е насочена към подобряване на гражданското участие. Това, обаче, не е ясно разписано в законопроекта. Не съществува определение за това каква трябва да бъде такава консултация или дискусия, каква форма трябва да придобие. Не са открити данни за случаите, в които трябва да се организират тези консултации или дискусии. Няма механизъм за активно идентифициране на заинтересованите страни.

- Институциите събиращи държавни такси трябва да публикуват годишни доклади за приходите си от държавните такси в техните годишни финансови отчети.
- Министерството на финансите трябва ежегодно да публикува доклад за всички приходи от държавни такси, събирани от органите на изпълнителната власт. По мнение на изследователя на НМО публикуването на тези две категории доклади няма да промени значително съществуващата практика. Традиционно годишният отчет на държавния бюджет, изготвен от Министерството на финансите, предоставя данни за общите приходи от държавни такси и за приходите от държавни такси, събирани от органите на изпълнителната власт (виж например отчета за 2014 г.).

**Втората мярка** от ангажимента е относно създаване на проект на Специализирана методика за оценка на въздействието при въвеждане или актуализиране на държавни такси. Правителството публикува проект за такава методика, заедно с останалата част от документите на пакета за реформи. Целта на тази методика е да бъде определен разумен размер на предлаганите такси въз основа на икономическо, финансово

и социално въздействие, което те биха имали. Методиката следва да стане задължителна за прилагане по силата на закона и след като бъде приета като подзаконов нормативен акт от Министерския съвет. Публикуваната версия на проекта на Закон за държавните такси не дава ясен график за приемането на подзаконовите нормативни актове, включително и на методиката, но правителствените експерти заявиха, че текстът, който ще бъде внесен в парламента, определя срок от шест месеца след приемането на закона. Експертите също така отбелязаха, че тази специализирана методика се изготвя по такъв начин, че трябва да бъде лесно приложима от различните администрации. Методиката била в съответствие с общата рамка на оценка на въздействието, определена в проекто-измененията на Закона за нормативните актове (Ангажимент 1 в този доклад). По мнението на изследователя на НМО проектът на методиката не предвижда ясен елемент на гражданско участие в изготвянето на бъдещите оценки на въздействието, за разлика от съществуващия стандарт за оценка на въздействието на законодателството. Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството от 2014 включва неформални и формални консултации с обществеността като елементи на оценката на въздействие, което липсва в специализираната методика относно държавните такси. И все пак, тази разлика може да бъде от малко значение, тъй като и двата вида оценки биха били документи, изготвени от администрацията и биха служили за основа на официалното обществено обсъждане на проектите за държавни такси или друго законодателство.

**Третата мярка** от ангажимента е създаването на проект на Методика за определяне размера на таксите. При публикуването на пакета проекти за нормативни актове правителството избра по-конкретно наименование на документа – Методика за определяне размера на таксите на разходен принцип – което не променя целта на текста. Съгласно проектозакона тази методика трябва да бъде приета от Министерския съвет. Целта на документа е да гарантира, при определянето на бъдещите или актуализиране на съществуващите

държавни такси да бъде прилаган принципът за ориентиране на размера на таксите спрямо разходите. Експертите на правителството, интервюирани за този доклад, посочват, че най-голям интерес за гражданите и бизнеса е да се знае как държавните такси са формирани. Тази методика се занимава с проблема. Изследователят на НМО счита, че методиката, ако бъде приета от Министерския съвет, би представлявала ясен стандарт за изчисляване на държавните такси на разходен принцип. Калкулацията ще бъде публикувана за обществено обсъждане заедно с проекта на нормативен акт определящ нови или актуализиращ съществуващи такси.

**Четвъртата мярка** от ангажимента е създаване на проект на Единна тарифа за таксите. Правителството публикува проект за такава единна тарифа за типови административни услуги заедно с останалата част от пакета за реформи. В документа се изброяват четири административни услуги от техническо естество – издаване на дубликат, на копие или на препис от документ и заверка на даден документ. Ако тарифата бъде приета, гражданите ще плащат същите такси за тези административни услуги във всички централни органи на изпълнителната власт. Изследователят на НМО счита това като малка първа стъпка в областта на политиката, тъй като значителен брой други държавни такси не са засегнати. Законопроектът предвижда възможността за приемането на подобни единни тарифи и по-нататъшна работа е нужна в прилагането на тази възможност.

Проектът на Закона за държавните такси дава възможност да се променят държавни такси без оценка на въздействието и без да се следва принципа за разходоориентираност. Такъв би бил случаят, когато Законът за държавния бюджет за съответната година предвижда коефициент на изменение на държавните такси. Експерти от правителството обясниха, че това е възможност за индексирание на държавните такси с инфлацията. Освен това, оценки на въздействието ще бъдат изготвяни само за новите тарифи или при актуализиране на остарели тарифи. Според експертите ще трябва около три години след

влизане в сила на закона, за да актуализира Министерския съвет всички съществуващи тарифи по новите процедури.

Накратко, изследователят на НМО смята, че изпълнението на ангажимента може да има трансформиращ ефект върху политиката за държавните такси. Прозрачността, идваща от изготвянето и публикуването на оценки на въздействието, които представят калкулирането на предложените такси, е крайъгълният камък на отваряне на правителството в тази реформа. Тези документи ще позволят на гражданите и бизнеса да имат ясни данни и по този начин възможност за детайлен контрол на мотивите на правителството. Този лост може да бъде използван ефективно по време на задължителния период за обществено обсъждане.

Правителството би могло да използва възможността и да помисли за повдигане на стандартите при определянето на нови такси от местната власт. Законът за местните данъци и такси<sup>10</sup> не предвижда извършването на оценки на въздействието или използване на обща методология за изчисляване при определянето на нови или актуализирането на остарели такси.

Реформата не успява да разгледа един друг проблем – допълнителните банкови такси. В практиката на изследователя на НМО този привидно малък детайл е редовно определян от гражданите като проблем при плащането на такси. Много често публичните институции не разполагат с каса и приемат плащания на такси само чрез банкови преводи. Банките събират такси за тази услуга, които понякога са по-високи или равни на самите държавни такси, какъвто би бил случаят с таксите в предложената единна тарифа. В ерата на електронното правителство Законът за държавните такси следва да предостави и гарантира възможност за гражданите да избегнат посредниците при плащането на такси.

## СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по изпълнението на ангажимента.

Ако правителството реши да включи последващ ангажимент в третия национален план за действие, то трябва да разгледа, след цялостно обществено обсъждане, приложението на следните мерки в двугодишния период:

- Гражданското участие да стане задължително при изготвянето на оценки на въздействието върху предложени държавни такси. Това може да бъде изпълнено и чрез подзаконовите нормативни актове.
- Въвеждане на оценки на въздействието и гражданско участие при определяне на таксите от местното самоуправление чрез изменения и допълнения на Закона за местните данъци и такси.

---

<sup>1</sup> Закон за държавните такси, Lex.bg, неофициална версия, <http://bit.ly/1QKZIIY>

<sup>2</sup> Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за държавните такси, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/ZytadQ>

<sup>3</sup> Световна банка, 2009, България – Реформиране на режима на държавните такси. World Bank. 2009. Bulgaria - Reforming the regime of states fees. Better regulation series; volume no. 4. Washington, DC: World Bank, <http://bit.ly/1VvpfFm>

<sup>4</sup> „Политика за таксите в съответствие с обществените отношения – условие за добро управление“, номер на проект K11-13-1/27.04.2011, Източник на финансиране ЕСФ по Оперативна програма „Административен капацитет“, ИСУН, <http://bit.ly/1rbMQ08>

<sup>5</sup> Концепция за нова политика по отношение на таксите, Портал за консултативни съвети, <http://bit.ly/ZytB7W>

<sup>6</sup> Планът за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014-2015 г., Портал за обществени консултации, точка 2.2.23, <http://bit.ly/1BedcTz>

<sup>7</sup> Проект на Закон за държавните такси, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1kAMpNR>

<sup>8</sup> Политика за таксите в съответствие с обществените отношения-условие за по-добро управление, Портал за консултативни съвети, лява колона, <http://bit.ly/1MDwlBy>. На посоченият интернет адрес са публикувани всички обсъждани тук документи и проекти.

<sup>9</sup> Ивет Баева, главен експерт, Даниела Божилова, главен експерт и Мариета Немска, директор на дирекция „Икономическа и социална политика“ от Администрацията на Министерския съвет, интервю, МС, София, 23 септември 2015 г.

<sup>10</sup> Закон за местните данъци и такси, Lex.bg, неофициална версия, <http://bit.ly/1HzDgig>



## 8 | ★ ПОДОБРЕНИЯ В ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

### Ангажимент 7, мерки от 1 до 3

1. *Изменение и допълнение на Закона за достъп до обществената информация. Промените ще целят: Повишаване на откритостта на администрацията и улесняване достъпа до обществена информация чрез:*

- Разширяване и **детайлизиране** на задълженията за публикуване на **информация**;
- Засилване на **координацията и контрола** по изпълнението на закона;
- **Транспониране на Директива 2013/37/ЕС** за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественения сектор – предвидени промени и бъдещи действия

Дата на започване: 1 януари 2014

Край на срока: 31 юли 2015

2. *Изготвяне на технически насоки за предоставяне на публична информация, притежавана от институциите в отворен формат*

Дата на започване: 1 януари 2014

Край на срока: 31 декември 2015

3. *Приоритизиране на информацията в отворен формат (регистри, отчети и др.) – доклад за приоритизирани регистри, отчети, статистически данни и др., които могат да бъдат предоставени в отворен формат*

Дата на започване: 1 януари 2015

Край на срока: 31 декември 2015

Водеща институция: Администрация на Министерски съвет, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, всички останали администрации

Подкрепящи институции: Не са посочени [удебеляването е добавено]

**Бележка на редактора:** Този ангажимент е означени със звезда, защото е измерим, ясно относим към ценностите на ПОУ по начина, по който е формулиран, с трансформиращ потенциал и съществено или изцяло изпълнен.

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществува	Завършено
<b>ОБЩО</b>				X	X		X	X				X			X	
8.1. Нови задължения за публикуване				X	X			X				X			X	
8.2. Засилване на координацията и контрола			X		X			X				X		X		
8.3. Въвеждане на директивата на ЕС				X	X		X	X				X			X	
8.4. Технически насоки				X	X		X	X				X		X		
8.5. Приоритизиране / отворен формат			X		X			X				X			X	

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

Този ангажимент се фокусира върху промени в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)<sup>1</sup>. Правителството в сътрудничество с гражданското общество направи важни стъпки за подобряване на цялостния режим на достъп до обществена информация, повторното използване на информация от общественния сектор и повишаването на активното публикуване чрез разработване на обща рамка, включваща отворените данни.

За улесняване на анализа, ангажиментът е разделен на две части - първата е насочена към законодателните промени и мерките взети по отношение на отворените данни; втората част (следващият ангажимент в този доклад) засяга присъединяването на България към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи.

Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС) е отговорно за въвеждането на директивата на Европейския съюз (ЕС) за повторна употреба на информация

от общественния сектор. Администрацията на Министерския съвет оглави развитието на новия Портала за отворени данни и на Платформата за достъп до обществена информация. През юли 2014 г. МТИТС формира работна група, включваща представители на редица институции и НПО, по изготвянето на промените в ЗДОИ. Законопроектът бе написан в активно сътрудничество между правителството и гражданското общество. Представителите на Програма достъп до информация, въз основа на техния уникален опит по прилагането на закона, направиха редица предложения и участваха във формулирането на голям брой от измененията<sup>2</sup>. Правителството публикува проектозакона за обществено обсъждане в края на октомври 2014 г.<sup>3</sup> По време на обсъждането, което е продължи почти месец – два пъти по-дълго от обичайното – бяха публикувани необичайно висок брой коментари и предложения. Правителството внесе изменения законопроект в парламента в края на април 2015 г. Той беше приет на първо четене през октомври 2015 г.<sup>4</sup>



В края на периода на оценяване (юни 2015) законопроектът е внесен в парламента в очакване на окончателно приемане. Поради тази причина изследователят на НМО счита, че нивото на изпълнение на ангажимента като цяло е значително.

**Първата мярка** е „разширяване и детайлизиране на задълженията за публикуване на информация“. Тя е изпълнена в значителна степен чрез изготвянето на изменения и допълнения в ЗДОИ, въвеждащи допълнителни изисквания за публикуване на актуална информация. Мярката надгражда неизпълнен ангажимент от първия български план за действие. Самата мярка бе предложена в процеса на консултации по плана за действие от редица участници от гражданското общество, които искаха разширяване на списъка от видове информация, които трябва да се публикуват в интернет страниците на публичните органи<sup>5</sup>. Правителството избра една донякъде абстрактна и широка формулировка на ангажимента, предложена от Програма Достъп до Информация (ПДИ) през юни 2014 година<sup>6</sup>.

Някои от разпоредбите, които носят силен потенциал за подобрение, са тези относно активното публикуване на текстовете на общите административни актове, свързани с тях уведомления, както и сроковете за участие на заинтересованите лица. Законопроектът също така изисква да се публикува списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна. Друга важна новост е, че всички организации от общественния сектор ще бъдат длъжни ежегодно да планират постепенното публикуване на информация в отворен формат. Централната администрация ще прави ежегодното планиране за наборите отворени данни, които да бъдат публикувани, а организациите от общественния сектор ще трябва да изпълняват това планиране. Независимо от това, отделните организации ще могат също така да публикуват повече набори от данни в съответствие с техните собствени планове.

Предложените изменения дават официален

статус на Портала за отворени данни<sup>7</sup>. Порталът е създаден през 2014 г. безплатно от Общество. бг – НПО от доброволци<sup>8</sup>. След създаването му Министерският съвет пое администрирането на портала и поде публикуването на значителен брой набори от данни от отделни институции. Всички организации от общественния сектор трябва да публикуват и на Портала наборите от данни, които са длъжни по ЗДОИ да публикуват като отворени данни на собствените си интернет страници.

Проектът предвижда също така създаването на Платформа за достъп до обществена информация, която ще даде възможност за изпращане на заявления за достъп до информация през нея. Всички органи на изпълнителната власт ще трябва да публикуват на платформата отговорите по заявленията заедно с техните официални решения. Правителството трябва да създаде платформата и да разработи подробните процедури за нейното функциониране.

**Втората мярка** се фокусира върху засилване на координацията и контрола по изпълнението на закона. Мярката е ясно насочена към справяне с няколко проблема по прилагането на закона свързани с активното публикуване на информация, особено липсата на последователно налагани санкции, липсата на общо наблюдение и контрол<sup>9</sup>. Въпреки че изпълнението на мярката е обективно проверимо, очакваните резултати не са ясно определени. Следователно, нивото ѝ на яснота и точност е средно.

Общото ниво на изпълнение на тази мярка е ограничено. Правителството и членовете на работната група постигнаха съгласие върху няколко малки стъпки за подобряване на координацията по приложението на ЗДОИ. Правителството ежегодно ще съставя план за отварянето на данни и информационни масиви, като например публични регистри, отнасящ се да всички организации от общественния сектор. Това ще позволи известна координация от страна на правителството чрез установяването на общи цели по отварянето на данни.

Друго нововъведение в проекта на закон за изменения и допълнения на ЗДОИ са новите административни наказания за неспазване на

изискванията за активно публикуване, за липсата на отговор на искане за повторно използване или за непредоставянето на информация от обществеността за повторно използване. Подобни административни наказания вече съществуват за други нарушения на ЗДОИ, но те почти никога не са прилагани. Само бъдещето ще покаже дали новите санкции ще бъдат ефективни.

**Третата мярка** от ангажимента е въвеждането в националното законодателство до средата на 2015 година на новата директива на ЕС за изменение на режима за повторно използване<sup>10</sup>. Текстът на директивата предвижда ясни стандарти. Следвателно, мярката сочи ясни очаквани резултати и изследователят на НМО счита нивото ѝ на яснота и точност за високо. Според заинтересованите страни измененията на ЗДОИ ще въведат изцяло европейската директива. Изпълнението на мярката е съществено, тъй като измененията очакват приемане в парламента.

Българският законодател е възприел подход за разграничаването на повторното използване на информация от обществеността и на достъпа до обществена информация в две различни процедури. Режимът на повторното използване не е прилаган често и няма данни или оценка за приложението му от 2008 г. насам. Така че е трудно да се направи оценка на потенциалното въздействие на новите изменения в ЗДОИ в тази област. Проектоизмененията на ЗДОИ относно повторното използване на информацията от обществеността предлагат няколко подобрения:

- Организациите от обществеността следва да предоставят информация за повторно използване в отворен формат, когато е възможно.
- Цялата информация от обществеността трябва да се поддържа и в електронен вид, т.е. тя може да бъде предоставена по интернет.
- Когато изпрати искане за информация чрез електронна поща, заявителят ще може да разчита, че ще получи официален отговор и информация чрез електронна поща.
- Информация за повторно използване трябва да

бъде предоставяна само при условия (лицензи), съвместими с бъдещите официални отворени стандарти.

- Новите такси за повторно използване трябва да се определят по прозрачен начин и, по принцип, не трябва да превишават направените материални разходи.
- Органите на изпълнителната власт следва да публикуват годишни доклади относно заявленията за повторно използване на информация от обществеността.
- Министерският съвет също трябва да публикува на всеки три години специален доклад за повторното използване.

Информацията, която ще бъде публикувана, трябва да даде основата за начална оценка на практиките по повторното използване и за сравнение с режима на достъп до информация.

**Четвъртата мярка** е насочена към изготвяне на технически насоки, които биха могли да създадат ясен официален отворен стандарт. Евентуално последствие от изпълнението на мярката би било разписването на конкретни задължения относно публикуването на информация в отворен формат, в машинночитим формат, относно правилата за актуализиране на наборите от данни, относно изискванията по отношение на метаданните, и т.н. Такива технически насоки традиционно са част от подзаконовите нормативни актове. Следователно, нивото на яснота и точност на мярката е високо. Но, изпълнението на мярката е ограничено. Активистката за отворени данни Теодора Гандова обясни, че през месец май 2015 г. правителството е обсъдило с три граждански организации проект на техническите насоки. Тези организации са НПО Линкс, Институтът за развитие на публичната среда и Общество. бг<sup>11</sup>. Правителствените съветник и експерти - Калина Чернева, Нуша Иванова и Искрен Иванов - обясниха, че проект за техническите насоки е разпратен на организациите от обществеността, които публикуват данни на Портала за отворени данни. Правителството не е публикувало насоките, тъй като те все още са неофициални, но следва да бъдат официално приети и публикувани

след приемането на измененията и допълненията в ЗДОИ<sup>12</sup>.

**Петата мярка** е насочена към определянето на това кои набори от данни, съхранявани от държавните органи, трябва да бъдат публикувани с предимство като отворени данни. Планът за действие посочва един ясен очакван резултат - доклад, който да се публикуван през 2015 г. Но, формата и самият процес на приоритизиране са неясни. Следователно, нивото на яснота и точност на мярката е средно. Изпълнението е съществено на този етап.

Приоритизирането е започнато през февруари 2015 г. с решение на Министерския съвет<sup>13</sup>, което изброява 119 набора от данни, които да бъдат публикувани в отворен формат. В средата на юли 2015 г., след края на периода на оценяване за доклада на НМО, администрацията на Министерския съвет създаде раздел в Портала за обществени консултации посветен на политиката на отворени данни<sup>14</sup>. Публикувани бяха графикът за отваряне на 119-те набора от данни и докладът за напредъка. Докладът предоставя изчерпателен списък на информацията, която е била публикувана на Портала за отворени данни и на наборите от данни, чието публикуване е забавено. Повечето от тези набори от данни са сериозни, както в количествено, така и в качествено отношение, източници на информация за гражданите и бизнеса. Тяхното включване в списъка за приоритизиране показва амбицията, която правителството влага в усилията си за отваряне на данни. В същото време, повечето от наборите от данни в списъка вече са публикувани в интернет страници на различни институциите. Публикуването им не е ново. Новостта е техният отворен формат.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

Като цяло, изпълнението на ангажимента може ясно да трансформира активното публикуване на информация от държавните органи чрез въвеждането на стандарти за отворени данни и увеличаването на обема и вида на публикуваната информация. Поради тази причина, изследователят

на НМО счита, че потенциалното въздействие на ангажимента като цяло е трансформиращо, въпреки че на координацията и контрола върху прилагането на закона трябва да се отдели допълнително внимание.

Мерките предвидени от ангажимента прилагат някои от препоръките от първия доклад за напредъка на НМО за 2012 - 2013 г. Повечето от мерките са нови. Въвеждането в националното законодателство на директивата на ЕС от 2013 г. относно повторна употреба е изискване, което съществува преди приемането на плана за действие. Въпреки това, дискусиите около въвеждането на директивата, които се проведоха като част от процеса по инициативата ПОУ, стимулираха правителството да поеме в плана за действие нови ангажименти за подобряване на целия режим на ЗДОИ.

Според правителствените експерти измененията в ЗДОИ, отнасящи се до отворените данни имат потенциала да променят парадигмата в цялата област на достъпа до информация, съхранявана от държавни органи. Гражданите няма да имат нужда да искат данни чрез заявление, а данните ще бъдат вече публикувани. Въвеждането на отворените данни ще бъде трансформиращо и защото, когато хората осъзнаят, че може лесно да се направи анализ и визуализация на публикуваните данни, техният интерес към информацията ще се увеличи драстично.

Според Теодора Гандова от НПО Линкс предложените изменения и допълнения на ЗДОИ са добри стъпки в максимизирането на достъпа до информация, като цяло. Бъдещата Платформа за достъп до обществена информация е важен инструмент, който ще позволи голям брой заявления и предоставената обществена информация да се намират на едно място. Това ще даде по-добра представа за проблемите интересувани хората. Измененията, които имат най-голям потенциал за въздействие са разпоредбите относно отворените данни и отворените формати. Чрез отворените данни може да се постигне и подобряване на публичните услуги, и повишаване на интегритета, и ефективно управление на ресурсите, и повече прозрачност.

Но все пак, правителството трябва да бъде по-ясно в политиката си на отворени данни, особено по отношение на критериите за приоритизиране на информацията, която да бъде публикувана в отворен формат. Правителството също трябва да вземе мерки за наблюдение и анализ на резултатите от тази политика.

Според Гергана Жулева и Александър Кашъмов от ПДИ изпълнението на ангажимента, като цяло, постигна разумно постижимото. Повечето от мерките постигнаха целите си на този етап. Въпреки че бяха направени някои подобрения, основният проблем на закона остава системата за координация и контрол. Това се признава и от Глобалния рейтинг на правото на информация, който поставя България на 42-ро място от 102 страни<sup>15</sup>, поради незадоволително равнище на процедурите, предвидени в законодателството по обжалване, санкции и насърчителни мерки, въпреки че законът се прилага до голяма степен и успешно, според експертите. Друг недостатък при изпълнението на ангажимента са неясните критерии, прилагани от правителството при определянето на 119-те набора от данни, които да бъдат публикувани като отворени данни с предимство. Независимо от това, интервюираните експерти смятат, че по-нататъшни изменения в ЗДОИ не са необходими на този етап. Правителството трябва да създаде капацитет за прилагане на обсъжданите в момента изменения на закона. Специално внимание трябва да бъде обърнато на режима на наблюдение и санкции. Трябва да се развива капацитетът

на държавните служители, които отговарят за изпълнението на ЗДОИ. Освен това, трябва да се извърши задълбочен анализ на системите за документооборота на държавните органи, тъй като се използват много различни видове официални документи, които понякога се различават между различните институции.

## СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по изпълнението на ангажимента. Народното събрание трябва да приеме предложените изменения и допълнения на ЗДОИ. Правителството трябва да положи допълнителни усилия в консултации със заинтересованите страни:

- относно критериите за приоритизиране на информацията, която да се публикува като отворени данни;
- относно техническите насоки, които трябва да бъдат официално въведени;
- относно съответните подзаконовни нормативни актове, като цяло.

Това са задължения по настоящия план за действие.

Ако бъдат приети, измененията на ЗДОИ и последващите подзаконовни нормативни актове, ще е нужно известно време на изпълнение, за да бъде възможно да се направи оценка на въздействието и ефективността им. Поради тази причина, изследователят на НМО се въздържа от препоръки за вземане на допълнителни ангажименти в следващия план за действие по ПОУ.

<sup>1</sup> Закон за достъп до обществена информация, Програма достъп до информация, неофициална версия, на български - <http://bit.ly/1oQYnWm>, на английски - <http://bit.ly/1sebjW4>

<sup>2</sup> Гергана Жулева, изпълнителен директор и Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на Програма достъп до информация, интервю, Сохо, София, 25 септември 2015 и коментари

<sup>3</sup> Обществено обсъждане на Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, Портал за обществени консултации, октомври - ноември 2014, <http://bit.ly/15DB0Wk>

<sup>4</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, Народно събрание, 29 април 2015, <http://bit.ly/1WS4AN3>

<sup>5</sup> Писмени становища от Института за пазарна икономика, Института за развитие на публичната среда, НПО Линкс, Общество.бг, Програма достъп до информация, Цветелина Йорданова и Боян Юрков по проекта за втори план за действие по ПОУ, раздел „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, юни и юли 2014, <http://bit.ly/1nZVLdN> и <http://bit.ly/1Ab1JSt>

<sup>6</sup> Предложения от Програма достъп до информация, Втори план за действие по ПОУ, раздел „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, юли 2014, <http://bit.ly/1NDF6we>

<sup>7</sup> Портал за отворени данни, <http://bit.ly/1RRb6UP>

<sup>8</sup> Фондация Общество точка бг, <http://bit.ly/1QLmnox>

<sup>9</sup> Концепция за изменения в законодателството за достъп до информация, Програма достъп до информация, 2015, София, на български - <http://bit.ly/1LoevZ9>, на английски - <http://bit.ly/1MFVEY1>

<sup>10</sup> Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществеността сектор текст от значение за ЕИП, EUR-Lex, <http://bit.ly/1LO6AZp>

<sup>11</sup> Теодора Гандова, председател на Управителния съвет на НПО Линкс, интервю, Сохо, София, 25 септември 2015 и кореспонденция по електронна поща

<sup>12</sup> Калина Чернева, съветник в политическия кабинет на заместник министър-председател по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи, Нуша Иванова, експерт и Искрен Иванов, експерт в дирекция „Модернизация на администрацията“ от Администрацията на МС, МС, София, 8 септември 2015

<sup>13</sup> Решение номер 103 на Министерския съвет от 17 февруари 2015 за приемане на списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат, Информационна система за правна информация на Министерски съвет, 2015, <http://bit.ly/1kzWUBO>

<sup>14</sup> Отворени данни, раздел „Публикации“, Портал за обществени консултации, 16 юли 2015, <http://bit.ly/1kZub96>

<sup>15</sup> България, Глобален рейтинг на правото на информация, на английски - <http://bit.ly/1QMaSg1>

# 9 | ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ КОНВЕНЦИЯТА НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА ЗА ДОСТЪП ДО ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ

## Ангажимент 7 мярка 4

Започване на процедура за присъединяване към Конвенцията за достъпа до официални документи на Съвета на Европа

Водеща институция: Администрация на Министерски съвет, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, всички останали администрации

Подкрепящи институции: Не са посочени

Дата на започване: 1 януари 2014

Край на срока: 31 декември 2016

ПРЕГЛЕД НА АНГАЖИМЕНТА	ЯСНОТА И ТОЧНОСТ				ЦЕННОСТИ НА ПОУ				ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ				ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Трансформ.	Незапочнато	Ограничено	Съществува	Завършено
			X		X								X			

## КАКВО СЕ СЛУЧИ?

Правителството пое този ангажимент в резултат на общественото обсъждане по изготвянето на втори план за действие на България по ПОУ.

Предложението за включване на ратификацията на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи, като част от плана за действие дойде от Програма Достъп до Информация<sup>1</sup>. Конвенцията все още не е в сила, за да се случи това, още три страни трябва да я ратифицират<sup>2</sup>.

За да започнат процеса по присъединяване към конвенцията, държавите трябва да следват поредица от стъпки, както е описано в официалните документи на Съвета на Европа<sup>3</sup>. Според правителствените представители и експерти Калина Чернева, Нуша Иванова, и Искрен Иванов никакви мерки по изпълнението на ангажимента не са били предприети досега<sup>4</sup>. И

все пак, правителството не е оттеглило официално ангажимента. Следователно, изследователят на НМО счита, че изпълнението е „незапочнато“.

## ИМАШЕ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ?

Ангажиментът е нов. Изследователят на НМО не намери доказателства за поемането на предходен ангажимент от страна на българското правителство да ратифицира или да разгледа възможностите за ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи.

Според експертите от гражданското общество, които първоначално са предложили поемането на ангажимент за ратифициране на конвенцията, все още не са посочени причините защо ангажимента не се спазват и защо конвенцията не е ратифицирана. Усилията за изпълнение

на ангажимента трябва да продължат. Заинтересованите страни са установили, че българското законодателство е в съответствие с конвенцията, като цяло<sup>5</sup>. Въпреки това, приемането на международния стандарт може да доведе до няколко подобрения в българския режим на достъп до информация:

- Прилагане на теста за надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията във всички случаи. Това ще доведе до включване в обхвата на теста всички случаи, в които се иска предоставянето на класифицирана информация;
- Публичният орган следва да подпомогне заявителя, доколкото това е разумно възможно, да идентифицира искания официален документ. Засега подобна разпоредба не съществува в българския ЗДОИ.
- Заявителите за достъп до официални документи биха могли да останат анонимни. Няма такова възможност по ЗДОИ, който изисква заявителите да посочат трите си имена. Това, обаче, не е задължение по конвенцията, а възможност за избор от страна на държавите.<sup>6</sup>

Потенциалното въздействие от ратификацията на конвенцията може да бъде умерено по две причини. Първо, ако България ратифицира международния договор, това ще има значително влияние в международен план чрез даването на тласък за развитието на правото на достъп до информация. На второ място, ако България и две

други държави от Съвета на Европа ратифицират конвенцията, тя ще влезе в сила. Въздействието ще бъде трансформиращо на международно ниво, като това ще бъде първият стандарт на Съвета на Европа, пряко посветен на достъпа до официални документи. Това ще осигури още един слой на гаранции за правото на достъп до информация за гражданите на България и другите държави - страни по договора. Но, на вътрешно ниво влизането в сила на конвенцията ще доведе до незначителни подобрения в областта на достъпа до информация режим.

В заключение, изследователят на НМО счита, че потенциалното въздействие на ангажимент е умерено, заради международното значение на евентуалното ратифициране, но и заради липсата на сигурност за влизането в сила на конвенцията.

## СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Изследователят на НМО препоръчва допълнителна работа по изпълнението на ангажимента. Правителството трябва да положи повече усилия при разглеждането на възможностите за ратификация. Правителството трябва ясно да обяви позицията си като представи мотивите за нея и да ги обсъди със заинтересованите страни. Срокът за изпълнение на Ангажимент не е приключил.

Ако правителството извърши тези действия напълно до юли 2016 г., изследователят на НМО счита, че няма да се налага взимането на бъдещи стъпки.

<sup>1</sup>“Предложения от Програма достъп до информация, Втори план за действие по ПОУ, раздел „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, юли 2014, <http://bit.ly/1NDF6we>

<sup>2</sup> Конвенция на Съвета на Европа за достъп до официални документи, таблица с подписвания и ратификации, CETS No. 205, Chart of signatures and ratifications, Council of Europe, <http://bit.ly/1MoxVKK>

<sup>3</sup> Приложение 2 (точка 1.2d) към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи, приет от Комитета на министрите на среща 1042bis, 27 ноември 2008, Съвет на Европа, <http://bit.ly/1P24Bsk>

<sup>4</sup> “Калина Чернева, съветник в политическия кабинет на заместник министър-председател по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи, Нуша Иванова, експерт и Искрен Иванов, експерт в дирекция „Модернизация на администрацията“ от Администрацията на МС, МС, София, 8 септември 2015”

<sup>5</sup> Гергана Жулева, изпълнителен директор и Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на Програма достъп до информация, интервю, Сохо, София, 25 септември 2015

<sup>6</sup> Анализ на съответствието на българското законодателство за достъп до обществена информация и Конвенция за достъп до официални документи, приета от Комитета на министрите към Съвета на Европа на 27 ноември 2008 г., Програма достъп до информация, София, <http://bit.ly/1MVzP75>

# V | ПРОЦЕС: САМООЦЕНКА

Правителството публикува своя доклад за самооценка на 30 септември 2015. Въпреки че, докладът прави реалистичен преглед на проблемите пред процеса на ПОУ в България, на места му липсват яснота и точност. Общественото обсъждане на самооценката показва ниско участие от страна на гражданското общество, което е предизвикателство пред целия процес на ПОУ в България.

**Таблица 2: Контролен списък на самооценката**

Беше ли публикуван годишния доклад по напредъка?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Беше ли изготвен в определения срок?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Докладът достъпен ли е на български (официалния език)?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Докладът достъпен ли е на английски?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Правителството предостави ли двуседмичен срок за обществено обсъждане по проекта на доклад за самооценка?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Бяха ли получени коментари от обществеността?	<input type="checkbox"/> Да <input checked="" type="checkbox"/> Не
Докладът публикуван ли на портала на ПОУ?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Докладът за самооценка включва ли преглед на усилията за обсъждане по време на изготвянето на плана за действие?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Докладът за самооценка включва ли преглед на усилията за обсъждане по време на изпълнението на плана за действие?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Докладът за самооценка включва ли описание на периода на обществено обсъждане по време на изготвянето на самооценката?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
Докладът покрива ли всички ангажименти?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не
енено ли бе изпълнението на всеки един от ангажиментите според графика и мерките в плана за действие?	<input type="checkbox"/> Да <input checked="" type="checkbox"/> Не
Докладът отговаря ли на ключовите препоръки на НМО (след 2015)?	<input checked="" type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Не

В началото на юли 2015 г. правителството публикува на български график за провеждане на самооценката в раздел „Партньорство за открито управление“ на Портала за обществени консултации<sup>1</sup>. Докладът за самооценка на правителството бе публикуван за обществено обсъждане на портала на 24 август 2015 г. Крайният срок за подаване на мнения и коментари бе 7 септември 2015 - 14 дни по-късно. Няма информация за коментари или становища получени чрез портала<sup>2</sup>. Окончателен вариант на доклада за самооценка<sup>3</sup> е публикуван на интернет страницата на ПОУ на български и на английски език преди последния ден от срока - 30 септември 2015 г.

Докладът за самооценка предлага структуриран преглед на консултациите, проведени по време на разработването на плана за действие и на неговото прилагане. Той изброява предизвикателствата пред тези процеси и мерките, които правителството възнамерява да предприеме. Документът наглежда, но не сочи ясно, че не бе проведено официално или структурирано обсъждане по изпълнението на плана като цяло. Направен е и преглед на публичното обсъждане на самата самооценка, който не посочва ясно дали са получени коментари по канали, различни от портала и ако е така, как те са били взети под внимание при изготвянето на окончателния вариант на доклада.

Самооценката прави структуриран и подробен преглед на всички ангажименти, следвайки реда на плана за действие. В доклада липсва обяснителен текст за изпълнението само на последната мярка от целия списък – „Започване на процедура за присъединяване към Конвенцията за достъпа до официални документи на Съвета на Европа“. Това може да се дължи на факта, че правителството не предприе никакви действия по този ангажимент. Самооценката допълва някои от пропуските на плана за действие като посочва ясно данните за контакт и длъжностите на съответните правителствени представители и експерти, които отговарят за изпълнението на всеки ангажимент. По някои, но не по всички от ангажиментите самооценката също посочва и заинтересованите

страни от гражданското общество, участвали в изпълнението. Документът предоставя крайни дати, ограничени до годината за приключване на изпълнението на ангажименти, но те не отговарят на плана за действие. Те вероятно посочват настоящите намерения на правителството за изпълнение.

В заключенията на доклада правителството очертава няколко точки, които по мненията на изследователя на НМО обобщават основните предизвикателства на процеса на ПОУ в България, като слабата комуникация на напредъка по отваряне на правителството или липсата на обсъждания по отвореното управление като цялостна политика.

Правителството също очертава плановете си за създаване на мрежа за сътрудничество с различните заинтересовани страни и причините за изменение на плана за действие и формулиране на нови ангажименти за втората част от неговото изпълнение.

## ДЕЙСТВИЯ ПО ПРЕХОДНИ ПРЕПОРЪКИ НА НМО (2015+)

Докладът за самооценка включва раздел относно препоръките формулирани в края на първия доклад за напредъка на НМО за 2012 г. - 2013 г. Текстът не предоставя пълен отчет за предприетите действия по всички препоръки, но ясно показва кои препоръки са били приети във втория български план за действие. Отделено е внимание на нивото на яснота и точност на ангажиментите, но са необходими допълнителни усилия в това отношение. Конкретните препоръки, които бяха приети като нови ангажименти са:

### **1. Изпълнение на Стратегията за развитие на НПО и създаване на вътрешен независим механизъм за финансиране на граждански организации.**

Това отговаря на третия ангажимент от плана за действие „Създаване на Съвет за развитие на гражданското общество“. Както е обяснено по-горе, този ангажимент не включва създаването на независим механизъм за



финансиране.

## **2. Публикуване на по-голям обем информация относно работата на консултативните съвети към различните публични институции.**

Това отговаря на втория ангажимент от плана за действие „Подобряване на гражданско участие в консултативните съвети“.

Ангажиментът е разделен на две мерки с неясни текстове.

Въпреки това, редица ангажименти в настоящия план за действие биха могли да се тълкуват като продължаващи първия български план за действие или последващи индивидуални препоръки от първия доклад за напредъка на НМО, което е съответно посочено в отделните оценки на настоящите ангажименти. По мнението на изследователя на НМО този факт е доказателство за определена последователност и ефективност на процеса на ПОУ, не непременно на координация на централно ниво, но на нивото на отделните специфични политики и държавни органи.

---

<sup>1</sup> График за извършване на междинна самооценка и публикуване на доклад от самооценката на изпълнението на ангажиментите на България, предвидени във Втория план за действие по инициативата „Партньорство за открито управление“, раздел „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 09 юли 2015, <http://bit.ly/1Yp4SvO>

<sup>2</sup> Доклад за междинна самооценка на изпълнението на ангажиментите, предвидени във Втория план за действие на България по инициативата „Партньорство за открито управление“, раздел „Обществени консултации“, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1Kcld5>.

<sup>3</sup> Доклад за междинна самооценка на изпълнението на ангажиментите, предвидени във втория план за действие на България по инициативата „Партньорство за открито управление“, „Bulgaria, Interim Self-Assessment Report, 2014-16“, „Bulgaria“, Open Government Partnership, <http://bit.ly/1T9xykK>.



# VI | НАЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ

В този раздел ангажиментите от плана за действие се поставят в по-широкия национален контекст на отвореното управление. Реформата на съдебната система, възприеманите високи нива на корупция, опити за реформа на избирателната система и на правилата за референдумите са разгледани в този раздел.

Нестабилността и масовите граждански протести, които белязаха българската политика по време на първия план за действие по ПОУ за 2012 - 2013, повлияха на изготвянето и прилагането и на настоящия план за действие. Правителството, което организира разработването и приемането на втория план за действие, подаде оставка само няколко дни след приемането му през юли 2014 г. Служебно правителство встъпи в длъжност и инициира разговори с различни заинтересовани страни в няколко области, свързани с отвореното управление, най-видимо по отношение на реформата в съдебната система (виж по-долу

През октомври 2014 г. парламентарните избори доведоха до ново силно фрагментирано Народното събрание, включващо осем различни парламентарни групи без нито една, която да има абсолютно мнозинство. В началото на ноември 2014 г. бе създадено коалиционно правителство с подкрепата на четири парламентарни групи. В резултат на това в парламента често е трудно да се събере мнозинство по различни въпроси, тъй като всяка парламентарна група има свои законодателни приоритети и политическа програма. Това се отрази на действията на правителството и на изпълнението на ангажиментите по плана за действие, много от които включват законодателна реформа. Това доведе и до множество инициативи, които не са част от плана за действие, но са свързани с отварянето на правителството или със значими реформи, които ще имат пряко въздействие върху гражданите. В следващите редове изследователят на НМО избра няколко теми, представляващи интерес, но изброяването не е изчерпателно:

Реформата, която получава най-голямо публично внимание, поражда напрежение и протести е

реформата на съдебната система. Много лица и организации от българското общество я смятат за основно средства за публична отчетност и за основния ключ към ефективна борба с корупцията и организираната престъпност. Бяха организирани много дискуссионни форуми, множество анализи и становища бяха публикувани от Министерството на правосъдието, граждански организации, експерти по право, от академичните среди, медии и политици. Международни и европейски институции, като например различните органи на Съвета на Европа и на Европейската комисия, основно чрез Механизма за сътрудничество и проверка за България и Румъния, изразиха становища и препоръки на няколко пъти.

Някои от най-обсъжданите теми включват гарантирането на независимостта, почтеността и надеждния контрол върху съдиите, както и върху прокурорите и следователите. Основният обект на реформата е Висшият съдебен съвет (ВСС) – ръководният орган на съдебната власт, който според експерти е прекалено силно повлиян от главния прокурор и от външни политически или икономически фактори. Първата стъпка на реформата е да бъде разделен ВСС на две колегии - една за съдиите, мнозинството от чиито членове трябва да бъде избирано от всички съдии в страната, и една за прокурорите и следователите, в която мнозинството от членовете трябва да бъде избирано от парламента. Идеята зад това разделение е, че съдиите биха били по-независими, ако са контролирани главно от други съдии. И обратно, прокуратурата, за която в момента се смята, че е неефективна и силно повлияна от външни фактори, трябва да стане по-отговорна, ако се контролира от

избрани представители. Членове на Народното събрание внесоха за разглеждане промени в Конституцията в тази насока през юли 2015 г.<sup>1</sup> Процедурата за изменение на Конституцията е в ход и допълнителни изменения са предложени в парламента. След приемането на окончателни промени, правителството и парламентът трябва да работят по изменения на Закона за съдебната власт и другите съответни подзаконови нормативни актове.

Българските граждани имат традиционно ниско ниво на доверие на институциите и особено на парламента. Това вероятно е свързано с проблеми като корупцията или т. нар. „контролиран вот“, т.е. твърденията, че по време на избори големи групи от хора гласуват по определен начин не в зависимост от техните политически възгледи, а под незаконно финансово или друго влияние. Усилията, насочени към повишаване на доверието и гражданското участие чрез организирането на референдум върху избирателната система претърпяха провал засега. През юни 2015 г. президентът инициира национален референдум по три въпроса, насочени към разрешаване на проблемите с ниското доверие в парламента, предполагаемия „контролиран вот“ и облекчаването на възможността за гласуване в чужбина. Инициативата бе подкрепена от петиция, която събра подкрепата на над половин милион граждани. Това бе и втори опит за организиране на национален референдум по едни и същи въпроси. В края на юли 2015 г. управляващата коалиция, по-голямата част от чиито депутати бяха декларирали подкрепа за организирането на референдум, не успя да събере мнозинство в парламента и бъдещият референдум загуби двата си по-важни въпроса. 43-тото Народното събрание промени текста<sup>2</sup>, подложен на одобрение от гражданите и реши, че националният референдум ще се проведе заедно с изборите за местна власт в края на октомври 2015 г., но само за последния въпрос - въвеждане на електронно гласуване.

Едновременно с това в края на юли 2015 парламентът не успя да олекоти процедурата

за инициране на референдум от гражданите и по този начин да осигури реални средства на гражданите за законодателни инициативи. Тази реформа бе насочена да се бори с ниското доверие на гражданите в институциите и особено в законодателната власт. Нейната идея бе да накара гражданите да почувстват, че биха могли наистина да участват в създаване на правилата. Шест законопроекта за изменение и допълнение на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (закона за референдумите) бяха внесени от членове на Народното събрание. Голяма група от граждански организации, водена от Сдружение Болкан асист също представи становище<sup>3</sup> с предложения за промени. Всички предложени мерки бяха насочени главно към определянето на по-нисък праг за организиране на референдуми по граждански петиции, към намаляване на прага за броя гласове, при който резултатите от референдум стават задължителни, към въвеждане на електронни петиции и др. Народното събрание прие поправки<sup>4</sup> в закона, но според наблюдатели от гражданското общество те са недостатъчни за действителна реформа и „не подобряват средата за гражданско участие“<sup>5</sup>.

Българското правителство също така предприе още една стъпка във въвеждането на отворени данни и отворен код, която не попада пряко в обхвата на ангажиментите от плана за действие по ПОУ, но би трябвало да има пряк ефект върху отварянето на управлението. Тази стъпка е изразена в „Предварителни условия за допустимост на проектите за е-управление“<sup>6</sup>. Тези проекти ще бъдат финансирани от Оперативна програма „Добро управление“ 2014 – 2020, част от структурните и инвестиционните фондове на ЕС за България. Това ще бъде основният източник на финансиране за електронно правителство в България за следващите пет години. Съгласно предварителните условия всички бъдещи проекти за е-управление трябва да отговарят на официалните стандарти за отворени данни и също така да предоставят онлайн интерфейс за свободен публичен автоматизиран достъп до документите, информацията и данните в машинночетим, отворен формат. Бъдещите

проекти също така трябва да предоставят възможност за интеграция с Портала за отворени данни. Освен това, изпълнителите на тези проекти се задължават да прехвърлят всички права върху продуктите - предмет на разработката на съответния публичен орган, който е възложител. Бъдещите проекти за електронно управление трябва да публикуват в интернет техния изходен код като софтуер с отворен код от първия ден на разработката. И когато е финансово оправдано, разработването на резултатния продукт трябва да се основава на съществуващи решения, които са софтуер с отворен код. По мнението на изследователя на НМО, ако бъдат приложени, тези изисквания биха позволили допълнително униформизиране в усилията по отворените данни, финансова оптимизация на усилията за е-правителство и възможност за действителен граждански контрол въз основа на прозрачността на изпълнението на проектите в често мътната сцена на електронното правителство в България.

През лятото и есента на 2015 г. правителството работи по промени в Закона за електронното управление. Проектът<sup>7</sup> предлага създаването на държавна агенция, отговаряща за електронното управление и на държавно предприятие, което трябва да осигури техническа поддръжка по проекти за електронно управление или по вече съществуващи функционалности. Бъдещата агенция ще има роля по координация и контрол на обработването и публикуването на електронни документи от държавните органи, както и по е-правителството като цяло<sup>8</sup>.

През май 2015 г. правителството също така публикува за обществено обсъждане нов Закон за електронна идентификация<sup>9</sup>. Този законопроект е още една част от усилията по въвеждането на електронно правителство. Той следва да осигури възможност за гражданите да придобият средство за идентификация, което ще им позволи достъп през интернет до определени административни услуги. Някои от предизвикателствата пред въвеждането на този инструмент са свързани с определянето на бъдещите доставчици на електронната идентификация и с

интегрирането на електронната идентификация в административните услуги предоставяни по интернет.

Основен проблем на българската политическа и обществена среда са сравнително непроменящите се и високи нива на корупция и на възприятията за корупция. Индексът за възприятие на корупцията на Transparency International (TI) за 2014 подрежда България на 69-о място от 175 включени държави. България споделя последното място в класацията сред държавите - членки на ЕС. Анализът на Асоциация „Прозрачност без граници“ (българското национално представителство на Transparency International) отбелязва „[r]езултатите от Индекса през последното десетилетие потвърждават, че е налице застой в борбата с корупцията. Честите и непоследователни промени в правната рамка не могат да дадат достатъчно адекватен отговор на проблема. Тези констатации се потвърждават и от други сравнителни изследвания, които показват, че въпреки полаганите усилия в отделни сектори, липсва обща визия и последователност в борбата с корупцията. В крайна сметка, това се отразява и на невъзможността за постигане на системен резултат в противодействието на корупцията“<sup>10</sup>. Сегашното правителство поема ангажимент, насочен към решаването на този проблем в допълнението на плана за действие. Той ще бъде оценен в заключителния доклад. Но, според изследователя на НМО са необходими допълнителни усилия в борбата с корупцията като цяло.

Медийната среда също е в криза, според редица наблюдатели и граждански организации. Българският хелзинкски комитет в доклада „Правата на човека в България, 2014 г.“ обобщава:

През 2014 г. продължи ерозията на свободата на изразяване в България. Основните проблеми в сферата останаха цензурата и разнообразните форми на натиск върху медии и журналисти, тежката автоцензура, силните икономически и политически зависимости на медиите, непрозрачната собственост и финансиране, медийната концентрация, неспазването на базови етични

правила в журналистиката и неефективната медийна саморегулация. Словото на омраза към етнически, религиозни и сексуални малцинства продължи да е силно изразено в някои медии. Разграничението между редакционно и платено съдържание, в това число и предизборна агитация, продължи често да бъде неясно, особено в печатните медии. Променливата политическа ситуация за пореден път означаваше резки промени в „курса“ на някои медии.<sup>11</sup>

Особено тревожни са няколко случая, в които Комисията за финансов надзор поиска от журналисти да разкрият източниците си и впоследствие санкционира няколко медии чрез извънредно високи глоби за „пазарни манипулации“. Местни и международни наблюдатели и граждански организации определят тези мерки като форма на цензура.

## ПРИОРИТЕТИ СПОРЕД ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Въз основа на гражданското участие в изпълнението на ангажименти от плана за действие могат да се обособят три теми от особено висок интерес за заинтересованите страни:

- Първо, интервюираните представители на граждански организации обърнаха особено внимание на промените в Закона за нормативните актове. Основните моменти в тях са общото подобряване на обществените обсъждания и въвеждането на процедури за оценка на въздействието на проектите за бъдещо и на съществуващото законодателство (първи ангажимент).
- Второ, значително участие на граждански организации и сериозни усилия на правителството видя подготовката на измененията и допълненията в Закона за юридическите лица с нестопанска цел и особено тези засягащи създаване на Съвет за развитие на гражданското общество заедно или поотделно с фонд за подкрепа на гражданското общество (трети ангажимент). Ниското ниво на изпълнение на ангажимента означава, че са необходими

допълнителни усилия в тази област.

- Трето, значителен интерес бе проявен в подготовката на измененията на Закона за достъп до обществена информация, който включва въвеждането на стандарти за отворени данни и общото подобряване на достъпа до информация и правилата за повторно използване на информация от обществения сектор.

Въз основа на проведените интервюта и интернет проучване, различни граждански инициативи и коментарите и предложенията по изготвянето на плана за действие, които не са били разгледани, редица обобщени теми могат да бъдат посочени като приоритети на заинтересованите страни, общи за поне няколко заинтересовани страни. Коментарите са били най-често формулирани като предложения или препоръки. Изследователят на НМО ще запази тази форма за удобство на представянето.

## Прозрачност и достъп до информация

- Държавата трябва да публикува официални консолидирани текстове на законите и другите нормативни актове, които са в сила. Редакцията на „Държавен вестник“ на Народното събрание (или друга административна структура) трябва да започне публикуването на консолидираните версии на действащите нормативни актове. Достъпът до тях трябва да бъде свободен и на разположение в интернет. Електронните текстове трябва да имат същата правна сила като печатното издание на „Държавен вестник“<sup>12</sup>.
- Необходими са повече усилия за повишаване на прозрачността на финансираните от ЕС проекти. Заинтересовани страни посочиха необходимостта от публикуване на всички анализи, функционални анализи, документи и резултати, които държавните органи са получили или постигнали като резултати по проекти с европейско финансиране, насочени към подобряване на държавната администрация. Специално внимание трябва да бъде отделено върху резултатите от оперативните програми „Административен капацитет“ и „Техническа

помощ“.

- Необходими са повече усилия за повишаване на финансовата прозрачност, както на централно, така и на местно ниво:
  - Държавните органи трябва редовно да публикуват данни на разбираем език за държавните разходи във всички области. Това включва публикуване на описателни финансови доклади.
  - Заинтересованите страни също така посочиха две конкретни области от висок интерес. Първо, ежемесечно трябва да бъде публикувана подробна информация относно консолидираните държавни разходи по разбивката на Единната бюджетна класификация - разходи по функции, групи и дейности. Второ, ежемесечно трябва да бъде публикувана подробна информация за фискалния резерв с подробна разбивка по фондове и сметки на фискалния резерв.
- Необходими са повече усилия в реформата, редовното актуализиране и създаването на по-достъпни публични регистри. Специално внимание е отделено на Регистъра на административните структури („Административен регистър“), кадастъра, имотния регистър и т.н.
- Необходими са повече усилия в осъществяването на електронното правителство и стандартите за отворени данни. Приоритизирането на информация за публикуване в отворени данни и разработването на бъдещи електронни административни услуги трябва да бъдат подложени на по-интензивни обществени обсъждания. Налице е също така необходимост от изграждане на капацитет на държавните органи в областта на електронното правителство и по задълженията им по Закона за достъп до обществена информация, който въвежда нови стандарти за отворените данни, повторно използване на информация от общественения сектор, и т.н.

### **Отчетност и почтеност**

- Необходими са повече усилия за подобряване

на отчетите на публичните институции.

Заинтересованите страни очертаха липса на ясни методики за изготвяне на годишните доклади за дейността на администрацията по член 63 от Закона за администрацията и на годишните доклади на органите на съдебната власт, особено на тези изготвяни от главния прокурор. Често публикуваните годишни отчети предоставят данни, които не могат да бъдат сравнени между годините, а докладите се изготвят по критерии, които често се различават при едни и същи институции. Необходими са повече усилия за установяването на корелации въз основа на ясни критерии между поставените цели и постигнатите резултати. Налице е също така необходимост от подробна отчетност на средствата, изразходвани за постигане на съответните резултати.

- Необходими са повече усилия за повишаване на почтеността и доверието в правителството, особено в парламента и съдебната власт. Специално внимание се отделя върху ролята на главния прокурор.

### **Обществено участие**

- Стандартите за обществени обсъждания трябва да се повишат, за да включат проактивни методи за осъществяване на диалог с обществеността. Това включва и изграждане на капацитета на публичните органи да организират обществени консултации, от една страна, и изграждане на култура на обществени консултации в българските граждани, от друга страна. Каналът на консултативните съвети може да бъде ограничен в полза на създаването на платформи и мрежи за консултации. Повишени стандарти на обществените обсъждания трябва да се прилагат не само за проекти на нормативни актове, но и за проекти на общи административни актове и някои конкретни индивидуални административни актове, които имат потенциал за въздействие върху околната среда, градското планиране, общественото здраве и т.н.
- Друга страна на тези усилия е гарантиране на ефективността на граждански петиции и

инициативи, например чрез изменение на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

- Немалко от интервюираните подчертаха необходимостта от прилагане на правителствената Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации от 2012 г., която не е била приложена досега. Тя предвижда създаването на съвет за развитие на гражданското общество заедно с държавен фонд за подкрепа на гражданското общество.

Голям брой заинтересовани страни също така подчертаха необходимостта от информационни и разяснителни кампании относно ПОУ и относно ролята на гражданите в процеса на ПОУ.

## ОБХВАТ НА ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ ВЪВ ВРЪЗКА С НАЦИОНАЛНИЯ КОНТЕКСТ

Обхватът на плана за действие отразява най-вече консултациите по изготвянето му, някои задължения от предишния план за действие и някои правителствени приоритети в областта на административната реформа. Извън плана за действие останаха големи проблеми на отчетността и почтеността на правителството, на съдебната система и на разходването на публични средства. Някои от тях влезнаха в обхвата на последващите изменения на плана, които ще бъдат оценени в заключителния доклад.

Правителственият екип, зает с ПОУ – тогава воден от министъра на регионалното развитие – вероятно разчита предимно на организирани публични консултации, за да определи

приоритетите на заинтересованите страни. Но, по-голямата част от получените коментари и предложения са съсредоточени в ограничен брой области: обществени консултации по проекти на нормативни актове, подкрепа за гражданското общество и достъп до информация и отворени данни. Един анонимен респондент на онлайн проучването, проведено от изследователя на НМО, характеризира този процес на консултации като „проформа консултации, по време на които се дават редица предложения, но се избират най-вече такива, които лесно могат да се изпълнят от администрацията и съответно – да бъдат отчетени като извършени“. Този критичен поглед не се споделя от всички заинтересовани страни, някои от които подчертаха, че изпълняемостта на предложенията е важен фактор за изграждане на сътрудничество. Въпреки това, изследователят на НМО счита, че цитираният коментар очертава два проблема – ниски очаквания за сътрудничество от страна на поне някои заинтересовани страни и ограничено участие от страна на гражданското общество.

Ако правителството реши да предприеме мерки за подобряване на следващия си план за действие по отношение на качеството на ангажиментите, т.е. по отношение на ценностите на ПОУ, то трябва да се съсредоточи върху подобряване на качеството на гражданското участие.

<sup>1</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, Народно събрание, 24 юли 2015, <http://bit.ly/1nTFYr8>

<sup>2</sup> Решение за произвеждане на национален референдум, Народно събрание, 28 юли 2015, <http://bit.ly/1m1LNBq>. За повече информация виж Медиапул, „Парламентът сведе президентския референдум само до въпрос за електронния вот“, <http://bit.ly/1kREoFa>

<sup>3</sup> Становище от Сдружение „Болкан Асист“ и на участниците в регионалните и националния граждански панел „Какво трябва да се промени в управлението на страната?“, Народно събрание, <http://bit.ly/1XoBXpe>.

<sup>4</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, Народно събрание, приет на 21 юли 2015, <http://bit.ly/1ZZ2Hhw>

<sup>5</sup> Анна Генчева, „Законът за прякото участие на гражданите... или – на партиите?“, блог на Форум гражданско участие, 26 юни 2015, <http://bit.ly/1QGgtVR>.

<sup>6</sup> Предварителни условия за допустимост на проекти за е-управление, раздел „Оперативна програма „Добро управление“ 2014 – 2020“, портал Структурни фондове на ЕС, <http://bit.ly/1Sy0Nl8>

<sup>7</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1LtapPh>.

<sup>8</sup> Божидар Божанов, „Закон за електронната идентификация – разяснения“, БЛОГ одаря, <http://bit.ly/1QxvYNQ>

<sup>9</sup> Проект на Закон за електронната идентификация, Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1Oqohb4>

<sup>10</sup> Индекс за възприемане на корупцията 2014, Transparency International, Асоциация „Прозрачност без граници“, <http://bit.ly/1QFXHhQ>

<sup>11</sup> Правата на човека в България, 2014 г., Български хелзински комитет, ISSN 2367-6930, страници 35 – 40, <http://bit.ly/1MQWhuw>

<sup>12</sup> 16 неправителствени организации с призив за реформа на достъпа на гражданите до законите ни, Институт за пазарна икономика, <http://bit.ly/1lgrbKZ>



# VII | ОБЩИ ПРЕПОРЪКИ

В този раздел се препоръчват общи следващите стъпки за процеса на ПОУ в България като цяло, а не толкова конкретни ангажименти. Тези препоръки идват от оценките за поети ангажименти по-горе, от консултации със заинтересованите страни, както и от анализа на изследователя на НМО на процеса на разработване и прилагане на втория план за раздел действия.

## ТРАНСВЕРСАЛНИ ПРЕПОРЪКИ

ПОУ в България все още не е добре познато. Правителствените експерти и представителите на гражданското общество, които работят в области свързани с отвореното управление, не са напълно наясно с процеса на ПОУ и възможностите, които той предоставя. Българските усилия по инициативата се нуждаят от силни информационни кампании и повече отдаденост от държавните институции, за да се стимулира гражданското участие.

### 1. Подобряване на гражданското участие в изготвянето и прилагането на следващия план за действие

Правителството може да използва повече проактивни методи за комуникация, които не изискват непременно много ресурси:

- започване на консултациите по третия план за действие в началото на 2016;
- предоставяне и публикуване на ясен график за тях в самото начало
- предлагане на няколко проекта за ангажименти от сегашните си приоритети, за да се започне диалог;
- активно проучване (картографиране) и разпращане на покани до гражданските организации;
- усилване на усилията за популяризиране чрез съществуващите правителствени интернет канали – интернет страниците на институциите и Портала за обществени консултации – и чрез традиционните медии;
- по-активно сътрудничество с основните водачи и организатори сред неправителствените организации, които са добре известни на

гражданските организации и широката общественост, дори преди началото на консултациите, за да се разпространи поканата към всички заинтересовани страни да участват.

Правителството обяви планове, чрез самооценката, да създаде постоянен механизъм за диалог под формата на партньорска мрежа. Това усилие трябва да се извърши, но проектираната мрежа не трябва да стане единственият канал за достигане до гражданите.

### 2. Подобряване на яснотата и точността на ангажиментите

Липсата на яснота и точност на ангажиментите е повтарящ се проблем. В плана за действие правителството посочи всички ангажименти като отговарящи на ценностите на ПОУ – прозрачност, отчетност и гражданско участие. Въпреки това, правителството не обясни защо всички отговарят и на трите ценности. За редица ангажименти очакваните резултати са неясни. С цел да се повиши доверието и участието на заинтересованите страни в процеса на ПОУ, яснотата и точността на ангажиментите в следващия план за действие трябва да бъде по-висока, както по отношение на ценностите на ПОУ, така и по отношение на очакваните резултати. Това означава, че планът за действие трябва да обясни как изпълнението на конкретния ангажимент би подобрило прозрачността, отчетността, или гражданското участие и трябва да определи стъпките, които да бъдат предприети за постигане на тези цели. Въпреки че резултатите не могат да бъдат изцяло предсказани, ангажиментите трябва да са по-фокусирани върху действията и мерките, които да бъдат предприети. Правителството е потърсило

решения на някои от тези проблеми в измененията на плана за действие.

### **3. Включване на Народното събрание в процеса на ПОУ**

Няколко ангажменти пострадаха или биха могли да пострада от липса на консолидирана политическа воля за тяхното изпълнение. Самооценката на правителството също очертава възможен проблем със закъснения и промени в парламента при обсъждането на проекта на Закона за държавните такси. За да отговори на тези предизвикателства, Народното събрание трябва по-съществено и наистина да участва в процеса на ПОУ. Представители на председателство и на парламентарните групи трябва да бъдат част от консултациите и изготвянето на следващия план за действие и трябва да подпомогнат неговото прилагане.

### **4. Включване на общините в процеса на ПОУ**

По-голямо участие на местната власт също е начин за приближаване на ПОУ до гражданите и регионалните неправителствени организации и заинтересовани страни. Правителството трябва да положи усилия по посока включване в процеса на общини, които също да формулират собствени ангажменти. Това може да бъде започнато чрез насочване към няколко големи общини като София, Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Плевен, Благоевград, Кърджали, Добрич, които разполагат с необходимите ресурси и капацитет, за да организират местни консултации. Всички или някои от тези градове могат да въведат като пилотни проекти гражданско бюджетирание и по-тясно сътрудничество със своите граждани относно вземането на решения по важни проекти за градоустройството, или по своите инвестиционни програми.

### **5. Повишаване на финансовата прозрачност. Министерството на финансите би могло да:**

- Публикува консолидирани подробни данни за задълженията на общините по бюджетни редове/позиции
- Създава и публикува анализ на информацията за задълженията на общините.
- Публикува навременна и подробна информация за: управлението на средствата във фискалния резерв; движението и произхода на средствата между фондове и сметки във фискалния резерв; и средства, прехвърлени от фискалния резерв на външни сметки.

## **КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ**

От 2014 г. нататък всички доклади на НМО на ПОУ трябва да отправят пет ключови препоръки за следващия период на план за действие по ПОУ. Правителствата участващи в ПОУ са длъжни да отговарят на тези ключови препоръки в своите ежегодни самооценки.

## ПЕТТЕ КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ

1. Правителството трябва да работи за създаването на постоянен механизъм за диалог по изпълнението на плана за действие. Той трябва да включва представители на гражданското общество, на частния сектор и представители на държавните институции, отговарящи за ангажименти по ПОУ. Заседанията на механизма трябва да бъдат най-малко на всеки три месеца. Администрацията на Министерския съвет трябва да осигури подкрепа за този механизъм.

2. За да гарантира равен достъп на всеки до законодателството в сила, Народното събрание трябва да публикува консолидираните текстове на законите и другите нормативни актове от същата или по-висока степен, които са в сила. Те трябва да бъдат достъпни безплатно в интернет. Електронните текстове трябва да имат същата правна стойност като печатното издание на Държавен вестник.

3. За да стимулират гражданското участие в законодателния процес, парламентът и правителството трябва да завършат реформата на ЗНА като бъдат приети предложените в момента изменения. За тази цел, Министерският съвет следва да приеме подзаконовите нормативни актове, свързани с методиката и практическите насоки за оценки на въздействието на бъдещото и на влязлото в сила законодателство, както и насоките за публикуване на информация Портала за обществени консултации. Народното събрание трябва да приеме изменения в Правилника за организацията и дейността си, който да задължи депутатите да извършват предварителни оценки на въздействието на новото законодателство, което те предлагат.

4. Местната власт може да бъде включена в процеса на ПОУ чрез публикуване на бюджети за гражданите - в достъпен формат - в общини, които разполагат с необходимите ресурси и капацитет за организиране на консултации, като например София, Пловдив, Варна и Бургас.

5. Ефективността на граждански инициативи, особено за провеждане на референдуми, може да се увеличи чрез изменения на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление чрез: осигуряване на възможност за гражданите да подкрепят инициативи, чрез леснодостъпен интернет формуляр; намаляване на прага за организиране на национален референдум по граждански инициативи; намаляване или отпадане на прага за участие за приемането на предложение, предмет на национален референдум.



# VIII | МЕТОДОЛОГИЯ И ИЗТОЧНИЦИ

В допълнение на доклада за самооценка на правителството уважавани изследователи в областта на държавното управление, за предпочитане от всяка участваща в ПОУ страна, изготвят независим доклад за оценка на НМО.

Тези експерти използват общи за независимите доклади на ПОУ въпросник и насоки<sup>1</sup>, подкрепени от комбинация от интервюта с местни заинтересовани страни по ПОУ, както и собствен анализ. Този доклад се споделя с малък Международен експертен панел (назначен от Управителния съвет на ПОУ) за целите на партньорска проверка, за да се гарантира, че са приложени най-високите стандарти за изследвания и честност.

Анализът на напредъка по плана за действие по ПОУ е комбинация от интервюта, изследвания на бюро, и обратна информация от срещите с неправителствени заинтересовани страни. Докладът на НМО се основава на констатациите от доклада за самооценка на правителството и други оценки на напредъка, направени от гражданското общество, частния сектор, или международни организации.

Всеки местен изследовател провежда срещи със заинтересовани страни, за да се гарантира точно представяне на събития. Предвид бюджетните и календарни ограничения, НМО не може да се консултира с всички заинтересовани или засегнати страни. Следователно, НМО се стреми към методологична прозрачност и по тази причина, когато е възможно, отваря за обществеността процеса на участие на заинтересованите страни в изследването (виж по-нататък в този раздел.) В тези национални контексти, които изискват запазване на анонимността на източниците – били те правителствени или неправителствени – НМО използва възможността да запази анонимността на източниците. Освен това, поради неизбежните ограничения на метода, НМО силно насърчава коментарите по публични проекти на всеки национален документ.

## ИНТЕРВЮТА И ФОКУС ГРУПИ

Всеки национален изследовател ще осъществи най-малко едно обществено събитие за събиране на информация. Следва да се положат усилия да се поканят заинтересованите страни извън кръга на „обичайните заподозрени“, които вече участват в съществуващите процеси. Може да са необходими допълнителни средства за събиране на коментари и информация от заинтересовани страни по по-смислен начин (например, онлайн проучвания, писмени отговори, последващи интервюта). Освен това, изследователите провеждат специфични интервюта с отговорните държавни институции, когато ангажиментите изискват повече информация, отколкото е предоставена в самооценката или достъпна онлайн.

Между края на юли и края на септември 2015 г., изследователят на НМО проведе 13 срещи с 26 правителствени представители, експерти и представители на гражданските организации. Всяка такава среща е била посочена в бележките под линия по съответния ангажимент. Едно обществено събитие за събиране на информация с множество заинтересовани страни беше организирано, но поради ниската посещаемост, бе сметено като среща и е включено в статистиката по-горе. Интервюираните от страна на правителството са длъжностни лица и експерти най-тясно работещи по или водещи изпълнението на съответните ангажименти от плана за действие. Представителите на гражданските организации бяха избрани или заради тяхното пряко участие в консултациите по изготвянето на плана за действие, или заради работата им по изпълнението на някой от ангажиментите, или заради тяхната експертиза по конкретната тема или теми, обхванати от определен ангажимент.

Изследователят на НМО проведе и редица неформални интервюта и срещи още от най-ранните етапи на изпълнението на плана за действие, които предоставиха ценни наблюдения по развитието на ангажиментите и осветлиха важни посоки за изследването.

## БИБЛИОТЕКА ЗА ДОКУМЕНТИ

НМО използва общодостъпни интернет библиотеки като хранилища за информацията, събрана по време на изследванията. Много от оригиналните документи, цитирани в този доклад или имащи пряко отношение към него, са достъпни за преглед и коментари в Интернет библиотеката на НМО (<http://bit.ly/1TSwmaK>).

## ДАННИ ОТ ИНТЕРНЕТ ПРОУЧВАНЕТО

Изследователят на НМО създаде интернет проучване съсредоточено върху разработването и изпълнението на втория план за действие по ПОУ на България (<https://goo.gl/mLrcFB>). Началото на проучването бе обявено чрез публикация в раздела за Партньорство за открито управление в Портала за обществени консултации (<http://bit.ly/1N8AHAS>) и популяризирано чрез социалните медии и лични електронни писма до значителен брой заинтересовани страни, много от които не са от кръга на „обичайните заподозрени“, които вече участват в процеса по ПОУ. Между 27 юли 2015 г. и 1 октомври 2015 г., въпросникът на проучването е попълнен от 16 респондента. Отговорите са обобщени като части от подраздел „Приоритети на заинтересованите страни“ в този доклад. Два общи извода произтичат от отговорите на проучването: текстът на плана за действие не е лесно достъпен за гражданите, които не следят от близо ПОУ; преобладаващата част от анкетираните смятат, че има нужда от повишаване на осведомеността и повече информация за процеса на ПОУ.

## ЗА НЕЗАВИСИМИЯ МЕХАНИЗЪМ ЗА ОЦЕНКА

НМО е основно средство, чрез което правителството, гражданското общество и частният сектор могат да проследят изготвянето и изпълнението от правителството на плановете за действие по ПОУ на всеки две години. Дизайнът изследването и контрол на качеството на тези доклади се извършва от Панел от международни експерти, съставен от експерти в прозрачността, общественото участие, отчетността и изследователските методи на социалните науки.

Настоящите членове на Панела от международни експерти:

- Ямини Аияр (Yamini Aiyar)
- Деби Бъдлендър (Debbie Budlender)
- Джонатан Фокс (Jonathan Fox)
- Роузмари Макгии (Rosemary McGee)
- Херардо Мунк (Gerardo Munck)
- Лилиане Кореа де Оливейра Клаус (Liliane Corrêa de Oliveira Klaus)
- Хейзъл Фигенблат (Hazel Feigenblatt)
- Хиле Хинсберг (Hille Hinsberg)
- Анурадха Джоши (Anuradha Joshi)
- Ернесто Веласко-Санчез (Ernesto Velasco-Sánchez)

Малък персонал базиран във Вашингтон, окръг Колумбия, напътства доклада през процеса на НМО в тясна координация с изследователя. Въпроси и коментари за този доклад могат да бъдат насочени към персонала на [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org)

<sup>1</sup> Пълното ръководство за изследователите може да бъде намерено на английски като "IRM Procedures Manual" на <http://www.opengovpartnership.org/irm/about-irm>

# IX | ПРИЛОЖЕНИЕ: ИЗИСКВАНИЯ ЗА УЧАСТИЕ

През септември 2012 г. ПОУ реши да започне силно да насърчава участващите правителства да поемат амбициозни ангажименти по отношение на тяхното представяне в критериите за участие ПОУ.

Звеното за подкрепа на ПОУ обобщава критериите за участие на годишна база. Тези резултати са представени по-долу<sup>1</sup>. Когато е уместно, докладите на НМО ще обсъждат контекста заобикалящ напредъка или регреса на конкретните критерии в раздела Национален контекст.

Критерии	2011	Сега	Промяна	Обяснение
Бюджетна прозрачност <sup>2</sup>	2	4	↑	4 = Публикуване на проекта на бюджет на изпълнителната власт и на отчета 2 = Едно от двете е публикувано 0 = Нито едно не е публикувано
Достъп до информация <sup>3</sup>	4	4	Без промяна	4 = Закон за достъп до информация (ДОИ) 3 = Конституционни гаранции за ДОИ 1 = Проект на закон за ДОИ 0 = Няма закон за ДОИ
Декларации за имуществото <sup>4</sup>	4	4	Без промяна	4 = Закон за публичност на имуществото, данни се публикуват 2 = Закон за публичност на имуществото, данни не се публикуват 0 = Няма закон
Ангажираност на гражданите (по необработени оценки)	4 (8.82) <sup>5</sup>	4 (8.24) <sup>6</sup>	Без промяна	EIU Citizen Engagement Index необработена оценка: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
<b>Общо / Възможно (Проценти)</b>	14/16 (88%)	16/16 (100%)	↑	75% от възможните точки за участие

<sup>1</sup> За повече информация, виж <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

<sup>2</sup> За повече информация, виж Таблица 1 на <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. За осъвремена оценка, виж <http://www.obstracker.org/>

<sup>3</sup> Двете използвани бази данни са относно конституционните разпоредби на <http://www.right2info.org/constitutional-protections> и относно закони и законопроекти <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

<sup>4</sup> Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009); <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in Government at a Glance 2009, (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). <http://bit.ly/1clokyf>; За повече информация виж <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. През 2014 Управителният съвет на ПОУ одобри промяна в измерването на декларациите за имуществото. Съществуването на закон и истински достъп на обществеността до разкритата информация замениха старите критерии отнасящи се до оповестяването на декларации от политици и от служители на висши държавни длъжности. За повече информация, виж насоките към Изискванията за участие в ПОУ от 2014, достъпни английски като „2014 OGP Eligibility Requirements“ на <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Достъпно на: <http://bit.ly/eLC1rE>

<sup>6</sup> Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). Достъпно на: <http://bit.ly/18kEzCt>



Independent Reporting Mechanism  
Open Government Partnership  
c/o OpenGovHub  
1110 Vermont Ave NW Suite 500  
Washington, DC 20005

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM