

Независим механизъм за оценка (НМО): Доклад за напредъка на Република България за 2016 – 2017

Стефан Ангелов, Независим изследовател

Съдържание

Обобщение: България	3
I. Въведение	18
II. Контекст	19
III. Ръководство и консултации	22
IV. Ангажменти	32
Тематична област 1: Електронно управление	35
1.1.1. Нови е-услуги на Националната агенция по приходите	35
1.1.2. Стратегия и пътна карта за е-управление на Министерството на околната среда и водите	38
1.1.3. Публичен е-регистър на инсталациите, източници на ЛОС и предоставяне на две свързани е-услуги	41
1.1.4. Национална информационна система за отпадъците и свързани услуги	45
1.1.5. Е-направления и е-рецепти	48
1.1.6. Трансформиране на регистрацията на ЮЛНЦ	51
1.1.7. Изграждане на връзка на ИСУН с информационни масиви на НСИ	54
1.1.8. Надграждане на информационните системи на Агенция “Митници”	57
1.1.9. Нова централизирана система за обществени поръчки	60
Тематична област 2: Достъп до информация	63
Обща прозрачност	63
2.1.1. Преразглеждане на вътрешните правила по ЗДОИ	63
2.1.2. Провеждане на обучения по промените в ЗДОИ за администрацията	66
Секторна прозрачност	69
2.1.3. Поддържане на публични електронни регистри за хазарта	69
2.1.4. Публикуване на годишните приоритети на Национална агенция по приходите	72
2.1.5. Публикуване на анализи/проучвания, финансирани от ЕСИФ	75
2.1.6. Регистър на независимите регулаторни, надзорни и контролни органи, назначавани от НС	78
2.1.7. Дигитализиране на регистъра на Националния институт за недвижимо културно наследство и е-услуги	81
Тематична област 3: Отворени градове	84
3.1.1. Отваряне на данни на местно ниво	84
3.1.2. Пилотна инициатива „бюджет за гражданите“	87
Тематична област 4: Гражданско участие	90
4а.1.1. Подобряване на обществените консултации	90
4а.1.2. Е-подписки за национални и местни инициативи	94
4а.1.3. Механизъм за наблюдение и оценка на изпълнение на планове за действие по ПОУ	97
4а.1.4. Колаборативният метод “design-thinking”	100
4а.1.5. Форуми за Стратегията за корпоративна социална отговорност	102

46.1.1. Актуализиране на Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации	105
Тематична област 5: Почтено управление (интегритет)	108
5.1.1. Публичен регистър за е-управление	108
5.1.2. Информационна система за анализ на корупционния риск	111
5.1.3. Изследване за пригодност в Агенция „Митници“	114
5.1.4. Механизъм за информирание на гражданите за сигнали в Агенция „Митници“	117
5.1.5. Разкриване на крайния собственик на кандидати за обществени поръчки	119
Тематична област 6: Отворени данни	121
6.1.1. Подобряване на Портала за отворени данни	121
6.1.3. Събития за популяризирането на отворените данни	121
6.1.4. Наръчник за отворени данни	122
6.1.2. Публикуване на данни за фондовете на ЕС	125
6.1.5. ГИС приложения за регистъра на защитените територии в България	128
6.1.6. Данни от макроикономическата прогноза	131
6.1.7. Публикуване на отворени данни за миграцията	134
6.1.8. Данни от Единната информационна система за превенция на престъпността	136
V. Общи препоръки	139
VI. Методология и източници	144
VII. Приложение: Изисквания за участие	146

Обобщение: България

Независим механизъм за оценка (НМО) Доклад за напредъка 2016–17

Третият план за действие на България разглежда множество въпроси – от достъпа до информация и гражданското участие до мерките за борба срещу корупцията. Голям част от плана за действие се съсредоточи към подобряването на информационни технологии и е-услуги. В бъдеще правителството трябва да наблегне на включването на гражданското общество в по-смислен диалог и взаимно създаване на амбициозни ангажменти, ясно отговарящи на ценностите на ПОУ.

Партньорство за открито/отворено управление (ПОУ) е доброволна международна инициатива, целяща да осигури конкретни ангажменти 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 ежегоден преглед на дейностите на всяка участваща в ПОУ страна.

По време на отчетния период политическото ръководство и екипът, отговарящ за оперативната дейност по ангажиментите на България в ПОУ се промениха на два пъти. Бившият вицепремиер Румяна Бъчварова, след кратък период на служебно правителство (от края на януари до началото на май 2017 г.), предсрочни парламентарни избори и формирането на ново правителство, поема поста на началник на политическия кабинет на министър-председателя. На политическо ниво тя ръководеше процеса по ПОУ през по-голямата част от оценявания период. Двамата екипа от администрацията на Министерския съвет, последователно координиращи процеса на ПОУ, нямаха достатъчни правомощия, с които да налагат промени в политиките на други държавни органи. Нито политическото ръководство, нито специализираният екип имат властта да принудят други структури да поемат или изпълняват ангажменти.

Накратко:

Участва от: 2011
Брой ангажменти: 37

Изпълнение:

Завършено: 19% (7)
Съществено: 16% (6)
Ограничено: 43% (16)
Не е започнато: 22% (8)

Акцент на ангажиментите:

Достъп до информация: 81% (30)
Гражданско участие: 41% (15)
Отчетност: 5% (2)
Технологии и иновации за прозрачност и отчетност: 49% (18)
Неясен: 14% (5)

Ангажменти, които са

Пряко относими към ценност на ПОУ: 86% (32)
С преобразяващ потенциал: 5% (2)
Съществено или изцяло изпълнени: 35% (13)
И трите (☺): 0% (0)

Процес на ПОУ

Страните, участващи в ПОУ, следват процес на консултиране по време на разработването на плана си за действие, както и по време на изпълнението му.

Работата по третия план за действие на България постигна известно сътрудничество между правителството и гражданското общество във фазата на планирането – от 37-те ангажимента, включени в плана за действие, седем бяха предложени от граждански организации. Правителството оповести предварително консултациите и популяризира отчасти инициативата чрез презентация на конференция, организирана от неправителствена организация, и чрез публикация в страницата на българското правителство за ПОУ във Фейсбук.

Правителството не организира редовен форум за консултации със заинтересованите страни по изпълнението на плана за действие. Нямаше подобни консултации през първата година от плана за действие. За да преодолее този недостатък, правителството трябва да насърчи активното участие на гражданите и да повиши качеството на изпълнението на плана чрез структуриран механизъм за онлайн наблюдение на плановете за действие на ПОУ. Друг подход би бил координацията и организацията на срещите да бъдат децентрализирани, ако екипът за ПОУ в администрацията на Министерския съвет няма капацитет да ги организира редовно.

Правителството публикува на 14 септември 2017 г. проект за своята самооценка в Портала за обществени консултации и предостави двуседмичен срок за получаване на обратна връзка. Екипът за ПОУ изпрати по електронна поща проекта за самооценка на 44 представители на гражданското общество. На 5 октомври 2017 г. бе публикувана окончателната версия на документа, включваща коментари от две организации на гражданското общество.

Изпълнение на ангажиментите

Страните, участващи в ПОУ, поемат ангажименти в двугодишен план за действие. Планът за действие на България съдържа 37 ангажимента. Таблица 1 обобщава степента на изпълнение и потенциалното въздействие на всеки ангажимент. Таблица 2 представя моментна снимка на напредъка на всеки ангажимент и препоръчва следващи стъпки. В някои случаи подобни ангажименти са групирани и препоръчени за улесняване на четенето.

Обърнете внимание, че НМО актуализира критериите за звездните ангажименти в началото на 2015 г. с цел да повиши стандарта за образцови ангажименти в ПОУ. Съгласно тези критерии ангажиментите трябва да бъдат много конкретни, относими към ценностите на ПОУ, с потенциално преобразяващо въздействие и да бъдат съществено изпълнени или завършени. Третият план за действие на България не съдържа звездните ангажименти.

Таблица 1: Оценка на напредъка по ангажимент

КРАТКО ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ПОТЕНЦИАЛ НО ВЪЗДЕЙСТВИ Е				НИВО НА ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	NONE	НЕЗНАЧИТЕЛНО	УМЕРЕНО	ПРЕОБРАЗЯВАЩО	НЕЗАПОЧНАТО	ОГРАНИЧЕНО	СЪЩЕСТВЕНО	ЗАВЪРШЕНО
Тематична област 1: Електронно управление								
1.1.1. Нови е-услуги на Националната агенция по приходите								
1.1.2. Стратегия и пътна карта за е-управление на Министерството на околната среда и водите								
1.1.3. Публичен е-регистър на инсталациите, източници на ЛОС и предоставяне на две свързани е-услуги								
1.1.4. Национална информационна система за отпадъците и свързани услуги								
1.1.5. Е-направления и е-рецепти								
1.1.6. Трансформиране на регистрацията на ЮЛНЦ								
1.1.7. Изграждане на връзка на ИСУН с информационни масиви на НСИ								
1.1.8. Надграждане на информационните системи на Агенция „Митници“								
1.1.9. Нова централизирана система за обществени поръчки								
Тематична област 2: Достъп до информация								
2.1.1. Преразглеждане на вътрешните правила по ЗДОИ								
2.1.2. Провеждане на обучения по промените в ЗДОИ за администрацията								

КРАТКО ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ПОТЕНЦИАЛ НО ВЪЗДЕЙСТВИ Е				НИВО НА ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	NONE	НЕЗНАЧИТЕЛНО	УМЕРЕНО	ПРЕОБРАЗЯВАЩО	НЕЗАПОЧНАТО	ОГРАНИЧЕНО	СЪЩЕСТВЕНО	ЗАВЪРШЕНО
2.1.3. Поддържане на публични електронни регистри за хазарта								
2.1.4. Публикуване на годишните приоритети на Национална агенция по приходите								
2.1.5. Публикуване на анализи/проучвания, финансирани от ЕСИФ								
2.1.6. Регистър на независимите регулаторни, надзорни и контролни органи, назначавани от НС								
2.1.7. Дигитализиране на регистъра на Националния институт за недвижимо културно наследство и е-услуги								
Тематична област 3: Отворени градове								
3.1.1. Отваряне на данни на местно ниво								
3.1.2. Пилотна инициатива „бюджет за гражданите“								
Тематична област 4: Гражданско участие								
4а.1.1. Подобряване на обществените консултации								
4а.1.2. Е-подписки за национални и местни инициативи								
4а.1.3. Механизъм за наблюдение и оценка на изпълнение на планове за действие по ПОУ								
4а.1.4. Колаборативният метод “design-thinking”								
4а.1.5. Форуми за Стратегията за корпоративна социална отговорност								
4б.1.1. Актуализиране на Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации								
Тематична област 5: Почтено управление (интегритет)								
5.1.1. Публичен регистър за е-управление								
5.1.2. Информационна система за анализ на корупционния риск								
5.1.3. Изследване за пригодност в Агенция „Митници“								
5.1.4. Механизъм за информиране на								

КРАТКО ЗАГЛАВИЕ НА АНГАЖИМЕНТА	ПОТЕНЦИАЛ НО ВЪЗДЕЙСТВИ Е				НИВО НА ИЗПЪЛНЕНИЕ			
	NONE	НЕЗНАЧИТЕЛНО	УМЕРЕНО	ПРЕОБРАЗЯВАЩО	НЕЗАПОЧНАТО	ОГРАНИЧЕНО	СЪЩЕСТВЕНО	ЗАВЪРШЕНО
гражданите за сигнали в Агенция „Митници“								
5.1.5. Разкриване на крайния собственик на кандидати за обществени поръчки								
Тематична област 6: Отворени данни								
6.1.1. Подобряване на Портала за отворени данни								
6.1.3. Събития за популяризирането на отворените данни								
6.1.4. Наръчник за отворени данни								
6.1.2. Публикуване на данни за фондовете на ЕС								
6.1.5. ГИС приложения за регистъра на защитените територии в България								
6.1.6. Данни от макроикономическата прогноза								
6.1.7. Публикуване на отворени данни за миграцията								
6.1.8. Данни от Единната информационна система за превенция на престъпността								

Таблица 2: Обобщение на напредъка по ангажимент

ЗАГЛАВИЕ	РЕЗУЛТАТИ
1.1.1. Нови е-услуги на НАП • Ценности на ПОУ: Неясно • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Съществено	За да се намалят бюрокрацията и административната тежест за бизнеса, този ангажимент има за цел да разшири обхвата и качеството на електронните услуги, предоставяни от Националната агенция за приходите (НАП). Повечето от най-често използваните услуги на НАП са цифровизирани. В бъдеще НАП би могла да подобри практиките си, като идентифицира съответните заинтересовани страни и се консултира с тях относно подобряването на услугите.
1.1.2. Стратегия и пътна карта за е-управление на МОСВ • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Ограничено	Управлението на екологичните ресурси изисква по-ефективно използване на ресурсите, ограничаване на загубата на биоразнообразие и установяване на нови екологични модели на поведение. Този ангажимент има за цел да разработи стратегия и пътна карта за изпълнение, за да отговори на тези проблеми чрез е-управление. Завършени проекти на стратегията и пътната карта бяха готови през 2016 г., но, нито не бяха официално приети, нито публикувани от правителството. В бъдеще, отговорността трябва да бъде споделена със звеното за стратегическо планиране на МОСВ и министерството трябва да проведе обществена консултация с организациите на гражданското общество.
1.1.3. Публичен е-регистър на инсталациите, източници на ЛОС и предоставяне на две свързани е-услуги • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Никакво • Изпълнение: Завършено	Емисиите на летливи органични съединения (ЛОС) допринасят за образуването на наземния озон, което води до отрицателни ефекти върху човешкото здраве и околната среда. Този ангажимент има за цел да създаде нов публичен регистър на инсталациите, излъчващи VOC, и да го разшири, така че да включва електронно подаване на заявления за регистрация и заявки за промени в регистрацията. Ранните резултати показват, че са необходими обяснения относно публикуваната информация в регистъра. Правителството трябва да поеме ангажимент да разшири публично достъпната информация за замърсяването на въздуха и да я актуализира в реално време.
1.1.4. Национална информационна система за отпадъците и свързани услуги • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Съществено	За да предостави повече информация относно управлението на отпадъците, този ангажимент се стреми да дигитализира съществуващите публични регистри, както и процеса на регистриране и докладване. Националната информационна система за отпадъците беше пусната на 1 януари 2017 г. По този начин системата не предоставя достатъчно подробна информация за дейностите по управление на отпадъците и не е полезна за гражданите. Правителството следва да публикува активно подробни, обобщени данни за управлението на отпадъците, включително видове обработване, в отворен формат.
1.1.5. Е-направления и	Целта на ангажимента е да се дигитализират здравните процеси и да

е-рецепти • Ценности на ПОУ: Неясно • Потенциално въздействие: Преобразяващо • Изпълнение: Ограничено	се подобри контрола върху използването на средствата за обществено здравеопазване. Това е първа стъпка към изграждането на цялата Национална здравна информационна система, която по електронен път ще съхранява набори от различни медицински специалисти и институции. Министерството на здравеопазването разработи прототипна система. В бъдеще правителството трябва да установи конкретно законодателство за електронното здравеопазване, като осигури ясна структурна организация и създаде механизъм за санкциониране.
1.1.6. Трансформиране на регистрацията на ЮЛНЦ • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	Доскоро юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) бяха обект на времемка и скъпа съдебна регистрация, за разлика от фирмите и другите юридически лица. Този ангажимент има за цел да консолидира данните за ЮЛНЦ в цифров регистър, да опрости процедурата за регистрация и да предостави на ЮЛНЦ възможността да се регистрират по електронен път. Законопроект беше изготвен и приет, а правителството подготвя техническа документация. Изпълнението следва да продължи.
1.1.7. Изграждане на връзка на ИСУН с информационни масиви на НСИ • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Незапочнато	Този ангажимент има за цел да предостави статистически данни за програмните показатели, за да осигури по-точна оценка на изпълнението и ефективността на финансираните от ЕС програми и да предостави публично достъпна информация за дейността на държавните агенции. Процедурата за възлагане на обществени поръчки за разработването и оптимизирането на информационната система на фондовете на ЕС не е финализирана. В бъдеще правителството трябва да публикува всички налични данни, които ще позволят по-добър анализ на въздействието на средствата на ЕС върху българската икономика по сектори, региони и др.
1.1.8. Надграждане на информационните системи на Агенция „Митници“ • Ценности на ПОУ: Неясно • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Ограничено	Ангажиментът цели да подобри достъпността и използваемостта на електронните услуги, предоставяни на гражданите и бизнеса, чрез автоматизиране и централизиране на митническата информация и услуги. Досега Агенцията "Митници" стартира онлайн модула за управление на електронната идентичност. За да се засили ефективността на ангажимента, правителството трябва да организира обществени консултации със заинтересованите страни..
1.1.9. Нова централизирана система за обществени поръчки • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално	Като се основава на втория план за действие на България, този ангажимент има за цел да дигитализира целия процес на възлагане на обществени поръчки и да осигури прозрачна оценка на офертите и договарянето. Агенцията за обществени поръчки е сключила договор с консорциум за изграждането на електронната платформа. Датата на започване за задължително използване е била оттеглена от 1 юли 2017 г. до 18 октомври 2018 г. Изпълнението следва да

въздействие: Умерено Изпълнение: Ограничено	продължи.
2.1.1. Преразглеждане на вътрешните правила по ЗДОИ - Ценности на ПОУ: Ясни - Потенциално въздействие: Умерено - Изпълнение: Незапочнато	Измененията на Закона за достъп до обществена информация, приети през декември 2015 г., изискват нови задължения, свързани с предоставянето и повторното използване на обществена информация, което налага преразглеждане на вътрешните правила и ясно разпределение на отговорностите в администрацията. Този ангажимент има за цел да въведе стандарти и да подобри процесите на предоставяне и контрол на информацията. Изпълнението е закъсняло. Преразглежданията трябва да започнат, когато Платформата за достъп до информация започне да функционира.
2.1.2. Провеждане на обучения по промените в ЗДОИ за администрацията - Ценности на ПОУ: Ясни - Потенциално въздействие: Умерено - Изпълнение: Ограничено	Ангажиментът цели да обучи държавните служители как да прилагат правилно Закона за достъп до обществена информация и да осигурят правилното предоставяне на информация. Държавният Институт за публична администрация (ИПА) проведе четири обучения, а Програма "Достъп до информация" (ПДИ), организация от гражданското общество, проведе 12. Отговорната институция за този ангажимент би могла по-добре да изпълни ангажимента, ако създаде координация между ИПА, ПДИ и частните компании, които предоставят обучения за достъп до информация.
2.1.3. Поддържане на публични електронни регистри за хазарта - Ценности на ПОУ: Ясни - Потенциално въздействие: Никакво - Изпълнение: Завършено	Ангажиментът цели поддържането на хазартните регистри, за да се осигури публичност и прозрачност на пазара на хазартни игри. Ангажиментът е изпълнен, тъй като ДКХ публикува и поддържа четири електронни регистри още преди приемането на плана за действие. Изследователят на НМО препоръчва промяна на ангажимента чрез публикуване на електронните регистри като отворени данни или чрез разширяване на амбицията на ангажимента.
2.1.4. Публикуване на годишните приоритети на НАП - Ценности на ПОУ: Ясни - Потенциално въздействие: Незначително - Изпълнение: Завършено	Целта на този ангажимент е да се повиши прозрачността в работата на Националната агенция за приходите и да се намали административната тежест за данъкоплатците чрез редовно публикуване на списък на годишните приоритети, резултатите от дейността и резултатите от проучванията на общественото мнение, проведени от НАП върху удовлетвореността на клиентите. Изследователят на НМО препоръчва разширяване на обхвата на ангажимента и пренасянето му към следващия план за действие. Трябва да се проведат консултации със заинтересованите страни относно данните, които трябва да бъдат публикувани.
2.1.5. Публикуване на анализи/проучвания, финансирани от ЕСИФ	Системата за управление на средствата от ЕС включва основните общи правила, принципи и ключови елементи на всички оперативни програми. Този ангажимент ще публикува стандартизирани анализи и изследвания, финансирани от фондовете на ЕС. Съдържанието на

• Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Незапочнато	анализите не беше конкретизирано и по този начин изследователят на НМО не успя да разграничи изпълнението на ангажмента от обичайното функциониране на портала за европейски фондове. Изследователят препоръчва продължаване на изпълнението и определяне със заинтересованите страни на видовете анализи, които ще бъдат публикувани.
2.1.6. Регистър на независимите регулаторни, надзорни и контролни органи, назначавани от НС • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Незапочнато	Ангажментът цели да подобри достъпа до информация, като обясни работата на регулаторните органи и да увеличи прозрачността на тяхното функциониране чрез създаване на публичен регистър на всички регулаторни, надзорни и контролни агенции, назначени от законодателя. Изследователят на НМО препоръчва напълно да се изпълни ангажмента и да се пренесе към следващия план за действие с по-конкретно формулиран текст, ако не може да бъде завършен навреме.
2.1.7. Дигитализиране на регистъра на Националния институт за недвижимо културно наследство и е-услуги • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	Този ангажмент има за цел да разшири обхвата и достъпността на обществената информация чрез изграждане на цифров публичен архив и електронен регистър на археологическите обекти в рамките на Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН), като предоставя информация в електронен формат, който ще замести съществуващите хартиени архиви. Ангажментът се подкрепя силно от групите на гражданското общество, а изследователят на НМО препоръчва в следващия план за действие да се продължи този ангажмент за културното наследство.
3.1.1. Отваряне на данни на местно ниво • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Съществено	За да се увеличи публикуването на информация в открит, машинно четим формат на общинско ниво, целта на този ангажмент е да разшири обхвата на политиката за отворени данни и да създаде нови възможности за ангажиране на гражданите на местно ниво. Ангажментът се прилага съществено чрез приемането на годишни решения от Министерския съвет, които изискват публикуването на отворени масиви от общинските власти. Изследователят на НМО препоръчва да се обърне внимание на консултациите със заинтересованите страни и общините по отношение на изготвянето на списък на новите отворени набори от данни, които да бъдат публикувани, и тяхното качество.
3.1.2. Пилотна инициатива „бюджет за гражданите“ • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално	Този ангажмент има за цел да увеличи участието и осведомеността на гражданите в бюджета на общините чрез създаването на бюджет за гражданите. Изследователят на НМО препоръчва да продължат усилията за прозрачност в правилния бюджет на гражданите и за следващия план за действие да публикуват презентации и обяснителни документи за бъдещите проектобюджети на интернет страницата на общината най-малко 14 дни преди началото на

въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	обществените консултации.
4а.1.1. Подобряване на обществените консултации • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	Този ангажимент е продължен от предходния план за действие и се отнася до ниските нива на доверие и участие на гражданското общество в обществените консултации по проектозаконодателство и в другите инструменти за консултации при вземането на решения. Правителството ще отговори на слабостите в доверието и участието чрез четири дейности, обединени в един проект, финансиран от Европейския съюз, който изследователят на НМО раздели на четири основни мерки: 1) подобряване на Портала за обществени консултации; 2) проекти на стандарти за обществени и консултативни съвети; 3) разработване на програми за обучение на държавни служители; и 4) разработване на насоки за обществени консултации. Чрез включването на разнообразни дейности този ангажимент има за цел да информира държавните служители и гражданите, да изгради капацитет и да подобри Портала, за да осигури по-добра комуникация между гражданите и институциите, включително чрез ключовата обратна връзка. Изследователят на НМО препоръчва участието на гражданското общество в изпълнението на ангажиращите дейности, както и създаването на единни стандарти за обществени консултации, ангажиране на гражданите и предоставяне на обратна информация.
4а.1.2. Е-подписки за национални и местни инициативи • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Преобразяващо • Изпълнение: Незапочнато	Една от петте ключови (SMART) препоръки от доклада за напредъка на НМО за периода 2014-2015 г. цели да предостави на гражданите по-лесни начини да организират, подписват и представят на публичните органи законно валидна гражданска петиция / инициатива чрез изменение на Закона за прякото участие на гражданите. В момента няма правно обвързваща възможност гражданите да подкрепят и да се присъединят към електронните петиции за национални и местни инициативи. Правителството и гражданското общество трябва да работят за събиране на политическа подкрепа от членовете на Народното събрание за изпълнение на ангажимента.
4а.1.3. Механизъм за наблюдение и оценка на изпълнение на плановите за действие по ПОУ • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Ограничено	Този ангажимент има за цел да насърчи активното участие на гражданите и да повиши качеството на изпълнението чрез структуриран онлайн механизъм за мониторинг на плановите за действие на ПОУ. Завършването на този ангажимент зависи от изпълнението на ангажимента 4а.1.1., тъй като механизмът ще бъде част от Портала за обществени консултации. Правителството трябва активно да се консултира със заинтересованите страни относно следното: как механизмите би трябвало да изглеждат конкретно, дали една интернет платформа покрива всички нужди на мониторинговия механизъм и какви функционалности трябва да има платформата.
4а.1.4. Колаборативният метод “design-thinking” • Ценности на ПОУ:	Въпреки че не определя какво е колаборативният метод “design-thinking”, нито терминът “design-thinking”, този ангажимент има за цел да приложи пилотен метод за разглеждане на сложни политически проблеми около средствата на Европейския съюз.

Неясно • Потенциално въздействие: Никакво • Изпълнение: Незапочнато	Формулировката на ангажимента е неясна и не е пряко свързана с никоя от ценностите на ПОУ. Изследователят на НМО препоръчва изпълнението на ангажимента да не бъде продължено в следващия план за действие.
4а.1.5. Форуми за Стратегията за КСО • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Съществено	Целта на този ангажимент е да се въведат ясни механизми за насърчаване на корпоративната социална отговорност (КСО) в публичните институции. Правителството възнамерява да направи това чрез организиране на форуми за КСО с различни заинтересовани страни и изготвяне и публикуване на нова държавна стратегия за корпоративна социална отговорност (документ, който не е правно обвързващ документ). Експертите по корпоративна социална отговорност и бизнес организациите се споразумяха, че правителството трябва да изпълни препоръките от становището на Икономическия и социален съвет от 2015 г. "Социална отговорност на предприятията - постижения и предизвикателства".
4б.1.1. Актуализиране на Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Незапочнато	Този ангажимент има за цел да създаде благоприятна среда за организациите на гражданското общество и да насърчи тяхното активно участие в процеса на вземане на решения, формулиране на политики и контрол на гражданите чрез: актуализиране и продължаване на изпълнението на съществуващата стратегия за развитие на организациите на гражданското общество, изготвяне на нов план за действие, и определяне на отговорна институция за нейното изпълнение. Изследователят на НМО препоръчва да се определи институция, която да води разработването на стратегията, като идентифицира партньори от гражданските организации за определянето на целите и мерките в стратегията.
5.1.1. Публичен регистър за е-управление • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	Целта на този ангажимент е да се създаде прозрачен и централизиран онлайн регистър, който да осигурява достъп на обществеността до информация за всички инициативи и проекти за електронно правителство. Държавната агенция „Електронно управление“ изготви и започна проект за финансиране на изпълнението на ангажимента, но завършването не е вероятно преди определената крайна дата (декември 2017 г.). Изследователят на НМО подчертава, че прилагането трябва да бъде допълнено с правни гаранции за предотвратяване на корупцията и усилия за подпомагане на ефективността на регистъра.
5.1.2. Информационна система за анализ на корупционния риск • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	Този ангажимент ще централизира оценките на корупционния риск чрез обединяване на информационните източници за декларациите на отделните служители в рамките на Информационната система за анализ на корупционния риск. Тъй като ангажиментът е малко вероятно да бъде завършен в рамките на срока на този план за действие, той следва да бъде пренесен към следващия план за действие. След предварителния анализ на съществуващите мерки за борба с корупцията трябва да бъде формулиран нов ангажимент за създаване на система за анализ на риска от корупция, която да осигурява достъп до регистър на имуществото на държавните служители и декларациите за конфликт на интереси.

5.1.3. Изследване за пригодност в Агенция „Митници“ • Ценности на ПОУ: Неясно • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Завършено	Целта на този ангажимент е установяване на стандартизирана процедура за оценка на професионалната и психологическа пригодност на кандидатите за набиране или повишаване в Агенция „Митници“. Ангажиментът е приключен, но стандартизираният характер на оценката не позволява субективни оценки и не се предоставя достъп до резултатите. В бъдеще изследователят на НМО предлага правителството да се съсредоточи върху по-директни подходи за ограничаване на корупцията.
5.1.4. Механизъм за информиране на гражданите за сигнали в Агенция „Митници“ • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Съществено	Този ангажимент има за цел да ангажира обществеността в усилията за предотвратяване на корупцията в Агенция „Митници“ чрез използване на комуникационни канали за привличане на гражданите. Тъй като комуникационните канали вече съществуват, ангажиментът е по-вероятно да подобри тяхната поддръжка и услуги, отколкото да разшири възможностите си. Изследователят по НМО препоръчва да се идентифицират конкретни дейности, които са видими за гражданите, когато този ангажимент бъде пренесен към следващия план за действие.
5.1.5. Разкриване на крайния собственик на кандидати за обществени поръчки • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Незапочнато	Обществените поръчки в България страдат от липсата на обществено доверие и представата, че няколко фирми монополизират възложените договори. Правителството се стреми да се справи с това чрез изменения в Закона за обществените поръчки, при които изпълнителите на обществени поръчки ще бъдат задължени да публично да разкриват действителните собственици. Изследователят на НМО препоръчва изцяло да се изпълни ангажимента и да се запази институционната памет за ангажимента през всички промени в правителството.
6.1.1. Подобряване на Портала за отворени данни • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	Тези ангажименти имат за цел да насърчат използването на отворените данни чрез информационни събития (6.1.3), подобрен Портал за отворени данни (6.1.1) и ръководство за използване на данните, за да се насърчи подобряването на уменията за обработка и анализ на данни от страна на държавните служители (6.1.0.4.). Тези ангажименти ще бъдат изпълнени чрез проект, финансиран от Европейския съюз, който ще подобри процесите на поддръжане на информация в открит, машинно четим формат и ще създаде нови механизми за достъп до обществена информация. Цялостното изпълнение на всеки от ангажиментите ще продължи да увеличава усилията на България за отворени данни, въпреки че по-ефективното използване на отворените данни и по-надеждният механизъм за изпълнение, който би могъл да гарантира редовното публикуване на набелязаните от обществеността набори от данни, биха увеличили потенциалното въздействие на ангажимента. Изследователят на НМО препоръчва на правителството да извърши оценка на въздействието на отворените данни и тяхната ефективност и на
6.1.3. Събития за популяризирането на отворените данни • Ценности на ПОУ: Ясни	

• Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	способностите им да отговорят на изискванията на обществото за повече прозрачност и отчетност.
6.1.4. Наръчник за отворени данни • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Умерено • Изпълнение: Ограничено	
6.1.2. Публикуване на данни за фондовете на ЕС • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Никакво • Изпълнение: Завършено	Този ангажимент има за цел да публикува данни на Портала за отворени данни и да подобри използваемостта на публикуваната информация, но не е ясно дали ангажиментът се съсредоточава върху нови или съществуващи практики на публикуване. Ако правителството поеме ангажимента напред в следващия план за действие, изследователят на НМО препоръчва да се съчетае с усилията по ангажимент 1.1.7, който може да се развие към публикуването на всички налични данни за напредъка по изпълнението на програмите и проектите на фондовете на Европейския съюз, за да позволи по-задълбочен и ясен анализ на тяхното въздействие върху българската икономика по сектори, региони и т.н.
6.1.5. ГИС приложения за регистъра на защитените територии в България • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Съществено	Този ангажимент цели актуализиране, поддържане и по-нататъшно разработване на приложение за географската информационна система (ГИС), разработено от Министерството на околната среда и водите и Изпълнителната агенция по околна среда, което осигурява свободен достъп до информация за защитените територии и зони в България. Ангажиментът трябва да включва данни за водата (т.е. реките и точките на хващане); установяване на връзка и кореспонденция с националния кадастър; разработване на уеб услуги за ГИС и съвместимост с частни и широко използвани ГИС услуги като Google или Open Street Map; и да направи информацията по-достъпна по отношение на техническия език.
6.1.6. Данни от макроикономическата прогноза • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Завършено	За да се повиши финансовата прозрачност и отчетността на правителството в рамките на този ангажимент, Министерството на финансите ще публикува своята макроикономическа прогноза два пъти годишно, в открит и машинно четим формат. Изследователят на НМО препоръчва да се продължи изпълнението на този ангажимент в следващия план за действие, като се включат по-подробни и отворени данни с информацията, която Министерството на финансите вече публикува, и да се разшири обхвата на публикуваните отворени данни, включвайки много други публикации на Министерство на финансите сега в PDF формат.
6.1.7. Публикуване на	Целта на този ангажимент е да се улесни анализът на данните за

отворени данни за миграцията • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Завършено	миграцията и да се насърчи по-голямото участие на гражданите чрез публикуване на открити данни за миграцията, като се предоставят данни за регистрираните, задържаните и репатрираните мигранти на различните български граници всеки месец. Министерството на вътрешните работи публикува тази информация в PDF формат от 2015 г. и започна да я публикува в отворен CSV формат на Портала за отворени данни от началото на 2017 г. Наличната информация трябва да бъде подобрена с по-големи вътрешни миграционни тенденции и тяхното икономическо въздействие както и информация, която взема предвид данните, които гражданското общество изисква, за да информира по-добре обществения дебат по темата.
6.1.8. Данни от ЕИСПП • Ценности на ПОУ: Ясни • Потенциално въздействие: Незначително • Изпълнение: Ограничено	Целта на този ангажимент е да се подобри превенцията на престъпността и да се повиши прозрачността на съдебната система чрез създаване на сигурна автоматизирана информационна система, която ще публикува повече информация и ще повиши качеството и използваемостта на тези данни. Изследователят на НМО счита, че за да се подобри прозрачността на съдебната система и на системата за прилагане на закона, прокуратурата и междуинституционалният съвет следва да търсят участие на гражданското общество в дебата, като определят кои данни трябва да бъдат публикувани.

Препоръки

Третият национален план за действие на България надгражда ангажименти от предишния план за действие (например достъп до информация и гражданско участие) и взема под внимание приоритетите на гражданското общество (напр. отношението на държавните служители към прозрачността и подобряването на гражданското участие). Много от поетите ангажименти обаче са свързани с електронното правителство и не засягат по-големите структурни проблеми. Често техните амбиции са ниски и ако бъдат изпълнени, те няма да променят значително статуквото. Въвеждането на механизъм за организиране на редовни консултации между заинтересованите страни и представители на държавните органи би насърчил проверимото изпълнение на ангажиментите.

От 2014 г. насам всички доклади на НМО включват пет ключови препоръки за следващия план за действие по ПОУ. Правителствата, участващи в ПОУ са длъжни да отговарят на тези препоръки в ежегодните си доклади за самооценка. Тези препоръки следват логиката SMART: те са конкретни, измерими, реалистични, относими и с определен срок (съкращението на тези термини на английски е SMART). Имайки предвид горното, изследователят на НМО отправя следните пет ключови препоръки:

Таблица 3: Пет ключови препоръки

1. Създаване на постоянен национален механизъм за обсъждане на изпълнението на ПОУ с редовни срещи и ясни правила.
2. За да осигури продължението и приемствеността, екипът за ПОУ и отделните звена по изпълнението трябва осигурят предаването на институционална памет при смяна на правителствата и да създадат преписка за всички ангажименти. Тази преписка трябва да съдържа пълно историческо досие за всеки ангажимент, включващо информация за това как ангажиментът е бил формулиран, кои други стратегически документи съдържат такъв ангажимент и какви коментари от заинтересовани страни са получени по съдържанието и изпълнението на ангажимента.
3. Следващият план за действие трябва да включва ангажимент за Народното събрание да публикува всички закони (еквивалентно) и по-високо законодателство в пълните им консолидирани текстове в интернет, безплатно и с гаранции за автентичност и точност.
4. Предоставяне на гражданите възможността за е-инициативи и по-ниски прагове за иницииране и приемане на референдуми чрез изменения на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.
5. Разширяване на инициативата за създаване на достъпен език на бюджети за гражданите на други големи общини като Пловдив, Варна, Бургас и Русе.

Изисквания за участие: За да участват в ПОУ, правителствата трябва да демонстрират ангажимент да отворят управлението, като изпълнят минимални критерии за ключови измерения на отвореното управление. Индикаторите от трети страни се използват за определяне на напредъка в отделните държави. За повече информация вижте Раздел VII за изискванията за участие в края на този доклад или посетете bit.ly/1929F11.

Стефан Ангелов е юрист и изследовател в Програма „Достъп до информация“, българска НПО. Работата на Стефан включва предоставянето на правна помощ в случаи за достъп до информация, защита на личните данни, изследване и наблюдение в областите на прозрачността и отчетността.

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 плановете за действие с целта за укрепване на диалога и отчетността.



I. Въведение

Партньорството за отворено управление (ПОУ) е международна инициатива с множество заинтересовани страни, която има за цел да осигури конкретни ангажименти от страна на правителствата на своите граждани за насърчаване на прозрачността, предоставяне на права на гражданите, борба с корупцията и използване на нови технологии за укрепване на управлението. ПОУ предоставя международен форум за диалог и споделяне между правителствата, организациите на гражданското общество и частния сектор, които всички допринасят за съвместния стремеж за отвореното управление.

България започна официалното си участие през септември 2011 г., когато Румяна Бъчварова, началник на кабинета на министър-председателя, заяви намерението на страната си да участва в инициативата.¹

За да участват в OGP, правителствата трябва да поемат ясен ангажимент да отворят управлението, като изпълнят набор от (минимални) критерии за ефективност. Обективни индикатори от трети страни се използват за определяне на степента на напредъка на отделните държави по всеки от критериите: фискална прозрачност, разкриване на имущество на публичните служители, ангажиране на гражданите и достъп до информация. Вижте Раздел

Всички правителства, участващи в ПОУ, разработват планове за действие по ПОУ, които изброяват конкретни ангажименти с цел промяна на практиката отвъд статуквото за период от две години. Ангажиментите могат да се основават на съществуващи усилия, да определят нови стъпки за завършване на провежданите реформи или да предприемат действия в изцяло нова област.

България разработи своя трети национален план за действие от април до юли 2016 г.² Официалният период на изпълнение на плана за действие беше от 1 юли 2016 г. до 30 юни 2018 г. Тази доклад обхваща процеса на разработване на плана за действие и първата година на изпълнение от юли 2016 г. до юни 2017 г. От 2015 г. НМО започва да публикува заключителни доклади за окончателния напредък в края на двугодишния период на плана за действие. Всички дейности или развития, настъпили след първата година на изпълнение, юни 2017 г., ще бъдат оценени в заключителния доклад. През септември 2017 г. правителството публикува проект на своя доклад за самооценка и окончателен доклад за самооценка през октомври 2017 г.

За да отговори на изискванията на ПОУ, Независимият механизъм за оценка (НМО) на ПОУ си партнира със Стефан Ангелов, който изготви тази оценка на разработването и изпълнението на третия план за действие на България. За да събере гласовете на множество заинтересовани страни, изследователят на НМО проведе фокус група и интервюта в столицата - София. НМО има за цел да предостави информация за целите на текущия диалог за разработването и изпълнението на бъдещи ангажименти. Методите и източниците са разгледани в Раздел VI от този доклад (Методология и източници).

¹ България, ("Bulgaria"), ПОУ, <http://bit.ly/1NyjqRq>

² Решение на Министерския съвет номер 570 от 11.06.2016 г., Правна информационна система на МС, <http://bit.ly/2heicsu>

II. Контекст

Третият план за действие на България по ПОУ бе създаден и прилаган през първата си година в условията на политическа нестабилност. Правителството включи в плана някои приоритети на участващите неправителствени организации като тези, свързани с подобряването на средата на гражданското общество и на достъпа до информация. Планът също така включва нови теми, които са част от обществените дебати в България като административната реформа и антикорупционните усилия, въпреки това доста от ангажиментите са свързани с електронното управление и не засягат по-големите структурни проблеми.

2.1 Политическо положение

България изпълнява третия си национален план за действие от включването си в ПОУ през 2011 г. В регион, борещ се да изгради функциониращи демокрации, ПОУ се стреми да преобрази начина на функциониране на управлението и да насърчи откритостта и прозрачността. България е смятана за полу-утвърдена демокрация с оценка 3,36 (по скала от 1 до 7, като 7 е най-слабо демократична), според доклада от 2017 г. Държави в преход¹. През изминалата година и оценката за демократично управление на страната, и тази за независимостта на медиите, както и тази за гражданско общество отбелязаха спад². Също така няма напредък в борбата с корупцията. Тези тенденции водят до по-голямо недоволство от политическия процес. Както е отбелязано в последната таблица (7.1) от този доклад (Приложение: Изисквания за участие) и в резултатите от различни изследвания, до средата на 2017 г. няма съществена промяна в правилата и управленските практики свързани с достъпа до информация³, бюджетната прозрачност⁴ и декларациите за имуществото.

Периодът, който се оценява от този доклад за напредъка и спадът в рейтингите за демократично управление съвпадат с политическата нестабилност в страната през 2016 г. През ноември 2016 г., след загубата на партията си на президентските избори, министър-председателят Бойко Борисов (от Граждани за европейско развитие на България / ГЕРБ) и правителството му подадоха оставка, което предизвика правителствена криза. Народното събрание подаде се разпусна през януари 2017 г. Служебно правителство управлява от януари до май 2017 г. и нов парламент бе избран през март 2017 г. Той излъчи ново коалиционно правителство през май 2017 г., водено отново от премиера Борисов. Новото правителство осигури приемственост, но също така получи критики заради националистическите позиции на част от коалиционните партньори⁵. Институционалната нестабилност и честите промени в правителствата водят до пренастройване на приоритетите на администрацията. В резултат на това правителството изостави усилията си по някои от проектите за реформи и като цяло нестабилността забави изпълнението на плана за действие на ПОУ.

Обществено недоверие към управлението

България се възприема като най-корумпираната държава в ЕС, според Прозрачност без граници⁶. Триумфът на президента Радев частично отразява широко разпространеното недоволство от лошите резултати на правителството в борбата с корупцията и бедността⁷. Макар много българи все още да смятат демокрацията за най-добрата форма на управление и за защитата на техните основни права⁸, общото доверие в българските институции остава ниско⁹. Съгласно същото проучване българите смятат, че липсата на добро управление и съществуващата корупция са сред основните проблеми на страната¹⁰. През 2016 г. преобладаващото мнозинство смята, че правителството не се справя добре с тези проблеми¹¹.

Гражданското общество

Проблемите на гражданското общество и на гражданското участие се очертаха ясно през оценявания период. Ангажирането на обществеността е предизвикателство за развитието на гражданското общество, след като 80% от българските граждани не участват в никакъв вид организиран обществен живот¹². През юли 2017 г. Народното събрание промени Закона за опазване на околната среда по начин, който ограничава възможността за граждански и съдебен контрол върху оценките на въздействието върху околната среда на големи строителни обекти¹³. Народното събрание също така измени Закона за съдебната власт и Наказателно-процесуалния кодекс по начин, който поставя независимостта на съдиите в риск. Съдии може да бъдат отстранявани от дела, които гледат, практически с решение на прокуратурата¹⁴. Работата по тези изменения също засегна свободата на сдружаване на магистратите¹⁵, обаче окончателният вариант на закона не влоши ситуацията.

Свободата на печата

Конституцията на Република България защитава свободата на словото и на печата и медиите са като цяло свободни от открита държавна намеса. Въпреки това, поради средата, доминирана от корупция и тайни обвързаности между медии, политици и олигарси, България е поставена по-ниско в Световния индекс за свобода на печата, отколкото всички останали членки на Европейския съюз – на 109-о място от 180 включени държави¹⁶. Докладът "Свобода на печата" от 2017 г. също отбелязва спад в областта, свързана с политическата и икономическата среда, като продължава да разглежда пресата на България само като частично свободна.¹⁷ Медийната среда бе илюстрирана от съдбата на нов сатиричен карикатурен вестник, който започна да се печата през март 2017 г.¹⁸ "Прас - прес", както се казва изданието, практически не успя да стигне до вестникарските щандове, тъй като те се контролират от монопол. Поради популярността си, обаче, вестникът успя да изгради алтернативна дистрибуторска мрежа¹⁹. През октомври 2017 г. стотици журналисти протестираха срещу нарастващия натиск върху медиите от страна на законодателя и правителството²⁰. Протестът бе предизвикан от заплахи и обвинения, отправени срещу медии от заместник министър-председател и депутат от управляващата коалиция. В резултат депутатът подаде оставка, но заместник-министърът остана на поста си.²¹

2.2 Обхват на плана за действие спрямо националния контекст

Третият национален план за действие включва инициативи за отворено управление в различни сектори и наброява почти три пъти повече ангажименти от предишния план (37 нови срещу 14 ангажимента от предишния план). Някои от новите мерки продължават такива от предходния период в областите на достъпа до информация и отворените данни (ангажименти 2.1.1., 2.1.2, Тематична област 3 Отворени градове и Тематична област 6 Отворени данни), и гражданското участие (ангажименти 4a.1.1, 4a.1.2 и 4b.1.1). Третият национален план за действие засяга и някои от основните теми на обществения дебат като борбата с корупцията (ангажимент 5.1.2), здравната реформа (ангажимент 1.1.5), съдебната реформа (ангажимент 6.1.8) и административната реформа. Някои от ангажиментите също разглеждат проблеми на българското общество, подчертавани от гражданските организации в областите на достъпа до информация (Тематична област 2), гражданското участие (Тематична област 4) и интегритета на държавните служители. Планът за действие включва също ангажименти, предмет на интерес на европейско и международно ниво като разкриването на крайния собственик на кандидати за обществени поръчки (ангажимент 5.1.5) и прозрачност на всички елементи в обществените поръчки (ангажимент 1.1.9).

Ангажиментите са подредени в шест тематични области. Тази подредба обаче е повърхностна и често ангажиментите в същата тематична област нямат връзка помежду си, нито като общи действия, нито като изпълняващи екипи или механизми за координация (вж. Тематични области 1, 2, 4, 5 и 6). Много от ангажиментите са свързани с електронното управление и не засягат по-

големите структурни проблеми. Често техните амбиции са ниски и ако бъдат изпълнени, те не биха променили значително статуквото.

¹ Доклад „Държави в преход“ 2017, (Nations in Transit 2017 report) Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/bulgaria>

² Пак там.

³ „Резултати от Гражданския одит на активната прозрачност“, Доклад „Състоянието на достъпа до информация в България 2016“, Програма Достъп до Информация, 2017, http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/report2016.pdf

⁴ Open Budget Survey 2017 Bulgaria, Country Summary, page 2, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/bulgaria-open-budget-survey-2017-summary.pdf>

⁵ Преглед в „Bulgaria's proposed new Borissov coalition cabinet: 10 things to know“ Clive Leviev-Sawyer, The Sofia Globe, 5 май 2017, <http://bit.ly/2hPWw2V>

⁶ Индексът за възприемане на корупцията в България за 2016 г., Асоциация „Прозрачност без граници“ - „Трансперънси интернешънъл България“, <http://bit.ly/2Aq8HLA>

⁷ „Премиерът Борисов подава оставка след президентските избори“ („Bulgaria PM Borisov quits after presidential election blow“), BBC News, 14 November 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37972526>

⁸ „Демокрация и гражданско участие 2016“, Институт „Отворено общество“ София, Публикации, Доклади, 6 юни 2016 г., <http://bit.ly/2zDaK1o>

⁹ Пак там, така вж. също „Оценка на работата на правителството“ и другите големи институции, Алфа Рискърч (независима частна агенция за маркетингови и социални изследвания), август 2009 г.-септември 2017 г., <http://bit.ly/2etSuxB>

¹⁰ Пак там.

¹¹ Пак там.

¹² „Демокрация и гражданско участие 2016“, по-горе.

¹³ Преглед в „Борбата за опазване на околната среда продължава“ Мирела Веселинова, Capital.bg, 1 август 2017 г., <http://bit.ly/2AqhVaA>

¹⁴ Преглед в „Съюзът на съдиите иска вето върху промените в НПК и съдебния закон“ Мирела Веселинова, Capital.bg, 1 август 2017 г., <http://bit.ly/2zo47x2>. Вижте още становищата на сайта на Асоциацията на съдиите в България, <https://www.judgesbg.org/en/>

¹⁵ Коментар „Промените в наказателния процес и опитомяването на гражданското общество“ от Емилия Недева, адвокат, Dnevnik.bg, 16 август 2017 г., <http://bit.ly/2AgG1wQ>

¹⁶ Световен индекс на свободата на печата 2017, Репортери без граници (World Press Freedom Index 2017, Reporters Without Borders), <https://rsf.org/en/bulgaria>

¹⁷ Свобода на печата 2017: България, Фрийдъм Хаус (Freedom of the Press 2017: Bulgaria profile, Freedom House), <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/bulgaria>

¹⁸ „Карикатуристи печелят гнева на премиера и неговият абонамент“, Боряна Джамбазова („Cartoonists Earn a Prime Minister's Ire — and His Subscription“, Boryana Dzhambazova), The New York Times, 5 май 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/05/world/europe/cartoonists-newspaper-bulgaria.html>

¹⁹ „Сатиричните карикатуристи се стремят към „Монопола“ на медийната дистрибуция в България“, Надежда Янкулска („Satirical Cartoonists Take Aim at Bulgaria's Media Distribution 'Monopoly'“, Nadezhda Yankulska), SEENMP, 11 юли 2017, <http://seenpm.org/satirical-cartoonists-take-aim-bulgarias-media-distribution-monopoly/>

²⁰ „Стотици български журналисти протестират срещу цензурата“, Слав Оков („Hundreds of Bulgarian Journalists Protest Censorship Threats“, Slav Okov), Bloomberg, 11 October 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-11/hundreds-of-bulgarian-journalists-protest-against-censorship>

²¹ „Българските журналисти да протестират срещу натиска на държавата“, Мария Черешева („Bulgarian Journalists to Protest State Pressure“, Mariya Cheresheva), Balkan Insight, 11 октомври 2017, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgarian-journalists-to-protest-state-pressure-10-11-2017>

III. Ръководство и консултации

Правителството подобри процеса на консултации в сравнение със създаването на предходни план за действие. Съобщи предварително за започването на процеса. Направи стъпки за популяризирането на ПОУ и публикува самооценката си. Правителството трябва да положи повече усилия в дълбочината и обхвата на консултациите, особено по време на изпълнението, и трябва да създаде нужния редовен форум за обсъждане със заинтересованите страни.

3.1 Ръководство

Този раздел описва ръководството на ПОУ и институционалния контекст за ПОУ в България. Таблица 1.1 обобщава тази структурата, докато разказвателният текст (по-долу) дава допълнителни подробности.

Таблица 3.1: Ръководство на ПОУ

1. Структура	Да	Не
Има ли ясно посочено лице за контакт за ПОУ?	✓	
	Споделяне	Една
Има ли една водеща административна структура за ПОУ?		✓
	Да	Не
Ръководителят на правителството ли оглавява инициативата ПОУ?		✗
2. Правно обвързване	Да	Не
Ангажирането на правителството към ПОУ установено ли е чрез официален, публикуван документ?	✓	
Ангажирането на правителството към ПОУ установено ли е чрез правно задължение?		✗
3. Продължителност и нестабилност	Да	Не
Имаше ли промяна в структурите водещи или заети с инициативите по ПОУ по време на изпълнението на плана за действие?	✓	
Имаше ли промяна на ръководителя на изпълнителната власт в периода на плана за действие по ПОУ?	✓	

През оценявания период политическото ръководство и екипът, занимаващ се с пряката координация на ангажиментите на България в ПОУ се промениха два пъти. Вицепремиерът Румяна Бъчварова, която отговаряше за коалиционната политика, държавната администрация и бе министър на вътрешните работи, бе натоварена с координацията и участието на България в ПОУ от втората половина на предходния план за действие до януари 2017.¹ Съветник от политическия кабинет на заместник министър-председателя оглавяваше екип от трима души от администрацията на Министерския съвет, който координираше процеса на ПОУ в България. Много от ангажиментите в новия план обаче бяха изготвени от политическия кабинет, без участието на други държавни служители.

През януари 2017 г. правителството подаде оставка, последвано от парламента и служебно правителство встъпи в длъжност. От средата на март до началото на май 2017 г. заместник министър-председателят по европейските фондове пое политическата

отговорност за координацията и участието на България в ПОУ². След предсрочните избори и формирането на нов парламент и правителство в началото на юни 2017 г. Румяна Бъчварова, сега началник на политическия кабинет на министър-председателя, поема политическото ръководство на процеса по ПОУ³. Дирекция „Модернизация на администрацията“ от администрацията на Министерски съвет отдели малък ad hoc екип от трима държавни служители, който сега е водеща административна единица и контактна точка, отговаряща за ангажиментите на България в ПОУ. За тази дейност няма отделен бюджет.

И двата екипа от администрацията на Министерския съвет нямаха правомощия да налагат промени в политиките на другите административни структури (Вж. Таблица 3.1 за ръководството и наличието на правни задължения по ПОУ в България).

Министерският съвет винаги възлага същите отговорности на водещия политически представител, а именно „да отговаря за координацията и участието на Република България в глобалната инициатива Партньорство за открито управление“.

Политическото ръководство и специализираният екип не разполагат с властта да принудят други органи да поемат или да изпълняват ангажименти.

Екипът на заместник министър-председателя даде приоритет на електронното управление. В резултат на това планът за действие е силно ориентиран към проектите за електронно управление, което означава използването на повече технологии. Много от ангажиментите са свързани с прозрачността, а малък брой се отнасят до гражданското участие или отчетността.

Изпълнението на плана за действие е частично и непоследователно в резултат на ограничените задължения за изпълняващите ангажиментите, съчетано с промените в ръководството и координацията по ПОУ. Ако държавни служители, които по принцип запазват постове си при промяна на правителството, бяха участвали пълноценно в разработването на плана за действие или ако правителството беше поддържало подробен архив на дейностите по създаването на плана, щеше да има по-пълни приемственост и проследимост в изпълнението на плана за действие. Друг фактор за загубата на институционална памет е фактът, че представители на различни административни структури, които са предложили отделни ангажименти, често не са служителите, които пряко отговарят за тяхното изпълнение и отчитане. По време на изготвянето на този доклад за няколко ангажмента не е ясно кой държавен служител трябва да отговаря за изпълнението. Поради това, някои ангажменти не биват изпълнявани. Други ангажменти имат неясни целени резултати и следователно неясно изпълнение.

И накрая, важно е да се отбележи, че по Конституция България има силно централизирана изпълнителна власт, която често работи чрез коалиционни правителства. В резултат на това коалиционните партньори често управляват различни части от централната администрация. Освен това общините добавят още един слой независима власт по местните въпроси. Това означава, че центъра на администрацията – администрацията на Министерския съвет – няма достатъчна власт да принуждава министерствата, другите органи и общините да поемат или изпълняват ангажменти. Въпреки това, някои от ангажиментите, изискващи междуинституционално сътрудничество показват, че различните държавни органи могат да си сътрудничат, когато е необходимо. Това обаче не означава, че консултациите (дори в рамките на правителството) се осъществиха и извън столицата (вж. Раздел II „Разработване на план за действие“).

3.2 Участие на правителствени структури

Този подраздел описва кои правителствени институции са участвали или били засегнати на различни етапи в ПОУ. Следващият раздел ще опише кои неправителствени организации са участвали в процеса.

Таблица 3.2 Участие в ПОУ на правителствени институции

Как участваха институциите?	Министерства и агенции	Законодателна власт	Съдебна власт (вкл. квазисъдебни органи)	Други (вкл. независими и органи)	Поднационални правителства
Консултира не: Тези институции наблюдаваха или бяха поканени да наблюдават плана за действие, но не са задължително отговорни за ангажименти от плана за действие.	20 ⁴	0	1 ⁵	1 ⁶	0
Предложен ия: Тези институции предложиха ангажименти за включване в плана за действие.	неясно	неясно	неясно	неясно	неясно
Изпълнение : Тези институции са отговорни за изпълнението на ангажименти в плана за действие, независимо дали са предложили или не тези ангажименти.	20 ⁷	0	1 ⁸	1 ⁹	0

В България възможността за участие в ПОУ бе дадена на много от важните институции. Изследователят на НМО обаче не можа да намери точния списък на институциите, поканени да участват. Заради това, институциите, които са „наблюдавали“ изготвянето на плана, посочени в таблица 3.2, са институциите, изброени в плана за действие. Докладът за самооценка на правителството¹⁰ също не посочва конкретните институции, поканени да участват. Доколкото изследователят на НМО успя да научи, всички органи от централната изпълнителна власт (всички

министерства и държавни агенции, и евентуално изпълнителни агенции) са били поканени да участват чрез писма от Министерския съвет.

Поради прекъсванията в процеса на изпълнение на плана за действие, изследователят на НМО и докладът за самооценка не успяват да възстановят напълно процеса на изготвяне на проекта за плана между държавните органи. В някои случаи (както в ангажиментите 6.1.5 и 6.1.6) отделните институции са предложили ангажиментите. В други (подобно на ангажиментите 6.1.8, 3.1.1 и 3.1.2) инициативата идва от централната администрация. Изследователят на НМО обаче не може да очертае пълна и ясна картина, тъй като не всички ангажименти са проследими. В някои случаи текстовете на предложенията за ангажименти са били променени от членовете на политическия кабинет, които пряко са оформили ангажиментите. В други случаи отделни институции са загубили началната идея на ангажиментите (както в ангажимент 4а.1.4). В края на процеса на изготвяне на доклада една среща събра правителствени експерти от различни органи и заинтересовани страни от гражданското общество. Не бе публикуван протокол от срещата, нито бе предоставен списък с участниците.

По време на изпълнението практиката на правителството не се промени. През юни 2017 г. някои от правителствените експерти, отговарящи за изпълнението и отчитането на ангажименти, присъстваха на събитието за представяне на завършителния доклад на НМО за предходния цикъл, организирано от Министерския съвет. Това беше единственото събитие, събиращо експерти от различни органи през първата година от изпълнението. По време на изготвянето на този доклад (септември 2017 г.) правителството и гражданското общество все още не са създали постоянен механизъм за диалог по изпълнението на плана за действие. Някои от експертите, изпълняващи ангажиментите по плана за действие (вж. например 3.1.2 и 6.1.8), научиха, че техните дейности са включени в процеса на ПОУ, чак когато екипът за ПОУ или изследователят на НМО се свързаха с тях след първата година на изпълнение във връзка с изготвянето на съответните доклади за напредъка.

3.3 Участие на гражданското общество

Страните участващи в ПОУ следват някои изисквания за консултации по време на създаването, изпълнението и прегледа на техния план за действие по ПОУ. Таблица 3.3 обобщава действията на България по време на плана за действие за 2016–2018 г.

Таблица 3.3: Национален процес по ПОУ

Изпълнени Ключови стъпки: 4 от 7						
Преди	1. Оповестени график и процес			2. Предварителна информация		
	Графикът и процесът на изготвянето бяха ли достъпни преди консултациите?	Да	Не	Предварително известяване за консултациите	Не	Да
			✗			✓
	3. Популяризиране			4. По множество канали		
	Правителството популяризира инициативата	Да	Не	4а. Консултации по интернет:	Да	Не
		✓		4б. Обсъждане лице-в-лице:	Да	Не
По време	5. Документи и обратна връзка					
	Беше ли предоставено обобщение на получените коментари?				Да	Не
						✗
По време	6. Редовен форум за обсъждане между заинтересованите страни					
	6а. Съществуваше ли такъв	Да	Не	6б. Събираше ли се	Да	Не

	форум?		✗	редовно?		✗
След	7. Доклад за самооценка на правителството					
	7а. Публикуван ли бе годишния доклад за самооценка?	Да	Не	7б. Достъпен ли бе докладът на английски и на български?	Да	Не
		✓			✓	
	7в. Даден ли бе двуседмичен срок за обсъждане на доклада?	Да	Не	7г. Отговаря ли докладът на ключовите препоръки на НМО?	Да	Не
		✓			✓	

В края на януари 2016 г. правителството публикува обзор на дейностите по процеса на консултиране и изготвяне на плана за действие за периода 2016-2018 г.¹¹ Този обзор обаче показва групи от дейности по месеци, което не е подходящ график, който би могъл да бъде полезен за наблюдателите на процеса. Членовете на екипа за ПОУ положиха някои усилия за популяризиране на инициативата чрез презентации в конференцията, организирана от гражданска организация¹² и чрез публикация¹³ в профила на българското правителство за ПОУ във Фейсбук. Правителството започна процеса на консултации като публикува покана осем дни преди срещата в профила си в социалната мрежа¹⁴, който е следен от малък брой хора (220 през октомври 2017 г.) и чрез изпращане седем дни преди срещата на покана по електронна поща¹⁵ до 32 представителя на гражданското общество, които традиционно участват или са запознати с процеса на ПОУ.

През април 2016 г. в сградата на Министерския съвет се проведе първата среща лице-в-лице. Беше договорено, че комуникацията между екипа за ПОУ и участващите заинтересовани страни ще продължи чрез електронна поща. Предложения по проектите щяха да бъдат пращани по електронна поща и публикувани онлайн по време на официалния период за обществено обсъждане в интернет Портала за обществени консултации, след като проектът на плана за действие бъде готов. След срещата групата на участващите заинтересовани страни получи подробен график със следващите срещи¹⁶. Девет граждански организации участваха в първата среща с екипа за ПОУ по изготвянето на плана за действие¹⁷. Организации, представляващи бизнеса, не участваха, нито пък представители на законодателя или правосъдието. Участващите граждански организации са традиционно активни по различни обществени теми, свързани с подобряването на управлението, анализи на държавните политики, достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения, овластяването на гражданите и гражданските организации, съдебната реформа и насърчаването на електронното управление. Групата обсъди формулировките на някои от предложенията, направени от гражданското общество. В крайна сметка повечето участници представиха различни отделни предложения, които изпратиха по електронната поща.

По-малко от две седмици по-късно, в края на април 2016 г. правителството организира втора среща лице-в-лице¹⁸ с експерти от няколко министерства и агенции, и с участващите от гражданското общество. Всичките девет участващи граждански организации бяха поканени, но по-малък брой са присъствали на тази среща. Изследователят на НМО и изготвилите доклада за самооценка на правителството не успяха да намерят пълния списък на участниците в тази среща. Администрацията на Министерския съвет проведе и трето събитие – конференция за отворени данни.¹⁹ Тя обаче не послужи като форум за обмен на конкретни коментари и предложения за изготвянето на плана за действие. Правителството не организира двете оставши събития, които бяха предвидени в първоначалния му график.

В плана за действие правителството прие някои от предложенията на гражданските организации, преформулира други и отхвърли някои. От 37 окончателно приети ангажименти седем идват от гражданското общество. Текстът на ангажиментите

включва категорията „Други ангажирани заинтересовани страни“, в която конкретно са изброени отделните граждански организации, които са предложили съответния ангажимент, ако има такива. Накратко, имаше известно сътрудничество между правителството и гражданското общество (вж. Таблица 3.4). Преди и след публикуването на плана за действие правителството не публикува резюме на коментарите и предложенията, направени по време на изготвянето на проекта. Заинтересованите страни, участвали в изготвянето, заявиха, че са получили някаква обратна връзка относно някои от предложенията си. Те обаче не смятат, че правителството е предоставило адекватна обратна връзка като цяло.

Таблица 3.4: Степен на влияние на обществеността

НМО адаптира „Спектъра на участие“ на Международната асоциация за обществено участие (IAP2) за ПОУ²⁰. Този спектър показва потенциалното ниво на обществено влияние върху съдържанието на плана за действие. В духа на ПОУ повечето страни трябва да се стремят към „сътрудничество“.

Степен на влияние на обществеността		По време на създаването на плана за действие	По време на изпълнението на плана за действие
Овластяване	Правителството даде правомощия за вземане на решения на членове на обществеността.		
Сътрудничество	Имаше няколко фази на диалог И обществеността помогна за определянето на дневния ред.	✓	
Включване	Правителството обясни как предложенията на обществеността са взети предвид.		
Консултиране	Обществеността можеше да даде предложения.		
Информиране	Правителството предостави на обществеността информация относно плана за действие.		
Без обсъждане	Без обсъждане		✓

3.4 Консултации по време на изпълнението

Държавите, участващи в ПОУ, се ангажират да посочат форум за редовни консултации между всички заинтересовани страни по приложението на ПОУ. Това може да бъде съществуващ форум или нов такъв. Този раздел обобщава информацията по темата.

Правителството не определи форум, който да позволи редовни консултации по изпълнението на плана за действие. По време на първата година практически нямаше консултации по изпълнението. Събитието на 6 юни 2017 г. за заключителния доклад на НМО по предишния план за действие, на което администрацията Министерския съвет бе домакин, събра членове на гражданското общество и правителствени експерти, отговорни за изпълнението и/или докладването на някои от ангажиментите. Изследователят на НМО и държавните служители, които заедно организираха събитието, не съставиха пълен списък на участниците. Това единствено обсъждане позволи известно размяна на мнения относно изпълнението, главно между участниците от гражданското общество и от екипа за ПОУ от администрацията на Министерския съвет.

Основната грижа на гражданското общество е свързана с липсата на информация и процедури, които да гарантират редовни обсъждания и обратна връзка относно изпълнението и дадените коментари. Правителството се ангажира в плана за действие (4а.1.3) да изгради интернет платформа специално за ПОУ, която да служи като главния инструмент за наблюдение на изпълнението и комуникация между правителството и гражданското общество. Този ангажимент все още предстои да бъде изпълнен. Неправителствени организации (НПО) поискаха ясно политическо ръководство от заместник министър-председател или от министъра, който отговаря за административна реформа и електронно правителство. Членовете на гражданското общество поискаха да се установи ясен график за редовни срещи за обсъждане на изпълнението на плана за действие и ясни правила за представяне на предложения и получаване на обратна връзка от правителството извън годишните доклади за самооценка (вж. Приоритети според заинтересованите страни в Глава V на този доклад). Някои представители на НПО²¹ предложиха ролите за координация и организиране на срещи по конкретни теми и дискусии по изпълнението да бъдат децентрализирани, ако екипът за ПОУ в администрацията на Министерския съвет няма капацитет да ги организира редовно. Експерти от други министерства могат да бъдат натоварени с организирането на дискусии по конкретни теми, където следва да участват и съответните експерти, отговорни за изпълнението. Друга възможност е всяко отделно министерство и държавна или изпълнителна агенция да определи експерт, отговарящ за организирането на обществени консултации, който да участва и в мониторинга на изпълнението на плана за действие.²²

3.5 Самооценка

Правилата на ПОУ изискват участващите страни да публикуват доклад за самооценка три месеца след края на първата година на изпълнение на плана за действие. Докладът за самооценка трябва да бъде подложен на двуседмичен период за обществено обсъждане. Този раздел оценява изпълнението на тези изисквания и качеството на доклада.

Правителството публикува проект на своята самооценка на Портала за обществени консултации²³ на 14 септември 2017 г. и предостави 14-дневен срок за коментари по него. В същия ден екипът за ПОУ изпрати по електронна поща и писмо с проекта на доклада на 44 представители на гражданското общество, включвайки активисти и организации извън обичайните участници в ПОУ²⁴. Две граждански организации изпратиха коментари по самооценката и техните становища бяха публикувани на същата страница в Портала за обществени консултации²⁵. И двете позиции критикуват процеса на изготвяне и изпълнение на плана за действие, но не самата самооценка, с изключение на факта, че е публикувана два месеца и половина след края на плана за действие. Правителството включи тези коментари и критики към индивидуалните ангажименти като бележки под линия в окончателната версия на самооценката, публикувана на 5 октомври 2017 г.²⁶ Правителството предостави и информация за коментарите и критиките в обобщен документ.²⁷ Изследователя на НМО смята, че самооценката представя общо взето точна информация за изпълнението на плана за действие. Понякога тя се различава от оценката в този доклад спрямо относимостта на ангажиментите към ценностите на ПОУ – прозрачност, отчетност и гражданско участие. Самооценката обаче е точен източник за подробностите относно изпълнението и степените на завършеност на повечето ангажименти.

3.6 Отговор на предходните Ключови препоръки на НМО

Таблица 3.5: Ключовите препоръки на НМО от предходния доклад

Препоръка	Разгледана?	Включена в следващия план за
-----------	-------------	------------------------------

			действие?
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.	✓	✓

Правителството взе под внимание всичките Пет ключови препоръки в своята самооценка и донякъде включи четири препоръки в плана за действие за 2016-2018 г.

Третата ключова препоръка (от таблица 3.5) бе изпълнена по отношение на изпълнителната власт, но не спрямо и законодателната, по време на предишния план за действие²⁸. Частта от нея относно публикуването на информация на Портала за обществени консултации бе включена в ангажимент 4а.1.1 от настоящия план за действие. Нито един от четирите нови ангажименти, прилагащи ключовите препоръки (3.1.2, 4а.1.1, 4а.1.2 и 4а.1.3), не е изпълнен съществено или изцяло в оценявания период. По време на срещата на заинтересованите страни, организирана от изследователя на НМО, участниците наблегнаха върху необходимостта от създаване на постоянен механизъм за диалог по ПОУ и върху ключовата препоръка, която не бе включена в плана за действие – необходимостта да бъдат публикувани безплатно пълните текстове (консолидираните версии) на действащото законодателство онлайн, имащи същата правна сила като печатаната версия на Държавния вестник.

¹ Решение № 8 от Протокол № 48 от заседанието на Министерския съвет на 19 ноември 2014 г.,

<http://bit.ly/2vM3JKq>

² Решение № 2 от Протокол № 12 от заседанието на Министерския съвет на 15 март 2017 г.,

<http://bit.ly/2wGSlad>

³ Решение № 12 от Протокол № 23 от заседанието на Министерския съвет на 25 май 2017 г.,

<http://bit.ly/2j3KJRt>

⁴ 1. Администрация на Министерския съвет; 2. Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност; 3. Агенция "Митници"; 4. Изпълнителна агенция по околна среда; 5. Институт по публична администрация; 6. Министерство на културата; 7. Министерство на околната среда и водите; 8. Министерство на финансите; 9. Министерство на здравеопазването; 10. Министерство на вътрешните работи; 11. Министерство на правосъдието; 12. Министерство на труда и социалната политика; 13. Национална здравноосигурителна каса; 14. Национален институт за недвижимо културно наследство; 15. Национална агенция за приходите; 16. Национален статистически институт; 17. Агенция по обществени поръчки; 18. Агенция по вписванията; 19. Държавна комисия по хазарта; 20. Държавна агенция за електронно правителство.

⁵ Висш съдебен съвет.

⁶ Столична община.

⁷ Вж. Бележка 4, пак там.

⁸ Прокуратура на Република България.

⁹ Столична община, Пак там.

¹⁰ Междинен доклад за самооценка в България 2016-2018, Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Bulgaria14-15_IRM_Final_0.pdf,

Вижте също и българския портал за обществени консултации за коментари и обратна връзка относно самооценката, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2zjNgNT>.

¹¹ "График за изготвяне на Трети план за действие на България по инициативата "Партньорство за открито управление" 2016 – 2018 г., Портал за обществени консултации, 27 януари 2016, <http://bit.ly/2edvP3H>

¹² Представяне на процеса на развитие на плана за действие на ПОУ от Милена Недева, тогава съветник в политическия кабинет на вицепремиера за коалиционна политика и публична администрация и министър на вътрешните работи Румяна Бъчварова (ноември 2014 - януари 2017 г.), конференция "Достъп до информация - инструмент за постигане на нашите цели", организиран от Програма "Достъп до информация", 29 януари 2016 г., <http://bit.ly/2ixnXOy>.

¹³ Профил във Фейсбук за ПОУ на българското правителство (Партньорство за открито управление), първа публикация за изготвянето на плана за действие - 6 април 2016 г., <http://bit.ly/2zAzuHC>.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Групова покана по електронна поща, изпратена от Милена Недева, по това време съветник в политическия кабинет на вицепремиера за коалиционна политика и публична администрация и министър на вътрешните работи Румяна Бъчварова (ноември 2014 г. - януари 2017 г.), 7 октомври 2016 г.

¹⁶ Групова електронна поща, изпратена от Милена Недева, съветник в политическия кабинет на вицепремиера за коалиционна политика и публична администрация и министър на вътрешните работи Румяна Бъчварова (ноември 2014 г. - януари 2017 г.), 18 октомври 2016 г.

¹⁷ Програма Достъп до информация, Българският център за нестопанско право, Българският институт за правни инициативи, Центърът за изследване на демокрацията, Центърът за либерални стратегии, Гражданите, Моята еОбщина, НПО Линкс, Института за развитие на публичната среда, среща в сградата на Министерския съвет, 14 април 2016 г.

¹⁸ Среща на 26 април 2016 г., организирана от правителството в сградата на Министерския съвет.

¹⁹ Конференция „Данни канят – една година по-късно“, Министерски съвет, 10 май 2016 г..

²⁰ „Спектъра на участие“, Международна асоциация за обществено участие (IAP2's Public Participation Spectrum),

http://cymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

²¹ Гергана Жулева, изпълнителен директор на Програма Достъп до информация, интервюирана от изследователя на НМО, 13 септември 2017 г. ; и Надя Шабани, директор на Българския център за нестопанско право (БЦНП), среща на заинтересованите страни, организирана от изследователя на НМО, 10 октомври 2017 г.

²² Надя Шабани, директор на БЦНП, по-горе.

²³ Проект на доклад за междинна самооценка от администрацията за изпълнението на мерките от третия национален план за действие на Република България в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 14 септември 2017 г., <http://bit.ly/2goJ8oP>.

²⁴ Групова електронна кореспонденция на Ралица Величкова, старши асистент по управление на европейските проекти и програми в дирекция "Модернизация на администрацията" от администрацията на Министерски съвет, получена от изследователя на НМО, 14 септември 2017.

²⁵ Становище на Българския център за нестопанско право и на Форум „Гражданско участие“, 25 септември 2017 г., публикувано на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/2goJ8oP> и становище на Българския институт за правни инициативи относно проекта за самооценка на правителството, 28 септември 2017 г., на български език, <http://bit.ly/2goJ8oP>.

²⁶ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>.

²⁷ Отговори на коментари и становища, публикувани на същата страница като самооценката "Портал за обществени консултации", 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>.

²⁸ Вж. Ангажимент I в България: заключителен доклад за 2014-2016 г., Независим механизъм за оценка, Партньорство за открито управление, <https://bit.ly/2gMw9g3>.

IV. Ангажименти

Всички участващи в ПОУ правителства развиват национални планове за действие по ПОУ, описващи конкретните ангажименти през двугодишния период на изпълнение. Правителствата започват планове си за действие по ПОУ с изложение на съществуващите усилия, свързани с отвореното управление включително специалните стратегии и текущите програми.

Ангажиментите трябва да бъдат подходящи и да отразяват уникалните обстоятелства и предизвикателства 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 ПОУ¹.

Какво прави един ангажимент добър?

Имайки предвид, че изпълнението на ангажименти за отворено управление често е многогодишен процес, правителствата трябва да прикрепят към своите ангажименти графици и отделни стъпки, показващи какво трябва да бъде постигнато за всяка година, когато е възможно. Този доклад разглежда в подробности всеки ангажимент, който страната е включила в плана си за действие и анализира първата година от изпълнението му.

Индикаторите, използвани от НМО за оценка на ангажиментите са, както следва:

- **Яснота и точност:** Тази променлива оценява степента на яснота и измеримост на всеки ангажимент. Възможните оценки са:
 - Високи: Текстът на ангажимента представя ясни, проверими дейности и измерими очаквани резултати от постигането на целта на ангажимента.
 - Средни: Текстът на ангажимента описва обективно проверима дейност и включва очаквани резултати, но те не са ясно измерими или относими към целта на ангажимента.
 - Ниски: Текстът на ангажимента описва дейност, която може да бъде приета като проверима, но изисква известно тълкуване от страна на читателя, за да идентифицира какво дейността цели да постигне и да определи какви биха били очакваните резултати.
 - Никакви: Текстът на ангажимента не съдържа измерима дейност, очаквани резултати или стъпки (мерки) на изпълнение.
- **Относимост към ценностите на ПОУ:** Тази променлива оценява на кои ценности на ПОУ отговаря ангажимента. Основавайки се единствено на текста на ангажимента, какъвто е в плана за действие, водещите въпроси за определяне на относимостта са:
 - Достъп до информация: Ще разкрие ли правителството повече информация или ще подобри ли качеството на информацията, предоставяна на обществеността?
 - Гражданско участие: Ще създаде ли или подобри правителството възможностите и способностите на обществеността да изразява мнението си или да влияе на решенията?
 - Отчетност на публичните органи: Ще създаде ли или подобри правителството възможностите служители и представители на държавните органи да отговарят за действията си?
 - Технологии и иновации за прозрачност и отчетност: Ще бъдат ли използвани технологии и иновации заедно с една от другите три ценности на ПОУ за подобряването на прозрачността или отчетността?²

- **Потенциално въздействие:** Тази променлива оценява *потенциалното въздействие* от ангажимента, ако бъде изпълнен, както е написан. Изследователят на НМО използва текста от плана за действие, за да:
 - Определи социалния, политическия или екологичния проблем;
 - Установи какво е статуквото преди плана за действие; и
 - Оцени степента, до която ангажиментът, ако е изпълнен, би въздействал и решил проблема.

Звездните ангажименти са смятани за образцови ангажименти по ПОУ. За да получи звезда, един ангажимент трябва да отговаря на няколко критерия:

- Звездните ангажименти трябва да имат „средно“ или „високо“ ниво на яснота и точност. Звездният ангажимент трябва да описва ясно определени дейности и стъпки, позволяващи да бъде оценено потенциалното му въздействие.
- Текстът на ангажимента трябва ясно да описва връзката си с (политиките по) отварянето на управлението. По-конкретно, той трябва да отговаря на поне една от ценностите на ПОУ: достъп до информация, гражданско участие, или отчетност.
- Ангажиментът трябва да има „преобразяващо“ потенциално въздействие при пълното му изпълнение³.
- Правителството трябва да осъществи значителен напредък по ангажимента в периода на изпълнението на плана за действие, получавайки оценка „съществено“ или „завършено“ изпълнение.

Спрямо тези критерии българският план за действие не съдържа звездни ангажименти.

Най-накрая таблиците в този раздел представляват извадка от богатството от данни, които НМО събира по време на докладването на напредъка. За пълния набор от данни за България и всички страни, участващи в ПОУ, вижте OGP Explorer.⁴

Общ преглед на ангажиментите

Планът за действие съдържа ангажименти, предложени от правителството и гражданското общество. Той е силно ориентиран към ангажименти за електронно управление (е-управление), повечето от които са включени по инициатива на правителството. Планът за действие често пресъздава тези ангажименти от общите и секторни стратегии за електронно правителство⁵. Това означава, че решенията за поемането на тези ангажименти са взети другаде, а не в процеса на ПОУ. Вместо форум за генериране на ангажименти, насочени към отворено управление, процесът на ПОУ в България произвежда план за действие, който отразява, но рядко създава, проекти за отваряне на управлението. Освен това повечето от ангажиментите, предложени от гражданското общество, не са изпълнени или са ограничено изпълнение. Промените в правителството и екипите за ПОУ причиниха загуба на институционална памет по няколко ангажимента. Въпреки това, по мнението на изследователя на НМО в няколко случая, тези фактори също се използват от правителствени експерти като извинение да не се изпълняват определени ангажименти. И накрая, правителствените експерти, отговарящи за изпълнението и/или докладването на ангажиментите, не показват достатъчно разбиране и ангажиране с плана за действие. Някои разглеждат ПОУ като "бутикова" инициатива, която не е част от основната стратегическа рамка на държавата. Други правителствени експерти разглеждат работата си по ПОУ единствено като докладване. Дейностите, по които те докладват, са част от проекти, финансирани и приложени от други стратегически документи. По този начин възгледите на правителството и неговата администрация не са ориентирани спрямо стойностите на ПОУ. Това, от своя страна, отблъсква неправителствените активисти, които не виждат инициативата като надежден канал за обсъждане с правителството и администрациите.

Друг проблем на плана за действие и някои конкретни ангажменти, които засягат разбирането на небългарските читатели, са лошият превод на английската версия на текста. Много термини не са преведени правилно. Например категорията от текста на ангажиментите „Очаквано въздействие“ е преведена като “Deliverables and impact”, което подвежда читателя на английския текст да мисли, че там се намират конкретните очаквани резултати, а не по-общите цели. В този раздел всъщност се посочват планираните цели на ангажмента, а не конкретните му продукти (или постижими резултати). Освен това, ангажимент 4a.1.5 съществува само в българската версия и не е достигнал до английската. Този ангажимент бе преведен за целите на този доклад от изследователя на НМО.

Теми

Първоначално планът за действие съдържа 37 ангажмента, разделени на шест тематични области – „Електронно управление“, „Достъп до информация“, „Отворени градове“, „Гражданско участие“, „Почтено управление (интегритет)“ и „Отворени данни“. Изследователят на НМО запази това разделение за яснота и прегрупира само три ангажмента (6.1.1, 6.1.3 и 6.1.4) в единствен ангажимент, тъй като те ще се изпълняват от правителството заедно в рамките на същия проект, финансиран от ЕС. Така в настоящия доклад се оценяват общо 35 ангажменти.

¹ Open Government Partnership: Articles of Governance, June 2012 (Updated March 2014 and April 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² IRM Procedures Manual. Available at: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx

³ The International Experts Panel changed this criterion in 2015. For more information visit: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

⁴ OGP Explorer: bit.ly/1KE2Wil.

⁵ Strategy for development of the electronic governance in Bulgaria 2014 – 2020 (Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г.) and related documents, Public Consultations Portal, in Bulgarian, <http://bit.ly/2iyFiGK>

Тематична област I: Електронно управление

I.I.I. Нови е-услуги на Националната агенция по приходите

Текст на ангажимента:

Заглавие: I. I. Българското правителство ще подобри достъпа и качеството на публичните услуги чрез внедряване на инструментите на електронно управление

I.I.I. Усъвършенстване на съществуващите и въвеждане на нови електронни услуги от НАП

Контекст: В момента Националната агенция за приходите предлага най-много услуги в електронен вид в публичната администрация, но за някои услуги все още е необходимо посещение на място, което изисква ресурс от време и представлява административна тежест за данъкоплатците.

Основна цел: Разширяване на обхвата и качеството на предлаганите от НАП електронни услуги с оглед допълнително намаляване на бюрократичните пречки чрез ориентирани към клиента услуги и подобряване вътрешните бизнес процеси и процедури.

Амбиция: Опростяване на процедурите и подобряване на подходите, ориентирани към нуждите на данъкоплатците.

Очаквано въздействие: Улеснен и удобен достъп до услуги, предлагани от НАП; намалена административна тежест за гражданите и бизнеса; икономически ползи от спестено време и човешки ресурс за бизнеса и гражданите; подобро управление на процесите в НАП и по-висока ефективност на приходната администрация.

Отговорна институция: Национална агенция по приходите

Други ангажирани публични институции: Министерство на финансите

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
I.I.I Нови е-услуги на НАП		✓			Неясно					✓			Да			✓	

Контекст и цели

Националната агенция за приходите (НАП), органът за събиране на данъци в България, предоставя най-голям брой електронни услуги (е-услуги) сред публичните органи. През 2016 г. повече от половината от услугите на агенцията са онлайн и над 90% от всички декларации (данъчни, за социално осигуряване и уведомления по Кодекса на труда) за 2016 г. се подават в агенцията по интернет.¹ За някои услуги обаче данъкоплатците все още трябва да посещават съответните данъчни служби на място, което отнема време, води до загуба на ресурси и представлява административна тежест за гражданите и бизнеса.² За да се намали бюрокрацията и да се приложи ориентиран към клиентите подход, този ангажимент има за цел да разшири обхвата и да подобри качеството на

електронните услуги, предоставяни от НАП.³ Яснотата и точността на езика на ангажимента са ниски, тъй като той не съдържа ясно описание на електронните услуги, които ще бъдат създадени или актуализирани.

Потенциалното въздействие е незначително, поради неяснотата на текста и поради това, че НАП вече предоставя онлайн услуги, като в голямата си част често ползваните услуги са вече цифровизирани според неправителствен експерт⁴ с опит в работата и анализа на дейността на НАП. Последващата цифровизация на всички услуги няма да бъде преобразяващ ход, а положително продължение на преминаването на всички услуги на НАП към е-услуги. Интервюираните експерти обясниха, че всяка година по време на бюджетната процедура агенцията избира най-малко три услуги за цифровизация. Агенцията дава предимство на най-често използваните услуги и / или търсените от потребителите според собствените проучвания на НАП и според бюджетните ограничения.⁵ Понастоящем агенцията работи върху нови електронни услуги, които биха могли да предотвратят различни рискове от нарушаване на данъчните или социално осигурителните правилата. Тези рискове се идентифицират чрез активната работа на агенцията по анализите на риска. Неправителственият експерт също така подчерта усилията на НАП при отварянето на повече електронни услуги за идентифициране с предоставения свободно персонален идентификационен код, като алтернатива на платения и рядко използван квалифициран електронен подпис.

Ангажиментът има за цел да подобри предоставянето на услуги на гражданите, като се ангажира с потребителите да определят най-използваните и търсените услуги. Правителството обаче инициира и изпълни ангажимента, без да се консултира със заинтересовани страни. Освен това изследователят на НМО намира за трудно да определи как точно ангажиментът би подобрил прозрачността, отчетността или гражданското участие. Ето защо ангажиментът е определен като неясен по отношение на ценностите на Партньорство открито управление.

Изпълнение

Ангажиментът е съществени изпълнен. Не е ясно в какъв момент ангажиментът ще бъде напълно завършен, тъй като резултатите не са ясно определени. Интервюираните експерти от НАП⁶ и правителственият доклад за самооценка изброяват 13 нови електронни услуги, въведени в периода от юли 2016 до юни 2017 г.⁷ Според НАП от 13-те електронни услуги най-често използваните включват искане и предоставяне на информация за данъчните задължения на юридически или физически лица към възложители обществени поръчки и към административни органи. Другите нови електронни услуги предоставят информация за доходите, изплащани на физически лица, и информация за декларираните продажби от лицата, регистрирани по ДДС.

Правителствените източници също така заявиха, че НАП е актуализирала в началото на 2017 г. редица от неуточнени електронни услуги в съответствие с измененията в данъчните, социално осигурителните, пенсионните и трудовите правила. Изследователят на НМО не може да определи дали новите и актуализирани електронни услуги следват вътрешния график на НАП. Крайната дата на ангажимента обаче съвпада с края на периода на плана за действие, така че ангажиментът е определен като следващ графика на приложение.

Ранни резултати

Според един неправителствен експерт⁸ с опит в работата и анализа на дейността на НАП, бизнеса и организациите са най-честите потребители на електронните услуги на НАП. Предизвикателството е да се ангажира по-голяма част от обикновените граждани (физически лица). НАП предприема действия в тази област чрез оптимизиране и дигитализиране на своите услуги на място в данъчните служби. Агенцията обаче се нуждае от по-задълбочено проучване на общественото мнение сред потребителите, за

да определи с точност нуждите и поведението на потребителите спрямо електронните услуги.⁹

Следващи стъпки

Изследователят на НМО препоръчва този ангажимент да бъде продължен в следващия план за действие, при условие че правителството подобри процеса на изпълнение на ангажимента. Например, НАП би могла да подобри своите практики, като идентифицира съответните заинтересовани страни, към които са насочени електронните □ услуги и се консултира с тях относно подобряването на услугите. Като част от тези консултации НАП може да организира и по-подробно проучване на потребителите, насочено към групите потребители и техните нужди.

¹ Годишен доклад на НАП 2016, НАП, стр. 20, на български език, <http://bit.ly/2h0KL98>

² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf.

³ Пак там.

⁴ Тодор Галев (старши анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията - независим интердисциплинарен институт за обществена политика и най-голямата неправителствена организация в България), интервюиран от изследовател на НМО, 21 септември 2017 г.

⁵ Кирил Хрисимов, Игнат Гавраилов, експерти в Стратегическата дирекция на НАП, интервюирани от изследователя на НМО, 2 август 2017 г., НАП.

⁶ Кирил Хрисимов, Игнат Гавраилов, по-горе.

⁷ Списъци на електронни услуги, Портал за електронни услуги, НАП, на български език, за гражданите - <http://www.nap.bg/page?id=312>, за юридически лица - <http://www.nap.bg/page?id=319>.

⁸ Тодор Галев, по-горе.

⁹ Пак там.

1.1.2. Стратегия и пътна карта за е-управление на Министерството на околната среда и водите

Текст на ангажимента:

Заглавие: 1.1.2. Разработване на секторна Стратегия за е-управление в МОСВ и Пътна карта към нея за периода 2016-2020 в съответствие със Стратегията за развитие на електронно управление в Република България 2014 – 2020 г.

Контекст: Днес управлението на околната среда в контекста на устойчивото развитие е изправено пред редица предизвикателства: борба с изменението на климата и адаптация към тези промени, необходимостта от по-ефективно използване на ресурсите, спиране на загубите на биологично разнообразие, формиране на модели на поведение на обществото, щадящи околната среда и др. Електронното управление на околната среда има съществена роля за по-доброто управление на тези процеси, за предоставянето на навременна и точна информация на обществото и неговото активно участие в решаването на предизвикателствата.

Основна цел: Стратегията за е-околна среда и пътната карта към нея са насочени към развитие на целенасочено, достъпно, предвидимо, ефективно и ефикасно електронно управление в полза на обществото и околната среда.

Амбиция: Постигане на гъвкавост и ефективност на мерките за опазване на околната среда, съкращаване на сроковете за обработка на документи, удобен достъп и публичност на процедурите.

Очаквано въздействие: Кохерентност и последователност на усилията за въвеждане на електронно управление в областта на опазване на околната среда; предвидимост, проследимост и публичност на процеса и ясно разпределение на отговорности и срокове; усъвършенстване на вътрешните процедури и консолидация на разнородни източници на информация.

Отговорна институция: Министерство на околната среда и водите

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 октомври 2016

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1.2. Нови Стратегия и пътна карта за е-управление на МОСВ				✓	✓					✓			Не		✓		

Контекст и цели

Според Министерството на околната среда и водите (МОСВ) управлението на екологичните ресурси изисква по-ефективно използване на ресурсите, спиране на

загубите на биоразнообразие и създаване на нови екологични модели на поведение.¹ Развитието на електронното управление (е-управление) в управлението на околната среда би подобрило значително процесите на управление и би допринесло за предоставянето на навременна и точна информация на обществото и за неговото активно участие в решаването на изброените предизвикателства.² С приемането на общата стратегия за електронно управление през 2014 г. (не обвързващ правно политически документ), правителството планира отделянето на специално внимание върху околната среда чрез приемането на бъдеща секторна стратегия за електронно управление в сферата на опазването на околната среда.³ Ангажиментът ясно посочва своите очаквани резултати - стратегия и пътна карта - и определя график за тяхното приемане. Неправителствен експерт⁴ смята, че създаването на такива стратегически документи е положително развитие по отношение на достъпа до информация, тъй като те очертават политическата воля на правителството и на министерството и общата посока за бъдещи действия.

Потенциалното въздействие на ангажимента обаче е незначително. Ако правителството приеме и публикува секторна стратегия за електронно правителство и пътна карта, те ще предложат предвидимост, проследяемост и публичност на процесите за въвеждане на електронно правителство в областта на опазването на околната среда. Стратегията и пътната карта също така очертават ясно разделение на отговорностите и сроковете, подобряват вътрешните процедури и консолидират данните от различни източници.⁵ Докато предвижданият резултат изглежда положителен и въздействащ, стратегиите традиционно не се спазват в България.⁶ Това означава, че правителството, министерството и неговите агенции ще продължат да осъществяват своите проекти за електронно управление, независимо от наличието или не на официален секторен стратегически документ. Приемането на една стратегия би било положително за прозрачността, но едва ли би променило статуквото, особено след като никой не наблюдава систематично тези стратегии и минали оценки като цяло не са имали голям практически ефект.⁷

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента е ограничено. Интервюираният правителствен експерт⁸ обясни, че окончателният проект на стратегията бил е готов през юли 2016 г. и проектът на пътната карта е бил завършен през септември 2016 г. По същия начин докладът за самооценката на правителството смята ангажимента за изпълнен. Въпреки това министърът на околната среда и водите (МОСВ) не е внесъл тези документи в Министерския съвет и те не са били официално приети, нито са били публикувани. Тъй като те все още не са публикувани при изготвянето на този доклад през септември 2017 г., а крайната дата за този ангажимент е 31 октомври 2016 г., изпълнението изостава от графика и е ограничено.

Следващи стъпки

Звеното на МОСВ, отговарящо за изготвянето и придвижването на стратегията и пътната карта за е-управление, е звеното за информационни услуги, което не е традиционният стратегически или планиращ екип.

Изследователят на НМО препоръчва този ангажимент да бъде продължен в следващия план за действие, при условие че обхватът на ангажимента се разшири, за да включи смислен диалог и съвместно създаване с гражданското общество на мерките в стратегията. По-конкретно следва да се обмислят следните стъпки:

- Отговорността за приемането на стратегията трябва да бъде споделена между звеното за стратегическо планиране на МОСВ и звеното за информационни услуги;

- Министерството трябва да проведе пълна и проактивна обществена консултация и да включи гражданското общество в процеса на изготвяне на стратегията;
- Министърът трябва открито да подкрепи процеса и стратегията.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Пак там.

³ Решение № 163 / 21.03.2014 г. на Министерския съвет за приемане на Стратегията за развитие на електронното правителство в Република България (2014 - 2020 г.), Министерски съвет, Системи за правна информация, http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=3s43770Ev9rXTts8GZ2tNA

⁴ Ивайло Хлебаров, съветник по въпросите на въздуха и отпадъците в "За Земята" (НПО за опазване на околната среда), интервюиран от изследователя на НМО, 19 септември 2017 г.

⁵ Национален план за действие, по-горе.

⁶ Ивайло Хлебаров, по-горе.

⁷ Пак там.

⁸ Десислава Лозанова, системен администратор в дирекция "Човешки ресурси, информационни услуги, връзки с обществеността и протокол" към Министерство на околната среда и водите, интервюиран от изследователя на НМО, 4 септември 2017 г.

1.1.3. Публичен е-регистър на инсталациите, източници на ЛОС и предоставяне на две свързани е-услуги

Текст на ангажимента:

Заглавие: 1.1.3. Внедряване на публичен електронен регистър на инсталациите, източници на летливи органични съединения с две електронни услуги – заявление за регистрация на инсталация и заявление за вписване на промяна на обстоятелствата на регистрирана инсталация

Контекст: Задължението за поддържане на публичен електронен регистър на инсталациите, източници на летливи органични съединения е наградено с възможността необходимите документи за регистрация и/или за промяна в обстоятелствата на регистрирана инсталация да бъдат предоставяни по електронен път.

Основна цел: Да се постигне качествено по-високо ниво на обслужване на бизнеса, да се подобри информираността на гражданите и да се повиши прозрачността по отношение на опазване на качеството на атмосферния въздух.

Амбиция: Постигане на модерно обслужване и осигуряване на прозрачност на процеса по осъществяване на контрол и спазване на регулациите, свързани с опазване чистотата на атмосферния въздух.

Очаквано въздействие: Съкращаване на сроковете за обработка на документи; повишена гъвкавост и ефективност на вътрешните процедури; разширен достъп; открито, бързо и прозрачно взаимодействие със заинтересованите страни; услуги с фокус върху нуждите на потребителите, възможност за генериране на информация и данни и бързата им обработка.

Отговорна институция: Изпълнителна агенция по околна среда, Регионалните инспекции по околна среда и води

Други ангажирани публични институции: Министерство на околната среда и водите

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 31 юли 2016

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1.3. Публичен е-регистър на инсталациите, източници на ЛОС и предоставяне на две свързани е-услуги				✓	✓			✓	✓				Да				✓

Контекст и цели

Замърсяването на въздуха се дължи отчасти на промишлените емисии на летливи органични съединения (ЛОС), дължащи се на използването на органични разтворители.¹ Интервюираните правителствени експерти² обясниха, че ЛОС са прекурсори на тропосферен или наземен озон, който е замърсител на въздуха.³ Регионалните инспекторати по околната среда и водите под наблюдение на министерството следят нивата на озон и емисиите на ЛОС и събират данните в националната система за мониторинг.⁴ За тази цел регионалните инспекторати също контролират регистрацията на инсталациите, излъчващи ЛОС. Законодателствата на Европейския съюз⁵ и България⁶ изискват регистрацията на инсталациите, излъчващи ЛОС, да бъде публична.

С този ангажимент правителството възнамерява да създаде нов публичен електронен регистър на инсталациите, излъчващи ЛОС, и да го разшири, като включи електронните услуги за електронно подаване на заявки за регистрация и заявки за промени в регистрацията. Целта е да се заменят административните услуги на хартиен носител с електронните услуги и по този начин, както се посочва в плана за действие, да се осигури висококачествено обслужване на предприятията, да се подобри предоставяната на гражданите информация и да се повиши прозрачността за опазване на качеството на атмосферния въздух.⁷ Езикът на текста е много конкретен при очертаването на двете нови електронни услуги, които Изпълнителната агенция по околната среда трябва да въведе, както и специфичния електронен регистър, който ще включва тези електронни услуги.

Потенциално въздействие на ангажимента обаче няма, тъй като то беше завършено преди приемането на плана за действие. Функционирането на новия електронен регистър и електронните услуги ще намали времето за обработка на документите, ще увеличи гъвкавостта и ефективността на вътрешните процедури, ще подобри достъпа до услуги, ще осигури по-голяма точност на информацията чрез електронно обработване. Неправителствен експерт⁸ с опит в мониторинга на качеството на въздуха, обясни, че това няма да бъде голяма стъпка за подобряване на прозрачността на емисиите на ЛОС. Електронният регистър, който вече напълно функционира при приемането на плана за действие, не дава информация за конкретни замърсители от конкретни замърсяващи инсталации, не изброява предприетите превантивни мерки и не позволява обединяването на информацията в открити или машинно четими формати за по-лесно използване.

Изпълнение

Ангажиментът беше напълно завършен преди приемането на плана за действие. Електронният регистър на инсталациите, излъчващи ЛОС⁹ беше напълно функциониращ през април 2016 г., а Министерството на околната среда и водите заедно с Изпълнителната агенция по околна среда я откриха пред обществеността през юни 2016 г.¹⁰, т.е. преди окончателното приемане на плана за действие. Само гражданите, които имат платена интернет идентификация чрез електронен подпис, т.е. основно предприятия, могат да използват двете електронни услуги на регистъра за регистрация на инсталации, излъчващи ЛОС, и за промени в регистрацията.

През май 2018 г. ИАОС предостави следната допълнителна информация¹¹. Те заявиха, че регистърът съхранява и предоставя данни за инсталации, излъчващи ЛОС и за инсталациите, които извършват дейности, изискващи регистрация. Освен това информацията в регистъра се актуализира в реално време. ИАОС също така добави, че е публикувала подробни ръководства, работни инструкции и препратки към нормативната рамка. Изследователят на НМО обаче не е в състояние да потвърди тези твърдения, тъй като регистърът не публикува времеви марки на актуализираната информация, а правителствените експерти не са предоставили връзки към гореспоменатите ръководства, инструкции и препоръки.

Ранни резултати

От самото стартиране на електронните услуги потребителите показали повишен интерес и умножили обажданията до министерството, като искали насоки как да използват услугите, според един правителствен експерт.¹² Интервюираният неправителствен експерт¹³ ангажиран в опазването на околната среда, посочиха, че в регистъра липсват обяснения относно конкретната информация, която тя публикува. Сайтът не обяснява каква информация може да бъде полезна и за какви други цели освен за бизнеса, който трябва да се регистрира. Сайтът не дава възможност на заинтересованите страни да разберат дали информацията е актуална и пълна, добави той.

Следващи стъпки

Занапред правителството трябва да продължи усилията си за отваряне на управлението в областта на околната среда и особено в качеството на атмосферния въздух като се насочи към главния замърсител - фините прахови частици.¹⁴

Изследователят на НМО препоръчва на правителството да обмисли поемането на ангажимент за разширяване на публично достъпната информация за замърсяването на въздуха, включително и фини прахови частици, в реално време. България има най-високи нива и най-голямо увеличение през последните 15 години на излагане на фини прахови частици (ФПЧ 10 и ДПЧ 2.5) сред 28-те държави-членки на ЕС.¹⁵ Процентът на преждевременните смъртни случаи, причинени от излагането на фини прахови частици (ФПЧ 2.5) в България, е най-висок в целия Европейски съюз.¹⁶ Броят на преждевременните смъртни случаи (13 700), които се дължат на фини прахови частици (ФПЧ 2.5), е повече от 41 пъти по-висок от тези (330), дължащи се на експозицията на озон за 2013 г.¹⁷ Съдът на Европейския съюз вече установи, че България нарушава правилата на ЕС като превишава системно и непрекъснато от 2007 г. до 2014 г. дневните и годишните пределни стойности за концентрациите на ФПЧ10.¹⁸

Организациите за защита на околната среда силно критикуват държавата и искат повече информация и точни данни за замърсяването на въздуха.¹⁹ Граждани от столицата София и околностите създадоха частна мрежа за наблюдение в реално време за нивата на фини прахови частици (ФПЧ 10 и ФПЧ 2.5).²⁰ Мрежата се разширява и в други градове.

¹ Промислени емисии, Директивата за емисиите на летливи органични разтворители, Европейската комисия, <http://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/solvents/index.htm>

² Пак там.

³ "Замърсяване на въздуха, причинено от озона: въздействията върху здравето и последиците от изменението на климата", Европейска агенция за околната среда, <http://bit.ly/2kraecT>

⁴ Национална система за мониторинг на околната среда, Изпълнителна агенция по околна среда, <http://eea.government.bg/bg/cds/exea/air-01.html>

⁵ Чл. 65, ал. 1 от Директива 2010/75 / ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно промишлените емисии (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) Текст от значение за ЕИП, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1507032146459&uri=CELEX:32010L0075>

⁶ Член 30л от Закон за чистотата на атмосферния въздух, Изпълнителна агенция по околна среда, <http://eea.government.bg/bg/legislation/air/zakonair.pdf>

⁷ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁸ Ивайло Хлебаров, съветник по въпросите на въздуха и отпадъците в "За Земята" (НПО за опазване на околната среда), интервюиран от изследователя на НМО, 19 септември 2017 г.

⁹ "Електронен регистър на инсталациите, съгласно чл.30л от ЗЧАВ", Изпълнителна агенция по околна среда, <http://eea.government.bg/regiaoslospub/a1eea/eeascr103LosRegister.jsf?jftfdi=&jffi=eeascr103LosRegister>

¹⁰ Росалина Инджиив, директор и Валя Желязкова, началник отдел в Дирекция „Информационно обслужване и технологии, международно сътрудничество и връзки с обществеността“ на Изпълнителната агенция по околна среда, лично интервю, 7 юли 2017 г.; Елена Якимова, държавен експерт в дирекция "Управление на качеството на въздуха" на Министерството на околната среда и водите, лично интервю, 4 септември 2017 г.

¹¹ ИАОС, информация пратено по електронна поща до екипа на НМО, 21 Май 2018 г.

¹² Елена Якимова, държавен експерт в дирекция "Управление на качеството на въздуха" на Министерството на околната среда и водите, лично интервю, 4 септември 2017 г, по-горе.

¹³ Ивайло Хлеббаров, по-горе.

¹⁴ "Качество на въздуха в Европа - доклад 2016", стр. 60, ЕАОС, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016>

¹⁵ Доклад за инвентаризацията на емисиите на Европейския съюз 1990-2015 г. по Конвенцията на ИКЕ на ООН за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния (LRTAP), стр. 53, <https://www.eea.europa.eu/publications/annual-eu-emissions-inventory-report>, ibid.

¹⁶ "Качество на въздуха в Европа - доклад 2016", стр. 60, ЕАОС, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016>

¹⁷ Пак там.

¹⁸ Решение на Съда на Европейския съюз (трети състав), по дело C-488/15, Комисията срещу Република България, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189624&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=547748>

¹⁹ „За въздуха в България“, „Грийнпийс България“, http://www.greenpeace.org/bulgaria/bg/campaigns/climate_change/chistota-na-vyzduha/za-vyzduha-v-bulgaria/

²⁰ AirBG.info, <http://sofia.maps.luftdaten.info/#13/42.6863/23.3423>

1.1.4. Национална информационна система за отпадъците и свързани услуги

Текст на ангажимента:

Заглавие: 1.1.4. Внедряване на НИС за отпадъци с възможност за подаване на заявления, водене на отчетност и предоставяне на информация по електронен път

Контекст: Управлението на отпадъци е тема, която привлича традиционно обществен интерес и около която често възникват противоречия между местните общности, операторите на инсталации, представителите на местното самоуправление и на централната власт. Липсата на обобщена информация и възможност за достъп до информация по електронен път допълнително задълбочава конфликтите и затруднява конструктивния диалог и постигането на взаимноприемливи решения.

Основна цел: Използване на предимствата на технологиите за осигуряване на повече информация относно управлението на отпадъците, както и намаляване на административната тежест за бизнеса.

Амбиция: Създаване на система, която позволява навременно агресивно на потенциални проблеми и разширяване на обхвата информация, предоставяна на обществото.

Очаквано въздействие: Подобрен контрол на фирмите, ангажирани с управление на отпадъци; улеснена и удобна процедура за подаване на заявления; разширяване на обхвата на предоставяната по електронен път информация.

Отговорна институция: Изпълнителна агенция по околна среда

Други ангажирани публични институции: Министерство на околната среда и водите, Регионалните инспекции по околна среда и води

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 декември 2017¹

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1.4. НИС за отпадъците и е-услуги			✓		✓			✓		✓			Да			✓	

Контекст и цели

България е вторият по големина производител на опасни отпадъци в Европейския съюз (ЕС)² и също среща трудности да изпълни целта на ЕС за рециклиране за управление на битовите отпадъци.³ Липсата на обобщени електронни данни за изхвърлянето на отпадъци и ограниченият достъп до такива данни още повече ескалира съществуващите предизвикателства за управлението на отпадъците, споменати от плана за действие.

Целта на ангажимента е да се предостави повече информация за управлението на отпадъците в България и да се намали административната тежест за операторите на инсталации за обезвреждане на отпадъци.⁴ Това означава, че процесът на регистриране и отчитане на хартиен носител ще стане електронен и съществуващите публични

регистри ще бъдат достъпни онлайн и актуализирани в реално време. Това пряко се отнася до подобряване на достъпа до информация и използване на технологии за прозрачност. Изпълнителната агенция по околна среда ще разработи онлайн информационна система с няколко публични регистри на оператори, които се занимават или генерират бъдещи отпадъци, и на местата за депониране на отпадъци, съчетани с електронни услуги за регистриране на информацията онлайн. Яснотата и точността на текста са средни, тъй като той съдържа някои резултати и график, но не е напълно ясно каква ще бъде публикуваната нова информация онлайн.

Потенциалното въздействие на ангажмента е незначително. Ако бъде завършена, информационната система ще подобри контрола върху операторите на отпадъци, тъй като данните, които понастоящем се качват ръчно и нередовно, ще се актуализират автоматично и в реално време. Централизирането на електронният процес на една платформа би направил процеса на подаване на заявления, който понастоящем е предимно на хартиен носител и децентрализиран за всеки отделен регионален инспекторат, по-удобен и по-бърз. Това обаче би било незначителна стъпка в увеличаването на достъпа до информация онлайн, тъй като електронните регистри и електронните услуги са насочени главно към облекчаване на административната тежест за предприятията. Новата интернет страница няма да се съсредоточи върху резултатите от мерките за управление на отпадъците, а върху информацията, свързана с контрол върху задължителната регистрация, който упражнява агенцията.

Изпълнение

Изпълнителната агенция по околна среда официално стартира Националната информационна система за отпадъци (известна още като Национална система за мониторинг на отпадъците)⁵ на 1 януари 2017 г.⁶ Системата предлага осем публични електронни регистри на операторите, които се търгуват или създават бъдещи отпадъци (батерии, моторни превозни средства, електрически уреди, гуми, масла и пластмасови торбички) и на местата за депониране на отпадъци.⁷ Потребителите имат достъп до всички набори от данни и също могат да извлекат извадки от всеки отделен регистър и да ги изтеглят в машинно четим формат (.xls). Системата също така предлага електронната услуга за качване на задължителните дневни отчети за управление на отпадъците от задължените оператори. Изпълнението на ангажмента е съществено и досега е в график. Това, което остава да бъде изпълнено е системата да поеме целия поток от кореспонденция след 1 януари 2018 г., когато нейното използване от съответните оператори става задължително.⁸ Това значи, че операторите няма повече да могат да изпращат отчетите си на хартия, а ще трябва да използват единствени електронната система.

Ранни резултати

Интервюираният правителствен експерт⁹ обясни, че системата е полезна за операторите, които трябва да регистрират различни дейности, включително ежедневно, тримесечно или годишно отчитане, което обхваща приблизително 10 000 дружества и около 35 000 отчети годишно. Системата също така облекчава работата на органите за мониторинг (т.е. Агенцията и Министерството на околната среда и водите) чрез електронното обработване на документи, което замества стария хартиен и ръчен процес.

Интервюираният експерт от гражданското общество¹⁰ посочи, че новата система не предлага достатъчно информация за дейностите по управление на отпадъците. С тази система гражданите не могат да разберат как се харчат данъците върху отпадъците. Системата също така не предоставя подробни обобщени данни за обработката на специфични видове отпадъци като органични, опасни, общински, опаковъчни, електрически и електронни и производствени отпадъци. За да се следват някои тенденции и да се получи машинно четлива статистика за по-нататъшен анализ, заинтересованите страни трябва да се обърнат към статистиката на Европейската

комисия (Евростат).¹¹ Евростат получава данните от българските власти, които я извличат от непубличната част на информационната система. Годишни доклади за отпадъците на агенцията¹² не са достатъчно конкретни и за да получат достъп до повече информация, неправителствените експерти трябва да изпратят заявления за повече информация до общините, които управляват пряко отпадъците.

Следващи стъпки

В този си вид, ангажиментът служи на контролните органи - Регионалните инспекции по околната среда и водите и Министерството на околната среда и водите.¹³ Изследователят на НМО препоръчва на правителството да преразгледа този ангажимент: да публикува активно подробни обобщени данни за управлението на отпадъците онлайн в отворен формат. Публикуваните данни трябва да включват видовете обработки и видовете отпадъци, обработени от общината, където е възможно.

¹ Английската версия на плана за действие определя крайната дата за "декември 2016 г.". Българската версия на плана за действие я определя за "декември 2017 г.". Изследователят на НМО смята българската версия за автентична, тъй като този текст е официално приет с решение на Министерския съвет и по този начин има нормативна стойност.

² „Превенция на опасните отпадъци в Европа - статус през 2015 г.“, Доклад на ЕАОС № 35/2016, стр. 45, <https://www.eea.europa.eu/publications/waste-prevention-in-europe>

³ „Управление на битовите отпадъци в България“ на Тамас Калей, Европейска агенция по околна среда, стр. 4, <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/bulgaria-municipal-waste-management>

⁴ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁵ Национална информационна система за отпадъци, <https://nwms.government.bg/wms/>

⁶ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>

⁷ Национална информационна система за отпадъци, раздел „Публични регистри“, https://nwms.government.bg/wms/public/Controller?control=ReadNomenclatureForm&doc_def_id=8

⁸ Междинен доклад за самооценка, <http://bit.ly/2hfFz4M>, ibid.

⁹ Веселина Рошлева, експерт в Дирекция „Мониторинг и оценка на околната среда“, Изпълнителна агенция по околна среда, лично интервю, 7 август 2017 г.

¹⁰ Ивайло Хлеббаров, съветник по въпросите на въздуха и отпадъците в "За Земята" (НПО за опазване на околната среда), интервюиран от изследователя на НМО, 19 септември 2017 г.

¹¹ Статистика на отпадъците, Евростат, Европейска комисия, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics

¹² „Доклади за отпадъците“, Изпълнителна агенция по околна среда, <http://eea.government.bg/bg/nsmos/waste/dokladi>

¹³ Ивайло Хлеббаров, по-горе..

1.1.5. Е-направления и е-рецепти

Текст на ангажмента:

Заглавие 1.1.5. Изготвяне и внедряване на софтуерни приложения в областта на здравеопазването за обработка на информацията в реално време – в т.ч. електронно направление, електронни рецепти, и др.

Контекст: В момента в България почти не се предлагат електронни услуги в сферата на здравеопазването, което води до чувствително натоварване с административна работа на медицинските професионалисти, неудобства и забавяния за пациентите и затруднен контрол на разходването на публичен ресурс.

Основна цел: Оптимизиране и електронизиране на процесите в областта на здравеопазването с оглед повишаване качеството на здравните услуги и подобряване на контрола върху разходването на публичните средства за здраве.

Амбиция: Чувствително облекчаване на административната тежест за личните лекари и подобряване на обслужването за пациентите.

Очаквано въздействие: Значително съкращаване на времето, необходимо за издаване на направление и рецепта; възможност за проследяване на направените прегледи по направление и изписаните лекарствени продукти; възможност за по-прецизен анализ на движението на направления и по-добро планиране; улеснен достъп за пациентите.

Отговорна институция: Министерство на здравеопазването

Други ангажирани публични институции: Национална здравна осигурителна каса

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 декември 2018¹

Преглед на ангажмента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1.5. Приложения за е-направления и е-рецепти				✓	Неясно							✓	Да		✓		

Контекст и цели

България има задължително социално и медицинско осигуряване, а голяма част от медицинските разходи на пациентите са покрити от Националната здравноосигурителна каса. През последните години има много случаи, в които болниците и Националната здравноосигурителна каса харчи пари за несъществуващи лечения или несъществуващи пациенти.² Освен това, според плана за действие³ в България почти не са били предоставяни електронни здравни услуги, което е водело до значителна административна тежест за медицинските професионалисти. Други последици са неудобства, забавяния за пациентите и трудности при контролирането на финансовите потоци в здравната система.

Целта на ангажимента е да се оптимизират и дигитализират процесите на здравеопазване, за да се подобри качеството и достъпът до здравни услуги и да се подобри контрола върху използването на средствата за обществено здравеопазване.⁴

Ако бъде изцяло изпълнен, ангажиментът би имал преобразяващо въздействие върху проследимостта на средствата и управлението на цялата здравна система. Както обясни опитен анализатор и участник в системата на здравеопазването, изброените очаквани резултати са част от първия етап от проекта, който трябва да установи цялата Национална здравна информационна система.⁵ Системата ще подобри достъпа до здравна информация и ще осигури отчетност за дейността на здравните специалисти.⁶ Системата ще осигури основата (информационна платформа) за софтуерните приложения за обработка на информация в реално време и за електронните направления и електронните рецепти.

Системата ще работи чрез индивидуална идентификация на пациента (лична карта за здравето), която ще доведе до автоматичен електронен достъп до електронния профил на пациента, който ще показва предписанията, направленията, медикаментите и действията, предприети от медицинските специалисти, към които е насочен пациентът. Това би било резултат от комбинацията от множество различни набори от данни и регистри, поддържани от различни медицински специалисти и институции - Министерството на здравеопазването, Националната здравноосигурителна каса, отделните медицински центрове и практикуващи лекари, отделните аптеки, оптики и доставчици на медикаменти и медицински услуги. Интеграцията и оперативната съвместимост на тези набори от данни и системи, заедно с точното им актуализиране от страна на участващите медицински специалисти и доставчици, би било най-голямото предизвикателство за функционирането на системата.⁷ Според неотдавнашен одитен доклад за електронното здравеопазване в България,⁸ липсата на правни норми относно електронното здравеопазване и Националната здравна информационна система усложнява тяхното прилагане. Няма механизъм за координация и ефективна система за консултации относно действията, проектите и обществените поръчки между здравните институции. Това води до неефективно изразходване на публични средства и възпрепятства реализацията на стратегически проекти.⁹

Електронните направления, електронните рецепти и приложенията за обработка на информация ще предоставят информация на всички пациенти и здравни професионалисти в реално време и ще въведат възможност за проследяване на средствата. Пациентите ще могат да проследяват публичните средства, изразходвани за тяхна сметка. Въпреки подобряването на надзора върху здравните фондове, ангажиментът не разкрива нова обществена информация и не създава механизъм за достъп до повече информация отчетност. Следователно ангажиментът не отговаря на критериите ценностите на ПОУ за достъп до информация, обществена отчетност или гражданско участие.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента е ограничено. В одитния доклад за електронното здравеопазване се посочва, че през януари и февруари 2017 г. Министерството на здравеопазването е разработило прототип на система за електронни рецепти, електронни направления и е-амбулаторни листове.¹⁰ Интервюираните експерти от Министерството на здравеопазването¹¹ заявиха, че екипът на министерството подготвя техническата документация за процедурата за възлагане на обществена поръчка за договаряне на фирма, която ще изгради бъдещата Национална здравна информационна система. Системата трябва да включва действителните ИТ приложения за електронните рецепти, електронните направления и е-амбулаторните листове. Правителството подготвя и друга процедура за възлагане на обществени поръчки за законодателен анализ относно функционирането на бъдещата система.¹² Този анализ трябва да идентифицира и да се справи с някои от основните правни пречки пред функционирането на системата и по този начин с функционирането на електронните

предписания и електронните препратки. Тъй като крайната дата за ангажимента е през декември 2018 г., работата е по график.

Следващи стъпки

Предвид преобразяващото потенциално въздействие на ангажимента правителството трябва да завърши изпълнението му. Тъй като ангажиментът не отговаря пряко на ценностите на ПОУ, той не трябва да включван в следващия план за действие. Въпреки това правителството би могло да разработи специфично законодателство за е-здравеопазването, което да осигури ясна структурна организация на дейностите и ясни отговорности за участниците, в допълнение към установяването на ефективни санкции и механизъм за санкциониране.

¹ Английската версия на плана за действие определя крайната дата за "юни 2018 г.". Българската версия на плана за действие го определя за "декември 2018 г.". Изследователят на НМО счита българската версия за автентична, тъй като този текст е официално приет с решение на Министерския съвет и по този начин има нормативна стойност.

² Вижте интервюто на директора на Националния здравноосигурителен фонд: "Проф. Камен Плочев: Схемата на медицинското осигуряване е неправилна", Денят започва, Българска национална телевизия 1, 4 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2C64AID>

³ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁴ Пак там.

⁵ "Създаване на Национална здравна информационна система (НЗОК) Етап 1 и Етап 2", BG05SFOP001-I.002-0007-C02, финансиран от ЕСФ по Оперативна програма "Добро управление", Информационна система за управление и мониторинг на средствата от ЕС през 2014 г. - 2020 - ИСУН 2020, <http://2020.eufunds.bg/en/0/0/Project/Details?contractId=WPrKUeV8xIY%3D>

⁶ Междинен доклад за самооценка на Третия национален план за действие (Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“), Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hffz4M>

⁷ Пак там.

⁸ Одитен доклад за извършен одит на изпълнението „Електронно здравеопазване“ за периода от 01.01.2012 г. до 30.06.2016 г., номер. 0300100816, Сметна палата, секция "Доклади", стр. 7, <http://www.bulnao.government.bg/bg/articles/dokladi-128>

⁹ Пак там.

¹⁰ Одитен доклад за извършен одит на изпълнението „Електронно здравеопазване“, стр. 8, по-горе.

¹¹ Светлана Гълева и Кристиан Вилнер, експерти в дирекция "Международни проекти и електронно здравеопазване" на Министерството на здравеопазването, интервюирани от изследователя на НМО, 1 септември 2017 г.

¹² Светлана Гулева, експерт в дирекция "Международни проекти и електронно здравеопазване" на Министерството на здравеопазването, e-mail кореспонденция с изследователя на НМО, 16 октомври 2017.

1.1.6. Трансформиране на регистрацията на ЮЛНЦ

Текст на ангажимента:

Заглавие: 1.1.6. Трансформиране на първична регистрация на ЮЛНЦ от съдебна в административна и централизиране на първичен регистър на ЮЛНЦ в АВ чрез цялостна електронизация на регистъра

Контекст: Гражданските организации в България доскоро подлежах на различен режим на регистрация в сравнение с останалите юридически лица - съдебна, а не административна. Тази процедура отнемаше повече време и ресурс, а поддържащият регистър бе отделен, непълно дигитализиран и нередовно актуализиран.

Основна цел: Консолидиране на информацията за регистрираните граждански организации и значително улесняване на процедурата за регистрация. Достъпност на събираната информация и възможност за лесна проверка на обстоятелства.

Амбиция: Пълно електронизиране на регистъра към Агенция по вписванията и възможност НПО да получават електронните услуги, предлагани от Агенцията.

Очаквано въздействие: Опростена и ускорена процедура на регистрация и възможност за ползване на електронни услуги по регистрацията; достъпен и пълен регистър на НПО.

Отговорна институция: Агенция по вписвания

Други ангажирани публични институции: Министерство на правосъдието

Други ангажирани заинтересовани страни: Център за изследване на демокрацията

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1.6. Трансформиране на регистрацията на ЮЛНЦ			✓		✓			✓			✓		Не		✓		

Контекст и цели

Доскоро¹, организациите на гражданското общество в България бяха предмет на съдебна, а не административна регистрация, за разлика другите юридически лица. Съдебната процедура отнема много време, скъпо струваща е и създава 28 областни хартиени регистри на всички организации на гражданското общество. Министерството на правосъдието управлява отделно друг регистър на сдруженията и фондациите, регистрирани „в обществена полза“. Това е единственият онлайн регистър, но няма гаранция, че е пълен. Освен това той не е напълно дигитализиран и не позволява на организациите на гражданското общество да използват електронни регистрационни услуги.² В резултат на това, не е ясно колко организации на гражданското общество са

регистрирани общо в България и колко от тях са активни. Целта на ангажимента е да консолидира данните за регистрираните организации на гражданското общество в изцяло дигитален регистър, отделна част от Търговския регистър,³ да опрости процедурата за регистрация и да предостави на организациите достъп до цифрови услуги за регистрация. Опростената процедура за регистрация и намалените разходи, съчетани с последващия достъп до електронни услуги, биха помогнали значително на гражданите при основаването и вписването на асоциации и фондации и биха улеснили съществуващите организации на гражданското общество. Този ангажимент ще централизира и обнови обобщената информация за броя на регистрираните по Закона за юридическите лица с нестопанска цел и ще покаже колко от тях са функционирали през предходната година. Поради тези причини ангажиментът отговаря на ценностите на ПОУ за достъп до информация и технологии и иновации.

Яснотата и точността на ангажимента са средни. Докато ангажиментът изброява някои дейности, читателят трябва да се обърне към правното основание за ангажимента, определен от измененията от 2016 г. на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, за да определи действителните резултати.⁴ Очакваните резултати са приемането на нова наредба за регистрационния процес, нова тарифа за таксите за регистрация и други услуги и разработването и стартирането и функционирането на новия онлайн регистър на ЮЛНЦ. Интервюираните неправителствени експерти подкрепят дейностите, предвидени в плана за действие и ги смятали за допринасящи за еднаквото ниво на прозрачност за всички организации на гражданското общество.⁵ Според изследователя на НМО потенциалното въздействие на ангажимента е умерено. Реформата на процедурата по регистрация би спомогнала за улесняването на регистрацията на ЮЛНЦ в голяма степен. Освен това реформата би подобрила прозрачността на гражданските организации, като ще се публикува за първи път онлайн информация за най-голямата група от такива организации - тези, които не са регистрирани в обществена полза. Ангажиментът обаче има ограничен обхват. Той би подобрило правителствената прозрачност само по отношение на публикуването на надеждни правителствени данни за регистрираните и активно отчитащи се организации на гражданското общество.

Изпълнение

Както правителствената самооценка отбелязва, изпълнението е ограничено и изостава от графика.⁶ Министерството на правосъдието и Агенцията по вписванията публикуваха проект на наредбата за обществена консултация в края на юли 2017 г.⁷ Периодът на консултации приключи на 26 август 2017 г. и правителството изготви отговор на двете получени становища на заинтересованите страни, като посочи предложенията, които бяха приети, които бяха отхвърлени, и мотивите им за това⁸. Правителството прие наредбата в края на септември 2017 г.⁹ Министърът на правосъдието формира междуведомствена работна група за изготвяне на тарифата в началото на 2016 г.¹⁰ Въпреки това, към момента на изготвяне на този доклад през септември 2017 г. правителството не публикува проект на тарифата. Интервюираните експерти от Агенцията по вписванията обясниха, че администрацията подготвя техническата документация за откриване на покана за представяне на предложения за актуализиране на търговския регистър. Процедурата обаче не може да започне преди приемането на конкретната правна рамка - наредбата.¹¹

Следващи стъпки

Правителството трябва да продължи и да завърши изпълнението на ангажимента.

¹ „Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел“, обнародван на 13 септември 2016 г., влязъл в сила на 1 януари 2018 г. <http://bit.ly/2fo0G1C>

² Национален план за действие.

³ „Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел“, по-горе.

-
- ⁴ „Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел“, по-горе.
- ⁵ Мария Йорданова, главен програмен директор на Центъра за изследване на демокрацията, интервюиран от изследователя на НМО, 21 септември 2017 г..
- ⁶ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>
- ⁷ Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № I от 14 февруари 2007 г. за водене, съхраняване и достъп до търговския регистър, Портал за обществени консултации, <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2838>
- ⁸ Пак там.
- ⁹ Наредба за изменение и допълнение на Наредба № I от 14 февруари 2007 г. за водене, съхраняване и достъп до търговския регистър, обнародван на 26 септември 2017 г., бр. 77 на Държавен вестник, <http://bit.ly/2xARFYg>
- ¹⁰ Interim self-assessment report on the third national action plan, Ibid.
- ¹¹ Златозар Златев, длъжностно лице по регистрацията и Мария Тумбева, главен експерт в Главна дирекция "Регистри" на Агенцията по вписванията, разгледана от изследователя на НМО, 3 август 2017 г.

1.1.7. Изграждане на връзка на ИСУН с информационни масиви на НСИ

Текст на ангажимента:

Заглавие: 1.1.7. Изграждане на връзка на ИСУН с информационни масиви на НСИ

Контекст: Информационната система за управление на европейските фондове съдържа пълната информация във връзка с проектите и бенефициентите по оперативните програми, финансирани по ЕСИФ. Понастоящем са налице идентифицирани слабости и информационни празноти в областта на разработването, мониторирането и интегрирания подход на администрациите от различни нива при използването на статистическа информация за оценка на изпълнението на дейностите по европейски и национални стратегии и по оперативните програми, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове 2014-2020.

Основна цел: Осигуряване на статистическа информация по програмните индикатори с оглед по-точна, базирана на данни оценка на изпълнението и ефективността на програмите, финансирани със средства от ЕС.

Амбиция: Навременна оценка на ефекта от програмите с оглед постигане на максимални ползи от изпълнените интервенции.

Очаквано въздействие: Генериране на подробно, статистически обосновани отчети на изпълнението; ясна и точна оценка на ефекта от изпълнение на програмите, финансирани с европейските фондове; възможност за по-прецизно насочване на средства; публичност на резултатите.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет, Централно координационно звено

Други ангажирани публични институции: Национален статистически институт

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 декември 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1.7. Изграждане на връзка на ИСУН с информационни масиви на НСИ		✓			✓					✓			Не	✓			

Контекст и цели

Информационната система за управление на европейските фондове¹ съдържа данни за проекти и бенефициенти по оперативните програми, финансирани от структурните и инвестиционните фондове на ЕС (фондове на ЕС). Понастоящем съществуват недостатъци и липса на информация, свързани с разработването на интегриран подход

за мониторинг. Това означава, че данните за изразходването на средствата от фондовете на ЕС и приключването на проектите не се превеждат лесно в традиционните национални икономически и финансови показатели и точното влияние на фондовете на ЕС върху българската икономика е трудно да се оцени.

Целта на ангажимента е да предостави статистически данни за програмните показатели, за да се осигури по-точна и основана на данни оценка на изпълнението и ефективността на програмите, финансирани от фондовете на ЕС. Мярката има за цел да осигури по-ефективно управление на публичните средства чрез предоставяне на по-подробна информация за дейността на държавните агенции в процеса на разработване и изпълнение на програми, финансирани от фондовете на ЕС.² Поради това, този ангажимент отговаря на ценността на ПОУ достъп до информация. Въпреки че текстът на ангажимента не посочва изрично, че новите обобщени данни ще бъдат достъпни за обществеността, основната роля на Националния статистически институт (НСИ) е да публикува статистика.

Яснотата на ангажимента е ниска. Той посочва връзката между двете информационни системи, без да идентифицира какви данни ще се обменят или колко често. НСИ вероятно ще публикува съотнесените данни между данните за фондовете на ЕС и националните икономически статистики.

Потенциалното въздействие на този ангажимент е незначително поради ниските яснота и точност на текста. Ако бъде изцяло изпълнен, интервюираните независими експерти предположиха, че може да се отвори цялата база данни за мониторинг на средствата от ЕС към НСИ.² Крайните показатели и резултатите ще бъдат налични като обобщени данни. След това НСИ би могъл да анализира тези данни във връзка с различни набори от данни за икономическите сектори и дейности.³ Това от своя страна би трябвало да доведе до публикуване на по-добра информация за оценка на въздействието на фондовете на ЕС върху БВП.⁴ В момента тези анализи не могат да се правят със съществуващите данни.

Изпълнение

Както посочва самооценката на правителството, изпълнението не е започнало и закъснява спрямо графика.⁵ Интервюираните правителствени експерти обясниха, че ясни параметри за бъдещата връзка ще бъдат определени, след като процедурата за възлагане на обществена поръчка за разработването и оптимизирането на информационната система на фондовете на ЕС започне.⁶

Следващи стъпки

Правителството трябва да продължи и да завърши изпълнението на ангажимента. То трябва да публикува всички налични данни, позволяващи по-задълбочен и ясен анализ на въздействието на средствата на ЕС върху българската икономика по сектори, региони и т. н.

¹ Информационна система за управление и мониторинг на европейските фондове за периода 2014-2020 г. (ИСУН 2020), <http://2020.eufunds.bg/en>

² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

³ Тодор Галев (старши анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията - независим междудисциплинарен институт за обществена политика и най-голямата неправителствена организация в България), интервюиран от изследовател на НМО, 21 септември 2017 г.

⁴ Денис Христов, консултант с опит в оценката на въздействието на оперативните програми на фондовете на ЕС, лично интервю, 21 септември 2017 г.

⁵ Никола Георгиев, икономист в екипа за икономически изследвания, отдел "Финанси" на УниКредит Булбанк, интервюиран от изследователя на НМО, 1 септември 2017 г.

⁵ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>

⁶ Кирил Езекиев, Любомир Стоянов, експерти в дирекция "Централно координиращо звено" на администрацията на Министерски съвет, интервюиран от изследователя на НМО, 1 септември 2017 г.

1.1.8. Надграждане на информационните системи на Агенция “Митници”

Текст на ангажимента:

Заглавие: 1.1.8. Надграждане на основните системи на Агенция “Митници” за предоставяне на данни и услуги към външни системи

Контекст: Агенция „Митници“ е една от първите администрации, която предоставя електронни услуги, основно предназначени за търговския сектор. Някои от съществуващите услуги на Агенция „Митници“ са изградени върху стари технологични платформи, които изискват актуализация с цел по-голяма достъпност и улеснения при ползването на услугите. Агенция „Митници“ има задължения по ново европейско законодателство, според което е необходимо да се хармонизират митническите дейности и съответно да се надградят системите.

Основна цел: Осигуряване на ползваемост и достъпност на услугите за граждани и бизнес.

Амбиция: Намаляване на административните пречки за бизнеса и гражданите.

Безпроблемно интегриране на системата на Агенция „Митници“ с други, външни за агенцията софтуерни системи.

Очаквано въздействие: Свързване с централните европейски компоненти; стабилизиране на вътрешните компоненти; предоставяне на удобни електронни услуги за гражданите и бизнеса и реализиране на възможност за предоставяне на електронизирани административни услуги като вътрешно-административни услуги с оглед реализация на комплексно административно обслужване.

Отговорна институция: Агенция “Митници”

Други ангажирани публични институции: Министерство на финансите

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1.8 Надграждане на информационните системи на АМ		✓			Неясно					✓			Да		✓		

Контекст и цели

Агенция "Митници" е една от първите агенции, предоставящи електронни услуги (електронни услуги), главно за икономическите оператори.¹ Някои от съществуващите услуги използват остарели технологични платформи, които изискват надстройка за по-удобно използване, но не могат да интегрират нови функционалности. Освен това Агенцията "Митници" е задължена съгласно новото законодателство на ЕС² да въведе електронни митници и да хармонизира своите системи с изискванията на ЕС.

Електронният митнически проект, иницииран от Европейската комисия, има за цел да замени митническите процедури на хартиен формат с електронни за целия ЕС, като по този начин създаде по-ефективна и модерна митническа среда.³ Съгласно плана за действие целта на ангажмента е да се подобри достъпността и използваемостта на електронните услуги, предоставяни на гражданите и бизнеса. Яснотата на ангажмента е ниска. Текстът описва някои дейности, които могат да бъдат тълкувани като подлежащи на проверка (например надстройване на основната система и добавяне на функционалности), но не посочва ясно очакваните резултати и читателят трябва да се консултира с други документи за политики⁴ и по изпълнението⁵ за да определи целевите резултати. След интервюта и изследване изследователят на НМО определи следните резултати:

- Разработване на модул за интегриране на информационните системи на Агенцията с други държави от ЕС и предоставяне на търговски потребители на пряк достъп до митническите информационни системи на ЕС;
- Интегриране на следните митнически процеси и свързаните с тях услуги в системата: внос, износ, транзит, митническо задължение, управление на гаранции и обмен на информация с домейна на ЕС;
- Интегриране на следните митнически процеси и свързаните с тях услуги в системата: уникална регистрация и идентификация на икономическите оператори, митнически референтни данни и одобрени икономически оператори;
- Анализиране на необходимостта от промени в интеграцията на националната област с домейна на ЕС като част от платформата на Общата комуникационна мрежа на ЕС 2 (EU Common Communication Network 2 platform).

Както се посочва в плана за действие, ангажиментът се очаква да допринесе за подобряване на обществените услуги и да доведе до по-ефективно управление на публичните средства чрез засилени автоматизирани процедури за вътрешен контрол. Подобряването на услугите би означавало и централизирано предоставяне на митническа информация, свързана с тези услуги, в един онлайн портал, който би бил полезен както за националните, така и за други икономически оператори от ЕС. Не е ясно обаче какви нови или подобрени данни ще бъдат разкрити в резултат на изпълнението на този ангажимент. Като такъв този ангажимент не отговаря на ценността на ПОУ за достъп до информация или на друга ценност на ПОУ.

Потенциалното въздействие на ангажмента е незначително. Докато публичният интерфейс трябва да осигури по-добър достъп до данните, генерирани от системата, новите електронни митнически информационни системи няма да променят решително прозрачността на агенцията. Всичките конкретни електронни услуги, с изключение на управлението на гаранциите, съществуват от преди плана за действие като електронна услуга, според интервюирания правителствен експерт.⁶

Изпълнение

С оглед на сроковете, заложили във финансиращите проекти,⁷ изпълнението на ангажмента е по график, но е ограничено. Интервюираният правителствен експерт⁸ обясни, че разработването на продуктите е в график, но повечето от резултатите ще бъдат готови, използваеми и онлайн през 2018 г. След периода на оценката (юли 2016 г. - юни 2017 г.) през октомври 2017 г. Агенцията "Митници" частично е реализирала първия продукт чрез онлайн стартирането на модула за управление на електронната идентичност и достъп на външни потребители.⁹

В изготвянето и изпълнението на ангажмента не са участвали представители на гражданското общество. Националната организация на митническите агенти (НОМА) - браншовата бизнес организация в митническата област – е критична към начина, по който правителството изготви новото митническо законодателство,¹⁰ което води до новите информационни системи и електронни услуги.¹¹

Ранни резултати

Като не организира проактивни консултации и не взимайки мерки по проблемите, идентифицирани от заинтересованите страни, правителството би могло допълнително да застраши ефективността на ангажмента. Представител на бизнес общността в областта на митниците (на НОМА), подчерта липсата на смислена комуникация с агенцията. Например той посочи призивите на бизнеса за по-добро регулиране на отдалеченото работно място за митнически агенти¹⁰ и за премахване на практиката за изискване на ненужен документ (нотариално заверено пълномощно).¹²

Следващи стъпки

За да увеличи полезността и използваемостта на новите функционалности Агенция „Митници“ трябва да се съсредоточи върху начина на изпълнение и активно да търси мненията на заинтересованите страни. Това може да се случи чрез онлайн обществени консултации, фокус и работни групи, обсъждащи изготвянето и изпълнението на технически задания и други документи.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Митническият кодекс на Съюза, Европейска комисия, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code_en

³ „Електронни митници“, Европейска комисия, https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en

⁴ Секторна стратегия за развитие на електронното управление в Агенция „митници“ - „е-митници“ 2016-2020 г. Пътна карта за изпълнение на секторната стратегия за развитие на електронното управление в агенция „митници“ - „е-митници“ 2016-2020 г., фази 1 и 2, раздел "Стратегия за развитие на електронното правителство в Република България 2014-2020", Портал за обществени консултации, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=892>

⁵ Проект "Подобряване на основните информационни системи на Агенция "Митници" за предоставяне на данни и услуги на външни системи - BICIS 2020 (Phase I)" (Надграждане на основните системи на Агенция „Митници“ за предоставяне на данни и услуги към външни системи - БИМИС 2020 (фаза I), по. BG05SFOP001-I.002-0002-C02, финансиран от Европейския социален фонд чрез Оперативна програма "Добро управление", Информационна система за управление и мониторинг на средствата от ЕС в България 2014-2020, <http://2020.eufunds.bg/en/1/0/Project/Details?contractId=Xg%2BmlYr0UI4%3D>

⁶ Емилия Тотева, началник отдел в дирекция "Информационни системи" на Агенция "Митници", лично интервю, 9 август 2017 г.

⁷ Проект "Подобряване на основните информационни системи на Агенция „Митници“... - БИМИС 2020 (фаза I)", по-горе.

⁸ Емилия Тотева, началник отдел в дирекция "Информационни системи" на Агенция "Митници", e-mail кореспонденция с изследовател на НМО, 13 октомври 2017 г.

⁹ "Регистрация", e-Портал на Агенция "Митници", https://ecustoms.bg/eportal/public/Controler?control=UpdateForm&doc_def_id=14&row_id=1

¹⁰ Отворено писмо до министър-председателя от 22 януари 2016 г., Национална организация на митническите агенти (НОМА), 22 януари 2016 г., <http://noma.bg/?p=686>

¹¹ Становище за "Предстоящото приемане на изменения в Закона за митниците", Национална организация на митническите агенти (НОМА), 7 март 2016 г., <http://noma.bg/?p=729>

¹² Становище на НОМА относно член 18 от Закона за митниците, НОМА, <http://noma.bg/?p=849>

1.1.9. Нова централизирана система за обществени поръчки

Текст на ангажимента:

Заглавие: 1.1.9. Реализиране на ЦАИС "Електронни обществени поръчки с всички модули до електронно оценяване, вкл. електронно подаване на оферта

Контекст: Провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки е тема, по която обществото в България има повишена чувствителност. Понастоящем процесът на възлагане на поръчки не е напълно автоматизиран и стандартизиран, което налага кандидатите да изготвят оферти на хартиен носител и да ги подават ръчно, да отчитат разнообразни изисквания на различните възложители за сходни предмети, което е неефективно, отнема време и ресурс, а същевременно затруднява работата на администрацията по обработката и оценката на офертите.

Основна цел: Опростяване начина на провеждане на процедурите, създаване на гаранции за обективен и прозрачен процес на оценка на оферти и възлагане на договори.

Амбиция: Въвеждане на изцяло електронен процес на възлагане на обществени поръчки.

Очаквано въздействие: Електронизиране на етапите на възлагателния процес; подпомагане на възложителите с въвеждане на стандартизирани бизнес процеси и образци на документи; подобрен контрол на всеки етап от провеждане на процедурите; оптимизиране на процесите по водене на регистъра на обществени поръчки.

Отговорна институция: Агенция за обществени поръчки

Други ангажирани публични институции: Министерство на финансите

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
1.1.9. Нова централизирана система за обществени поръчки			✓		✓			✓			✓		Да		✓		

Контекст и цели

Този ангажимент се основава на неприложен мярка за електронните обществени поръчки от втория план за действие на България.¹ Както посочиха институциите на ЕС, България има дълга история на слабости в правилата за обществени поръчки, които "се считат за важен източник на корупция."² Водената от ЕС дигитализация на обществените поръчки възнамерява да поправи това.³

Според текста на ангажимента процесът на възлагане на обществени поръчки не е изцяло електронен и стандартизиран, което налага на кандидатите да изготвят тръжна документация на хартия и да я представят в офисите на съответния възложител. Кандидатите често трябва да отговарят на нееднакви изисквания за подобни теми. Това е неефективно, отнема много време и води до значителни разходи за кандидатите, като в същото време затруднява обработката и оценката на офертите за администрацията.⁴

Целта на ангажимента е да се въведе пълен електронен процес на възлагане на обществени поръчки. Това следва да опрости процедурите за обществени поръчки и да създаде гаранции за прозрачна и безпристрастна оценка на офертите и договарянето.⁵ Изпълнението на ангажимента ще подобри достъпа до информация по оценката на офертите и договарянето, както и контрола на всички етапи на възлагане на обществени поръчки и ще улесни процеса на поддържане на публичния регистър на държавните договори.

Потенциалното въздействие на ангажимента е умерено. Ако се приложи изцяло, би довело до цифровизация на всички етапи от тръжния процес. Въпреки това, според експерти от гражданското общество,⁶ електронните обществени поръчки няма да доведат до край на корупцията, поради което въздействието на този ангажимент няма да бъде преобразуващо. Най-големите рискове от корупция се срещат при съставянето на документацията за публични търгове и оферти. Досега няма реален контрол за предотвратяване на тези рискове. На практика само друг конкурент, участник в процедурата, може да обжалва такава процедура. Изследователят на НМО смята, че бъдещата платформа за електронни обществени поръчки има потенциала да подпомогне борбата с корупцията в обществените поръчки чрез по-голямата прозрачност, но тази мярка ще остане с ограничен обхват, ако не е съчетана със сериозен подход за контрол на риска.

Езикът на ангажимента е със средни яснота и точност, тъй като читателят трябва да се обърне към законодателството на България⁷ и ЕС⁸ или към обявата за възлагане на обществена поръчка⁹ за да определи очакваните резултати.

Изпълнение

Изпълнението е ограничено, но все още е в график до края на цикъла на плана за действие през юни 2018 г. Агенцията за обществени поръчки избра консорциум за изграждането на новата платформа, но конкуренти сега обжалват тази конкретна процедура за възлагане на обществена поръчка.¹⁰ Интервюираният правителствен експерт обясни, че ако съдебното дело приключи достатъчно скоро, все още ще има време да се изградят и стартират първите модули на платформата.¹¹ Законът за обществените поръчки предвижда задължително използване на новата платформа за електронни обществени поръчки, считано от 1 юли 2017 г.¹² Практикуващите и медиите изразиха загриженост относно потенциалните рискове. Ако платформата не функционира след тази начална дата, това може да послужи като основание за обезсилване на бъдещите процедури.¹³ През август 2017 г. правителството и парламентът приеха набързо и чрез изменения в друг закон (Данъчно-осигурителния процесуален кодекс), техника, която не е благоприятна за прозрачността, промяна на началната дата за задължително използване на новата платформа и тя стана 18 октомври 2018 г.¹⁴

Следващи стъпки

Изследователят на НМО препоръчва правителството да изпълни напълно този ангажимент.

Правителството също така трябва да се въздържа от предлагане и приемане на изменения в законодателството чрез такива неблагоприятни за прозрачност техники. Изменението на закона, удължаващо крайния срок за завършване и стартиране (т.е. определящо началната дата за задължително използване) на платформата, бе приет чрез

законопроект, насочен към подобряване на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс - напълно различно и несвързано с обществените поръчки законодателство. Правителството и парламентът вероятно са използвали тази техника, за да приемат бързо изменението на правилата за възлагане на обществени поръчки и да избегнат бъдещи проблеми за скоро започващи процедури за възлагане на обществени поръчки. Тази техника обаче вреди на прозрачността и възпрепятства възможността гражданите и експертите да представят своите становища по проектозакона. Законопроектът остана извън обсега на общественото внимание и извън фокуса на организациите, които наблюдават законодателството в областта на обществените поръчки. Конкретното изменение, свързано с платформата за възлагане на обществени поръчки, не премина по принцип задължителния период на обществени консултации и не бе подложено на по принцип задължителната предварителна оценка на въздействието.

¹ България: Заключителен доклад 2014-2016 г., Независим механизъм за оценка, Партньорство за отворено управление, стр. 45-48, <https://bit.ly/2gMw9g3>

² БЪЛГАРИЯ: Технически доклад, придружаващ документа ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно напредъка в България в рамките на механизма за сътрудничество и проверка (SWD (2012) 232 окончателен), Европейската комисия, 18.7.2012 г., стр. 27 и 28, <http://bit.ly/2dvPccK>

³ „Електронни обществени поръчки“, Европейска комисия, <http://bit.ly/2eagC5P>

⁴ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁵ Пак там.

⁶ Пламен Немчев (директор) и Атанас Русенов (адвокат в Центъра за обществени поръчки - НПО), интервюиран от изследовател на НМО, 12 септември 2016 г.

⁷ Закон за обществените поръчки, Lex.bg, обнародван на 12 февруари 2016 ... изменен през август 2017 г.н, <http://bit.ly/2yUzSfE>

⁸ „Електронни обществени поръчки“, Европейска комисия, <http://bit.ly/2eagC5P>

⁹ Обществена поръчка с идентификационен номер: 00005-2017-0001, Разработване, внедряване и поддръжка на единна национална електронна уеб-базирана платформа: Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП), финансирана по Оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ), съфинансирана от Европейския съюз (ЕС) чрез Европейския социален фонд (ЕСФ), РОП, 27 февруари 2017, <http://bit.ly/2y4tLjb>

¹⁰ Процедура №. КЗК / 813/2013 относно жалба срещу решението за избор на изпълнителен консорциум, Комисията за защита на конкуренцията в България, <http://bit.ly/2hYdglg>

¹¹ Дафинка Велчева (главен експерт в информационните служби към Отдела за регистъра на обществените поръчки в Агенцията), интервюиран от изследовател на НМО, 21 септември 2017 г.

¹² Чл. 40 от Закона за обществените поръчки, обнародван на 12 февруари 2016 г., Народно събрание, <http://bit.ly/2equCdv>

¹³ "Електронните поръчки се отлагат мълчаливо за края на 2018 г." Мила Чернева, Capital.bg, 4 юли 2017 г., <http://bit.ly/2y6Q3Yj> и "Електронните поръчки - да, но по-късно", Capital.bg, 7 юли 2017 г., <http://bit.ly/2y7kayA>

¹⁴ § 68 от промените в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, обнародван на 1 август 2017 г., Народно събрание, <http://bit.ly/2hMAeSa>

Тематична област 2: Достъп до информация

Обща прозрачност

2.1.1. Преразглеждане на вътрешните правила по ЗДОИ

Текст на ангажимента:

Заглавие: 2. Българското правителство ще продължи да подобрява достъпа до информация чрез постоянно разширяване на обхвата на публикуваната обществена информация и широко електронизиране на процесите по предоставяне на информация

2.1.1. Координация и подпомагане на процеса на преразглеждане на вътрешните правила за работа по ЗДОИ за съобразяване с измененията в ЗДОИ чрез ясни механизми и отговорности за активно публикуване и вътрешен контрол

Контекст: Задължението на публичните институции да приемат и публикуват в интернет страниците си на вътрешни правила за работа по ЗДОИ съществува от 2008 г. По данни на доклада на Министерски съвет за състоянието на администрацията от 2015 г. 482 администрации от 576 имат приети такива правила. Промените в ЗДОИ от декември 2015 г. създадоха редица нови задължения за достъп до обществена информация, активното публикуване, предоставяне на информация по електронни заявления, предоставяне на информация за повторно ползване и др., които налагат преразглеждане на вътрешните правила и ясно определяне на отговорностите в администрацията, свързани с активното публикуване в интернет, както и вътрешния контрол на тази дейност.

Основна цел: Стандартизиране и подобрена организация на процеса по предоставяне на обществена информация, както и подобрен контрол.

Амбиция: Прозрачен процес на предоставяне на информация и улесняване на гражданите при търсенето на обществена информация и нейното повторно използване.

Очаквано въздействие: Ускоряване на процеса по привеждане на вътрешните правила в съответствие с изискванията на закона

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: всички публични организации по ЗДОИ

Други ангажирани заинтересовани страни: Програма „Достъп до информация“

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 1 юни 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакви	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
2.1.1. Преразглежда			✓		✓		✓				✓		Не	✓			



Контекст и цели

Измененията в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)¹, приети през декември 2015 г., определиха редица нови задължения² свързани с достъпа до обществена информация. Промените не успяха да осигурят по-добри механизми или гаранции за ефективен административен контрол и централизирана координация по прилагането на закона. Основен проблем е, че ръководителите на публични органи са длъжностните лица, натоварени с установяването и наказването на нарушения на задълженията по ЗДОИ, а в същото време те са пряко задължените по ЗДОИ субекти.

След приемането на измененията от 2015 г. правителството трябва да приеме нови правила или да преразгледа съществуващите вътрешни правила за над 570 държавни органа и ясно да разпреди отговорностите в рамките на тези администрации по отношение на проактивното публикуване в интернет и вътрешния контрол.³ Ангажиментът е почти идентичен с предложение от гражданското общество.⁴ Единствената разлика е посочената цел: предложението на гражданската организация е да бъде изготвен „модел на вътрешни правила“,⁵ а по-малко конкретният план за действие си поставя за цел „стандартизиране и подобрена организация на процеса по предоставяне на обществена информация, както и подобрен контрол.“⁶

Този ангажимент развива достъпа до информация, тъй като предвижда преразглеждане на вътрешните правила, за да ги приведе в съответствие със ЗДОИ, като по този начин залага по-широко публикуване на информация и по-ясно задължава институциите да отговарят на заявленията за информация. Ангажиментът е важен и за публичната отчетност, тъй като трябва да доведе до уточняване на вътрешните правила на всяка институция относно правния ред за получаване на информация за действията на публичните органи, т.е. за получаване на отчетност. Тези вътрешни правила се публикуват в интернет страниците на органите, съгласно закона и описват конкретните процедури, прилагани от служителите на съответната институция. Те се използват и от заявителите за получаване на информация от съответната институция.

Яснотата и точността на ангажимента са средни. Очакваните резултати не са точно определени, но планът за действие посочва обективно проверима дейност – координация и подкрепа за публичните органи, които трябва да изменят и допълнят своите вътрешни правила.

Потенциалното въздействие на този ангажимент е умерено. Ако се приложи изцяло, ангажиментът би довел до по-добре координирани и по-добре изпълнени онлайн прозрачност и практики по нея, както и засилен вътрешен контрол върху различните отговорности, тъй като ръководителите на административни структури ще трябва ясно да изброяват и оповестяват категориите информация, които трябва да публикуват в интернет, както и да посочат длъжностни лица, отговорни за публикуването в интернет. Въпреки това, както е обяснено и в Заключителния доклад на НМО за 2014-2016 г.⁷, изпълнението на ангажимента не би било достатъчно, за да се компенсира липсата на централизиран контрол и координация по проактивната прозрачност, нито за да се гарантира по-добър административен (предсъдебен) контрол върху работата по заявленията за достъп до информация

Изпълнение

Този ангажимент все още не е започнат и изостава от графика. Според интервюирания правителствен експерт⁸ и доклада за самооценка на правителството, координацията и подкрепата за преразглежданията на вътрешните правила трябва да започнат, след като бъде завършена бъдещата платформа за достъп до информация (централизирана

интернет платформа за искане и получаване на обществена информация). Платформата ще изисква разпределяне на отговорности и регулиране на вътрешните процеси за всеки орган и по този начин ще доведе до нови преразглеждания на вътрешните правила на органите.

Въпреки това измененията на закона не предвиждат подобно забавяне на преразглеждането на вътрешните правила и някои органи вече са започнали да изменят своите. Представител на гражданското общество⁹ посочи, че 159 публични органа (от 406 одитирани)¹⁰ са преработили вътрешните си правила през 2016 г. В допълнение отбелязва липсата на информация от страна на правителството относно изпълнението и обясни, че процесът на преразглеждане се развива спонтанно, без мониторинг или координация.¹¹

Гражданското общество разполага с данни за органите, които са преразгледали своите вътрешни правила, но никой няма информация относно същността на ревизиите. Анализ¹² на 19 случая на наскоро ревизирани вътрешни правила, показва, че публичните органи често не покриват всички правни изисквания и имат различни тълкувания на закона. Според представителя на гражданското общество очевидно е, че има нужда от лидерство, координация и контрол върху процеса на преразглеждане. Правителството може да постигне това без да изразходва много ресурси, като създаде работна група с представители на общините (вероятно Националното сдружение на общините в Република България¹³), централната изпълнителна власт и представители на гражданското общество, която да изготви модел на вътрешни правила или да разработи насоки за основите на преразглеждането. Тази работна група може да се занимава редовно с подобни въпроси при нужда.¹⁴

Следващи стъпки

Правителството трябва да продължи изпълнението на ангажимента в сътрудничество с гражданското общество. Ако не се изпълни с настоящия план за действие, ангажиментът трябва да бъде продължен в следващия.

¹ "Закон за достъп до обществена информация, "Програма достъп до информация", <http://bit.ly/1sebjW4>

² Звезден ангажимент „8. Подобрения в Закона за достъп до обществена информация“, България: Заключителен доклад 2014–2016, Независим механизъм за оценка, Партньорство за отворено управление, стр. 31-35, <https://bit.ly/2gMw9g3>

³ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁴ Предложен ангажимент 2.1.3 от „Становище на Програма достъп до информация“ от 22 юни 2016 г. относно публичното обсъждане на проекта на третия български план за действие, Портал за обществени консултации, на български език <http://bit.ly/2wLsMtk> и Програма Достъп до Информация, <http://bit.ly/2xvKVAI>

⁵ Пак там.

⁶ Национален план за действие, по-горе.

⁷ Звезден ангажимент „8. Подобрения в Закона за достъп до обществена информация“, по-горе.

⁸ Нуша Иванова, главен експерт в дирекция "Модернизация на администрацията" на администрацията на Министерски съвет, интервюирана от изследовател на НМО, 18 септември 2017 г.

⁹ Гергана Жулева, изпълнителен директор на Програма Достъп до Информация, интервюирана от изследователя на НМО, 13 септември 2017 г.

¹⁰ 159 (39,6 %) от 406 изследвани структури от изпълнителната власт и независими органи са изменили вътрешните си правила през 2016. Резултати по индикатор "B.7.2. Актуализирани ли са вътрешните правила в съответствие с промените в ЗДОИ от декември 2015 г.?", Граждански одит на активната прозрачност 2017, Програма достъп до информация, <http://bit.ly/2yfBTpN>

¹¹ Гергана Жулева, по-горе.

¹² Гергана Жулева "Управлението и контрола на достъпа до информация", Информационен бюлетин на ПДИ, брой 6(162), 2017, <http://bit.ly/2xy28c3>

2.1.2. Провеждане на обучения по промените в ЗДОИ за администрацията

Текст на ангажимента:

Заглавие: 2.1.2. Провеждане на обучения по промените в ЗДОИ за всички служители в администрацията и особено за звената, отговарящи по ЗДОИ и публикуването в интернет

Контекст: През 2016 г. бяха въведени изменения в Закона за достъп до обществена информация, с които се създават задължения, свързани с активното публикуване на обществена информация от страна на институциите, увеличава се броят на субектите, задължени да публикуват активно обществена информация на своите интернет страници, увеличават се категориите информация, подлежащи на публикуване в интернет. Промените предвиждат ръководителите на институциите в изпълнителната власт да създават и актуализират списъци с информация, която трябва да се публикува. Създава се задължение за публикуване на информация онлайн, ако тя е предоставена по три заявления, като за целта ще се разработи централна, публична, уеб-базирана Платформа за достъп до обществена информация.

Основна цел: Повишаване на капацитета на администрациите за изпълнение на ЗДОИ и предоставяне на обществена информация.

Амбиция: Налагане на нов подход на активно публикуване на обществена информация.

Очаквано въздействие: Повишени умения и мотивация на държавните служители за предоставяне на обществена информация и работа за Платформата за достъп до информация.

Отговорна институция: Администрация на Министерския съвет

Други ангажирани публични институции: Институт по публична администрация

Други ангажирани заинтересовани страни: Програма "Достъп до информация"

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 декември 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
2.1.2. Провеждане на обучения по промените в ЗДОИ за администрацията			✓		✓						✓		Да		✓		

Контекст и цели

Измененията в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)¹ приети през декември 2015 г., определиха редица нови задължения², свързани с достъпа до обществена информация, активното публикуване, предоставянето на информация в отговор на заявления за достъп до информация, предоставянето на информация за повторна употреба, създаването на интернет платформа за достъп до информация и т.н. Приемайки на предложение от гражданското общество,³ правителството си постави за цел да проведе обучения за държавните служители, отговорни за предоставянето на достъп до информация. Яснотата и точността на ангажимента са средни, тъй като той предоставя проверими очаквани резултати, т.е. провеждането на обучения, но не дава целеви брой обучения или обучени служители.

Потенциалното въздействие е умерено. Ако се изпълни изцяло, ангажиментът ще подобри практиките за предоставяне на информация и отчетност. Той също така би обединил различаващи се тълкувания на закона и би разпространил добри практики, но няма да промени цялата законова рамка.

Този ангажимент ще разшири достъпа до информация чрез провеждане на обучения за административните служители, отговорни за предоставянето на информация. Ангажимент прилага действащото законодателство, което предполага публикуването на повече информация.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента е ограничено, но по график. Интервюираните правителствени експерти⁴ и правителствената самооценка посочиха, че държавният Институт за публична администрация (ИПА) е провел четири обучения за достъп до информация, събирайки 84 държавни служители през първата половина на 2017 г. Програма Достъп до Информация, посочена като ангажирана гражданска организация от план на действие, проведе 12 обучения с над 120 държавни служители и общински служители.⁵

Независимо от тези обучителни сесии, изпълнението е ограничено, тъй като българската версия на плана за действие, която е официално приета, гласи, че „всички“ служители в администрацията, отговарящи за достъпа до информация, ще бъдат обучени. Правителството не е разработило план или прогноза, кога всички служители ще бъдат обучени, а осигуреният брой обучени държавни служители е скромнен в сравнение с повече от 570 органа от изпълнителната власт.

Ранни резултати

Интервюиран представител на гражданското общество⁶ отбеляза, че не е имало координация или дори обмен на информация между водещата институция по изпълнението (т.е. администрацията на Министерския съвет) и подкрепящите –ИПА и ПДИ. От опита си интервюираният представител смята, че е очевидна необходимостта от координиране на програмите за обучение. Държавните служители искат по-задълбочено обучение по следните практически въпроси: балансиране на интересите между прозрачността и защитата на личните данни, защита на подготвителните документи, защита на търговската тайна и т.н.⁷ Според неправителствените експерти, правителството би могло да изпълни по-добре ангажимента, ако организира среща, дискусия между ИПА, ПДИ и частните компании, които предоставят обучения за достъп до информация. Тези срещи, дискусии ще доведат до обмен на информация за нуждите на обучаемите и до известна координация по програмите за обучения.

Следващи стъпки

Изследователят по НМО препоръчва на правителството да продължи изпълнението на ангажимента в сътрудничество с гражданското общество и да го продължи в следващия план за действие.

¹ "Закон за достъп до обществена информация, "Програма достъп до информация", <http://bit.ly/1sebjW4>

² Звезден ангажимент „8. Подобрения в Закона за достъп до обществена информация“, България: Заключителен доклад 2014–2016, Независим механизъм за оценка, Партньорство за отворено управление, стр. 31-35, <https://bit.ly/2gMw9g3>

³ Предложен ангажимент 2.1.2 от „Становище на Програма достъп до информация“ от 22 юни 2016 г. относно публичното обсъждане на проекта на третия български план за действие, Портал за обществени консултации, на български език <http://bit.ly/2wLsMtk> и Програма Достъп до Информация, <http://bit.ly/2xvKVAI>

⁴ Анета Тушева (директор), Невена Амова (главен експерт) и Станимир Минков (експерт), Дирекция "Обучения, международни дейности и проекти" към Института по публична администрация, интервюиран от изследовател на НМО, 17 август 2017, <http://www.ipa.government.bg/>

⁵ Гергана Жулева, изпълнителен директор на програмата "Достъп до информация", интервюирана от изследователя на НМО, 13 септември 2017 г. ; виж също и бележките за обученията в Месечен бюлетин на ПДИ на ПДИ: октомври 2016 г., брой 10 (154), <http://bit.ly/2yf7oQU>; март 2017, брой 3 (159), <http://bit.ly/2yfW4DV>; април 2017, брой 4 (160), <http://bit.ly/2ygxSAZ>; май 2017, брой 5 (161), <http://bit.ly/2yaS0pa>

⁶ Гергана Жулева, по-горе.

⁷ Гергана Жулева, по-горе и Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на Програма Достъп до Информация, интервюиран от изследователя на НМО, 13 септември 2017 г.

Секторна прозрачност

2.1.3. Поддържане на публични електронни регистри за хазарта

Текст на ангажимента:

Заглавие: 2.1.3. Водене и поддържане на публични електронни регистри от ДКХ за организаторите на хазартни игри, дейности по производство и разпространение, сервиз и внос на игрално оборудване, прекратени, отказани и отнети лицензи за организиране на хазартни игри, утвърдено игрално оборудване. Обновяване и поддържане на списък на интернет страници, чрез които се организират хазартни игри от лица, които не са получили лиценз за онлайн залагания по ЗХ

Контекст: Хазартният бизнес е динамичен и е един от най-бързо развиващите се, който се регулира от съответните регулаторни органи във всяка една юрисдикция. Държавната комисия по хазарта поддържа свободни и безплатно достъпни публични електронни регистри, чрез които се предоставя информация за лицензираните и регулиран хазартен бизнес на територията на Република България. Регулацията на хазартната дейност се нарежда сред добре балансираните режими в Европа, което се постига чрез нормативни промени, целящи насърчаването и повишаването на инвестициите в бранша за удовлетворяване на бизнеса и държавните цели. Посредством регистрите ДКХ предоставя възможност за публичност и прозрачност на процесите в регулирания лицензиран пазар. По този начин се дава информация на всички участници в хазартните игри за регулирания пазар с цел предпазването им от участие в незаконни залагания. За да се избегнат загуби от данъци и такси при участие чрез онлайн залагания в бетинг компании без лиценз, ДКХ поддържа и периодически обновява списък на интернет страниците, чрез които се организират хазартни игри от лица, които не са получили лиценз по Закона за хазарта. Чрез публичното оповестяване на информацията в регистрите и списъците ДКХ цели да информира и защити бизнеса и участниците в хазартни игри, получили лиценз от Комисията.

Основна цел: Публичност и прозрачност на лицензираната и регулирана хазартна дейност. Защита и превенция срещу организирането на незаконен хазарт. Подобряване на бизнес средата за бетинг компаниите и повишаване на приходите в бюджета.

Амбиция: Защита на законните оператори на хазартни игри и гражданите.

Очаквано въздействие: Насърчаване на легитимните оператори, публичност и прозрачност на дейността на Държавната комисия по хазарта; подобрен контрол на хазартната дейност.

Отговорна институция: Държавна комисия по хазарта

Други ангажирани публични институции: Министерство на финансите

Дата на започване: 1 юли 2016 (постоянно)
юни 2018 (постоянно)

Дата на приключване: 30

Преглед на ангажимента	Яснота и точност	Ценности на ПОУ	Потенциално въздействие	По график ли е?	Изпълнение
------------------------	------------------	-----------------	-------------------------	-----------------	------------

	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и иннов. прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
2.1.3. Поддържане на публични електронни регистри за хазарта				✓	✓			✓	✓				Да				✓

Контекст и цели

Хазартният бизнес в България е много динамичен и се развива бързо. Държавната комисия по хазарта (ДКХ) предприема мерки за предотвратяване на незаконните хазартни игри, като защитава легитимния бизнес и гражданите. ДКХ се стреми да постигне тази цел, като гарантира публичността и прозрачността на регулирания пазар на хазартни игри чрез непрекъснато поддържане на електронните регистри.¹ Яснотата и точността на ангажимента са високи, тъй като той ясно посочва електронните регистри, които биват поддържани. Ангажиментът отговаря на ценности на ПОУ, тъй като публичните регистри осигуряват достъп до информация чрез технологични средства. Потенциалното въздействие на този ангажимент е никакво. ДКХ вече е публикувала четирите регистъра и ги е поддържала преди приемането на плана за действие. Поддържането на електронните регистри няма да промени практиката на администрацията по никакъв начин.

Изпълнение

Ангажиментът е завършен. Както се посочва в доклада за самооценка на правителството, четирите електронни регистъра са публикувани на страницата на ДКХ за електронни услуги и достъпът до тях е безплатен.² Интервюираният представител на администрацията³ обясни, че ДКХ публикува четирите регистъра в текущите им форми от 2015 г. насам.

Браншовата организация на хазартната индустрия—Българската търговска асоциация на производителите и организаторите от игралната индустрия⁴— не отговори на поканата на изследователя на НМО за интервю.

Следващи стъпки

Изследователят на НМО не препоръчва да се продължи този ангажимент в следващия план за действие. Леко изменение на ангажимента (например да се публикуват четирите електронни регистри в отворени данни) би позволило по-лесно търсене и кръстосано препращане и би информирало по-добре гражданите за дейностите на ДКХ. Въпреки това, за да се отговори на стандарта на голямо въздействие, правителството трябва да се стреми да приеме по-амбициозни ангажименти в следващия план за действие на ПОУ.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf.

² Регистър на хазартните оператори, Регистър на производителите, дистрибуторите, вносителите и техници по хазартно оборудване, Регистър на лицензиите за хазарт, които са прекратени, отнети и отказани, и Регистър на одобреното хазартно оборудване, Портал за електронни услуги, Държавна комисия по хазарта, <http://e-portal.dkh.minfin.bg/Register>

³ Мариан Попов, генерален секретар на Държавната комисия по хазарта, интервюиран от изследвателя на НМО, 3 август 2017 г.

⁴ Българска търговска асоциация на производителите и организаторите от игралната индустрия,
<http://www.btagi.org/>

2.1.4. Публикуване на годишните приоритети на Национална агенция по приходите

Текст на ангажимента:

Заглавие: 2.1.4. Публикуване на годишните приоритети на Национална агенция по приходите (НАП), основни резултати от дейността на НАП и на резултати от проведени социологически проучвания, свързани с работата на НАП

Контекст: Националната агенция за приходите е в непрекъснат контакт както с гражданите, така и с бизнеса и е от изключителна важност те да разполагат с максимален обем информация относно нейната работа – изисквания към данъчно задължените лица, планирани дейности и резултати. Администрацията предоставя пълна и изчерпателна информация за услуги, процеси, формуляри, указания за попълване, права и задължения на клиентите, както и за различни електронни услуги със свободен достъп. Прилагат се всички канали за предоставяне на услуги с фокус върху използването на съвременните информационни и комуникационни технологии. Като институция, с която гражданите и бизнесът комуникират редовно, НАП продължава да отчита мнението на потребителите относно ефективността на услугите, които предлага, и да се стреми към допълнително намаляване на административната тежест за данъкоплатците.

Основна цел: Повишаване на прозрачността в работата на Националната агенция по приходите и намаляване на административната тежест за данъкоплатците.

Амбиция: Поддържане на подходи, ориентирани към потребителите.

Очаквано въздействие: Подобрена предвидимост на бизнес средата; съобразяване на услугите с очакванията и нуждите на потребителите; подобрен контрол от страна на гражданите върху работата на НАП.

Отговорна институция: Национална агенция за приходите

Други ангажирани публични институции: Министерство на финансите

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
2.1.4. Публикуване на годишните приоритети на НАП			✓		✓					✓			Да				✓

Контекст и цели

Националната агенция за приходите (НАП) събира данъци и здравноосигурителни вноски. Тъй като НАП е административна структура, с която предприятията и гражданите комуникират ежедневно, е необходимо те да получават информация относно нейната дейност (например изисквания към данъкоплатците, планирани

дейности и резултати от тях).¹ Целта на ангажимента е да се увеличи прозрачността в работата на НАП и да се намали административната тежест за данькоплатците.² НАП смята да постигне това чрез редовно публикуване на три набора от документи на своята интернет страница: годишните си приоритети, резултатите от дейността си (годишни и евентуално тримесечни доклади) и резултатите от проучвания на общественото мнение за удовлетвореността на клиентите, поръчани от НАП. Яснотата и точността на ангажимента са средни, тъй като очакваните резултати са изброени, но НАП не е предоставила подробно описание на съдържанието на публикуваните документи, нито е предоставила график за всяка публикация.

Независим експерт³ с опит в работата и анализа на дейността на НАП обясни, че данъчният орган публикува много информация в своите годишни отчети, но пък събира много по-подробни данни, отколкото публикува. Като кратък анализ на авторитетен интердисциплинарен институт⁴ показва, НАП трябва да публикува повече информация, за да позволи оценка на ефективността на различните мерки за контрол. Въпреки че този ангажимент има за цел да подобри прозрачността чрез активно публикуване онлайн, потенциалното му въздействие е незначително. От трите изброени документа, единствената нова публикация за периода за оценка ще бъде годишните приоритети на НАП. Публикуването им като отделен документ е положително, но минимално увеличение на прозрачността. Годишните приоритети на НАП вече бяха публикувани като част от годишните доклади на агенцията.

Изпълнение

За периода на оценката ангажиментът е изпълнен и е по график. Агенцията редовно публикува своите годишни доклади онлайн от 2006 г. насам⁵ и публикува годишния си доклад за 2016 г. през март 2017 г.⁶ В годишните доклади се представят резултатите от дейността на агенцията. Интервюираните правителствени експерти обясниха, че работят по подобряването на детайлите на публикуваната информация и е възможно да започнат да публикуват определени данни на всяко тримесечие.⁷ Агенцията публикува резултатите от последните си две проучвания на общественото мнение за удовлетворението на клиентите за 2015 г.⁸ и 2016 г.⁹ В края на 2016 г. НАП също започна да публикува своите годишни приоритети за следващата година.¹⁰ Досега приоритетите за 2017 г.¹¹ и 2018 г.¹² са идентични с тези, изброени във вече публикуваните годишни доклади. На въпроса защо приоритетите са били публикувани два пъти, интервюираните експерти¹³ подчертават, че публикуването в отделен документ е направено, за да се повиши популярността на приоритетите. Приоритетите са основа за организирането на работния план на агенцията за следващата година.

Следващи стъпки

Изследователят на НМО препоръчва обхватът на този ангажимент да бъде разширен и да бъде продължен в следващия план за действие. За да реши какви данни трябва да бъдат публикувани, НАП следва да се консултира със заинтересованите страни. Като предложи интервюираният независим експерт,¹⁴ правителството може да се съсредоточи върху публикуването на по-подробни статистически данни за дружествата, които са преминали данъчни проверки.¹⁵ В допълнение, НАП следва да обмисли публикуването на по-подробна статистика за различните контролни мерки (инспекции, констатации за нарушения, издадени санкции, обжалване пред съдилищата и т.н.) от икономически сектори и групи дружества (данъчни длъжници).

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Пак там.

³ Тодор Галев (старши анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията - независим междудисциплинарен институт за обществена политика и най-голямата неправителствена организация в България), интервюиран от изследовател на НМО, 21 септември 2017 г.

⁴ „Скритата икономика в България“, Policy Brief No. 42, ноември 2013, стр. 11, Център за изследване на демокрацията, <http://bit.ly/2zqa4cK>.

⁵ „Основни документи“, Национална агенция за приходите, <http://bit.ly/2ggFkWD>.

⁶ „Годишен доклад за дейността на НАП“, „Основни документи“, Национална агенция за приходите, на български език, 15 март 2017 г., <http://bit.ly/2xDI04k>

⁷ Силвия Генова, Кирил Хрисимов, Игнат Гавраилов, експерти в НАП, интервюирани от изследовател на НМО, 2 август 2017 г..

⁸ „Мониторингово проучване за спазване на данъчните и осигурителни задължения за 2015 г.“, раздел „Основни документи“, Национална агенция за приходите, на 25 февруари 2016 г., <http://bit.ly/2i9k0D4>

⁹ „Мониторингово проучване за спазване на данъчните и осигурителни задължения за 2016 г.“, „Основни документи“, Национална агенция за приходите, на 8 февруари 2017 г., <http://bit.ly/2gj0oMd>

¹⁰ „Приоритети на Национална агенция за приходите за 2017 г.“, „Основни документи“, Национална агенция за приходите, на 14 декември 2016 г., <http://bit.ly/2xD0LZE>

¹¹ Пак там.

¹² „Приоритети на Национална агенция за приходите за 2018 г.“, „Основни документи“, Национална агенция за приходите, на 14 август 2017 г., <http://bit.ly/2kjFlns>

¹³ Силвия Генова, Кирил Хрисимов, Игнат Гавраилов, по-горе.

¹⁴ Тодор Галев, по-горе.

2.1.5. Публикуване на анализи/проучвания, финансирани от ЕСИФ

Текст на ангажимента:

Заглавие: 2.1.5. Публикуване на анализи/проучвания, финансирани от ЕСИФ, като ресурс за обмен и уеднаквяване на практики, картиране на ресурса по теми с подобряване на достъпа до информация

Контекст: Системата за управление и разходване на ЕСИФ съдържа минимум общи правила, принципи и ключови елементи за всички оперативни програми. Често, съответните грешки или предизвикателства при управлението на дадена програма/тип проекти, могат да послужат за отправна точка за дефинирането на приложими решения, които да бъдат „пренесени“ и върху управлението на други програми/проекти. Аналогично е положението и с „добрите практики“ в решаването на конкретни казуси на изпълнението на програмите/проектите.

Публикуването на релевантна информация ще подпомогне бенефициентите в подготовката на по-качествени проекти и в подобряване на тяхното изпълнение/управлението на предоставеното им финансиране.

Основна цел: Подпомагане бенефициентите в подготовката на по-качествени проекти и подобряване на тяхното изпълнение/управлението на предоставеното им финансиране.

Амбиция: Повече съгласуваност, взаимодействие между административните структури и бенефициентите, и обмен на информация, чрез улеснен достъп до нея. Съдействие за прилагането на единен подход в управлението на ЕСИФ, вкл. еднакво третиране на хоризонталните въпроси, и повече прозрачност.

Очаквано въздействие: Уеднаквени практики на публикуване; разширен достъп до аналитична експертиза, натрупана по програми и проекти, финансирани по ЕСИФ.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет, Централно координационно звено

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
2.1.5. Публикуване на анализи/проучвания, финансирани от ЕСИФ		✓			✓					✓			Да	✓			

Контекст и цели

За икономическото си развитие България, чрез десет национални програми, се възползва от европейско структурно и инвестиционно финансиране в размер на 9,9 млрд. евро. Това представлява средно 1 363 евро на човек от бюджета на ЕС за периода 2014-2020 г.¹ Целта на този ангажимент е да допринесе за разработването на по-качествени проекти, кандидатстващи за финансиране от ЕС, и да подобри тяхното изпълнение и управление.² Понастоящем националната система за управление на средствата от ЕС включва само основните общи правила, принципи и ключови елементи на всички оперативни програми.³ Чрез този ангажимент правителството ще публикува анализи и изследвания, финансирани от фондовете на ЕС. Чрез въвеждането на единна практика за публикуване на информация, съответната информация от един проект ще може да се използва и приложи за подобряване на изпълнението и управлението на други проекти или програми, което подобрява достъпа до информация.

Яснотата и точността на ангажимента са ниски. Текстът очертава един продукт: публикуването на изследвания, използвали средства на ЕС. Съдържанието и обхвата на изследванията обаче не са конкретизирани и текстът на ангажимента не съдържа конкретен график за публикуване. Следователно потенциалното въздействие на ангажимента е незначително.

Ангажиментът е подобен на един от приоритетите на заинтересованите страни, посочени в доклада за напредъка на НМО за периода 2014-2015 г.⁴ Въпреки това, дали съществува пряка причинно-следствена връзка между приоритета на заинтересованите страни и текущия ангажимент е неясно. Разбирането на ангажимента се различава между изследователя на НМО и правителствените експерти, интервюирани за този доклад. Първият смята, че целта е била да се създаде публично хранилище за анализите, финансирани от фондовете на ЕС, което ще служи като вид помощна библиотека при създаването на бъдещи проекти и до известна степен ще ограничи разходите и усилията за извършване на същите анализи в бъдещи проекти. Чиновниците тълкуват целта на ангажимента като публикуване на добри практики и други неуточнени документи в портала за структурните фондове на ЕС.⁵

Изпълнение

По време на оценката ангажиментът все още очаква изпълнение и затова е отбелязан като незапочнат. Въпреки че този ангажимент няма посочена крайна дата, завършването се маркира въз основа на двугодишния цикъл на изпълнение. Технически, ангажиментът е все още по график.

Интервюираните правителствени експерти⁶ и докладът за самооценка на правителството се посочват, че изпълнението на ангажимента е съществено и се състои в актуално и систематично публикуване на информация за портала за структурните фондове на ЕС.⁷ Те не идентифицират конкретните видове публикации, които биха да разграничили изпълнението на ангажимента от обичайното функциониране на портала. Това означава, че дори да има някакво изпълнение ангажимента, изследователят на НМО не е в състояние да го провери. Поради тази причина изследователят на НМО смята, че ангажиментът не е изпълнен.

Следващи стъпки

Изследователят на НМО препоръчва правителството да изпълни този ангажимент през втората половина на периода на плана за действие с по-голяма амбиция. Това би трябвало да доведе до действително увеличаване на количеството и качеството на публикациите на изследвания, финансирани от фондовете на ЕС. По-конкретно, изследователят на НМО препоръчва следното:

- Консултиране се със заинтересованите страни относно това какъв тип анализи биха искали да бъдат публикувани;

- Публикуване на анализи и проучвания, финансирани от ЕС, които са отворени и достъпни за обществеността; и
- Полагане на усилия върху осигуряването на стабилно прехвърляне и запазване на информацията за ангажиментите, свързани с ПОУ, въпреки промените в правителството.

¹ Данни за страната за: България, Европейски структурни и инвестиционни фондове, Европейска комисия, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/BG#>

² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

³ Пак там.

⁴ България 2014-2015 г. Доклад за напредъка на НМО, Партньорство за отворено управление, стр. 65, <https://bit.ly/2ud7kPc>

⁵ Единен информационен портал за Структурните фондове и Кохезионния фонд в България, www.eufunds.bg

⁶ Кирил Езекиев, Любомир Стоянов, експерти в дирекция "Централно координационно звено" на администрацията на Министерския съвет, интервюиран от изследовател на НМО, септември 2017 г.

⁷ Единен информационен портал за Структурните фондове и Кохезионния фонд в България, www.eufunds.bg, по-горе.

2.1.6. Регистър на независимите регулаторни, надзорни и контролни органи, назначавани от НС

Текст на ангажимента:

Заглавие: 2.1.6. Създаване на регистър на всички независими регулаторни, надзорни и контролни органи, назначавани от НС (самостоятелно или съвместно с МС и/или президента) с информация за институционални сайтове, правомощия, мандати, членове, нормативна база, решения.

Контекст: В България съществуват редица регулаторни, надзорни и контролни органи, които имат ключова роля в области като финансов контрол, защита на потребители, защита на конкуренцията и много други. Понастоящем липсва консолидирана информация за тях: функции, правомощия, решения.

Основна цел: Улесняване на достъпа до информация относно работата на регулаторните органи и повишена прозрачност на тяхната дейност.

Амбиция: По-активен граждански контрол на работата на регулаторните, надзорни и контролни органи.

Очаквано въздействие: Структуриране и консолидиране на наличната информация и попълване на празноти в нея; по-ефективен граждански контрол върху дейността на регулаторните органи.

Отговорна институция: Администрация на Министерския съвет

Други ангажирани публични институции: Няма¹

Други ангажирани заинтересовани страни: Център за либерални стратегии, Български институт за правни инициативи

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По графи к ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
2.1.6. Регистър на независимите регулаторни, надзорни и контролни органи, назначавани от НС		✓			✓					✓			Да	✓			

Контекст и цели

Съществуват редица независими регулаторни, надзорни и контролни органи в България, които регулират и контролират ключови области като финансовия надзор, защитата на конкуренцията, защитата на потребителите, регулиране на водния и енергийния пазари, регулиране на комуникационния пазар и др. В момента няма онлайн консолидирана информация относно техните функции, правомощия, решения и т.н.² Освен това гражданското общество и анализаторите посочват, че независимостта, ефективността и прозрачността на поне някои от тези регулаторни органи сериозно се подкопават от неправомерно политическо или друго влияние, което в някои случаи доведе до публични протести срещу монополите във водоснабдяването, електроенергията и централното отопление.³ Това води до по-слабо доверие в тези институции. Този проблем може да бъде разрешен чрез увеличаване на прозрачността по отношение на функционирането и дейностите на регулаторните органи, което ще позволи по-добър мониторинг от страна на гражданското общество и по-нататъшен натиск от страна на обществеността да се противопостави на неправомерното влияние.⁴ Целта на ангажимента е да подобри достъпа до информация, като обясни работата на регулаторните органи и да увеличи прозрачността на тяхната работа.⁵ За тази цел администрацията на Министерския съвет се е ангажирала да създаде публичен регистър, който да съдържа информация като правомощията, мандата, членовете и решенията на органите, назначавани от Народното събрание.

Яснотата и точността на ангажимента са ниски, защото основният очакван резултат е посочен, но информацията, която трябва да бъде включена в този регистър, трябва да бъде описана по-конкретно. Текстът на ангажимента не посочва ясно дали информацията, която трябва да бъде предоставена в новия регистър, е различна от предишната информация в Административния регистър.⁶ Въпреки това, според гражданските организации,⁷ които независимо една от друга са предложили подобен ангажимент, Народното събрание трябва да заеме решаваща роля в процеса. Новият регистър следва да обобщи и публикува следната нова информация: обширен списък на всички органи (над 30 на брой),⁸ чието управление се определя от законодателната власт; подробности за отделните процедури за назначаване; календар с предстоящите изтичания на мандатите на представителите и членовете на регулаторните и контролните органи; календар с предстоящите изслушвания на кандидатите; по-добра визуализация и достъпност на предоставената информация на обикновен нетехнически език.⁹

Потенциалното въздействие на ангажимента е определено като незначително, заради липсата на конкретност в текста и неясните очаквани резултати. Въпреки това пълното изпълнение на ангажимента, както е замислен от гражданските организации, би било важна стъпка за подобряване на достъпа до информация и създаване на възможности за по-добро участие на гражданите, тъй като повишената прозрачност би позволила на гражданите и НПО по-лесно да следят, да наблюдават и да търсят отговорност от кандидатите и от избраните членове на регулаторни органи. И все пак обхватът би останал ограничен, защото ангажиментът не предоставя възможност за истинско включване на обществеността в процеса на вземане на решения.

Изпълнение

Изпълнението не е започнало, но може да бъде завършено по график. Според доклада за самооценка на правителството изпълнението е съществено и информацията е публикувана в Административния регистър. Според изследователя на НМО, обаче, качеството на публикуваната в регистъра информация не се е променило в сравнение с информацията, предоставяна преди разработването на този ангажимент. Независими експерти¹⁰ отбелязаха¹¹, че част от информацията за регулаторните и контролните органи е остаряла. В отговор на това самооценката обяснява, че тези органи не са задължени да попълват информация в Административния регистър.

И накрая, и двете интервюирани представителки на НПО, изрично посочени в плана за действие, заявиха, че правителството не е потърсило мнението им относно целите и изпълнението на ангажимента.

Следващи стъпки

По мнението на изследователя на НМО този ангажимент е още един случай, при който информацията за идеята на ангажимента е загубена по време на промените в правителството и в екипа за ПОУ. Ако изпълнението не може да бъде завършено в настоящия цикъл, ангажиментът може да бъде продължен в следващия план за действие с по-конкретно формулиран текст. Освен това правителството трябва да се консултира с организациите, посочени от плана за действие и да разгледа техните анализи¹² и вече функционираща моделна интернет страница¹³, която събира и показва информация за някои от регулаторните и контролни органи.

¹ Английската версия на плана за действие посочва като подкрепяща институция „Парламента“, т.е. Народното събрание. В българската версия на плана за действие не са посочени подкрепящи институции. Изследователят на НМО смята българската версия за автентична, тъй като този текст е официално приет с решение на Министерския съвет и по този начин има нормативна стойност.

² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

³ „Проблеми с независимостта на регулаторни и контролни органи в България“, Център за либерални стратегии, доклад от проект „Проблеми на прехода: Насърчаване на независимостта и доверието в институциите на либералната демокрация“, финансиран от Програмата на НПО в България по финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, септември 2015 г., <http://bit.ly/2zuWKUb>

⁴ Пак там.

⁵ Национален план за действие, по-горе.

⁶ „Административни структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание“, Интегрирана информационна система на държавната администрация, административен регистър, <http://bit.ly/2wZ8UD9>

⁷ Центърът за либерални стратегии и Българският институт за правни инициативи.

⁸ Биляна Гяурова-Вегертседер (основател и директор) и Теодор Славев (изследовател и експерт по политиките) на Българския институт за правни инициативи, интервюиран от изследовател на НМО, 19 септември 2017 г.

⁹ Ружа Смилова, програмен директор на Центъра за либерални изследвания, интервюирана от изследователя на НМО, 25 септември 2017 г.

¹⁰ Биляна Гяурова-Вегертседер и Теодор Славев от Българския институт за правни инициативи, по-горе.

¹¹ Вижте също становището на Българския институт за правни инициативи относно проекта за правителствената самооценка на 28 септември 2017 г., <http://bit.ly/2goj8oP>

¹² „Проблеми с независимостта на регулаторни и контролни органи в България“, Център за либерални стратегии, <http://bit.ly/2zuWKUb>, по-горе.

¹³ Съвет за назначения, Български институт за правни инициативи, Проект "Инициатива за прозрачни парламентарни назначения", финансиран от Програмата на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, на български, <http://appointmentsboard.bg/>.

2.1.7. Дигитализиране на регистъра на Националния институт за недвижимо културно наследство и е-услуги

Текст на ангажимента:

Заглавие: 2.1.7. Изграждане на информационна система по събиране, дигитализация и съхранение на националния държавен архив на Националния институт за недвижимо културно наследство, както и въвеждане на електронни услуги за граждани, служители на държавната и общинската администрация чрез създаване на дигитален публичен архив и електронен регистър на недвижимите културни ценности с национално и световно значение и недвижимите археологически културни ценности с национално значение.

Контекст: Към момента липсва добре работеща и структурирана дигитална система за Националния документален архивен фонд при НИИ НКН. Системата на архивиране е неподходяща при разглеждане на преписки. Това води до затрудняване при търсенето на информация и забавяне при изготвяне на документи, свързани със статута.

Дигитализирането на Регистъра и Националния документален архивен фонд при НИИ НКН не се случва (освен частично за Регистъра). По време на работния процес в НИИ НКН се събира информация в цифров вид (снимки, текстове, чертежи и др.), които не винаги се отлагат в архив.

Основна цел: Разширяване на обхвата и достъпността на предоставяната обществена информация и последващо по-активно включване на гражданите в дейностите по контрол и опазване на недвижимото културно наследство.

Амбиция: Пълна актуализация и достъпност на информацията за недвижимото културно наследство.

Очаквано въздействие: Актуализиран, пълен и електронно достъпен архив на недвижимото културно наследство; подобрен обмен на информация и възможност за бързи проверки; създадени електронни услуги за граждани и общини, улесняващи изпълнението на дейности по възстановяване, консервиране и контрол на недвижимото културно наследство.

Отговорна институция: Министерство на културата

Други ангажирани публични институции: Национален институт за недвижимо културно наследство

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 декември 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
2.1.7. Дигитализиране на регистъра на НИИ НКН				✓	✓			✓			✓		Да		✓		

Контекст и цели

Националният институт за недвижимо културно наследство (НИНКН) изпълнява държавната политика в областта на опазването на недвижимото културно наследство. Като част от задълженията си той събира различни видове информация, включително цифрова информация, снимки, текстове и оформления, които често не се архивират, тъй като архив все още не е напълно цифровизиран.¹ Информацията в архива често липсва или не е лесно достъпна. Често гражданите, които търсят информация, която трябва да бъде в архивите на националния институт, трябва да се обръщат към други публични органи (например общини, областни управители, Министерство на културата), които също създават или държат документи, които трябва да са част от този архив. Освен това системата за архивиране на НИНКН и нейните функции за търсене затрудняват обработването на документи, които на свой ред причиняват закъснения при издаването на решения и удостоверения.²

Ангажиментът възнамерява да разшири обхвата и достъпността на обществената информация чрез изграждане на цифров публичен архив и електронен регистър на археологически обекти. Това би допълнило и в бъдеще заменило съществуващите хартиени архиви, които често не са пълни или са изгубени. Яснотата и точността на ангажимента са високи, тъй като той ясно определя очакваните резултати и предвижда график за изпълнението.

Потенциалното въздействие на ангажимента е умерено, тъй като цифровизацията на архива би била важна стъпка напред към прозрачността и трябва да доведе до създаването и надеждното поддържане на пълни електронни „досиета“ за недвижимите културни обекти. НИНКН ще се превърне в централно място за достъп до тази информация. Ангажиментът обаче има ограничен обхват, тъй като не предоставя ясни гаранции за редовното актуализиране на електронния регистър (и цифровия архив) от експерти на регионално ниво. Друго ограничение на обхвата на ангажимента е липсата на мерки, насочени към възстановяване на липсващите понастоящем документи за съществуващи паметници. Независим експерт³ с опит в опазването на културните забележителности добави, че има друг проблем, свързан с факта, че много документи и цели паметници са извадени от националните архиви на архитектурни паметници и сега са в частни ръце (напр. архитекти, археолози и други, които са работили в системата).

Изпълнение

Финансиращ проект е разработен от Министерството на културата и НИНКН, но все още не е одобрен от финансиращия орган. Интервюираните правителствени експерти³ и докладът за самооценка на правителството обясниха, че изпълнението на ангажимента е ограничено и че по-нататъшното му завършване зависи от финансирането. Очакваният срок за завършване вероятно ще бъде през декември 2018 г.

Следващи стъпки

Правителството трябва изцяло да изпълни ангажимента. Този ангажимент беше силно препоръчан от гражданското общество⁴ и е основна част от препоръките на независими експерти за подобрения в опазването на културното наследство.⁵

Изследователят по НМО препоръчва правителството да продължи този ангажимент за културното наследство в следващия план за действие чрез:

- Активно консултиране с независимите експерти чрез публични дискусии, обществени консултации и включване на заинтересовани страни в съответните работните групи на правителството; и
- Разглеждане на всички специфични проблеми, които експертите описват в своите анализи.⁶

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf.

² Пак там.

³ Проф. Диана Гергова, археолог, Дискусия - Културно наследство в риск, изложение "Стройко 2000", Национален дворец на културата, отговори и дискусия по въпросите на изследователя от НМО, 20 октомври 2017 г.

³ Маргарита Господинова, Малинка Цупърска, главни юристи в Министерството на културата и Калина Георгиева, юрисконсулт в Националния институт за недвижимо културно наследство, интервюиран от изследователя на НМО, 17 август 2017 г.

⁴ „Архивът на НИИКН“, Heritage.bg, <http://bit.ly/2grbuPj>

⁵ „Нашето предложение“, Heritage.bg, <http://bit.ly/2gL10HF>

⁶ Пак там.

Тематична област 3: Отворени градове

3.1.1. Отваряне на данни на местно ниво

Текст на ангажимента:

Заглавие: 3. Българското правителство ще си сътрудничи с и ще насърчава местните власти с цел въвеждане и развитие на практики на отворено управление на местно равнище

3.1.1. Приемане на програма за отваряне на данни на местно ниво, която да съдържа списък от бази данни и график за отварянето им

Контекст: Усилието за публикуване на обществена информация в отворен, машинно-четим формат е съсредоточено основно на централно равнище, като се редки примерите за активно публикуване от общини. От друга страна, интересът и търсенето на общинските данни е изключително голям, като те имат потенциал да отключат редица икономически и социални ползи от употребата на данни в отворен формат.

Основна цел: Разширяване на обхвата на политиката за отворени данни и създаване на нови възможности за гражданско участие на местно ниво.

Амбиция: Постепенно включване на големите градове в инициативата за отворени данни и отключване на икономическия и социален потенциал на обществената информация в отворен формат.

Очаквано въздействие: Повишена прозрачност на общинските политики, създадени продукти и услуги, базирани на данни на местните администрации, по-активно включване на гражданите в разработването на общински публични услуги и процеса на взимане на решения на местно равнище.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Национално сдружение на общините в България

Други ангажирани заинтересовани страни: Община София, Сдружение „НПО Линкс“

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 декември 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
3.1.1. Отваряне на данни на местно ниво		✓			✓			✓		✓			Да			✓	

Контекст и цели

Усилието за публикуване на обществена информация в отворен, машинно-четим формат е съсредоточено основно на централно равнище, като се редки примерите за активно публикуване от общини.¹ Търсенето на общински данни е доста голямо и тези данни имат потенциал да отключат голям брой неуточнени икономически и социални ползи, съгласно плана за действие.² Правителството възнамерява да приеме програма за планиране на отварянето на данните за 265 самоуправляващи се общини.

Организирането на публикуването в интернет на набори от данни в отворен формат е свързано с подобряването на достъпа до информация чрез технологии и иновации.

Ако бъде изпълнена изцяло, програмата ще бъде положителна стъпка за подобряване на прозрачността и откритите данни, тъй като всички общини ще трябва да публикуват същите видове данни в отворен формат. Въпреки това, според независим експерт, който имат опит в областта на електронното правителство и местната администрация, не съществува обща структура, нито съществуват правила за гарантиране на общата структура на данните, които трябва да бъдат публикувани. Това би могло да застраши съпоставимостта и по този начин възможностите за повторна употреба на тези данни.³ Освен това, текста на ангажимента не е достатъчно ясен относно информацията, която трябва да бъде включена в програмата, и начина, по който програмата ще бъде създадена, което засяга нейното потенциално въздействие.

Очакваните резултати на ангажимента са изброени, но те могат да бъдат предмет на различни тълкувания (например „по-активно включване на гражданите“) и не са ясно измерими. Към каква информация ще се насочи програмата, как ще бъде приложена или тя с какъв темп ще се развие постепенното разширяване на инициативата за отворени данни са въпроси оставени за бъдещи отговори. Обхватът на публикуванията и включването на заинтересовани страни също са неясни.

Изпълнение

Ангажиментът е съществено изпълнен и по график. Интервюираният правителствен експерт⁴ и докладът за самооценка на правителството обясняват, че ангажиментът се изпълнява чрез приемане на годишните решения на Министерския съвет за публикуване на отворени набори от данни. Тези решения съдържат осем набора от данни през октомври 2016⁵ и 38 през август 2017 г.⁶ които общините трябва да публикуват. Досега не е направена оценка с данни за изпълнението и качеството на публикуваните от общините отворени набори от данни.

Независим експерт⁷ отбеляза, че правителството не е поканило проактивно общините или техния представител – Националното сдружение на общините – да коментират проекта преди приемането на втория и много по-голям списък с набори от данни. Публично обсъждане на списъка за 2017 г.⁸ не бе намерено на Портала за обществени консултации,⁹ което означава, че списъкът за 2017 г. не е бил и обект на традиционните онлайн обществени консултации. Освен всичко друго, това е и влошаване на изпълнението на единствения звезден ангажимент от предходния план за действие за периода 2014-2016 г.¹⁰

Следващи стъпки

Друг интервюиран представител на независима организация¹¹ изложи мнението, че общините на първо място трябва да се занимават с това, което техните граждани искат да видят публикувано. Така че дискусиата за това коя нова информация трябва да бъде публикувана като отворена информация, трябва да започне на местно ниво.

Изследователят на НМО препоръчва на правителството да продължи изпълнението в следващия план за действие като се съсредоточи върху следните стъпки:

- Да се направи оценка на количеството и качеството на публикуваните набори от отворени данни, в изпълнение на решенията на Министерския съвет;

- Да се определят недостатъците в прилагането на политиката и да се формулират усилия за координиране и осигуряване на изпълнението на решенията на Министерския съвет;
- Да се организират открити консултации за изготвянето на списъците с нови набори от данни за отваряне, за да се определи какво искат гражданите да бъде публикувано; и
- Да се консултира с общините по открит и активен начин относно бъдещите списъци на набори от данни, които да се публикуват като отворени данни и да популяризира организирането на местни дискусии във всяка община.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Пак там.

³ Венцеслав Кожухаров, експерт по електронното правителство на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) - специална организация, събираща всички местни власти и „Гласът“ на общините в България“, интервюиран от изследовател на НМО, 23 октомври 2017.

⁴ Нуша Иванова, експерт в дирекция "Модернизация на администрацията" от администрацията на Министерския съвет, интервюирана от изследователя на НМО, 18 септември 2017 г.

⁵ Решение №. 214 / 25.03.2016 г. на Министерския съвет, Информационна система за правна информация на Министерски Съвет, <http://bit.ly/2zeB8e5>

⁶ Решение №. 436 / 04.08.2017 г. на Министерския съвет, Информационна система за правна информация на Министерски Съвет, <http://bit.ly/2xLcY9E>

⁷ Венцеслав Кожухаров, по-горе.

⁸ Решение №. 436 / 04.08.2017 г. на Министерския съвет, <http://bit.ly/2xLcY9E>, по-горе.

⁹ Портал за обществени консултации, <http://strategy.bg>

¹⁰ Мярка 5 на ангажимент 8 за приоритизирането на информацията, която трябва да бъде публикувана като отворени данни от „България: Заключение доклад за периода 2014-2016 г.“, НМО, ПОУ, <https://bit.ly/2gMw9g3> и „България 2014 г. - 2015 г. Доклад за напредъка“ на НМО, Партньорство за отворено управление, стр. 70, <https://bit.ly/2ud7kPc>

¹¹ Гинка Чавдарова, изпълнителен директор на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), интервюирана от изследователя на НМО, 23 октомври 2017.

3.1.2. Пилотна инициатива „бюджет за гражданите“

Текст на ангажимента:

Заглавие: 3.1.2. Осигуряване на по-висока прозрачност на публичните финанси на местно ниво – пилотно въвеждане на „граждански бюджет“ в Община София

Контекст: Повечето българските общини публикуват активно информация за своите бюджети, но често тази информация е твърде сложна и нейната оценка и анализ изискват специализирана експертиза от страна на гражданите. Това от своя страна демотивира повечето граждани и подтиква гражданското участие в едно толкова важна област каквато са общинските финанси.

Основна цел: Стимулиране на гражданско участие чрез осигуряване на разбираема информация относно общинските бюджети или т.нар. „граждански бюджет“.

Амбиция: Въвеждане на практиката на изготвяне на „бюджет на гражданите“ на общинско ниво.

Очаквано въздействие: По-добро познаване на очакванията на гражданите и развиване на капацитет за представяне на сложна финансова информация по разбираем и достъпен за гражданите начин; разработване на ефективни форми за комуникация; по-активно участие на гражданите в управлението на общинските бюджети.

Отговорна институция: Столична община

Други ангажирани публични институции: Национално сдружение на общините в България

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
3.1.2. Пилотна инициатива „бюджет за гражданите“				✓	✓						✓		Не		✓		

Контекст и цели

Повечето български общини активно публикуват информация за своите бюджети, но често информацията е твърде сложна и нейното тълкуване и разбиране изисква специализирани познания.¹ Това на свой ред обезкуражава гражданите и намалява гражданското участие във важната област на общинските финанси.² Целта на този ангажимент е да се насърчи участието на гражданите чрез осигуряване на разбираема информация за общинските бюджети чрез създаване на бюджет за гражданите. Ангажиментът изпълнява една от Петте ключови (SMART) препоръки от Доклада за напредъка на НМО за периода 2014-2015 г.³ Изпълнението обаче е планирано само за столицата и нейните близки околности – територията на Столична община.

Текстът на ангажимента е ясен и не оставя място за тълкуване в българската версия. Англезичната версия е по-малко конкретна. Обаче и двете версии на плана за действие идентифицират ясният резултат – създаването и публикуването на бюджет за гражданите за бюджета на Столична община до юни 2017 г. По този начин ангажиментът има за цел да подобри достъпа до бюджетна информация.

Ако се изпълни изцяло, потенциалното въздействие на ангажимента би било умерено. Въпреки че в момента Столичната община публикува обширна информация за финансите си,⁴ данните са прекалено технически, а „преводът“ на достъпен език би насърчил по-голям брой граждани да потърсят и прочетат тази информация. Макар че това служи като стимул за други общини, тъй като софийският бюджет за гражданите ще бъде само втората публикация от този тип в България, преобразяващ ангажимент би включвал по-голям обхват на изпълнение.

Изпълнение

Изпълнението е ограничено и изостава от графика. Интервюираните общински служители⁵ и докладът за самооценката на правителството обясняват, че Столична община е провела серия от консултации и презентации на проекта за общински бюджет за 2017 г. Участниците, сред които и изследователят на НМО, получиха на място обяснителен документ на достъпен език и представяне на проектобюджета. Общината обаче не е изготвила такъв документ за приетия бюджет за 2017 г.

Според изследователят на НМО, поради промените в правителството и екипа на ПОУ, комуникацията по плана за действие между Министерския съвет и общината е била прекъсната и правителството не е съобщило на изпълняващата община за приемането на ангажимента.

Следващи стъпки

Критиките, насочени към липсата на прозрачност по време на общественото обсъждане на проектобюджета за 2017 г. на Столична община⁶ показват, че гражданското общество и местната администрация имат още работа по създаването на ефективно сътрудничество. В оставащия период от цикъла на плана за действие Столична община трябва да продължи да полага усилия за осигуряване на финансова прозрачност и създаване на истински бюджет за гражданите.

Изследователят на НМО препоръчва в следващия план за действие Столичната община да формулира по-нататъшни ангажименти за отваряне на бюджетния процес като например:

- Да публикува на презентации и обяснителни документи на проектобюджета на интернет страницата на общината най-малко 14 дни преди началото на обществените консултации;
- Да организира и предоставя цялата налична информация за проактивни обществени консултации по проектите за промени в инфраструктурата и други ремонти преди тяхното стартиране и преди окончателното решение за бюджета да бъде взето от общината и общинския съвет.

Освен това, в следващия план за действие, правителството трябва да се съсредоточи върху координирането на процеса на ПОУ и да осигури комуникация през целия процес на изготвяне и приемане на плана за действие, както и през целия период на изпълнение.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Пак там.

³ Ключова (SMART) препоръка №. 4, България 2014-2015 Доклад за напредъка на НМО, Партньорство за открито управление, стр. 70, <https://bit.ly/2ud7kPc>

⁴ Раздел „Бюджет“, Столична община, <http://bit.ly/2kWydnW>

⁵ Йорданка Станкова и Илиана Гугинска, ръководители на отдели в дирекция "Финанси" на Столична община, интервюирани от изследователя на НМО, 18 август 2017 г.

⁶ „Публичното обсъждане на бюджета на София – решаване на задача без условие“ Лили Границка), Mediapool, 4 януари 2017, <http://bit.ly/2xLuorT>

Тематична област 4: Гражданско участие

4а.1.1. Подобряване на обществените консултации

Текст на ангажмента:

Заглавие: 4а. Българското правителство ще активизира диалога си с гражданското общество чрез иновативни форми на взаимодействие, позволяващи обратна връзка и съавторство при формулиране на политики

4а.1.1. Подобряване на качеството на провежданите обществени консултации чрез подобряване на функционалностите на портала за обществени комуникации; разработване на единни стандарти за избор на членове на обществени и консултативни съвети, за публичност на тяхната дейност и ясни механизми за прилагане на техните решения; подготовка в сътрудничество с граждански организации на обучителни програми за държавни служители за организиране на ефективни обществени консултации, разработване на практически насоки/ наръчник за включване на гражданите и предоставяне на обратна връзка по направените предложения по време на обществените консултации.

Контекст: Новите изменения на Закона за нормативните актове въвеждат повишени изисквания за качеството на провежданите обществени консултации. Освен това натрупаният до сега опит показва, че се налице някои слабости при провеждане на обществени обсъждания, които следва да бъдат адресирани с оглед по-активното включване на заинтересованите страни и постигане на по-високо качество на крайния продукт от консултациите. За целта е необходимо да се повишат уменията на представителите на администрацията за провеждане на ефективни обсъждания, а новите изисквания следва да бъдат отразени и в Портала за обществени консултации, като основен канал за комуникация със заинтересованите страни по всички предложения за нормативни актове и стратегически документи. Тъй като е създаден през 2008 г. много от неговите функционалности вече не отговарят на технологичното развитие и нуждите на потребителите - основно по отношение на обратна връзка по направени коментари и предложение и възможност за краудсорсинг, търсене на документи и др.

Основна цел: Подобряване на качеството на обществените консултации и по-активно ангажиране на заинтересованите страни в процеса на формулиране на политики и изготвяне на нормативни актове.

Амбиция: Използване на предимствата на новите технологии за разширяване на обхвата на включените в обществените консултации заинтересовани страни.

Очаквано въздействие: Увеличен брой включени в обществените консултации заинтересовани страни; увеличено качество на обществените консултации; подобрени вътрешни процедури за провеждане на обществени консултации; подобрени умения на държавните служители за участие и моделиране на публични обсъждания.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Институт по публична администрация, Съвет за административна реформа

Други ангажирани заинтересовани страни: Български център за нестопанско право, Форум "Граждански инициативи"

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 декември 2017

Преглед на ангажмента	Яснота и точност	Ценности на ПОУ	Потенциално въздействие	По график ли е?	Изпълнение
-----------------------	------------------	-----------------	-------------------------	-----------------	------------

	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
4а. I. I. Общо				✓	✓	✓		✓			✓		Да		✓		
1. Подобряване на Портала за обществени консултации				✓		✓		✓			✓		Да		✓		
2. Стандарти за обществените и консултативните съвети				✓	✓	✓				✓			Да		✓		
3. Обучителни програми за държавни служители за разработени заедно с НПО				✓		✓				✓			Да		✓		
4. Насоки за включване на гражданите и предоставяне на обратна връзка по консултации				✓	✓	✓				✓			Да		✓		

Контекст и цели

Ангажиментът продължава усилията от предишния план за действие на България, насочен към ниските нива на доверие и ангажираност на гражданското общество в обществените консултации.¹ Новите изменения на Закона за нормативните актове въведоха по-подробни изисквания относно качеството на обществените консултации, като например изготвянето на оценки на въздействието на законопроектите с участието на заинтересованите страни, увеличаване на периода на обществени консултации по проекти на закони, задължително предоставяне на обратна информация за отхвърлените предложения, направени по време на обществените консултации, и официалното посочване на съществуващия Портал за обществени консултации като единствена платформа за всички обществени консултации в интернет по проектозаконали, предложени от изпълнителната власт.² Опитът на правителството и гражданите с обществените консултации показва, че има известни недостатъци в организирането и провеждането на обществените консултации.³ Някои от тях са липсата на подготвителна информация за някои консултации, липсата на редовно актуализирана и надеждна информация за структурата, функционирането, срещите, протоколите за всички обществени и консултативни съвети и цялостната липса на

обратна връзка по консултациите от страна на публичните институции и недостатъци в специфичната организация на консултациите.⁴

Ангажиментът цели да се преодолеят тези слабости, за да се насърчи по-активното участие на всички заинтересовани страни и да се подобри качеството на крайните продукти.⁵ Правителството ще направи това чрез четири дейности, обединени в един проект, финансиран от ЕС,⁶ който е разделен на четири основни мерки: 1) подобряване на Портала за обществени консултации, който съществува от 2008 г.; 2) проект на стандарти за обществени и консултативни съвети;⁷ 3) разработване на програми за обучение на държавни служители; и 4) разработва насоки за обществени консултации. И четирите дейности са ясно проверими и относими към постигането на целта на ангажимента.

Този ангажимент е важен за следните ценности на ПОУ: достъп до информация, гражданско участие и технологии и иновации. Чрез подобряването на Портала за обществени консултации, изготвянето на стандарти за консултативните съвети и работата с организациите на гражданското общество за обучението на държавни служители за ефективни обществени консултации, този ангажимент подобрява средата за гражданско участие. Подобряването на Портала за обществени консултации трябва също така да доведе до по-добри функционалности за търсене и по-добри средства за публикуване на становища или мнения по текущи консултации. Изготвянето и публикуването на единни стандарти за обществените и консултативните съвети би предоставило информация за това как тези съвети трябва по принцип да бъдат организирани и как гражданите следва да участват в тях. И накрая, разработването на насоки за ангажиране на гражданите ще информира обществеността за стандартните правила на тези дейности. Насоките също така ще опишат стандартната процедура за участие в консултации и ще детайлизират гаранциите за предоставяне на обратна връзка на участниците.

Общото потенциално въздействие на ангажимента е умерено. Докато някои отделни дейности са само постепенни стъпки за насърчаване на прозрачността (например новите незадължителни стандарти и обучението на ограничен брой служители), ангажиментът като цяло е важна крачка напред. Чрез включването на разнообразни дейности този ангажимент има за цел да информира длъжностните лица и гражданите, да изгради капацитет, да подобри Портала и да осигури по-добра комуникация между гражданите и институциите, включително чрез важното подаване на обратна връзка. Когато се комбинират, тези мерки ще подобрят обществените консултации. Те обаче ще останат ограничени в мащаб, тъй като пълното прилагане на стандартите, както и пълното използване на функционалностите на портала ще зависят от собствената инициатива на държавните служители. Истински преобразяващ ангажимент би въвел конкретни правни изисквания за проактивни методи на консултиране, т.е. гарантиращи, че институциите действително ще търсят мненията на гражданите или би въвел надежден механизъм за прилагане на вече съществуващите стандарти, които очертават тези проактивни методи на консултация. Истински преобразяващ ангажимент също ясно би разпределил отговорността за организиране на обществени консултации на конкретни държавни служители, които след това ще бъдат отговорни за качеството на проведените консултации.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента е ограничено, но по график. Въпреки това, предвид оставащия кратък период за изпълнение до декември 2017 г., ангажиментът вероятно ще бъде завършен след определената крайна дата. Всички мерки ще бъдат изпълнени като част от финансирания от ЕС проект. Интервюираният правителствен експерт⁸ обясни, че работата по този проект е започнала и завършването му може да продължи до септември 2018 г., след периода на изпълнение на плана за действие. Според страницата на проекта процедурата за възлагане на обществени поръчки все още не е започнала до момента на изготвяне на този доклад - октомври 2017 г. Това означава, че

правителството все още е в процес на подготовка на тръжната документация, все още не е избран изпълнител и мерките не са получили реално изпълнение извън тяхното планиране и подробно залагане в тръжната документация, която все още не е публикувана.

Ранни резултати

Представители на НПО⁹ критикуваха необоснованото закъснение и липсата на изпълнение на мерки две, три и четири, както и начинът, избран за изпълнението. За тях процедурата по възлагане на обществени поръчки е ненужна, а стандартите за обществена консултация (мярка 4) и стандартите за обществените и консултативните съвети (мярка 4) могат да бъдат разработени в сътрудничество (съвместно създаване) от правителството и гражданското общество, без нужда от изпълнител контрагент.¹⁰

Следващи стъпки

Въз основа на критиките от гражданското общество и на анализа на ангажимента изследователят на НМО препоръчва следните стъпки, които трябва да бъдат продължени в следващия план за действие, ако не бъдат изпълнени в текущия:

- Повишаване на усилията за включване на гражданското общество в действителното осъществяване на дейностите по ангажимента, не само при конкретни случаи и еднократни дискусии; и
- Изготвяне на конкретни механизми за прилагане на съществуващите и бъдещите стандарти за обществени консултации, ангажиране на гражданите и осигуряване на обратна информация. Те могат да бъдат под формата на координация и подкрепа от централната администрация за институциите, организиращи обществени консултации.

¹ Ангажименти 1 и 2 в България 2014-2015 г. Доклад по напредъка на НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2ud7kPc> и България: Заключителен доклад 2014-2016 г., НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2gMw9g3>.

² Пак там.

³ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁴ Ангажименти 1 и 2 в България 2014-2015 г. Доклад по напредъка на НМО, Партньорство за отворено управление, стр. 20-28, <https://bit.ly/2ud7kPc> и България: Заключителен доклад 2014-2016 г., НМО, Партньорство за отворено управление, стр. 8-14, <https://bit.ly/2gMw9g3>, по-горе.

⁵ Пак там.

⁶ Проект "Администрация и гражданско общество - партньорство в управлението", BG05SFOP001-2.001-0002-C02, финансиран от Европейския социален фонд - Оперативна програма "Добро управление", ИСУН 2020, <http://bit.ly/2A4x3t4>

⁷ Ангажимент 2 в България 2014-2015 г. Доклад по напредъка на НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2ud7kPc> и България: Заключителен доклад 2014-2016 г., НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2gMw9g3>

⁸ Искрен Иванов, държавен експерт в дирекция "Модернизация на администрацията" в администрацията на Министерския съвет, интервюиран от изследователя на НМО, 12 септември 2017 г.

⁹ Надя Шабани, директор на Българския център за нестопанско право (БЦНП) и Ива Тараложкова, председател на Управителния съвет на Форум за гражданско участие, интервюирани от изследователя на НМО, 12 септември 2017 г.

¹⁰ Становище на Българския център за нестопанско право и на Форум „Гражданско участие“, публикувано на 25 септември 2017 г. в Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/2goJ8oP>

4a.1.2. Е-подписки за национални и местни инициативи

Текст на ангажимента:

Заглавие: 4a.1.2. Въвеждане на възможност за национална електронна подписка за национална и местна гражданска инициатива, както и намаляване на бюрокрацията и количеството лични данни, които се събират и съпътстващо изменение на Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт

Контекст: Понастоящем Законът за прякото участие на гражданите в държавната власт не предвижда възможност за организиране на електронна подписка за национална и местна гражданска инициатива, като такава възможност е предвидена единствено за европейска гражданска инициатива.

Основна цел: Активиране на гражданско участие чрез улесняване на процедурите за организиране на национални и местни граждански инициативи.

Амбиция: Разширяване на възможностите българските граждани да влияят на управлението.

Очаквано въздействие: Насърчаване на самоорганизацията на гражданите и гражданските инициативи; намалени бюрократични пречки пред прякото участие на гражданите.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Няма.

Други ангажирани заинтересовани страни: Български център за нестопанско право, Форум "Граждански инициативи"

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
4a.1.2 Е-подписки за национални и местни инициативи			✓			✓		✓				✓	Не	✓			

Контекст и цели

Целта на този ангажимент е да предостави на гражданите по-лесни начини за организиране, подписване и представяне пред публичните органи на законно валидна гражданска петиция / инициатива. В момента Законът за прякото участие на гражданите¹ не предоставя възможност на гражданите да подкрепят и да се присъединяват към петиции по интернет (електронни петиции) за национални и местни инициативи.² Такава законно гарантирана възможност за българските граждани е достъпна само за европейските граждански инициативи,³ но не и за вече съществуващите и популярни български частни инструменти за електронни подписки.⁴

Това означава, че българските граждани биха могли законно да принудят институциите на ЕС да отговорят на исканията им чрез електронна инициатива (заедно с граждани на поне още 6 други държави-членки), но те не могат да направят същото със своите национални и местни власти. Електронните петиции към българските власти в момента нямат правна стойност и органите не са задължени по закон да ги разглеждат. Електронните инициативи също така не могат да се използват за организиране на юридически валиден референдум по Закона за прякото участие на гражданите. Подкрепата за валидни национални и местни инициативи, включително за организирането на референдуми, понастоящем се събира на хартия, което отнема много време, изисква повече ресурси и не е толкова ефективно, колкото интернет за достигане до по-широка аудитория.

Ангажиментът е насочен към една от Петте ключови (SMART) препоръки от Доклада по напредъка на НМО за периода 2014-2015 г., който препоръчва изменение на Закона за прякото участие на гражданите и последващото разработване на леснодостъпен онлайн формуляр, чрез който гражданите биха могли да подкрепят инициативи.⁵ Яснотата и точността на текста са средни, тъй като той очертава необходимите законодателни промени за въвеждането на електронни петиции и амбицията за намаляване на бюрокрацията, но не посочва мерките за намаляване на бюрокрацията. Потенциалното въздействие е преобразяващо. Ако бъде изпълнен изцяло, ангажиментът ще отговори на призивите на гражданското общество да бъдат въведени е-петиции и да се намалят законовите изисквания за инициране на референдуми и за приемането им с обвързващо решение.⁶ Ангажиментът е пряко свързан с подобряване на участието на гражданите в процеса на вземане на решения чрез технологии и иновации.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента не е започнало и изостава от графика. Докладът за самооценка на правителството⁷ не даде обяснение на този факт, но включва изречение, което предполага, че измененията на Закона за прякото участие трябва да бъдат предложени от народни представители. Според изследователя на НМО няма законово препятствие пред правителството да предложи такива изменения. Представител на НПО⁸, участвала в гражданската инициатива, искаща електронна петиция и по-ниски прагове за организиране и приемане на референдуми⁹, заяви, че въпреки обажданията и различни писма до правителството и законодателната власт, те досега не са показали желание да изпълнят ангажимента.

Следващи стъпки

Правителството трябва да иницира изпълнението на ангажимента и да работи за събиране на политическата подкрепа на членовете на Народното събрание за изпълнение на ангажимента. В началото на изпълнението правителството трябва да организира проактивни обществени консултации, които да събират мненията на гражданите, организациите на гражданското общество и политиците относно нуждите, ползите и рисковете на електронните инициативи и електронните петиции. Ако правителството реши да не продължи с изпълнението на този ангажимент, то трябва да представи пълните причини за това решение.

¹ Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, Lex.bg, неофициална публикация, <http://bit.ly/2hPREtX>

² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

³ Пак там, вж. също „Официален регистър на гражданската инициатива на европейските граждани“, Европейска комисия, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

⁴ Интернет страницата Peticiq.com е домакин на повече от 50 петиции за всяка от последните три години, като някои от тях събират десетки хиляди подписи. Peticiq.com, <https://www.peticiq.com/>

⁵ Ключова (SMART) препоръка №. 4, България 2014 - 2015 Доклад за напредъка на НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2ud7kPc>

⁶ Национална инициатива, основана на 26 февруари 2016 г. в София, публикувана от Българското сдружение за насърчване на гражданската инициатива, на английски език, <http://bit.ly/2x7zNF8>, виж също на български за повече подробности и проектопредложение за законови изменения, <http://bit.ly/2gu57uS>

⁷ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hffz4M>

⁸ Ива Таралежкова, председател на Управителния съвет на Форум „Гражданско участие“, интервюиран от изследователя на НМО, 12 септември 2017 г.

⁹ "Участие, не предопределение!" Национална инициатива, по-горе.

4а.1.3. Механизъм за наблюдение и оценка на изпълнение на плановете за действие по ПОУ

Текст на ангажимента:

Заглавие: 4а.1.3. Създаване на постоянна платформа за съвместно наблюдение и оценка на изпълнение на плановете по ПОУ със заинтересованите страни

Контекст: Подходът за включване на заинтересованите страни в мониторинг и оценка на изпълнението на ангажиментите в Плановете за действие на България по ПОУ не е систематичен и структуриран. Той разчита на активност от страна на НПО и другите заинтересовани страни, но поради все още слабата познатост на инициативата и липсата на ясен механизъм за действие, твърде ограничен брой представители на гражданския сектор се включват в процеса на проследяване на изпълнението.

Основна цел: Стимулиране на активно участие и повишаване на качеството на изпълнение чрез създаване на структуриран механизъм за проследяване на напредъка и изпълнението на националните планове за действие по ПОУ.

Амбиция: Постоянно подобряване на качеството на изпълнение на националните планове и ангажиране на всички заинтересовани страни в процеса на оценка и мониторинг.

Очаквано въздействие: Повишена прозрачност на процеса по изпълнение на националните планове; участие на по-голям брой заинтересовани страни; идентифициране и коригиране на слабости при изпълнението; стратегически подход при изпълнението и оценката.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Министерства, отговорни за изпълнение на мерки по плановете

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 октомври 2016

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
4а.1.3. Платформа за наблюдение на ПОУ			✓		✓	✓		✓		✓			Не		✓		

Контекст и цели

Подходът за включване на заинтересованите страни в мониторинга и оценката на изпълнението на националните планове за действие на България не е бил последователен, нито е бил добре структуриран.¹ В опита на изследователя на НМО процесът на ПОУ стана серия от ежегодни срещи по изготвянето и докладването на плановете за действие, но няма истински диалог между правителството и гражданското общество. Целта на ангажимента е да се насърчи активното участие на гражданите и да се повиши качеството на изпълнение чрез структуриран механизъм за мониторинг (онлайн платформа) за националните планове за действие на ПОУ.

Яснотата и точността са средни, тъй като е ясно, че този ангажимент предвижда създаването на съвместен механизъм за мониторинг и оценка, въпреки че в текста липсват измерими резултати. Освен това има разлика в термините и значението между българските и английските планове за действие. Българският план за действие говори за „постоянна платформа за съвместно наблюдение и оценка“, която може да се тълкува като просто създаване и функциониране на специална интернет страница с основна цел да информира. В англоезичната версия се използва терминът „механизъм“, който може да се разглежда като формален орган–като съвет–с редовни заседания, списък на членовете, публикувани протоколи и т.н. Това тълкуване клони повече към сътрудничество, дискусия и отчетност за действителното изпълнение на планове за действие. Всичко това би могло да се осъществи и чрез интернет платформа, въпреки че това е по-малко вероятно, тъй като в момента в България не функционира подобна платформа в сферата на публичните политики.

Поради неяснотата на текста, ангажиментът може да обхваща всички ценности на ПОУ. Механизмът за оценка би увеличил достъпа до информация за напредъка и качеството на изпълнението. Ангажиментът също отговаря на подобряването на гражданското участие в решенията как всеки ангажимент трябва да бъде изпълнен (например чрез обществена поръчка или чрез безплатно сътрудничество). Ангажиментът се отнася до публичната отчетност в това, че участващите правителствени служители ще предоставят обратна информация и доказателства за изпълнението на отделните ангажименти. И тъй като ангажиментът може да се осъществи и чрез интернет платформа, той се отнася до технологиите и иновациите.

Потенциалното въздействие е незначително. На практика всички интервюирани независими експерти² имащи отношение към механизма на ПОУ, определиха създаването на постоянен механизъм за мониторинг или диалог като ключов фактор за успеха на ПОУ в България. Създаването на онлайн платформа би било важна стъпка във вдъхването на живот на процеса на ПОУ, въпреки че това е само интернет инструмент. Правителството ще трябва да разгледа изготвянето и да даде приоритет на график на редовни срещи за мониторинг, адекватна обратна връзка от правителствени служители, защото те са от ключово значение за изграждането на доверие в организациите на гражданското общество и за радикалното преобразуване на процеса на ПОУ.

Изпълнение

Завършването е ограничено и изостава от графика. Интервюираният правителствен експерт³ заяви, че платформата ще бъде специфична част от подобрения или изцяло нов Портал за обществени консултации (вж. ангажимент 4a I. I в настоящия доклад). Както и за портала, е била разработена техническата документация, която очертавала плановете за платформата, но тя все още не е публикувана. Процедурите за избор на изпълнител и действителното техническо изпълнение на платформата се очаква да започнат след октомври 2017 г.

Следващи стъпки

Изследователят на НМО не препоръчва правителството да продължи този ангажимент в следващия план за действие. Независимо от ангажиментите си правителството трябва да прилага стандартите на ПОУ за съвместно създаване, които изискват създаването на многостранен форум за развитие и наблюдение на плана за действие.

Правителството трябва също проактивно да се консултира със заинтересовани страни относно следното: как трябва да изглежда конкретно механизмът?; дали интернет платформа би задоволила всички нужди на механизъм за наблюдение?; и какви функционалности трябва да има платформата?

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Представители на Програма Достъп до Информация, Български център за нестопанско право, Форум „Гражданско участие“, Българският институт за правни инициативи.

³ Искрен Иванов, държавен експерт в дирекция "Модернизация на администрацията" на администрацията на Министерския съвет, интервюиран от изследователя на НМО, 14 септември 2017 г.

4a.1.4. Колаборативният метод “design-thinking”

Текст на ангажимента:

Заглавие: 4a.1.4. Пилотно въвеждане на нов метод за анализ на сложни и отворени въпроси при формулиране на политически решения при управлението на ЕСИФ в сътрудничество с партньорите (design-thinking): провеждане на семинар със заинтересовани страни, посветен на практическото прилагане на политиките по околна среда и политиката срещу изменението на климата като хоризонтална политика при управлението на ЕСИФ

Контекст: Колаборативният подход (co-design, design-thinking) е все още слабо използван в България при решаване на комплексни въпроси при формулиране на политически решения. В консултативния процес се разчита предимно на конвенционални методи, които често са по-статични и недостатъчно гъвкави, и залагат на модели на съвместна работа, които по-скоро ограничават креативността и иновативността.

Основна цел: Въвеждане на иновативни модели на консултиране и повишаване на качеството на формулираните политики.

Амбиция: Налагане на нова колаборативна култура на формулиране и изпълнение на политики.

Очаквано въздействие: Създадени умения у представителите на управлението за прилагане на подхода design-thinking за решаване на комплексни въпроси, свързани с формулиране на политики; стимулиране на креативността на заинтересованите страни; насърчаване на иновативни подходи за консултиране.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет, Централно координационно звено

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 31 декември 2016

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
4a.1.4. Колаборативният метод “design-thinking”		✓			Неясно				✓				Не	✓			

Контекст и цели

Според плана за действие колаборативният подход (co-design, design-thinking) е все още слабо използван в България при решаване на комплексни въпроси при формулиране на политически решения. В консултативния процес се разчитало предимно на конвенционални методи, които често били по-статични и недостатъчно гъвкави, и залагали на модели на съвместна работа, които по-скоро ограничавали креативността и иновативността.¹ Планът за действие не дава определение на „колаборативния подход

(co-design)“, нито на термина „design-thinking“. Интервюираните правителствени експерти² описаха „design thinking“ като „нов подход за решаване на конкретни проблеми и формулиране на политики.“³ Според тях при прилагането на този подход „основният проблем не се разглежда като цяло, а се подразделя на елементи и мерки, предназначени да отговорят на всеки отделен елемент. Това води до по-ефективна политика, насочена към целия проблем.“⁴

Яснотата и точността на ангажимента са ниски. Текстът на ангажимента идентифицира една дейност, която е пилотното изпробване на този колаборативен метод, но не дава подробности какви въпроси ще оценява този метод и кой ще участва. Въпреки че дирекция Централно координационно звено⁵ изпрати на изследователя на НМО научна статия⁶ за „design-thinking“, понятието и приложението му в процесите за вземане на решения в правителството са все още неясни. Интервюираните правителствени експерти не идентифицираха нито един конкретен неправителствен експерт или организация, участвали в прилагането на този метод. Те не можаха да уточнят кои са „сложни и отворени въпроси при формулиране на политически решения при управлението на ЕСИФ“, към които ще се прилага методът.

Лошото описание на ангажимента в плана за действие пречи да се направи връзка с ценностите на ПОУ. Липсата на ясна относимост към ПОУ и ниската конкретност не позволяват на изследователя на НМО да определи потенциалното въздействие.

Изпълнение

Изследователят на НМО не откри никакви доказателства, че изпълнението му е започнало. Самооценката на правителството твърди, че изпълнението на ангажимента е ограничено, тъй като правителството е започнало дейности по определяне на темите за обсъждане. Писменото становище на две граждански организации относно самооценката критикува липсата на конкретност от страна на правителството и липсата на информация за процеса.⁷

Следващи стъпки

Тъй като целта на този ангажимент е неясна и изпълнението му не е започнало, изследователят на НМО препоръчва този ангажимент да не бъде продължен в следващия план за действие. В бъдеще, правителството трябва ясно да посочва какво се ангажира да направи, как то отговаря на ценностите на ПОУ и трябва ясно да дефинира термините, които използва.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Кирил Езекиев, Любомир Стоянов, експерти в дирекция "Централно координиращо звено" на администрацията на Министерски съвет, интервюиран от изследователя на НМО, 1 септември 2017 г.

³ Пак там.

⁴ Пак там.

⁵ Дирекция „Централно координационно звено“ от администрацията на Министерския съвет, съобщение по електронна поща до екипа на НМО, 21 май 2018 г.

⁶ https://ac.els-cdn.com/S0142694X11000603/1-s2.0-S0142694X11000603-main.pdf?_tid=6764256e-3411-4176-aec3-f05e99985ed1&acdnat=1526924146_3f49fb9ae5568c4f0c46ea90a2823a9b

⁷ Становище на Българския център за нестопанско право и на Форума за гражданско участие, 25 септември 2017 г., публикувано на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/2goJ8oP>

4а.1.5. Форуми за Стратегията за корпоративна социална отговорност¹

Текст на ангажимента:

Заглавие: 4а.1.5. Разработване и организиране на форуми по разработването на Стратегия за корпоративна социална отговорност

Контекст: Стимулирането на корпоративна социална отговорност е тема, която присъства в общественения дебат от години, но до момента инициативите за корпоративна социална отговорност са основно резултат от самоорганизация на фирмите и в много малка степен се насърчават систематично от публичните институции.

Основна цел: Да се въведат ясни механизми за насърчаване на корпоративна социална отговорност в сътрудничество с бизнеса.

Амбиция: Осигурява на систематичност и фокус на процеса на стимулиране на корпоративна социална отговорност и използване на потенциала и ресурса на бизнеса за предоставяне на по-добри социални услуги.

Очаквано въздействие: Улесняване на бизнеса при изпълнението на инициативи за корпоративна социална отговорност; подобро сътрудничество между държавата и бизнеса в социалната сфера; предвидимост и систематичност на държавните стимули за корпоративната социална отговорност.

Отговорна институция: Министерство на труда и социалната политика

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
4а.1.5. Организиране на форуми за нова стратегията за КСО			✓		✓	✓				✓			Да			✓	

Контекст и цели

Стимулирането на корпоративната социална отговорност (КСО) е тема в обществения дебат в продължение на години.² Досега обаче свързаните инициативи произтичат главно от дейността на частните компании, а публичните институции ги насърчават в много ограничена степен.³ Целта на ангажимента е да се въведат ясни (публични) механизми за насърчаване на КСО. Правителството възнамерява да постигне това чрез организиране на форуми за КСО с различни заинтересовани страни и изготвяне и публикуване на нова държавна Стратегия за корпоративна социална отговорност (документ, който не е правно обвързващ). Ангажиментът се отнася до гражданското

участие, подпомогнато от форумите за изготвяне на стратегията, както и до подобряване на достъпа до информация чрез мерките на правителствата за насърчаване на КСО, които стратегията ще очертае.

Ангажиментът очертава очакваните си резултати, но не уточнява колко форуми и какъв тип форум ще бъдат организирани. Потенциалното въздействие е умерено. Ако правителството изпълни изцяло ангажимента, то ще работи със заинтересованите страни за съвместното създаване на новата стратегия, ще установи държавни стандарти за КСО, ще повиши осведомеността и ще насърчи развитието на КСО. Това обаче би било ограничена промяна в правителствената практика, тъй като това няма да промени статуквото на законодателството и успехът на стратегията ще зависи от желанието на различните компании да въведат КСО.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента е съществено и по график. Интервюираният правителствен експерт⁴ и докладът за самооценка изброяват четирите различни форума, организирани от Министерството на труда и социалната политика през отчетния период. През юни 2017 г. министерството създава и консултативен съвет, който включва голям брой заинтересовани страни и ще работи за изготвянето на нова стратегия.⁵

Следващи стъпки

Изследователят на НМО препоръчва на правителството да продължи да стимулира КСО, но да не включва подобен ангажимент в следващия план за действие, заради слабата му връзка с ПОУ.

Експерти по КСО⁶ и бизнес организации⁷ разработиха серия инструменти за КСО. Интервюиран независим експерт⁸ подчерта необходимостта правителствените компании да бъдат водещите модели на корпоративната социална отговорност. Друг интервюиран независим експерт⁹ изтъкна идеята, че новата стратегия трябва да стимулира връзката между колективното договаряне и колективната социална отговорност.¹⁰

Двата се съгласиха, че правителството трябва да приложи в новата стратегия препоръките на становището от 2015 г. "Социална отговорност на предприятията - постижения и предизвикателства" от Икономическия и социален съвет.¹¹

Изследователят на НМО подкрепя тази препоръка. Правителството трябва да изпълни ангажимента си и активно да се стреми към сътрудничество със заинтересованите страни при изготвянето на стратегията. В бъдещата стратегия правителството трябва да отговори на препоръките на становището от 2015 г. "Корпоративна социална отговорност - постижения и предизвикателства" от Икономическия и социален съвет.

¹ Англоезичната версия на плана за действие не съдържа този ангажимент, но версията на български го изброява. Изследователят на НМО смята българската версия за автентична, тъй като този текст е официално приет с решение на Министерския съвет и по този начин има нормативна стойност.

² Преглед на "Становище относно" Корпоративна социална отговорност - постижения и предизвикателства "от Икономическия и социален съвет на Република България, ESC / 3/029/2015 - Комисия по социална политика; Комисия по труда, доходите, жизненото равнище и индустриалните отношения, 27 ноември 2015 г., <http://bit.ly/2xYLUZI>

³ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁴ Теодора Тодорова, държавен експерт в Дирекция "Стратегическо планиране и демографска политика" на Министерството на труда и социалната политика, интервюирана от изследовател на НМО, 4 август 2017 г.

⁵ Заповед на заместник-министъра.

⁶ CSR AdviceBox, <https://www.csrab.com/en/>

⁷ Вижте предстоящата Бяла книга за най-добрите практики в областта на корпоративната социална отговорност, Карта на най-добрите практики в областта на КСО в ЕС и по света, Анализ и GAP анализ на възможностите на КСО за синергия с планираната мярка за подобряване на привлекателността на

ключовата професия - Приложения към резултатите от Дейност 5 на проект "Постигане на устойчива и качествена заетост чрез подобряване на привлекателността на професиите с недостиг на предлагане на пазара на труда в ключови сектори на българската икономика", BG05M9OP001-I.011 - 0002, финансиран от Европейски социален фонд Оперативна програма: Развитие на човешките ресурси, бенефициент: Асоциация на индустриалния капитал в България (АИКБ), проектът на тези документи беше прегледан от изследователя на НМО, повече информация за проекта на <http://bit.ly/2y0tNCx> и на български език на сайта на АИКБ, <http://bit.ly/2zzaOeK>

⁸ д-р Марина Стефанова, директор "Устойчиво развитие" на Мрежата на Глобалния договор на ООН България. Автор на CSR AdviceBox., Интервюирана от изследователя на НМО, 12 октомври 2017 г.

⁹ д-р Теодор Дечев, директор "Индустриална политика" в Асоциацията на индустриалния капитал в България, интервюиран от изследователя на НМО, 16 октомври 2017 г.

¹⁰ Вижте подробен анализ в "Корпоративната социална отговорност в отрасловото колективно договаряне" от Теодор Дечев, д-р Петя Софина, списание "Човешки ресурси", <http://www.hrmagazinebg.eu/>, брой 3-4 от 2015 г. на български език.

¹¹ "Становище на тема "Корпоративна социална отговорност - постижения и предизвикателства" на Икономическия и социален съвет на Република България, ESC / 3/029/2015, по-горе.

46.1.1. Актуализиране на Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации

Текст на ангажимента:

Заглавие: 46. Българското правителство ще подобрява средата и ще предприеме стъпки за подкрепа на развитието на гражданските организации

46.1.1. Актуализиране на Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации и приемане на нов план и отговорна институция за изпълнението ѝ

Контекст: Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации е с изтекло действие и понастоящем няма отговорна институция, която е ангажирана с нейното актуализиране и последващо изпълнение.

Основна цел: Създаване на условия за ефективна работа на гражданските организации и активно участие в процесите на взимане на решения, формулиране на политики, и контрол на управлението.

Амбиция: Жизнеспособен граждански сектор, който допринася активно за подобряване на управлението, предоставя ефективни услуги и увеличава своята експертиза.

Очаквано въздействие: Подкрепа за развитието на гражданските организации.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Няма.

Други ангажирани заинтересовани страни: Български център за нестопанско право, Форум "Граждански инициативи"

Дата на започване: 1 юли 2016 Дата на приключване: 31 декември 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
46.1.1. Актуализиране на Стратегията за подкрепа развитието на гражданските организации				✓	✓	✓				✓			Да	✓			

Контекст и цели

Стратегията за развитие на гражданските организации¹ е публикуван, не правно обвързващ документ, който очертава вижданията на правителството за насърчаване на среда за гражданското общество, неговите настоящи проблеми и средствата за подобряване на тази среда през следващите три години. Стратегията обикновено се съчетава с план за действие (или оперативен план), който определя всички конкретни мерки, които трябва да бъдат предприети, тяхното финансиране, конкретни резултати и

график. В момента Стратегията за развитие на гражданските организации е с изтекъл срок на приложение и засега няма отговорна институция, натоварена с нейното актуализиране и последващо прилагане.²

Целта на ангажимента е да създаде благоприятна среда за организациите на гражданското общество и да насърчи тяхното активно участие в процеса на вземане на решения, формулиране на политики и граждански контрол.³ Ангажиментът очертава три ключови дейности за постигане на тази цел: актуализиране и продължаване на изпълнението на съществуващата стратегия, изготвяне на нов план за действие и определяне на отговорна институция за прилагането. Очакваните резултати са ясно определени и имат конкретен график за изпълнение. Всички стратегии на българското правителство и свързаните с тях документи, като например планове за действие (или оперативните), трябва да бъдат публикувани съгласно Закона за достъп до обществена информация.⁴ По този начин ангажиментът има отношение към подобряването на достъпа до информация, тъй като тя се отнася до бъдещата държавна политика за околната среда на гражданското общество. Ангажиментът също отговаря и на подобряване на гражданското участие, тъй като подобряване на средата на гражданското общество в крайна сметка помага на гражданското участие.

Потенциалното въздействие на този ангажимент е незначително. Ако бъде завършена, актуализираната стратегия ще предостави информация за графика и мерките, които правителството възнамерява да предприеме, за да подобри средата на гражданското общество. Стратегията за развитие на гражданските организации за периода 2012-2015 г. обаче бе само частично изпълнена⁵ и няма гаранция, че правителството ще завърши изпълнението □ или ще приложи бъдещата стратегия. Без сериозен механизъм за изпълнението и гаранции за изпълнението ангажиментът за актуализиране на стратегията сам по себе си не предлага разумно очакване за важно потенциално въздействие. Както отбеляза независим експерт по отношение друга планирана стратегия, стратегиите в България по принцип не се спазват.⁶

Изпълнение

До момента на изготвяне на този доклад — октомври 2017 г. — правителството не е започнало да изпълнява този ангажимент, поради последователните промени на правителствата, според доклада за самооценка.⁷ Представители на граждански организации отбелязаха, че това не е основателна причина за забавяне на изпълнението. Те добавиха, че много от предложенията в съществуващата стратегия за периода 2012-2015 г. също могат да станат част от изпълнението на плана за действие на ПОУ.⁸

Правителствени експерти⁹ обясниха, че изпълнението на ангажимента ще бъде извършено през 2018 г., тъй като най-новата концепция на правителството относно изпълнението на ангажимента ще бъде установена, след като промените в Закона за юридическите лица с нестопанска цел от 1 януари 2018 г. влязоха в сила. Съответните законови изменения¹⁰ изрично посочват, че основната цел на Съвета е да развива и провежда политики в подкрепа на развитието на гражданското общество. Това обаче пада извън срока за изпълнение и не е включено в оценката за завършване.

Следващи стъпки

Изследователят на НМО препоръчва на правителството да започне изпълнението на този ангажимент и да се съсредоточи върху вече започналите мерки, като например създаването на Съвет по гражданското общество и механизъм за финансиране,¹¹ предвидени в Закона за юридическите лица с нестопанска цел.¹² Що се отнася до разработване на нова стратегия, изследователят на НМО насърчава дейностите, изброени в доклада за самооценка: да се определи отговорна институция за разработване на стратегията; да се идентифицират партньори от гражданските организации за определяне на стратегическите цели и мерки; и да се разработи стратегия.

¹ Стратегия за подпомагане на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012-2015 г., приета с Протокол №1. 33.23 на Министерски съвет от 05.09.2012 г., Портал за обществени консултации, <http://bit.ly/1m3tVWB>

² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf. Вижте също България: Заключителен доклад 2014-2016 г., НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2gMw9g3>

³ Пак там.

⁴ Чл. 15, ал. 1, т. 6 от Закона за достъп до обществена информация, Програма Достъп до Информация, неофициална версия, <https://bit.ly/1oQYnWm>.

⁵ Вж. Ангажимент 3 в България: Заключителен доклад 2014-2016 г., НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2gMw9g3>

⁶ Ивайло Хлебаров, съветник по въпросите на въздуха и отпадъците в "За Земята" (НПО за опазване на околната среда), интервюиран от изследователя на НМО, 19 септември 2017 г..

⁷ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление), Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>

⁸ Становище на Българския център за нестопанско право и Форум „Гражданско участие“ по проекта за самооценка, 25 септември 2017 г., публикуван на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/2goj8oP>

⁹ Красимир Божанов, директор на дирекция „Модернизация на администрацията“ от администрацията на Министерския съвет, коментар на версията преди публикуване на този доклад получен по електронна поща, 11 Май 2018 г.

¹⁰ Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Народно събрание, обнародван на 13 септември 2016 г., <http://bit.ly/2fo0G1C>

¹¹ Вж. Ангажимент 3 в България: Заключителен доклад 2014-2016 г., НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2gMw9g3>, по-горе.

¹² Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Народно събрание, обнародван на 13 септември 2016 г., <http://bit.ly/2fo0G1C>

Тематична област 5: Почтено управление (интегритет)

5.1.1. Публичен регистър за е-управление

Текст на ангажимента:

Заглавие: 5. Българското правителство ще работи за увеличаване на почтеността в управлението и подобряване на вътрешния и външен контрол върху дейността на институциите

5.1.1. Създаване на публичен регистър за бюджетен и проектен контрол на електронното управление

Контекст: Въвеждането на електронно управление в България е широкомащабна и приоритетна задача на българското правителство. В рамките на инициативата за електронно управление предстои да бъдат изпълнени редица големи проекти с висока финансова стойност.

Основна цел: Осигуряване на прозрачност чрез публичен достъп до всички проектни идеи в рамките на е-управление.

Очаквано въздействие: Подобряване на проследимостта на проектите; предотвратяване на дублиране на дейности; ефективен граждански контрол.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Агенция за електронно управление (предстои да бъде създадена)

Дата на започване: 1 юли 2016 Дата на приключване: 31 декември 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
5.1.1. Нов публичен регистър за бюджетен и проектен контрол на е-управление				✓	✓			✓			✓		Да		✓		

Контекст и цели

Въвеждането на електронното управление в България е мащабна приоритетна задача на българското правителство, обхващаща голям брой високо приоритетни проекти.¹ През последните години, според различни анализи, стотици милиони евро са изразходвани за незначителни резултати.² Освен това, правителството не публикува систематична и достъпна информация за изразходването на бюджетни средства в областта на електронното управление.³ Целта на ангажимента е да се създаде прозрачен интернет регистър, който да осигурява публичен достъп до информация за всички проекти за

електронно управление на едно място.⁴ Яснотата и точността на текста са високи, тъй като той ясно определя очакваните резултати и срока за завършване.

Ако бъде изпълнен изцяло, потенциалното въздействие на ангажимента би било умерено. ИТ експерт⁵, който е участвал в процеса на формулирането на идеята и проекта⁶ зад този ангажимент, обясни, че ако бъде създаден по план, регистърът ще публикува информация за всички усилия за електронно управление, включително тези, които в момента не се отчитат като такива и са част от други по вид проекти. Това би подобрило прозрачността и проследимостта на средствата, изразходвани в тази област. По този начин електронният регистър би осигурил публична база за сравнение на цените за сходни или идентични продукти и услуги. Според изследователя на НМО това няма да бъде напълно преобразяващо по две причини. Първо, както показват посочените по-горе анализи, в момента има известна прозрачност по отношение на усилията за електронно управление. Всички договори за обществени поръчки, плащания и резултати от електронното управление са достъпни в интернет, макар и да не са събрани на едно място. Второ, установяването на по-строг държавен и граждански контрол върху разходите и целесъобразността ще изисква и други усилия, които не са обхванати от текста на ангажимента, като изграждането на по-сложна информационна система, планирана като друга дейност в същия проект, финансиран от ЕС,⁷ и изграждане на капацитет в контролните органи. Големите суми, изразходвани за ограничени резултати досега, показват, че областта на електронното правителство страда от сериозна липса на ефективност и е потенциално обект на корупция. Конкуриращите се интереси биха могли да накърнят ефективността и пълнотата на бъдещия публичен регистър. Ето защо създаването на пълен, единен публичен регистър за електронното правителство би могло да бъде сериозно предизвикателство и трябва да бъде съчетано с допълнителни усилия за прилагане на закона.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента през периода на оценка (юли 2016 г. - юни 2017 г.) е ограничено. Както посочва самооценката на правителството, Държавната агенция електронно управление изготви финансиращ проект⁸ за изпълнението. В момента ангажиментът все още е в графика си, но е малко вероятно той да бъде завършен до посочената дата на приключване. По-скоро завършването вероятно ще продължи след декември 2017 г. и до декември 2018 г.⁹

Следващи стъпки

Поради значението на подобряването на прозрачността и контрола върху проектите за електронно управление и свързаните с тях разходи, изследователят на НМО препоръчва на правителството да изпълни ангажимента и ако се налага да продължи изпълнението му в следващия план за действие.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Някои примери за различаващи се изчисления, но обединяващи се около плахите резултати: "За електронното управление са похарчени над 1,5 млрд. Евро", "Делници", "Евроком ТВ", емисии от 2 май 2017 г., <http://bit.ly/2y6wthV>; "Колко струва електронното правителство" Мария Манолова, Capital.bg, 11 март 2015 г., <http://bit.ly/2y6lKlj>; Доклад за одита №. 0300000812 за одит на развитието на електронното управление между 01.01.2010 г. и 30.06.2012 г., Сметна палата, 21 ноември 2013 г., <http://bit.ly/2zRe0mY>; "Колко е струвало електронното управление досега?" Георги Вълджев, Преглед на икономическата политика, Институт за пазарна икономика, ISSN 1313 - 0544, 12 юни 2015 г., <http://bit.ly/2yNkjtO>.

³ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hffz4M>

⁴ План за действие, по-горе.

⁵ Божидар Божанов, експерт по информационни технологии, бивш съветник в политическия кабинет на вицепремиера за коалиционна политика и публична администрация и министър на вътрешните работи

Румяна Бъчварова (ноември 2014 г. - януари 2017 г.), интервюиран от изследовател на НМО, 11 октомври 2017 г.

⁶ Проект "Развитие на публични регистри за бюджет и проект за управление на електронното правителство и на портал за достъп до ресурси за разработване на софтуерни системи за електронно правителство", BG05SFOP001-1.002, финансиран по Оперативна програма "Добро управление", Административна програма "Приоритетна ос" Услуги и електронно правителство ", публикувано от Държавната агенция електронно управление, <http://bit.ly/2zQ7rkl>

⁷ Пак там.

⁸ Пак там.

⁹ Пак там.

5.1.2. Информационна система за анализ на корупционния риск

Текст на ангажимента:

Заглавие: 5.1.2. Реализиране на универсална ЦАИС „Анализ на корупционния риск“

Контекст: Антикорупционните звена в различните сектори на управлението имат нужда от инструмент, с който да анализират потенциалния риск при лица, заемщи публични длъжности. В момента процесът е разпокъсан, недостатъчно ефективен и включва ръчна проверка на множество обстоятелства в множество информационни архиви и единици. ЦАИС „Анализ на корупционния риск“ ще бъде система, внедрена както на централно, така и на секторно ниво, която автоматично ще анализира корупционен риск, свързан с длъжностни лица, комбинирайки информация от много източници и регистри и ще позволява извършване на периодични и ad-hoc проверки. Системата предвижда и функционалност за генериране на публичен агрегиран отчет.

Основна цел: Подобряване на процесите по вътрешен контрол и намаляване на корупционния риск.

Амбиция: Напълно автоматизиран процес на контрол.

Очаквано въздействие: Консолидиран и по-ефективен процес на анализ на корупционен риск; чрез публичните отчети се активизира граждански натиск.

Отговорна институция: Министерство на правосъдието

Други ангажирани публични институции: Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 30 септември 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По графи к ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
5.1.2. Нова информационна система за анализ на корупционния риск			✓		✓			✓			✓		Да		✓		

Контекст и цели

Правителствените звена, натоварени с предотвратяването и борбата с корупцията, се нуждаят от инструмент за анализ на риска от корупция за висши държавни служители.¹ Понастоящем процесът на проверка е случаен, неефективен и изисква ръчна проверка на голям брой факти и регистри.² Съгласно този ангажимент Информационната система за анализ на корупционния риск ще бъде централна система, която ще работи и на секторно ниво, която автоматично ще анализира корупционния риск чрез интегриране и комбиниране на информация от различни източници.³ Тези източници включват декларациите за имущество и конфликт на интереси, Националната агенция за приходите, Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО), Търговския регистър, Имотния регистър и Министерството на образованието и науката.⁴ Тази система трябва да поддържа и обобщен публичен регистър.⁵ Яснотата и точността на ангажимента са средни, тъй като текстът на ангажимента дава описание на функционалностите на системата, но не посочва конкретните □ детайли като това какви категории информация биха били събирани и анализирани. Ангажиментът се отнася до подобряване на достъпа до информация чрез технологии и иновации.

Потенциалното въздействие на ангажимента е умерено. Ако се изпълни изцяло, системата ще доведе до значителна промяна в контрола на корупцията. От гледна точка на прозрачността обаче този ангажимент има ограничен обхват, тъй като цялата система не е публична. Само данните за декларациите на отделните длъжностни лица биха били обществено достъпни. Независим експерт подчерта необходимостта от единен централизиран регистър за всички декларации за конфликт на интереси.⁶

Изпълнение

Ангажиментът все още не е започнал. Освен това, според проучването на изследователя на НМО, по време на промяната на правителства информация за функционалностите на системата е загубена, което може да доведе до промяна в бъдещото изпълнение.

Ангажиментът беше формулиран от съветници в администрацията на Министерския съвет.⁷ След оставката на правителството в началото на 2017 г. обаче отговорността за неговото прилагане бе разпределена на Министерството на правосъдието. Интервюираните експерти⁸ в Министерството на правосъдието са поискали разяснения от Държавната агенция „Електронно управление“, тъй като това е частично проект за електронно управление.⁹ Според експертите на Министерството на правосъдието бъдещата система ще бъде преработена и изпълнена в съответствие с бъдещия антикорупционен закон.¹⁰ Независими експерти¹¹ критикуваха липсата на информация относно подробностите, идеята, оценката на въздействието и изпълнението.¹² Всички интервюирани независими експерти¹³ подчертаха необходимостта от анализ на съществуващите антикорупционни мерки и системи преди формулирането на нови правни разпоредби и въвеждането на нови информационни системи.¹⁴

Следващи стъпки

Изследователят на НМО препоръчва идеята за този ангажимент да бъде пренесена към следващия план за действие. По-конкретно, правителството трябва да се съсредоточи върху следното:

- Анализиране на съществуващите антикорупционни мерки, на законодателството и на прилагането му преди формулирането на бъдещо законодателство; и
- След приключване на посочения анализ, да формулира нов ангажимент за създаване на информационна система за анализ на риска от корупция, която да гарантира както правата на човека и да ограничава произвола и риска от незаконен натиск от разследващите органи така и достъпа до обобщен регистър на имуществото на държавните служители и на декларации за конфликт на интереси.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Пак там

³ Пак там.

⁴ Божидар Божанов, експерт по информационни технологии, бивш съветник в политическия кабинет на вицепремиера за коалиционна политика и публична администрация и министър на вътрешните работи Румяна Бъчварова (ноември 2014 г. - януари 2017 г.), интервюиран от изследовател на НМО, 11 октомври 2017 г.

⁵ План за действие, по-горе.

⁶ Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на Програма "Достъп до информация", интервюиран от изследователя на НМО, 13 септември 2017 г.

⁷ Политическият кабинет на вицепремиера за коалиционна политика и публична администрация и министър на вътрешните работи Румяна Бъчварова (ноември 2014 г. - януари 2017 г.).

⁸ Мира Иванова и Янко Ковачев, експерти в дирекция "Стратегическо развитие и програми" в Министерството на правосъдието.

⁹ Вижте също самооценката.

¹⁰ Проект на Закон за противодействие на корупцията и конфискация на незаконно придобито имущество, 702-01-26, Народно събрание, внесен на 6 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2za2DJc>

¹¹ Биляна Гяурова-Вегертседер (основател и директор) и Теодор Славев (изследовател и експерт по политиката) на Българския институт за правни инициативи, интервюирани от изследовател на НМО, 19 септември 2017 г.

¹² Вижте също становище на Българския институт за правни инициативи относно проектоправителствената самооценка на 28 септември 2017 г., <http://bit.ly/2goJ8oP>

¹³ Биляна Гяурова-Вегертседер и Теодор Славев, по-горе, и Александър Кашъмов, по-горе.

¹⁴ Становище на Програма „Достъп до информация“ относно проектозакона за борба с корупцията, Програма Достъп до Информация, 30 август 2017 г., <http://bit.ly/2xW2SUB>

5.1.3. Изследване за пригодност в Агенция „Митници“

Текст на ангажимента:

Заглавие: 5.1.3. На основание чл. 10, ал. 11 от ЗМ при назначаване и повишаване в длъжност в Агенция "Митници", лицата трябва да имат положителен резултат от изследване за професионална и психологическа пригодност. Изготвен и внесен проект на наредба в Министерство на финансите.

Контекст: Агенция „Митници“ носи характеристиките на администрация, чиято дейност е свързана с националната сигурност и обществения ред. В чл. 10, ал. 11 от Закона за митниците е отчетена спецификата на митническата дейност и функциите на администрацията на територията на страната, като част от митническата територия на Европейския съюз. Поставянето на изисквания за извършване на професионална и психологическа пригодност към лицата, кандидатиращи за длъжност в Агенция „Митници“ и към служителите при повишаване в длъжност, е обосновано от високите очаквания от дейността на митническите органи в Република България като част от администрацията на Европейския съюз.

Назначаването на всяка длъжност на държавен служител се извършва чрез конкуренция, основана на професионални качества. Чрез регламентирана процедура за извършване на изследване за професионална и психологическа пригодност, Агенция „Митници“ има за цел да се проверяват знанията, уменията и нагласите на кандидата за служител в митническата администрация, относно справянето със задачи, които са свързани със задълженията на съответната длъжност, включително и при ситуации, пораждащи условия за контрпродуктивно поведение. За изпълнение на длъжност в митническата администрация се изисква кандидатът да притежава честност и нагласа за придържане към установените правни, организационни, морални и социални норми. С чл. 10, ал. 11 от Закона за митниците е отчетена спецификата на митническата дейност и високите изисквания към служителите с цел постигане на резултати от осъществяването ѝ. Очакваните резултати от изследването за професионална и психологическа пригодност са набиране и задържане на персонал, който има и може да поддържа високи стандарти на интегритет, безпристрастност и осигуряване на адекватно обучение и професионално развитие на митническите служители. Само едновременно прилагане на тестове за професионална компетентност и изследване за професионална и психологическа пригодност ще доведе до създаване на цялостна представа за профила на кандидата, подходящ за работа в митническата администрация.

Основна цел: Ефективна превенция на нерегламентирани практики и намаляване на корупционния риск чрез мерки за подбор и вътрешен контрол на персонала.

Амбиция: Превръщане на Агенция „Митници“ в модел за ефективно справяне с корупционния натиск.

Очаквано въздействие: Намален корупционен риск; активна превенция на корупционни практики; по-ефективна работа на Агенцията.

Отговорна институция: Агенция „Митници“

Други ангажирани публични институции: Министерство на финансите

Дата на започване: 1 юли 2016 **Дата на приключване:** 30 юни 2018
(постоянно)

Преглед на ангажимента	Яснота и точност	Ценности на ПОУ	Потенциално въздействие	По график ли е?	Изпълнение
------------------------	------------------	-----------------	-------------------------	-----------------	------------

	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
5.1.3. Наредба за пригодност на служителите в Агенция „Митници“			✓		Неясно					✓			Да				✓

Контекст и цели

Агенция „Митници“ нямаше стандартизирана процедура за оценка на професионалната и психологическа пригодност на кандидатите за набиране или повишаване.¹

Правителството реши да въведе стандартни изисквания за набирането и повишаването на митническите служители.² Чрез приемане на процедура за оценка на професионалната и психологическа пригодност на кандидатите и длъжностните лица Агенцията „Митници“ има за цел да гарантира, че нейният персонал притежава изискваните морални качества и професионална подготовка.³ Текстът на ангажимента установява своите цели и очакваният резултат е ясен; текстът обаче не предвижда точен график за приемането на проекта на наредба.

Ангажиментът не отговаря на ценностите на ПОУ. Въпреки че приемането на процедура ще определи ясно и публично правилата, които да се следват за оценяване на професионалната и психологическа пригодност на кандидатите за набиране или повишаване, ангажиментът до голяма степен е вътрешна, административна реформа. Освен това публичното оповестяване на процедурата не позволява на обществеността да използва информацията за някакви цели на отчетността.

Потенциалното въздействие е незначително. Ако се приложи изцяло, новата наредба ще предостави информация за правилата, приложими за всички, които искат да работят в Агенция „Митници“ или да бъдат повишени в нейните редици. Агенцията обаче вече предоставя тази информация за всяка отделна процедура по набиране на персонал чрез специална заповед на директора на агенцията. Според изследователя на НМО ангажиментът добавя известна прозрачност в процедурите за вътрешно управление на агенцията, но не се занимава с проблеми, свързани с основните му дейности по митнически контрол и с отношенията му с гражданите.

Изпълнение

Ангажиментът бе завършен на шестия ден от изпълнението на плана за действие - 17 юни 2017 г.⁴

Ранни резултати

Както се посочва в доклада за самооценка на правителството, голям брой митнически служители вече са преминали през новата процедура, предвидена в правилника. Един от тези служители повдигна въпроса, че агенцията отказва да му предостави достъп до психологическата си оценка, която му е попречила да получи повишение.⁵ Отговорът на агенцията е, че тестът е стандартизиран и не позволява субективни оценки, но тя не предоставя достъп до резултатите.⁶ Според изследователя на НМО този случай повдига въпроси относно отчетността на новата процедура.

Следващи стъпки

Ангажиментът е насочен към въпроса за интегритета на митническите служители, това обаче не е най-пряката мярка, която ще отвори управлението по отношение на борбата с корупцията. В бъдеще Агенция „Митници“ трябва да се съсредоточи върху по-преки инструменти за борба с корупцията, свързани с контрола над нейните служители. Ангажиментът 5.1.4 е пример за по-амбициозен ангажимент за борба с корупцията.

¹ Елена Кирилова, директор на дирекция "Организация и управление на човешките ресурси" в Централното управление на Агенция "Митници", интервюирана от изследователя на НМО, 9 август 2017 г.

² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

³ Пак там.

⁴ Наредба № Н-І от 3 юни 2016 г. за условията и реда за извършване на изследване за професионална и психологическа пригодност при назначаване и повишаване в длъжност в Агенция „Митници“, издадена от министъра на финансите, обнародвана в "Държавен вестник от 17.06.2016 г.", <http://bit.ly/2zP9Pbj>

⁵ Вижте резюмето на обществените консултации по 2017 изменения на наредбата, Министерство на финансите, 17 септември 2017 г., <http://bit.ly/2yV4lrM>

⁶ Пак там.

5.1.4. Механизъм за информиране на гражданите за сигнали в Агенция „Митници“

Текст на ангажимента:

Заглавие: 5.1.4. Осигуряване на прозрачност на дейността и процесите на управление на митническата администрация чрез подържане на различни видове канали за подаване на сигнали от гражданите ("горещ телефон"), информационна система на Националния съвет по антикорупционни политики, e-mail, писмено чрез деловодствата и кутии за сигнали) и предприемане на съответни действия по постъпилите сигнали и предложения

Контекст: Превенцията и противодействието на корупцията е един от приоритетите в дейността на Агенция "Митници" и е от съществено значение за ефективната работа на агенцията.

Основна цел: Ангажиране на обществеността за превенция на корупционни практики и разширяване на наличните канали за комуникация по темата.

Амбиция: Превръщане на Агенция "Митници" в модел за ефективно справяне с корупционния натиск.

Очаквано въздействие: Подобряване на прозрачността в работата на Агенция "Митници"; увеличен брой сигнали; подобрена обратна връзка по постъпили сигнали; подобряване на вътрешните процедури.

Отговорна институция: Агенция „Митници“

Други ангажирани публични институции: Министерство на финансите

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никакво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
5.1.4. Механизъм за информиране на гражданите за сигнали в АМ		✓				✓	✓			✓			Да			✓	

Контекст и цели

Според проучване на Евро барометър, повече от две трети от анкетираните смятат, че злоупотребата и корупцията са широко разпространени сред митническите служители.¹ Целта на ангажимента е да ангажира обществеността в усилията за предотвратяване на корупцията в агенцията и да подобри наличните комуникационни канали за приноса на гражданите.² Независим експерт, представляващ браншова бизнес организация³ заяви, че общуването с агенцията като цяло е предизвикателство. Агенцията трябва да подобри предоставянето на обратна връзка по сигнали. Лицето, което подаде сигнал, не знае кой служител, отдел или служба отговаря за разглеждане му. Ангажиментът отговаря на две ценности на ПОУ – гражданско участие и обществена отчетност,

защото правителството цели да подобри няколко механизма, чрез които гражданите могат да наблюдават корупцията и да комуникират с Агенция "Митници".

Както е написан, той не посочва коя е целевата дейност и как ще бъде извършена. Заради това, не е ясно как ангажимента би допринесъл значително за подобряването на каналите за обратна връзка и за обработването на сигнали.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента е съществено и е по график. През май 2017 г. агенцията измени вътрешните си правила за функционирането на инспектората си и за разглеждането на сигнали.⁴ Документът не е публикуван, но е предоставен на изследователя на НМО. Интервюираният държавен инспектор⁵ обясни, че правилата подобряват вътрешното функциониране на митническите звена с по-ясни отговорности за ръководителите на бюра, както и подобряват обработването на сигнали от горещата линия и дават гаранции за проверка на всеки сигнал, получен чрез горещата линия.

Следващи стъпки

Този ангажимент би могъл да бъде продължен в следващия план за действие с ясно формулирани дейности. Правителството може да се съсредоточи върху подобряването на комуникацията, като организира редовни срещи със заинтересованите страни и гарантира предоставянето на аргументирана обратна връзка относно техните предложения.

¹ „Доклад за корупцията в България“ (Bulgaria Corruption Report), GAN, <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/bulgaria>

² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf.

³ Емил Дандолов, председател на Националната организация на митническите агенти, <http://noma.bg/?lang=en>, интервюиран от изследователя на НМО, 19 септември 2017 г.

⁴ Правила за дейността на инспектората в Агенция „Митници“, приети със заповед на директора на Агенция „Митници“ № 544 от 10 май 2017 г., електронна поща с Петко Захариев, държавен инспектор в Инспектората на Агенция „Митници“, 10 август 2017 г.

⁵ Петко Захариев, държавен инспектор в Инспектората на Агенция „Митници“, интервюиран от изследователя на НМО, 9 август 2017 г.

5.1.5. Разкриване на крайния собственик на кандидати за обществени поръчки

Текст на ангажимента:

Заглавие: 5.1.5. Въвеждане на изменения в Закона за обществени поръчки, предвиждащи предварителна проверка на кандидати за поръчки над определена минимална сума и разкриване на крайния собственик на кандидата

Контекст: Темата за обществените поръчки, особено свързани с големи инфраструктурни проекти, е особено чувствителна за обществото. Съществуващите неясноти относно собствеността на компании, кандидатстващи или изпълняващи обществени поръчки, подкопава доверието в справедливостта на процеса на възлагане и поражда съмнения за неерегламентиран натиск, скрито влияние и корупция.

Основна цел: Подобряване на вътрешния контрол при разходване на публичен ресурс и намаляване на корупционния риск в процеса на възлагане на обществени поръчки. Постигане на яснота и прозрачност относно собствеността на компании, опериращи с публичен ресурс.

Амбиция: Подобряване на бизнес средата и намаляване на възможностите компании с неясни цели и собственост да се ползват с конкурентно предимство пред легитимни, спазващи правилата кандидати.

Очаквано въздействие: Избягване на публично съмнение по отношение на възлагането на големи обществени поръчки; ограничаване на възможността за създаване на кухи компании с цел участие в обществени поръчки; създаване на инструмент за борба с корупцията и предотвратяване на използването на публичен ресурс за участие в престъпна дейност като пране на пари, трафик на хора, оръжие, наркотици и др.; възможност държавните институции да упражняват контрол върху реалните собственици; възможност банки, финансови институции и компании да извършват лесни и бързи проверки на свои контрагенти.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Министерство на правосъдието

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
5.1.5. Разкриване на крайния собственик на кандидати за обществени поръчки			✓		✓						✓		Да	✓			

Контекст и цели

Налице е обща липса на доверие в българската система за обществени поръчки, което се дължи отчасти на възприятието, че няколко фирми доминират на пазара. Темата за обществените поръчки, особено свързани с големи инфраструктурни проекти, е особено чувствителна за обществото и по отношение на неясната собственост на компании поражда съмнения за нерегламентиран натиск и скрито влияние.¹ Според плана за действие информационните пропуски в собствеността на дружествата за фирми, кандидатстващи или изпълняващи държавни договори, подкопават доверието в процеса на възлагане на обществени поръчки и пораждат съмнения за корупция.² Правителството планира да се заеме с проблема, като инициира изменения в Закона за обществените поръчки, които да изискват от компаниите да разкриват крайните си собственици преди сключването на определени договори, което да бъде скрепено с контролен механизъм.

Ангажиментът е от значение за достъпа до информация, тъй като цялата информация за изпълнителите на обществени поръчки трябва да бъде публикувана съгласно Закона за обществените поръчки³ и е обхваната от презумпцията за надделяващ обществен интерес от разкриването □ по Закона за достъп до обществена информация.⁴ Това означава, че всички изпълнители (ако не и всички кандидати) на обществени поръчки над неопределен от ангажимента праг ще бъдат задължени да публично разкриват своите крайни собственици.

В текста липсват определение на „големи обществени поръчки“, т.е. над каква сума и какви предварителни проверки ще бъдат извършвани. Потенциалното въздействие е умерено. Като анализ на ЕК⁵ сочи, темата за крайната собственост на дружествата не е сред основните предизвикателства пред обществените поръчки в България. Частична информация за собствеността вече съществува и разследващите журналисти са разработили инструменти за проследяване на процедурите за възлагане на обществени поръчки, както и за компаниите, участващи в различни консорциуми.⁶

Изпълнение

Ангажиментът не е започнат. След промените в правителството липсва обществена информация за напредъка на ангажимента. Докладът за самооценка на правителството не идентифицира експертите или звената, които трябва да докладват за изпълнението на ангажимента.

Следващи стъпки

Имайки предвид потенциала на този ангажимент да отвори българската система за обществените поръчки към гражданите, изследователят на НМО, препоръчва ангажиментът да бъде продължен в следващия план за действие. За да осигури приемствеността и продължението на ангажиментите, правителството трябва да организира подходящото прехвърляне и поддържане на институционална памет по време на преход между правителства.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Пак там.

³ Член 42 от Закона за обществените поръчки, неофициално издание в Lex.bg, <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136735703>

⁴ § 1, т. 5 от Допълнителната разпоредба на Закона за достъп до обществена информация, Програма Достъп до Информация, <https://bit.ly/1oQYnWm>

⁵ Обществени поръчки - Проучване на административния капацитет в ЕС, България Профил на страната, Европейска комисия, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/bg.pdf.

⁶ Търсачката “Договори за обществени поръчки в България” за периода 01.01.2007 г.-31.12.2016 г. Данни от opendata.government.bg, Bivol.bg, <http://bit.ly/2diYx5n>.

Тематична област 6: Отворени данни

6.1.1. Подобряване на Портала за отворени данни

Текст на ангажимента:

Заглавие: 6. Българското правителство ще продължи усилията си за публикуване на публична информация в отворен формат като въведе мерки за повишаване на качеството на данните и за широкото им използване от заинтересованите страни

6.1.1. Награждане и усъвършенстване на портала за отворени данни с добавяне на нови функционалности – йерархичност на организациите, по-добро търсене, issue tracker за масиви от данни, инструменти за автоматично качване на данни, сигнал за ниско качество на данните, сертификат за институции с високи постижения, възможност за обратна връзка и др.

Контекст: Понастоящем порталът е в демо версия и не поддържа редица ключови функционалности.

Основна цел: Подобряване на Портала за отворени данни и на качеството на публикуваните масиви от данни чрез автоматизиране на процесите, свързани с публикуване на обществена информация в машинно-четим формат.

Амбиция: Подобрена ползваемост на портала и на данните, публикувани в него.

Очаквано въздействие: По-високо качество и ползваемост на масивите от данни; по-активна ангажираност на потребителите и по-ефективна комуникация с тях; повече услуги и продукти, базирани на отворени данни.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2017

6.1.3. Събития за популяризирането на отворените данни

Текст на ангажимента:

Заглавие: 6.1.3. Провеждане на публични събития за популяризиране на предимствата на отворените данни сред потребителите и събиране на реални примери за икономическите и социални ползи

Контекст: България отбелязва чувствителен напредък по отношение на активното публикуване на обществена информация в отворен формат. На този етап обаче този напредък не води до съпътстващо значително увеличение на ползването, което се дължи на това, че процесът е твърде нов и ползвателите все още не са запознати добре с него, не притежават необходимите умения за работа с данни, и не отчитат предимствата на подходите, базирани на данни.

Основна цел: Активизиране на ползването на отворени данни при формулиране на политики, създаване на услуги и продукти, базирани на данни, упражняване на контрол върху институциите.

Амбиция: Генериране на реални икономически и социални ползи от публикуването на данни в отворен формат.

Очаквано въздействие: Увеличен интерес към масивите от данни на портала; създадени нови продукти и услуги, базирани на данни; изграждане на екосистема от ползватели.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Собственици на данни

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2017

6.1.4. Наръчник за отворени данни

Текст на ангажимента:

Заглавие: 6.1.4. Изготвяне и разпространяване на наръчник за работа с отворени данни

Контекст: Работата с данни е сравнително ново умение за всички потребители и в частност за представителите на администрацията. В рамките на управлението все още са редки примерите за формулиране на политики и взимане на решения въз основа на отворени данни.

Основна цел: Насърчаване на държавните служители да ползват данни при изпълнение на техните задължения и подобряване на техните умения за обработка и анализ на данни.

Амбиция: Все по-активно ползване на данни при разработване на политики.

Очаквано въздействие: Повишени умения на държавните служители за обработка и анализ на данни.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет

Други ангажирани публични институции: Институт по публична администрация

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
6.1.1. Подобряване на Портала за отворени данни				✓	✓			✓			✓		Да		✓		
6.1.3. Събития за популяризиране на отворените данни				✓	✓						✓		Да		✓		
6.1.4. Наръчник за отворени				✓	✓						✓		Да		✓		

Контекст и цели

България постига значителен напредък¹ в проактивното публикуване на обществени данни в отворен формат – отворени данни.² Този напредък обаче не води до значително увеличаване на употребата³ на наличните данни. Примерите за използване на данни за формулиране на политики и вземане на решения са рядкост.⁴ Освен това съществуващият Портал за отворени данни, според правителството, е демонстрационна версия и не поддържа определени функции.⁵

Правителството възнамерява да отговори на тези въпроси чрез един общ проект, финансиран от ЕС⁶, който цели да рекламира употребата на отворените данни чрез информационни събития (6.1.3), подобрен портал за отворени данни (6.1.1) и ръководство за използване на данните, за да се насърчи подобряването на уменията за обработка и анализ на данни (6.1.4). И трите ангажимента са свързани с достъпа до информация, или чрез подобряване на технологичната четивност на информацията, или чрез повишаване на осведомеността и информацията за системите, залежали в разкриването на данни.

Ако бъдат изпълнени изцяло, ангажиментите ще продължат и ще подобрят усилията на България в областта на отворените данни, което вероятно ще доведе до разширяване на използването на повече от 6780⁷ набори от данни, които вече са публикувани. Както интервюираният правителствен експерт⁸ и добре информиран експерт по ИТ и електронно управление⁹ обясниха, основният стълб на ангажимента е обновяването на портала за отворени данни, който трябва да определи редица проблеми и да добави нови функционалности, които да подобрят последователността и верността на данните, реда на показване на наборите от данни и издателските организации и т.н.

Въпреки тези положителни промени настоящият ангажимент е ограничен по обхват. Истински преобразуващ ангажимент ще се съсредоточи върху ефективното използване на откритите данни, което би подпомагало с информация правенето на конкретни политики и би подпомагало създаването на възможности за бизнеса. Истински преобразуващ ангажимент също така би създал механизъм за постоянно идентифициране и публикуване на информация и данни от интерес за текущите теми на обществения дебат. Надежден механизъм за изпълнение, който да гарантира публикуването на идентифицираните набори от данни от различните администратори на данните, както и качеството и верността на данните, също би допринесъл за преобразяващо въздействие.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента е ограничено, но по график. Досега е започнало изпълнението на проекта, което включва и трите основни мерки¹⁰ и администрацията подготвя процедурата за избор на изпълнител, който да разработи портала и автоматизирания инструмент за въвеждане на данни.¹¹

Следващи стъпки

В допълнение, като част от изпълнението на финансирания от ЕС проект, правителството трябва също трябва да отговори на необходимостта от оценка на въздействието на отворените данни и тяхното използване в България. Акцентът на бъдещ ангажимент за отворени данни не трябва да бъде само върху „приоритизирането“, т.е. публикуването на повече отворени набори от данни (вж. също Ангажимент 3.1.1 в този доклад), но и върху ефективността на тази политика и върху възможностите ☐ да отговори на исканията на обществото за по-голяма прозрачност и отчетност.

-
- ¹ „Израстването на отворените данни в Европа“ (“Open Data Maturity in Europe 2016”) доклад от Уенди Карара (Wendy Carrara), Маргрит Нювенхуйс (Margriet Nieuwenhuis) и Хелийн Фолерс (Heleen Vollers), (Capgemini Consulting), ЕК, European Data Portal, <http://bit.ly/2cVHumK>, и EU Scores Open Data Portal Maturity, ЕК, European Data Portal, <http://bit.ly/2cVAM0p>
- ² Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf
- ³ За преглед и възможни подходи за измерване на въздействието на отворените данни в България вижте "Отворени данни: Политика и изпълнение в България" Антон Герунов, бивш ръководител на политическия кабинет на заместник министър-председателя за коалиционната политика и публичната администрация и министър на вътрешните работи Румяна Бъчварова (ноември 2014 г. - януари 2017 г.), Конферентен документ, ноември 2015 г. ("Open Data: Policy and Implementation in Bulgaria" Anton Gerunov), ResearchGate, <http://bit.ly/2hnGQ6y>
- ⁴ Пак там, виж също България: Заключение 2014-2016 г., НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2gMw9g3>
- ⁵ План за действие, по-горе.
- ⁶ Проект "Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информацията в обществен сектор", BG05SFOP001-2.001-0001-C01, финансиран от Европейския социален фонд, Оперативна програма "Добро управление", <http://bit.ly/2ydnOdN>
- ⁷ 6784 набора от данни, публикувани от 488 публични органа, Портал за отворени данни на Република България, октомври 2017 г., <http://bit.ly/2zoEjE6>
- ⁸ Нуша Иванова, главен експерт в дирекция "Модернизация на администрацията" на администрацията на Министерския съвет, интервюирана от изследовател на НМО, 18 септември 2017 г.
- ⁹ Божидар Божанов, експерт по информационни технологии, бивш съветник в политическия кабинет на вицепремиера за коалиционна политика и публична администрация и министър на вътрешните работи Румяна Бъчварова (ноември 2014 г. - януари 2017 г.), интервюиран от изследовател на НМО, 11 октомври 2017 г.
- ¹⁰ Проект "Подобряване на процесите, свързани с предоставянето, достъпа и повторното използване на информация от обществен сектор," по-горе.
- ¹¹ Нуша Иванова, по-горе и Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>

6.1.2. Публикуване на данни за фондовете на ЕС

Текст на ангажимента:

Заглавие: 6.1.2. Публикуване на данни от ИСУН2020 относно програмите и проектите, вкл. напредък на изпълнението

Контекст: Понастоящем на портала са публикувани данни от системата, като е необходимо тяхното постоянно актуализиране и подобряване.

Основна цел: Повишаване на ползваемостта на публикуваната информация и разширяване на обхвата ползватели.

Амбиция: Активен публичен контрол върху изпълнението на програми и проекти, финансирани по ЕСИФ.

Очаквано въздействие: По-високо качество на анализите и визуализации, свързани с ефективността на програмите и проектите; подобрен процес на програмиране и планиране, базиран на данни; повишена прозрачност и ангажираност на заинтересованите страни.

Отговорна институция: Администрация на Министерски съвет, Централно координационно звено

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юли 2016
приключване: 30 юни 2018 (постоянен)

Дата на

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
6.1.2. Публикуване на данни за ЕСИФ		✓			✓			✓	✓				Да				✓

Контекст и цели

Преди начало на плана, както и той отбелязва,¹ правителството вече качваше данни от Единната информационна система за управление на структурните инструменти на ЕС в България 2007 - 2013 г. (ИСУН)² в Портала за отворени данни.³ Правителството не посочи проблема, с който се стреми да се справи, и изследователят на НМО не успя да го възстанови. Освен това в плана за действие се посочва, че разпространението на данни ще продължи заедно с усилията за постоянно подобряване на качеството на данните.⁴ Изследователят на НМО разбира този ангажимент, като продължаване на публикуването на същите данни и неясно планиране за подобрене в бъдеще.

Правителството ще подобри използваемостта на публикуваната информация в отворен формат и да разшири обхвата на потенциалните потребители като публикува данни за оперативните програми, проектите по програмите и тяхното изпълнение в отворен

формат. Яснотата и точността на ангажимента са ниски, защото видовете данни, които трябва да се публикуват, са неясни и подлежат на интерпретации.

Не е ясно дали ангажиментът се съсредоточава върху нови или съществуващи практики на публикуване. Потенциалното въздействие не може да бъде обективно оценено и е кодирано като никакво. Правителството публикуваше във формат .xml данни за проектите,⁵ бенефициентите,⁶ партньорите⁷ и обобщени данни за оперативните програми⁸ за периода 2007-2013 г. преди изготвянето на плана за действие. След осъществяването на проучване, прегледа на правителствения доклад за самооценка⁹, интервюта с независим експерт¹⁰ и отговорните правителствени експерти,¹¹ изследователят на НМО не можа да определи дали ангажиментът се е съсредоточил върху публикуването на нови данни или поддържането на съществуващи практики. Това не би подобрило достъпа до информация за периода 2014-2020 г., тъй като всеки потребител може свободно да изтегля данни в множество от отворени и затворени формати (xlsx, html, xml), свободно подредени в извадки от новата версия на ИСУН 2020.¹² Стартирането на ИСУН 2020 беше през октомври 2015 г.,¹³ преди разработването на настоящия план за действие.

Изпълнение

През периода на оценката от юли 2016 г. до юни 2017 г. ангажиментът се изпълнява изцяло,¹⁴ и е по график.

Следващи стъпки

Правителството трябва да се съсредоточи върху формулирането на ясни и амбициозни ангажименти в следващия план за действие. По-конкретно, ако правителството реши да продължи този ангажимент в следващия план за действие, то трябва да го комбинира с усилията за отваряне към обществеността, като тези на ангажимент 1.1.7 от този доклад, тъй като двата ангажимента се фокусират върху възможността за публикуване на данни от Единната информационна система за управление на структурните инструменти на ЕС в България 2007 - 2013 (ИСУН). Изследователят на НМО повторя препоръката по Ангажимент 1.1.7 от този доклад: правителството трябва да се съсредоточи върху публикуването на всички налични данни за изпълнението на програмите и проектите на фондовете на ЕС, което ще позволи по-задълбочен и ясен анализ на въздействието на фондовете на ЕС върху българската икономика по сектори, региони и др.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Унифицирана система за управление на информацията за структурните инструменти на ЕС в България 2007 - 2013 (ИСУН), <http://bit.ly/2z7f0TK>

³ Вижте данните за проекти (<http://bit.ly/2h2lFt2>), бенефициенти (<http://bit.ly/2z5YZOf>), партньори (<http://bit.ly/2z6lphY>), и обобщени данни за седемте оперативни програми за периода 2007-2013 г. в профила на Министерския съвет, всички публикувани до 11 юни 2016 г., Портал за отворени данни, <http://bit.ly/2zYxWmT>

⁴ План за действие, по-горе.

⁵ Данни за всички проекти за периода 2007-2013 г., профила на Министерския съвет, Портал за отворени данни, 8 април 2015 г., <http://bit.ly/2h2lFt2>, 10 юни 2016, <http://bit.ly/2h63pA2>, по-горе.

⁶ Данни за всички бенефициенти за периода 2007 - 2013 г., профил на Съвета на министрите, отворен портал за данни, 7 април 2015 г., <http://bit.ly/2z5YZOf>, по-горе.

⁷ Данни за всички партньори за периода 2007 - 2013 г., профил на съветите на министрите, отворен портал за данни, 7 април 2015 г., <http://bit.ly/2z6lphY>, по-горе.

⁸ Агрегирани данни за финансираните проекти по оперативните програми за периода 2007-2013 г.: "Конкурентоспособност", 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2ymRa9H>; "Техническа помощ", 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2zr34PS>; "Регионално развитие", 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2infaP3>; "Развитие на човешките ресурси", 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2z9f9q9>; "Административен капацитет", 10 юни 2016 г. <http://bit.ly/2iVjIAa>; "Околна среда", 10 юни 2016 г., <http://bit.ly/2iU3N5h>; "Транспорт", 10 юни 2016 г., <http://bit.ly/2xOM3Ld>

⁹ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>

¹⁰ Денис Христов, консултант с опит в оценката на въздействието на оперативните програми на фондовете на ЕС, лично интервю, 21 септември 2017 г.

¹¹ Кирил Езекиев, Любомир Стоянов, експерти в дирекция "Централно координационно звено" на администрацията на Министерския съвет, лично интервю, 1 септември 2017 г.

¹² Информационна система за управление и мониторинг на средствата от ЕС през периода 2014-2020 г. (ИСУН 2020), <http://2020.eufunds.bg/en>

¹³ Вижте пълен преглед на ИСУН 2020 в "ИСУН 2020": адекватна система за управление на оперативните програми, ComputerWorld.bg, 8 декември 2015 г., <http://bit.ly/2zrG2bM>

¹⁴ Агрегирани данни за финансираните проекти по оперативните програми за периода 2007-2013 г. : "Конкурентоспособност", 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2ymRa9H>; "Техническа помощ", 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2zr34PS>; "Регионално развитие", 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2infap3>; "Развитие на човешките ресурси", 9 юни 2016 г., <http://bit.ly/2z9f9q9>; "Административен капацитет", 10 юни 2016 г. <http://bit.ly/2iVjIAa>; "Околна среда", 10 юни 2016 г., <http://bit.ly/2iU3N5h>; "Транспорт", 10 юни 2016 г., <http://bit.ly/2xOM3Ld>, по-горе.

6.1.5. ГИС приложения за регистъра на защитените територии в България

Текст на ангажимента:

Заглавие: 6.1.5. Актуализиране, поддържане и разработване на GIS приложения на регистъра на защитени територии в България

Контекст: Околната среда е сфера, в която GIS приложенията допринасят съществена за оценка и планиране, опазване и управление на ресурсите, информиране на населението и докладване пред контролни и регулаторни органи. В момента е разработено само едно GIS приложение към електронния регистър на защитените територии в България.

Основна цел: Подобряване на вземането на решения и точно насочване на мерките за опазване на защитените територии. По-активно използване на гражданския потенциал за защита и опазване на защитените територии.

Амбиция: Осигуряване на качествени информационни услуги за вътрешни и външни потребители.

Очаквано въздействие: По-висока ефективност и навременност на мерките за опазване на защитени територии; включване на екологични организации и граждани в процеса по опазване и управление на защитени територии; създаване на картографски визуализации, проследяване на различни сценарии и визуализиране на описателни данни на базата на пространствени явления.

Отговорна институция: Министерство на околната среда и водите, Дирекция „Национална служба за защита на природата“

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 31 май 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
6.1.5. ГИС приложения за регистъра на защитените територии в България		✓			✓			✓		✓			Да			✓	

Контекст и цели

Околната среда и по-специално опазването на биологичното разнообразие е област, в която приложенията на географските информационни системи (ГИС) играят ключова роля за процесите на планиране и оценка, управлението и разпределянето на ресурсите, предоставянето на информация на гражданите и докладването на контролните и регулаторните органи.¹ Министерството на околната среда и водите и Изпълнителната агенция по околна среда разработиха едно такова приложение,

осигуряващо свободна достъп до информация за защитените територии и зони в България и визуализация на картата.² Независим експерт³ заяви, че правителствената ГИС е единственият безплатен онлайн източник за точните граници, но и за пълните документални файлове на защитените зони и зони. Системата служи като основа за създаването на най-малко две допълнителни приложения на ГИС от гражданското общество, насочени към реките⁴ и горите⁵ в България.

Ангажиментът цели актуализиране, поддържане и развитие на това приложение за ГИС. Следователно отговаря на подобряването на достъпа до информация чрез технологични средства. Тъй като текстът на ангажимента не идентифицира как да се актуализира, поддържа или развива приложението за ГИС, неговите яснота и точност са ниски. Без да се знаят подробностите и обхвата на този ангажимент, не е ясно дали потенциално въздействие би било по-голямо от незначително.

Изпълнение

Изпълнението на ангажимента е съществено и по график. Интервюираният правителствен експерт,⁶ и доклада за самооценка на правителството⁷ обясняват, че през периода на оценяване (юли 2016 г. - юни 2017 г.) Министерството на околната среда и водите и Изпълнителната агенция за околна среда са заснели точните географски граници на защитените територии и защитените зони и са ги добавили или актуализирали в слоевете на ГИС приложението. Друга добавена функция е функцията за търсене в ГИС модула.⁸

Ранни резултати

Интервюираният неправителствен експерт⁹ се съгласи, че надграждането до ГИС е положително развитие, тъй като точните граници на защитените територии и зони е от съществено значение за дейностите по опазване на околната среда и за контрола.

Според независимия експерт голяма липса и предизвикателство пред системата е връзката и кореспонденцията с кадастъра, които биха били полезни за проверка на статута на имотите на местоположенията, особено за тези, влизащи в защитени зони от Натура 2000¹⁰. Друга голяма липса са данните, свързани с водата - реките, точките на водохващане. На технологично ниво независимият експерт посочи, че в момента правителствената ГИС е разработена върху частна софтуерна платформа, която е скъпа и създава проблеми с поддръжката след края на гаранционния период и възпрепятства разработването на допълнителни модули, уеб услуги и функционалности.

Следващи стъпки

Според изследователя на НМО, правителството трябва да продължи този ангажимент и да се съсредоточи върху следните дейности:

- Включване на данни за водата - реките и точките на водохващане - в ГИС приложението, както е предложено от интервюирания независим експерт¹¹;
- Установяване на връзка и кореспонденция с националния кадастър, както се предлага от правителствения експерт и независимия експерт¹²;
- Разработване на уеб услуги на ГИС като визуализации за мобилни устройства и оперативна съвместимост с частни и широко използвани ГИС услуги като Google или Open Street Map, както се предлага от независимия експерт¹³; и
- Опростяване на достъпността и езика на системата, за да бъде полезна и използвана от неспециалисти, както е предложено от независимия експерт.¹⁴

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² ГИС на Регистъра на защитените територии и защитените зони в България, Изпълнителна агенция по околна среда, <http://bit.ly/2z90Ba0>

³ Любомир Костадинов, експерт в областта на защитените зони и управлението на зони с опит в изграждането на две ГИС на НПО - WWF ГИС "Реките в България" <https://gis.wwf.bg/mobilz/> и WWF ГИС "Горите в България", <http://gis.wwf.bg/forests/>

⁴ Световен фонд за дивата природа (WWF) ГИС "Реките в България", <https://gis.wwf.bg/mobilz/>.

⁵ WWF ГИС "Горите в България", <http://gis.wwf.bg/forests/>

⁶ Валери Вълчинков, експерт в дирекция "Национална служба за опазване на околната среда" на Министерството на околната среда и водите, интервюиран от изследователя на НМО, 4 септември 2017 г.

⁷ Междинен доклад за самооценка на администрацията по изпълнението на Третия национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, Портал за обществени консултации, 5 октомври 2017 г., <http://bit.ly/2hfFz4M>

⁸ ГИС на Регистъра на защитените територии и защитените зони, <http://bit.ly/2z90Ba0>, по-горе.

⁹ Любомир Костадинов, по-горе.

¹⁰ Натура 2000, Европейска комисия, <http://bit.ly/1i2vgXI>

¹¹ Любомир Костадинов, по-горе.

¹² Любомир Костадинов, по-горе.

¹³ Любомир Костадинов, по-горе.

¹⁴ Любомир Костадинов, по-горе.

6.1.6. Данни от макроикономическата прогноза

Текст на ангажимента:

Заглавие: 6.1.6. Публикуване на таблица с макроикономическа прогноза два пъти годишно

Контекст: Понастоящем макроикономическата прогноза се публикува в PDF, което не е отворен, машинно четим формат.

Основна цел: Повишаване на финансовата прозрачност и отчетността на управлението.

Амбиция: Разширяване на обхвата от данни, публикувани в портала за отворени данни.

Очаквано въздействие: Улесняване на обработката; засилване на прозрачността и отчетността при управлението на публичните финанси; по-точни анализи.

Отговорна институция: Министерство на финансите

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на

приключване: 30 юни 2018 (Ежегодно, на шестмесечие, съответно в месеците април и октомври)

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
6.1.6. Данни от макроикономическата прогноза				✓	✓					✓			Да				✓

Контекст и цели

Ангажиментът е част от усилията на правителството да разшири обхвата на публикуваните отворени данни. Според плана за действие, в самото начало, макроикономическата прогноза е публикувана в PDF формат, който не е машинно четим формат.¹ За да се повиши бюджетната прозрачност и отчетността на правителството, Министерството на финансите ще публикува макроикономическата си прогноза два пъти годишно в отворен формат. Яснотата и точността на ангажимента са високи, тъй като неговите очаквани резултати и съответната времева рамка са ясно посочени. Също така има отношение към ценността на ПОУ достъп до информация чрез подобряване на качеството и използваемостта на бюджетната информация, предоставяна на обществеността.

Въпреки това потенциалното въздействие на ангажимента е незначително. Независим експерт и носител на награди за икономически прогнози² коментира, че данните в макроикономическата прогноза на Министерството на финансите са твърде общи (само 22 вида данни) и не са много полезни за анализ. Публикуването им като отворени данни би допринесло за по-добър, автоматизиран анализ; това обаче е само малка стъпка в тази сфера. Независимият експерт, икономист в най-голямата частна банка в България³, не намира данните за много полезни. Той⁴ подчерта нуждата от по-гранулирани данни, даващи по-дълбок поглед в българската икономика.

Изпълнение

През периода на оценката ангажиментът е напълно завършен и в срок.⁵ Според интервюиран правителствен експерт,⁶ Министерството на финансите публикува макроикономическата прогноза на Портала за отворени данни в отворен CSV формат от края на юни 2016 г.⁷ Данните също така се публикуват на уебсайта на министерството в затворен формат, т.е. PDF, който съдържа данните и няколко страници от разяснителни бележки.⁸ Тези две публикации, особено втората, са най-изтегляните от уебсайта на министерството, според същия правителствен експерт.⁹

Ранни резултати

Според интервюирания независим експерт,¹⁰ PDF-файлът съдържащ разказвателно обяснение е по-полезната от двете публикации. Тя позволява на анализаторите да видят мисленето и възгледите на министерството за икономиката и държавния бюджет. Екипът на независимия експерт използва различни видове данни, публикувани от министерството, непубликувани в отворен формат, за да изготвят макроикономическите прогнози на УниКредит.¹¹ Примери за такива данни са прогнозите за фискалните потоци, бюлетина на държавния дълг, бюджетните прогнози и т.н.

Следващи стъпки

Независимият експерт подчерта необходимостта от повече подробности, включително по-подробни данни от информацията, която Министерството на финансите вече публикува. Той също така предложи много от публикациите в PDF формат като консолидираната фискална програма и всички данни за държавния дълг (месечен и годишен бюлетин) и правителствената стратегия да бъдат направени по-лесни за използване, като министерството ги публикува в отворен формат. Изследователят на НМО препоръчва да се продължи този ангажимент в следващия план за действие, като се имат предвид предложенията на заинтересованите страни. Формулировката на бъдещия ангажимент следва да се създаде заедно между Министерството на финансите и заинтересованите страни от бизнеса и гражданското общество, които се използват и анализират публикуваните бюджетни и финансови данни.

¹ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

² Никола Георгиев, икономист в екипа за икономически изследвания, финансов отдел на УниКредит Булбанк (най-голямата банка в България), 2015 Победител във Focus Economics 2015 Най-добра икономическа прогноза за България (<http://bit.ly/1TRfdii>), Победител в Консенсус Икономика 2016 Награда за точност на прогнозите за България (<http://bit.ly/2hz5KAD>), интервюиран от изследователя на НМО, 1 септември 2017 г.

³ Пак там.

⁴ Пак там.

⁵ Макроикономическа прогноза, профил на Министерство на финансите, Портал за отворен данни, <http://bit.ly/2IFgEsV>

⁶ Надежда Касабова, експерт в Дирекция "Връзки с обществеността и протокол" в Министерството на финансите, интервюирана заедно с Лилия Арабаджийска и Георги Чукалев от изследователя на НМО, 14 август 2017 г.

⁷ "Макроикономическа прогноза", профил на Министерство на финансите, Портал за отворен данни, <http://bit.ly/2IFgEsV>, *ibid.*

⁸ Макроикономическа прогноза, Министерство на финансите, <http://www.minfin.bg/en/866>

⁹ Надежда Касабова, експерт в дирекция "Връзки с обществеността и протокол" към Министерство на финансите, по-горе.

¹⁰ Никола Георгиев, икономист в УниКредит Булбанк, по-горе.

¹¹ Икономическа информация, УниКредит Булбанк, <http://bit.ly/2AbeRiy>

6.1.7. Публикуване на отворени данни за миграцията

Текст на ангажимента:

Заглавие: 6.1.7. Публикуване на данни в отворен формат относно миграционните процеси.

Контекст: Данните не се публикуват в отворен, машинно-четим формат

Основна цел: Улесняване на обработката и активизиране на гражданското участие по темата.

Амбиция: Разработване на приложения с цел агресиване на съществуващите обществени страхове.

Очаквано въздействие: Активно включване на заинтересованите страни в усилията за управление на мигрантската криза; повишено познаване на процесите и възможност за бърза реакция при възникнали проблеми; формулиране на политики по отношение на мигрантите, основани на точна и навременна информация.

Отговорна институция: Министерство на вътрешните работи

Други ангажирани публични институции: Няма

Дата на започване: 1 юни 2016

Дата на приключване: 30 юни 2017

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
6.1.7. Публикуване на отворени данни за миграцията		✓			✓					✓			Да				✓

Контекст и цели

През последните години стотици хиляди бежанци пътуваха на север през балканския маршрут, преминаващ частично през България.¹ Тази миграционна криза, информацията за миграцията и потенциалните правителствени мерки се превърнаха в тема на дебат в българското общество.² Целта на ангажимента е да се улесни анализът на данните за миграцията и да се насърчи по-голямото участие на гражданите по този въпрос.³ Това трябва да се постигне чрез публикуване на отворени данни за миграцията, тъй като данните за миграцията не са публикувани във вид, който може да се чете машинно.⁴ Чрез подобряването на качеството на разкриваните данни, ангажиментът отговаря на ценността на ПОУ за достъп до информация.

Яснотата и точността на ангажимента са ниски. Очакваните резултати от този ангажимент не са ясно дефинирани, но изследователят на НМО тълкува от текста, че той се съсредоточава върху миграционния натиск върху границите. Потенциалното въздействие е незначително. Министерството на вътрешните работи публикува тази информация в затворен формат - PDF - от 2015 г. насам.⁵ По-амбициозен ангажимент би определил конкретни данни, които да бъдат публикувани и би включил дейности за насърчаване на по-голямо гражданско участие.

Изпълнение

През периода на оценка (юни 2016 г. - юли 2017 г.) ангажиментът е изпълнен по график. Както обясниха служителите на МВР,⁶ Министерството е качило информация за миграцията в отворен CSV формат⁷ в Портала за отворени данни от началото на 2017 г. Данните показват числа за регистрираните, задържаните и репатрираните мигранти на различни български граници по месец.

Следващи стъпки

Независим експерт, който се интересува от икономическото въздействие на миграцията⁸ отбеляза, че е необходима много повече информация от държавните институции като цяло. Освен тези статистически данни и преброяване на населението на всеки десет години правителството не публикува почти никакви данни за миграционните процеси в България по отношение на броя на хората, напускащи страната и работната сила. В бъдеще правителството трябва да предостави повече информация за миграционните процеси и тяхното икономическо въздействие, особено по отношение на работната сила.

Изследователят на НМО също препоръчва на правителството да продължи да разширява този ангажимент в следващия план за действие. Правителството трябва да определи заедно с независими експерти каква информация за миграцията е на разположение, включително съответните мерки на правителството и какво трябва да бъде публикувано, за да се информира по-добре обществения дебат и да се включи гражданското общество. Такава информация може да включва интеграцията на мигрантите в българското общество, натиска върху регистрационните и жилищните заведения за мигрантите и различните мерки, които правителството предприема за граничен и миграционен контрол и т.н.

¹ Пътуване по балканския маршрут в продължение на една година"Мария Илчева, ДВ, 26.08.2016, <http://bit.ly/2bYjxrz>

² Миграция: България може да изпрати войници на границата с Турция, News, DW, 17.08.2017, <http://bit.ly/2zapBh7>

³ Пак там.

⁴ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁵ "Статистика на миграцията", Министерство на вътрешните работи, 2015-2017, <http://bit.ly/2zffmVI>

⁶ Светла Игнатова, действащ директор на дирекция "Анализи и политики" на МВР, писмо по електронна поща до изследователя на НМО, отговор на въпрос №. 3, 14 август 2017 г.

⁷ Информация за миграционния натиск към границите на Република България, Портал за отворени данни, профил на МВР, <http://bit.ly/2hzeN4q>

⁸ Никола Георгиев, икономист в екипа за икономически изследвания, финансов отдел на УниКредит Булбанк (най-голямата банка в България), 2015 Победител във Focus Economics 2015 Най-добра икономическа прогноза за България (<http://bit.ly/1TRfdii>), 2016 Победител в Консенсус Икономика 2016 Награда за точност на прогнозите за България (<http://bit.ly/2hz5KAD>), интервюиран от изследователя на НМО, 1 септември 2017 г.

6.1.8. Данни от Единната информационна система за превенция на престъпността

Текст на ангажимента:

Заглавие: 6.1.8. Доразвитие на ЕИСПП и предоставяне на публичен достъп до информация в ядрото на системата, свързан с инициативата Open Data, както и при предоставянето на КАО

Контекст: Данните, свързани с работата на съдебната система, са обект на сериозен интерес от страна на анализатори, медии и граждани. Същевременно те са ценен ресурс за самите представители на съдебната система, тъй като техният анализ може да допринесе за подобряване на работата ѝ и повишаване на доверието между граждани и правораздаващи органи. Понастоящем такива данни не се публикуват в машинно-четим формат.

Основна цел: Увеличаване на прозрачността и ефективността на съдебната система.

Амбиция: Постепенно увеличаване на доверието на гражданите в органите на съдебната власт.

Очаквано въздействие: Въвеждане на нови подходи за взимане на решения, базирани на данни; идентифициране на слабости в работата на системата на основата на обективни данни; включване на заинтересованите страни в усилията за реформа на съдебната система.

Отговорна институция: Висш съдебен съвет

Други ангажирани публични институции: Министерство на правосъдието

Дата на започване: 1 юли 2016

Дата на приключване: 30 юни 2018

Преглед на ангажимента	Яснота и точност				Ценности на ПОУ				Потенциално въздействие				По график ли е?	Изпълнение			
	Никакви	Ниски	Средни	Високи	Достъп до информация	Гражданско участие	Отчетност	Техн. и инов. за прозрачност и отчетност	Никаво	Незначително	Умерено	Преобразяващо		Незапочнато	Ограничено	Съществено	Завършено
6.1.8 Публикуване на данни от ЕИСПП		✓			✓			✓		✓			Да		✓		

Контекст и цели

Доверието в институциите на наказателното правосъдие в България е ниско и през последното десетилетие практически остана непроменено. В края на 2010 г. по-малко от половината от страната дава положителна оценка на полицията.¹ Последният доклад на Европейската комисия² за България по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), който следи напредъка в съдебната реформа и борбата срещу корупцията, отбелязва, че окончателни резултати от започналите реформи все още не се наблюдават, общото движение на реформите в областта на правосъдието през 2017 г. е забуксувало и изразява загриженост за предизвикателствата пред съдебната независимост.³

Данните, свързани с работата на правоприлагащите органи, са в голямо търсене.⁴ Понастоящем такива данни не се публикуват в отворен, машинно четим формат.⁵ Различните институции - полицията (Министерство на вътрешните работи),⁶ Държавната агенция „Национална сигурност“,⁷ Министерството на отбраната,⁸ Министерство на финансите,⁹ прокуратурата,¹⁰ съдилища,¹¹ и Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“¹² публикуват различни данни, които не съответстват задължително едни на други и правят анализа труден.

Целта на ангажимента е да се подобри превенцията на престъпността и да се увеличи прозрачността на съдебната система чрез създаване на сигурна автоматизирана информационна система, която ще публикува повече информация и ще повиши нейното качество и използваемост. Като такъв, този ангажимент отговаря на критериите на ценностите на ПОУ достъп до информация чрез технологии и иновации. Въпреки това, яснотата и точността на ангажимента са ниски. Както един независим експерт¹³ отбеляза, не е ясно какъв вид данни и в какъв формат ще бъдат публикувани данните. Освен това, видът достъп до Единната информационна система за превенция на престъпността (ЕИСПП)¹⁴ не е посочено. Потенциалното въздействие е важно, въпреки че може да бъде кодирано само като незначително, поради липсата на яснота. Анкетираните представители на прокуратурата,¹⁵ отговарящи за изпълнението на ангажимента,¹⁶ обясниха, че идеята е да се публикува обобщена информация (статистика) в отворен формат от ядрото на системата. В зависимост от обхвата на тези статистически данни общественото отчитане на целия наказателен процес (превенция, разследване, обвинение, съдебно производство и изпълнение на наказанията) може да се подобри, да стане проследимо и податливо на по-задълбочени анализи. Това също така ще отговори на приоритета на заинтересованите страни, изразен в Доклада за напредъка на НМО за периода 2014-2015 г.¹⁷

Изпълнение

Изпълнението на ангажиментите е ограничено и по график, но може да завърши след крайната дата на плана за действие - юли 2018 г. Проектът, финансиран от ЕС, изпълняващ ангажимента, започна¹⁸ по свой собствен график и софтуерът, който ще публикува отворените данни, ще започне да функционира през ноември 2018 г.¹⁹

Този ангажимент беше още един случай на погрешна комуникация и лошо изпълнение на плана за действие. Първо, отговорният експерт²⁰ за изпълнението на ангажимента, както е посочено в доклада за самооценка на правителството, не можа да предостави никаква информация за действителното изпълнение. Неговата институция и водеща институция според плана за действие, Висшият съдебен съвет, не отговарят за поддръжката и развитието на Единната информационна система за превенция на престъпността. Тази отговорност носи прокуратурата. От друга страна представителите на прокуратурата разбраха, че техният проект е включен в плана за действие на ПОУ, само след като изследователят на НМО се свърза с тяхната институция в края на октомври 2017 г. Тази липса на комуникация с отговорния орган предотвратява участието и мониторинга от гражданското общество, участващо в процеса на ПОУ и превръща процеса в серия от докладване.

Следващи стъпки

Според интервюираните експерти,²¹ прокуратурата ще организира дискусия през януари 2018 г. относно обхвата на обобщената информация, която ще бъде публикувана. Всички публични органи ще бъдат поканени да участват и независими експерти от гражданското общество - също. Окончателното решение остава в Междунституционалния съвет по Единна информационна система за превенция на престъпността, който е орган, ръководен от прокуратурата. Междунституционалният съвет се състои от всички други агенции, които попълват и използват данни от системата: полицията (Министерството на вътрешните работи); Държавната агенция за

национална сигурност; Министерството на отбраната; Министерството на финансите; прокуратурата; съдилищата; и Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“.

Изследователят на НМО счита, че за да се подобри прозрачността на съдебната власт и системата за прилагане на закона, прокуратурата и Междуведомственият съвет трябва да търсят ангажирането на гражданското общество в дебата, определящ кои данни трябва да бъдат публикувани, както и по-късно в изпълнението. Освен това гражданското общество следва да може да получава обратна информация относно предложенията, които не са били взети под внимание. Ако ангажиментът не бъде завършен в този план за действие, той трябва да бъде продължен в следващия.

¹ “ОБЩЕСТВЕНО ДОВЕРИЕ В СИСТЕМАТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ - ИНСТРУМЕНТ ЗА ОЦЕНКА НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА”, Policy Brief No. 29, May 2011, Център за изследване на демокрацията, <http://www.files.ethz.ch/isn/132557/PB29PUBLIC.pdf>

² Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно напредъка в България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 15.11.2017 г., COM (2017) 750 окончателен, SWD (2017) 700 окончателен, https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-bulgaria-2017-com-2017-750_en

³ Комисията предупреждава България и Румъния за съдебната реформа, новините, Balkan Insight, 15 ноември 2017 г., <http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-criticizes-bulgaria-romania-s-efforts-in-judicial-reform-11-15-2017>

⁴ Национален план за действие на Република България от юли 2016 г. до юни 2018 г., Партньорство за отворено управление, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP3-Bulgaria_EN_0.pdf

⁵ Пак там.

⁶ Вижте годишния бюлетин на полицейската статистика, месечния бюлетин и статистиката за миграцията, раздел "Статистика", Министерство на вътрешните работи, <http://bit.ly/2iNKTnf>

⁷ Държавна агенция „Национална сигурност“, <http://www.dans.bg/>

⁸ Служба „Военна полиция“, <http://vp.mod.bg/>

⁹ Министерство на финансите, <https://www.minfin.bg/>

¹⁰ “Годишен доклад за прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи”, редовно публикуван от 2013 г. насам и с някои пропуски от 2002 г., раздел "Доклади и анализи", Прокуратура на Република България, на български, <http://bit.ly/2zmZs1a>

¹¹ Доклади за дейността на съдилищата, публикувани на всеки шест месеца, Висш съдебен съвет, <http://bit.ly/2zmZs1a>

¹² Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" на Министерството на правосъдието, <http://www.gdin.bg/>

¹³ Коментари на Българския институт за правни инициативи относно проекта за самооценка, 28 септември 2017 г., публикуван на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/2goJ8oP>

¹⁴ Проектът за самооценка и финансиращият проект използват без да напишат изцяло ЕИСПП за Единната информационна система за превенция на престъпността, вижте самооценката и проекта „Изпълнение на електронното правосъдие в прокуратурата на България чрез електронен обмен на документи, достъп до отворени данни и електронни услуги за унифицирани административни услуги, предоставяни на граждани и институции“, BG05SFOP001-3.001-0003-C01, финансиран от Европейския социален фонд чрез оперативна програма "Добро управление", <http://bit.ly/2iOKEBm>

¹⁵ Директорът на дирекция "Информационни услуги и технологии" и ръководителят на отдел "Единна информационна система за превенция на престъпността" на Прокуратурата, интервюиран от изследователя на НМО, 31 октомври 2017 г.

¹⁶ Бенефициент: Прокуратура на РБ, проект "Изпълнение на електронното правосъдие в Прокуратурата на България чрез електронен обмен на документи, достъп до отворени данни и електронни услуги за унифицирани административни услуги, предоставяни на граждани и институции", <http://bit.ly/2iOKEBm>

¹⁷ България 2014-2015 г. Доклад за напредъка на НМО, Партньорство за отворено управление, <https://bit.ly/2ud7kPc>

¹⁸ Проект "Изпълнение на електронното правосъдие в прокуратурата на България чрез електронен обмен на документи, достъп до отворени данни и електронни услуги за унифицирани административни услуги, предоставяни на гражданите и институциите", по-горе, <http://bit.ly/2iOKEBm>

¹⁹ Директорът на дирекция "Информационни услуги и технологии" и ръководителят на отдела "Единна информационна система за превенция на престъпността" на Прокуратурата, по-горе

²⁰ Валери Михайлов, директор на дирекция "Информационни технологии и съдебна статистика" на Висшия съдебен съвет, интервюиран от изследователя на НМО, 10 август 2017 г.

²¹ Директорът на дирекция "Информационни услуги и технологии" и ръководителят на отдела "Единна информационна система за превенция на престъпността" на Прокуратурата, по-горе.

V. Общи препоръки

Третият план за действие на България е просторен и обхваща 37 ангажимента. В развитието на следващия план за действие е изключително важно правителството да се съсредоточи върху подобряването на процеса по ПОУ и да включи амбициозни ангажименти за достъп до информация и отчетност.

Този раздел има за цел да даде идеи за развитието на следващия план за действие и да коментира завършването на настоящия план за действие. Текстът е разделена на две части: 1) приоритетите, посочени от гражданско общество и правителството при изготвянето на този доклад и 2) препоръките на НМО.

5.1 Приоритети на гражданското общество

Представителите на гражданското общество се съсредоточиха върху важността на няколко ангажимента в плана за действие, които са свързани с подобряване на прозрачността и отношението на държавните служители към прозрачността (ангажименти 1.1.2, 2.1.1, 2.1.2 и 2.1.7), подобряване на гражданското участие (ангажименти 4а.1.1, 4а.1.2 и 4б.1.1), предоставяне на повече възможности за контрол на почтеността (интегритета) и на повече данни от регулаторните органи (ангажименти 2.1.6 и 5.1.2) и промяна на режима за регистрация на организациите на гражданското общество (ангажимент 1.1.6). Всички интервюирани независими експерти подчертаха факта, че правителството не предостави обратна връзка, нито активно потърси сътрудничество с гражданското общество по изпълнението на плана за действие и конкретните му ангажименти.

Подобряване на процеса на ПОУ чрез създаване на постоянен механизъм за диалог

Представителите на НПО, участващи в събитието за събиране на информация, организирано от изследователя на НМО, подчертаха необходимостта от подобряване на процеса на ПОУ. Всички участващи постигнаха съгласие, че правителството трябва да изпълни ангажимента си да създаде постоянен механизъм за диалог по ПОУ, но той не трябва да бъде само интернет платформа. По-важното е, че механизмът трябва да действа като ясна процедура за организиране на редовни срещи на всеки два или три месеца за обсъждане на конкретни теми и за предоставяне на обратна информация. За да се води истински и съдържателен диалог, тези срещи трябва да включват гражданското общество, държавните служители и експертите, отговорни за изпълнението на конкретните ангажименти. Представителите на НПО също така предложиха, че ако екипът за ПОУ в администрацията на Министерския съвет няма капацитет за такава организация, отговорностите за комуникация и организация за конкретните срещи могат да бъдат децентрализирани и разпределени по теми (групи ангажименти) или ангажимент на експерти в отделните министерства или агенции, които ги прилагат. В допълнение, културата и практиката на обществените консултации биха могли да бъдат насърчавани във всяко министерство от заместник-министър, който също ще отговаря за процесите на консултации. Процесът на ПОУ трябва да бъде видим и изпълняван в цялата страна, а не само в столицата София. Тези съображения бяха отразени в ключова препоръка номер 1 от този доклад.

Публикуване на консолидираните текстове на законодателството в интернет

По отношение на приоритетите, специфични по своето съдържание, представителите на НПО отново постигнаха съгласие относно необходимостта от включване на законодателната власт в процеса на ПОУ. По-конкретно, Народното събрание трябва да публикува всички закони и по-висше законодателство (в пълните им (консолидирани)

текстове), както са в сила в интернет, безплатно и с гаранция за автентичност и точност. Това трябва да гарантира равен и сигурен достъп в интернет до пълното и автентично законодателство на България, който в момента не съществува. Тези съображения бяха отразени в ключова препоръка номер 3 от този доклад.

Включване на съдебната система в процеса на ПОУ, публикуване на бюджетна информация и информация за командироването на магистрати в други структури

Представителите на НПО също така призоваха за включването и на другата държавна власт - съдебната система - в процеса на ПОУ. Конкретен ангажимент на Висшият съдебен съвет (ВСС) би бил да публикува точни данни в открит формат за своята бюджетна процедура, включително разказвателен текст и обяснителната бележка относно бюджета и неговите проекти. ВСС трябва също да публикува пълни и точни данни за временното командироване на съдии и други магистрати в различни, често по-висши съдилища. Практиката на временно командироване на магистрати показва, че командироването често става постоянно. И тъй като продължителността на командироването зависи от волята на ръководителя на съответната институция, то може да се разглежда като признак на неправомерно влияние и загуба на независимост на магистратите спрямо административните ръководители на съдилищата или на прокуратурите.

Цялостен анализ на съществуващите антикорупционни мерки

По отношение на често обсъжданото ново законодателство за борба с корупцията представителите на НПО призоваха за по-задълбочен и обширен обществен дебат, който трябва да започне от задълбочения анализ на съществуващите антикорупционни мерки.

По-голяма прозрачност по отношение на документите с изтекъл срок на класификация

Изискването за задължително публикуване на всички документи, чиито срокове на класификация са изтекли, в Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната е важен ход към повече прозрачност в не много отворените структури за сигурност.

5.2 Препоръки на НМО

Препоръките на НМО са разделени на две категории: първо са общите препоръки, които обхващат процеса на ПОУ и евентуални ангажименти по трите ценности: достъп до информация; обществена отчетност; и гражданско участие. Втората категория са петте ключови препоръки, които изследователят на НМО е синтезирал от приоритетите на независимите експерти и общите препоръки за ПОУ.

Включване на по-амбициозни ангажименти, отговарящи на ПОУ

Третият план за действие на България включва повече от 20 ангажимента свързани с електронното управление. Макар че подобряват услугите на гражданите или вътрешните управленски процеси, много от ангажиментите за електронно управление не отговарят пряко на ценностите на ПОУ. Ангажиментите за електронно управление трябва да бъдат продължени в четвъртия план за действие на България, само ако правителството предвижда механизъм, чрез който гражданите да получават повече информация или да имат канал, чрез който те могат да повлияят на процеса на вземане на решения от правителството. В бъдеще правителството трябва да се съсредоточи върху по-малък брой по-амбициозни ангажименти, отговарящи на ПОУ.

Поставяне процеса на ПОУ като основна перспектива в стратегическата рамка на държавата

Правителството и екипът за ПОУ в администрацията на Министерския съвет трябва да работят за позиционирането на процеса и ценностите на ПОУ като основна перспектива в стратегическата рамка на държавата. В момента съществува риск участниците от гражданското общество и правителствените експерти да продължат да губят интерес и инициативата не само може да загуби значението си, но и да не събере участници. Ценностите на ПОУ трябва да бъдат основата на бъдещите проекти като част от тяхното конкретно замисляне и като част от стратегическата и финансова рамки на държавата (напр. Националната програма за реформи, националната Конвергентна програма, механизма на структурните и инвестиционните фондове на ЕС, държавния бюджет, другите бюджети за законодателната и съдебната власт, националната система за здравеопазване и т.н.).

Инициативата се нуждае от лидерство и лична отговорност на високопоставен избран член на правителството - заместник министър-председател или министър. Тя трябва да бъде съчетана с портфейлите за административната реформа и електронното управление, тъй като усилията по ПОУ често се застъпват с тези политики.

Освен това процесът на ПОУ трябва да осигури ясен механизъм или процедура за редовни лични срещи между представители на НПО и държавни служители и експерти. Осигуряването на редовна обратна връзка и гаранциите за смислен, резултатен диалог са от решаващо значение.

Осигуряване на прехвърлянето на институционната памет за ПОУ

При значителен брой ангажименти изследователят на НМО стана свидетел на загуба на първоначалната идея за ангажимента или на някаква информация, свързана с изготвянето или изпълнението на ангажимента. Правителството трябва да полага повече усилия за непрекъснатостта на процеса на ПОУ и по-специално за създаването и поддържането на институционна памет върху конкретните ангажименти. Тези съображения бяха отразени в ключова препоръка номер 2 от този доклад.

Достъп до информация

Централното правителство, чрез администрацията на Министерския съвет, трябва да оцени практики в изпълнителната власт за осигуряване на достъп до информация в системата. Очевидно е необходима по-голяма координация и подкрепа на административно ниво, особено във връзка със задълженията за проактивно публикуване на информация, произтичащи от различни закони и разпоредби. Правителството трябва да обедини усилията си за публикуване на отворени данни с усилията си за подобряване на уменията и нагласите на държавните служители по отношение на прозрачността. Това би могло да се постигне чрез системна програма за мащабни обучения и чрез осигуряване на постоянна подкрепа, особено за по-малките административни структури.

Прозрачността на бюджета също е област, която изисква повече внимание и усилия от страна на правителството. Както съдебната, така и местната власт трябва да публикуват обяснителните бележки за бюджетите си. Институциите трябва да увеличат усилията си за публикуване на обобщени данни за своите бюджети, като публикуват по-подробни разяснителни текстове за експерти по финанси, както и текстове на достъпен език и формати за граждани неспециалисти. Създаването на граждански бюджети в големите градове в България беше основна препоръка в предходния доклад за напредъка по НМО за периода 2014-2016 г. Настоящият план за действие прилага тази препоръка само в случая на столицата - Столична община - и понастоящем тя не се изпълнява. Ето защо изследователят на НМО отново отправя препоръката и смята, че другите четири големи града трябва да въведат и обяснителен документ на общинския бюджет, достъпен за всеки гражданин. Тези съображения бяха отразени в ключова препоръка номер 5 от този доклад.

Отчетност

Изпълнителната, законодателната и съдебната власт трябва да положат по-големи усилия, за да установят механизми и процедури за отчетност, за да могат гражданите да държат сметка на властта. Това е важно в областта на опазването на околната среда, където гражданите трябва да могат да получават допълнителна информация относно взетите мерки, като например причините и законността на издаването на различни разрешителни или разрешения за приемане или липса на нужда от съставяне на оценки на въздействието върху околната среда.

Освен това гражданите трябва да могат да получат повече информация от съдебната власт относно усилията за борба с корупцията и организираната престъпност, извършени от прокуратурата и правоприлагащите органи.

Често тези мерки трябва да доведат до промени в правните разпоредби в областта на околната среда, административното и наказателното законодателство. Законодателят трябва да гарантира прозрачното им приемане.

Гражданско участие

Правителството трябва да се стреми да увеличи участието на обществеността. Съществуващите незадължителни правителствени стандарти за обществени консултации трябва да се прилагат по-систематично чрез специализирани експерти или служители в отделните структури, но и чрез подкрепата на централното правителство. Администрацията на Министерския съвет или друга централна структура трябва да бъде пряко отговорна за координацията и организацията на държавната администрация.

Населението на България намалява, гражданското участие е ниско и институциите страдат от хронично ниско доверие. Правителството трябва да насърчава организирането на граждански петиции (подписки) и възможността гражданите да инициират референдуми. Трябва да се постигне баланс между демократичното представителство и пряката демокрация. Правителството и парламентът трябва да стимулират постъпването на повече предложения от гражданите за работата си (т.е. петиции, инициативи и референдуми), да предоставят възможности за електронни инициативи и да намалят праговете за инициране и приемане на референдуми. Тези съображения бяха отразени в ключова препоръка номер 4 от този доклад.

Ключовите препоръки от предишния доклад за напредъка останаха в голяма степен без изпълнение досега. Изследователят на НМО отправя отново тези от тях, които са все отговарят на националния контекст.

Таблица 5.1: Пет ключови препоръки

1	Създаване на постоянен национален механизъм за обсъждане на изпълнението на ПОУ с редовни срещи и ясни правила.
2	За да осигури продължението и приемствеността, екипът за ПОУ и отделните звена по изпълнението трябва осигурят предаването на институционална памет при смяна на правителствата и да създадат преписка за всички ангажменти. Тази преписка трябва да съдържа пълно историческо досие за всеки ангажмент, включващо информация за това как ангажментът е бил формулиран, кои други стратегически документи съдържат такъв ангажмент и какви коментари от заинтересовани страни са получени по съдържанието и изпълнението на ангажмента.
3	Следващият план за действие трябва да включва ангажмент за Народното събрание да публикува всички закони (еквивалентно) и по-високо законодателство в пълните им консолидирани текстове в интернет, безплатно и с гаранции за автентичност и точност.
4	Предоставяне на гражданите възможността за е-инициативи и по-ниски прагове за инициране и приемане на референдуми чрез изменения на Закона за пряко

	участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.
5	Разширяване на инициативата за създаване на достъпен език на бюджети за гражданите на други големи общини като Пловдив, Варна, Бургас и Русе.

VI. Методология и източници

Доклада за напредъка на НМО се пише от изследователи, работещи във всяка държава, участваща в ПОУ. Всички доклади на НМО минават процес на качествен контрол, за да се гарантират, че най-високите стандарти на изследване и надеждна проверка (due diligence) са били приложени.

Анализът на напредъка по плановите за действие на ПОУ е комбинация от интервюта, проучване на бюро и обратна връзка от срещите с неправителствените заинтересовани страни. Докладът за НМО се основава на констатациите от собствения доклад за самооценка на правителството и на всякакви други оценки на напредъка, представени от гражданското общество, частния сектор или международните организации.

Всеки изследовател на НМО провежда срещи с независими експерти, за да гарантира точно представяне на събитията. Предвид бюджетните и календарните ограничения, НМО не може да се консултира с всички заинтересовани или засегнати страни. Следователно НМО се стреми към метеорологическа прозрачност и затова, когато е възможно, прави публичен процес на ангажиране на независими експерти в изследванията (подробно по-нататък в този раздел.) Някои контексти изискват анонимност на интервюираните и НМО преглежда правото на премахване на личната идентифицираща информация за тези участници. Поради необходимите ограничения на метода, НМО силно насърчава коментарите по публичните обсъждания на проектите на всеки отчет.

Всеки отчет преминава през процес на преглед и контрол на качеството в четири стъпки:

1. Преглед от екипа: Екипът на НМО преглежда доклада за граматиката, четивността, съдържанието и придържането към методологията на НМО.
2. Преглед на Международния експертен панел (МЕП): МЕП преглежда съдържанието на доклада за конкретни доказателства в подкрепа на констатациите, оценява степента, до която планът за действие прилага ценностите на ПОУ и предоставя технически препоръки за подобряване изпълнението на ангажиментите и реализацията на ценностите на ПОУ чрез плана за действие като цяло (вж. по-долу за членовете на МЕП).
3. Преглед преди публикуване: Правителството и избраните организации от гражданското общество се приканват да представят коментари по съдържанието на проекта за доклад на НМО.
4. Период за обществено обсъждане: Обществеността се приканва да предостави коментари по съдържанието на проекта на доклад на НМО.

Този процес на преглед, включително процедурата за включване на получените коментари, е описан по-подробно в раздел III от Процедурното ръководство.¹

Интервюта и фокус групи

Всеки изследовател на НМО трябва да проведе поне едно събитие за събиране на информация. Изследователите трябва да положат истински усилия, за да поканят независими експерти извън списъка на „обичайните заподозрени“, които вече участват в съществуващите процеси. Може да са необходими допълнителни средства за събиране на данни от независими експерти по по-смислен начин (напр. интернет проучвания, писмени отговори, последващи интервюта). Освен това изследователите провеждат конкретни интервюта с отговорните правителствени звена, когато ангажиментите изискват повече информация, отколкото е предоставена в самооценката или достъпна в интернет.

За този доклад изследователят на НМО изпита необичайни трудности при събирането на мненията на заинтересованите страни и правителствените експерти. Значителен брой от неговите покани за срещи, особено с представители на гражданското общество, останаха без отговор, както не е бил случаят с предишни доклади. Това може да е свързано с ниската информираност за ПОУ или липсата на доверие в инициативата. Изследователят на НМО интервюира 64 експерти и заинтересовани лица в 41 отделни интервюта и едно публично събитие за събиране на информация. От интервюираните 23 са представители на гражданското общество, а останалите са държавни служители. Не малък брой от интервюираните са извън кръга на „обичайните заподозрени“ в усилията на открито управление.

Изследователят на НМО организира събитие за събиране на информация на 10 октомври 2017 г. в едно от най-популярните и атрактивни места за събития на НПО в София – А hub. Лични покани бяха изпратени три пъти до 25 представители на гражданското общество, от които досега 12 не са участвали в процеса на ПОУ. Осем участваха в събитието – всички част от „обичайните заподозрени“ по отношение на прозрачността, отчетността и усилията за участие на обществеността. Дискусията беше насочена към формулиране на приоритетите на представителите на НПО за следващия план за действие и до голяма степен е обобщена в раздел 5.1 по-горе в настоящия доклад.

Библиотека за документи

НМО използва публично достъпни библиотеки за хранилища за информация, събрана в процеса на изследване. Всички оригинални документи, както и няколко документа, цитирани в този доклад, са публикувани за преглед и коментари в Интернет библиотеката на НМО за България <http://bit.ly/2DiVcl9>.

За Независимия механизъм за оценка

НМО е ключово средство, чрез което правителствата, гражданското общество и частния сектор могат да проследяват развитието и изпълнението на планове за действие по ПОУ всяка година. Замислянето на изследването и контрола на качеството на тези доклади се извършва от Международния експертен панел, съставен от експерти в прозрачността, участието, отчетността и методите на социалните науки.

Членове на Международния експертен панел в момента са

- Сесар Круз-Рубио (César Cruz-Rubio)
- Нейзел Файгенблат (Hazel Feigenblatt)
- Мери Франколи (Mary Franco)
- Брендан Халоран (Brendan Halloran)
- Хиле Хинсберг (Hille Hinsberg)
- Анурадха Джоши (Anuradha Joshi)
- Джеф Ловит (Jeff Lovitt)
- Фредлайн МакКормак-Хейл (Fredline M'Cormack-Hale)
- Шауърс Мауоуа (Showers Mawowa)
- Ернесто Веласко (Ernesto Velasco)

Малък екип, работещ във Вашингтон, Окръг Колумбия, САЩ, води докладите през процеса на НМО в близко сътрудничество с изследователите. Въпроси и коментари за този доклад могат да бъдат отправяни към екипа на irm@opengovpartnership.org

¹ Процедурни правила на НМО, версия 3 (IRM Procedures Manual, V.3), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

VII. Приложение: Изисквания за участие

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

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.

Таблица 7.1: Изисквания за участие, България

Критерии	2011	Сега	Промяна	Обяснение
Бюджетна прозрачност ²	2	4	Повишен ие	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 ³	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 ⁴	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
Гражданско участие (Необработени оценки)	4 (8.82) ⁵	4 (8.24) ⁶	Без промяна	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> необработена оценка: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Общо / Възможно (Проценти)	14/16 (88%)	16/16 (100%)	Повишен ие	75% от възможните точки за участие

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

² За повече информация вижте Таблица 1 в <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Вижте също <http://www.obstracker.org/>.

³ Двете използвани бази данни са Constitutional Provisions at <http://www.right2info.org/constitutional-protections> и Laws and draft laws at <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>.

⁴ 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>. For more recent information, see <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. In 2014, the OGP Steering Committee approved a change in the asset disclosure measurement. The existence of a law and de facto public access to the disclosed information replaced the old measures of disclosure by politicians and disclosure of high-level officials. For additional information, see the guidance note on 2014 OGP Eligibility Requirements at <http://bit.ly/1EjLj4Y>.

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

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