



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ОТВОРЕНИ ДАННИ И ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ

ИЗСЛЕДВАНИЯ 2015



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



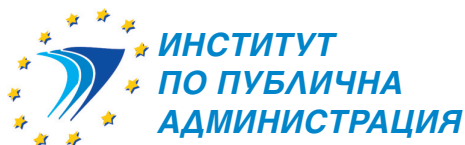
ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ИЗСЛЕДВАНИЯ ИПА '2015

ОТВОРЕНИ ДАННИ И ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ

Този документ е създаден в рамките на проект „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“, в изпълнение на Договор № С13-22-1/16.04.2014, финансиран от Оперативна програма Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

© Институт по публична администрация

ISBN 978-619-7262-02-5

Пълният текст на всички публикации може да намерите на сайта на ИПА
<http://www.ipa.government.bg/> в рубриката „Публикации“.

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	5
Благодарности	6
Списък на фигурите	7
Списък на таблиците	7
Използвани съкращения	8
ИЗСЛЕДВАНЕ ПО ТЕМАТИЧНА ОБЛАСТ I: „ОТВОРЕНИ ДАННИ“	
Резюме	9
Увод	15
1. Отворени данни	18
2. Международни класации и инициативи	22
а. Глобален индекс за отворени данни	22
в. Барометър за отворени данни	23
в. Индекс за развитие на обществения сектор в ЕС	23
г. Портал за отворени данни на Европейския съюз	24
д. Платформа за мониторинг на отворени данни на ЕС	25
3. Изследване на добри международни практики	26
3.1. Изследване на инициативата „Отворени данни“ във Франция	28
3.2. Изследване на инициативата „Отворени данни“ във Великобритания	33
3.3. Изследване на инициативата „Отворени данни“ в Словения	41
4. Анализ на състоянието на отворените данни в България	44
4.1. Портал за отворени данни	44
4.2. Използване на машинночетими формати при поддържане и публикуване на публичната информация	46
4.3. Стратегически документи, ангажименти и условия, свързани с инициативата	46
5. Дефиниции и предложения за принципи и правила при предоставянето на публичната информация в отворен формат	52
5.1. Дефиниции	52
5.2. Предложение за технически насоки за отваряне на данните	53
5.3. Предложение за индикатори за измерване на инициативата отворени данни	58

6. Очаквани ползи от реализиране на инициативата	62
7. Изменения и допълнения на Закона за достъп до обществена информация. Промяна на принципа от „запитване – отговор“ към „отваряне“ на информацията	64
8. Предложение за механизъм за мониторинг и мерки за устойчивост на внедряване на инициативата	68
Заключение	71

ИЗСЛЕДВАНЕ ПО ТЕМАТИЧНА ОБЛАСТ II: „ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ“

Резюме	73
Увод	76
1. Проучване и анализ на ефективни международни практики и опит на прозрачно и отчетно управление на държави, участнички в инициативата ПОУ	80
2. Проучване и анализ на действащата у нас нормативна уредба, осигуряваща прозрачност, отчетност и гражданско участие	94
I. Общи принципи	94
II. Механизми, осигуряващи прозрачност, отчетност и гражданско участие ...	111
3. Проучване и анализ на водещите у нас практики на гражданско участие	119
4. Национално представително проучване – „Сова Харис“	137

ПРЕДГОВОР

Инициативата за открито управление и в частност за отворени данни се разви с изключително бързи темпове в световен мащаб. Отворените данни са в основата на множество социално-икономически ползи. Генерираните от общественения сектор данни могат да се използват за иновативни услуги и продукти с добавена стойност, които стимулират икономиката, създават работни места и насърчават инвестициите. Годишните преки икономически ползи от повторната употреба на информацията в общественения сектор в Европейския съюз се оценяват на 40 млрд. евро, а потенциалните ползи от реализирането на инициативата в България могат да бъдат над 120 млн. евро годишно. Отворените данни допринасят и за реализиране на основни принципи на доброто управление – отчетност, откритост и прозрачност в дейността на администрацията. Те водят до по-добри политики.



Българската администрация започна активна работа в посока отваряне на публичната информация. Само за една година прогресът е видим. Стартирани са редица инициативи, свързани с отворените данни – създаден беше Портал за отворени данни, на който администрациите публикуват информация с голямо обществено значение в машинночетим формат, позволяващ повторна употреба. Създадени бяха интерактивни приложения от публикуваните регистри, като приложение с данните за адресите от ГРАО, приложение с външното оценяване на учениците по училища в страната и други. Започна провеждането на ключови обучения в тази област.

Отворените данни са във фокуса на настоящето изследване, но с него се адресира и друго важно предизвикателство – активното взаимодействие между държава и гражданско общество при разработването и осъществяването на конкретни политики, което е основата на доброто управление през 21^{-ви} век.

Вярвам, че изследването на Института по публична администрация ще съдейства за по-бързото развитие на България по пътя на отвореното управление и скоро ще бъде възможно да настигнем страните с добър опит и резултати.

София, юли 2015 г.

Павел Иванов

*Изпълнителен директор
на Института по публична
администрация*

БЛАГОДАРНОСТИ

Това изследване е изготвено в рамките на аналитична и консултантска подкрепа на ИПА за извършваната административна реформа в сътрудничество с дирекция „Модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет.

Екипът се ръководеше от ИПА, като изследването беше извършено с основен екип от експерти на „ГЛОБАЛ АДВАЙЗЪРС“ АД. Екипът работеше в тясно сътрудничество с политическия кабинет на заместник министър-председателя по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи г-жа Румяна Бъчварова, който осигури стратегическо ръководство през всичките етапи на работа. Екипът на ИПА изказва специални благодарности на г-н Антон Герунов, началник на политическия кабинет на г-жа Бъчварова, неговите съвети и експертиза бяха изключително ценни. Благодарности са отправени и към г-жа Калина Чернева, съветник в същия политически кабинет, нейните конструктивни насоки съдействаха за повишаване на качеството на това изследване.

Екипът изказва благодарности и на дирекция „Модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет, която предостави ценна обратна връзка на всички етапи от това изследване. Специални благодарности се отправят към г-жа Нуша Иванова, главен експерт в дирекция „Модернизация на администрацията“, нейната подкрепа за това изследване е неоценима. Не на последно място, това изследване нямаше да бъде възможно без инициативността на доц. Георги Манлиев, дългогодишен ръководител на Института по публична администрация.

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1. Процеси, свързани с отворените данни	15
Фигура 2. Икономически ползи от отворените данни по сектори, млрд. \$	16
Фигура 3. Каталог за отворени данни – опростена ИТ инфраструктура	20
Фигура 4. Визуализация на нива на реки	34
Фигура 5. Визуализация на броя на служители в административните сгради	34
Фигура 5. Визуализация на броя на служители в административните сгради	34
Фигура 6. Брой изтегляния на отворени данни от портала на Великобритания	36
Фигура 7. Набори от отворени данни на Великобритания по сектори	36
Фигура 8. Портали за отворени данни във Великобритания	37
Фигура 9. Концептуален модел на механизъм за оценка на инициативата отворени данни	70

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1. Икономически ползи от отворените данни	17
Таблица 2. Набори от данни с висока стойност според Г8	20
Таблица 3. Формати на отворени данни на портала на Европа	25
Таблица 4. Разпространение на отворени лицензи в Европа по държави	25
Таблица 5. Портали за отворени данни на държави в ЕС	26
Таблица 6. Формати на отворени данни на Великобритания (към април 2015 г.)	35
Таблица 7. Отворени данни по сектори на Великобритания (към април 2015 г.)	35
Таблица 8. Скала за оценка на отворени данни на Тим Бърнърс Лий	38
Таблица 9. Отворени данни по сектори на портала на Словения (към 30 април 2015 г.)	42
Таблица 10. Формати на набори данни на портала на Словения (към 30 април 2015 г.)	43
Таблица 11. Брой регистри за публикуване на отворени данни в България	45
Таблица 12. Отворени данни на Портала за отворени данни на България, юли 2015 г.	46
Таблица 13. Примери за публикувани набори от данни в отворен формат на Портала за отворени данни	49
Таблица 14. Примерни индикатори за оценка на отворени данни в контекст/ околна среда на WWW Foundation и GovLab	60
Таблица 15. Модел – Индикатори за оценка на внедряване на инициатива за отворени данни – карта	69
Таблица 16. Консултативни съвети към президента	129
Таблица 17. Брой консултативни съвети на ниво централна власт	129

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

БНП	Брутен национален продукт
ГПОД	Група на потребителите на отворени данни
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗЗЛД	Закон за защита на личните данни
ИКТ	Информационно-комуникационни технологии
ИОС	Информация в общественния сектор
ИПА	Институт за публична администрация
КИП	Ключови индикатори на представяне
МС	Министерски съвет
НПО	Неправителствена организация
ОУ	Открито управление
ПОУ	Партньорство за открито управление
СРДА	Стратегия за развитие на държавната администрация
ТВ	Терабайт

ИЗСЛЕДВАНЕ ПО ТЕМАТИЧНА ОБЛАСТ I: „ОТВОРЕНИ ДАННИ“

РЕЗЮМЕ

Контекст

Отворените данни са стратегически ресурс, съдържащ огромен потенциал за редица потребители, като публичния сектор, частния бизнес, академичната общност, гражданите и НПО. Отворените данни представляват публичната информация, събирана, създавана и поддържана от организациите от обществения сектор и публикувана в отворен машинночетим формат (CSV, RDF, XML, JSON и др.), позволяващ повторна употреба за търговски или нетърговски цели. В общите случаи отворените данни се предоставят безплатно или се заплаща минимална такса, покриваща само преките разходи за предоставяне на набора от данни. Данните се предоставят с права за свободно повторно използване, обработка, съпоставяне с други отворени данни и разпространение, без ограничения за използването им. Изключва се информация, съдържаща лични данни, класифицирана информация или друга информация, за която е необходимо да се доказва правен интерес. Въвеждането на инициативата за отворените данни е продиктувано от липсата на пълноценен достъп на гражданите и бизнеса до публичната информация, притежавана от обществения сектор. Посрещането на различните предизвикателства, свързани с политиката, технологиите, финансирането, организацията и правната рамка за отворените данни е от съществено значение за ефективното и ефикасно развитие на инициативата, която да генерира ползи за българското общество. Политиката на отворените данни се фокусира върху създаването на добавена стойност чрез повторното използване на обществено значими данни и информация, притежавана от организациите от обществения сектор. В тази насока се акцентира върху значителния потенциал от публикуването на публичната информация в отворен формат за създаването на нови продукти и услуги, разработването на иновативни приложения и подобряването на прозрачността и отчетността на администрациите.

Важно условие за постигане на високи резултати от инициативата за отворени данни е спазването на техническите изисквания и общоприетите стандарти за отворените данни. Редица изследвания показват, че често механизмите за публикуване на отворени данни, особено в държави, в които инициативата не е развита, не са унифицирани, тъй като всяка организация от обществения сектор използва различни принципи и правила за публикуване на наборите от данни, които създава и поддържа. Това често създава затруднения за потребителите при повторното използване на данните и съответно губи време и ресурси за допълнителна обработка на информацията, с цел повторното ѝ използване. Сред мерките за решаване на подобни бариери са приемане на единни принципи и правила за публикуване на данни в отворен формат, подобряване на ИТ инфраструктурата, приоритизиране на публичната информация и публикуването ѝ в отворен, машинночетим формат.

Цели и обхват

Настоящото изследване е проведено по проект С13-22-1/16.04.2014 г. „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“. Резултатите от изследването се базират на използване на обширно литературно проучване на доклади, научни публикации, официални документи, статистическа информация и данни, както и проучване на инициативи за Отворени данни и международни класации.

Целта на изследването е да се предложат конкретни мерки за подобряване на процесите по предоставяне на публичната информация в България в отворен формат, да се предложи устойчив механизъм за мониторинг и да се идентифицират основните ползи. Предложенията ще бъдат направени след извършен преглед на добрите практики в други страни в областта на отворените данни и обстоен анализ на състоянието на инициативата в България. За постигане на целта са поставени следните задачи:

- Да се проучат международни класации и проучвания в областта на отворените данни, като се идентифицират добрите практики: Глобален индекс за отворени данни, Барометър за отворени данни, Индекс за развитие на обществения сектор в ЕС, Портал за отворени данни на ЕС и Платформа за мониторинг на отворени данни на ЕС. Да се анализират показателите в класациите, мястото на България в тях и да се предложат мерки за подобряване на позициите на страната.
- Да се анализират механизмите, правилата за публикуване и състоянието на публична информация в отворен формат на порталите за отворени данни на Франция, Великобритания и Словения. Да се анализират добрите практики в областта на отворените данни в посочените страни и да се определят тези, които биха могли да бъдат приложени в България.
- Да се проучи състоянието на инициативата за отворени данни в България (нормативната рамка, анализ на състоянието на публичната информация, притежавана от организациите в обществения сектор), да се анализират проблемите при публикуването на обществената информация в отворен формат, като се предложат конкретни мерки за решаването им, както и да се идентифицират ползите от отворените данни за страната.

Изследването е структурирано в увод, *осем части* и заключение. Проучването е проведено през периода февруари – юли 2015 г. Целевата аудитория на изследването са представителите на публичната администрация, бизнес организациите, НПО, научно-изследователски организации, и гражданското общество.

Първата част от изследването включва представяне на същността на отворените данни в контекста на Отвореното управление (ОУ). В началото се поставя акцент върху водещите тенденции за модернизиране на организациите от обществения сектор в областта на създаването, поддържането, обработването и предоставянето на публичната информация. Посочват се процесите, свързани с отварянето на данни, правилата и принципите, свързани с предоставянето на публичната информация в отворен формат, а именно пълнота, първичност, актуалност, достъпност, възможност за машинна обработка и свързване, липса на дискриминация, без ексклузивност и без ненужни ограничения. Разграничени са видовете формати за предоставяне на информация в електронен вид – отворени и затворени формати, като е поставен фокус върху стандартизирането и техническите изисквания, свързани с отворените данни. На основата на проучените литературни източници е разгледана и връзката между отворените данни, свързаните и големите данни. Направен е преглед на Хартата за отворени данни на Г8, Инструментариума за отворени данни на Световната банка, Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, както и платформи за отворени данни с отворен код.

Във втората част са проучени международните класации и инициативи – „Глобален индекс за отворени данни“, „Барометър за отворени данни“, „Индекс за развитие на обществения сектор в ЕС“, „Портал за отворени данни на ЕС“, „Платформа за монито-

ринг на отворени данни на ЕС“. Всяка класация прилага различна методология съобразно целите си, различни методи за събиране на данни, различен брой индикатори. Общото между класациите при ранжиране на държавите за провеждане на инициативи за отворени данни е, че се оценяват провежданите политики, свързани с отворени данни, провежданите инициативи и събития и постигнатите резултати. В повечето проучени класации, водещо място имат Великобритания, Франция, САЩ, докато например Словения е по-близо като резултати до България, въпреки че в някои класации я изпреварва значително. Изучаването на добрите практики на инициативи за отворени данни, в страни като Великобритания и Франция, е свързано с изучаване на техническите насоки и правилата, стандартите за използване на отворени данни, нормативните изисквания, участието на заинтересованите страни, мястото на страната в международните класации според различните индикатори и други важни аспекти. В резултат на изследването от първата и втората част се установи, че през последните години броят на порталите за отворени данни нараства динамично, а също така и технологиите и инструментите за повторно използване на данни, но все още ефектът от отварянето на данните на организациите от обществения сектор не се разбира достатъчно. Изследванията показват, че има редица опити да се измери ефектът от предоставянето на публичната информация в отворен формат. В редица анализи на състоянието на инициативата в различни страни се посочва, че липсва подходящ и обективен инструментариум за измерване на инициативата за отворени данни, и че това е в резултат на динамиката и комплексния ѝ характер.

В проведеното изследване в третата част е проучена и анализирана инициативата за отворени данни във Франция, Великобритания и Словения. В началото на тази част са представени отворените данни в ЕС и условията за повторно използване на Информацията от Обществения Сектор (ИОС), както и някои портали за отворени данни в ЕС. Обърнато е внимание на различните системи за разработване на портали за отворени данни като Socrata, DKAN, SKAN и Junar, като е подчертано значението на SKAN, тъй като голяма част от порталите за отворени данни са базирани на SKAN. Направен е преглед на определянето на таксите за повторна употреба на ИОС и предоставянето ѝ в отворен формат, като са представени насоките на ЕК относно препоръчителните стандартни лицензии, наборите от данни и таксите за повторна употреба на документи. Трите основни разходни категории в насоките на ЕК са: 1. Производство на данни (включително събиране и поддръжка), 2. Разпространение на данни и 3. Продажби и маркетинг или осигуряване на услуги с добавена стойност. Поставен е акцент върху процеса на изчисляване на таксите, който съгласно насоките на ЕК трябва да се ръководи от набор от обективни, прозрачни и проверими критерии, но отговорността за тяхното определяне и приемане се носи изцяло от държавите – членки. В България тези критерии ще бъдат определени в подзаконовите нормативни актове към Закона за достъп до обществената информация (ЗДОИ). В третата част проучването на инициативата за отворени данни във Франция, Великобритания и Словения е по отношение на развитието на инициативата, приложението на Директива 2013/37/ЕС относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, създадените принципи и правила за публикуване на публичната информация в отворен формат, техническите насоки, нормативните изисквания, заинтересованите страни, координирането на инициативата, механизмите за мониторинг и други. Тук е обърнато внимание, че развитието на отворените данни е тясно свързано с развитието на обществения сектор, електронното управление и ОУ. В резултат на проведенния анализ се посочват някои силни и слаби страни при развитието на инициативата и порталите за отворени данни на Франция, Великобритания и Словения.

За Франция могат да бъдат посочени редица силни страни, като създаването на портали за отворени данни в повече от 30 администрации с портали за отворени данни

и много доброто координиране при публикуване на информацията. Франция има 14 319 публикувани набори от данни и висока активност на дейностите за стимулиране на отварянето на публичната информация. Страната има множество добри практики в областта и е на челните места в редица международни класации. Франция има разработена стратегия за отворени данни. Порталът за отворени данни е базиран на SKAN, като слаба страна може да се посочи липсата на версия на английски език.

Великобритания има лидерски позиции в повечето международни класации. Сред силните страни са развитието на нормативната уредба, приложението на техническите изисквания в съответствие с изискванията на ЕС, провеждането на множество инициативи с цел активното участие на гражданите – работни групи, състезания за разработване на продукти/приложения с използване на отворени данни, конференции, и много други. Всяко министерство има разработена стратегия за отворени данни по области и са публикувани най-много набори данни в отворен формат (над 20 000). Във Великобритания има създадени механизми за активно участие на заинтересованите страни в инициативата. Порталът за отворени данни е базиран на SKAN.

Словения има редица силни страни при реализиране на инициативата. Страната има силно развити електронни административни услуги. Дейностите, свързани с отворените данни, се развиват динамично през последните години, като се наблюдава висока активност на организациите от обществения сектор. Порталът за отворени данни на Словения има версия на английски език и е базиран на SKAN. Наред със силните страни могат да се посочат и някои слабости, като например: относително по-късното стартиране на инициативата спрямо Великобритания и Франция, малкият обем от публикувани набори данни в отворен формат (116). Не са идентифицирани разработени стратегии за отворени данни по области и активността на гражданското общество е относително слаба поради ниска информираност и наличието на малко инициативи за въвличане на гражданското общество и бизнеса.

В четвъртата част е проведено проучване и е извършен анализ на състоянието на отворените данни в България. Може да се обобща, че въпреки значителния напредък в развитието на инициативата през последната една година пред България има за решаване редица комплексни въпроси, за да може да се постигнат ефективни и ефикасни практики в областта на отворените данни. Сред силните страни са разработените редица документи на национално ниво, в които са заложили мерки за реализиране и развитие на инициативата за отворени данни, както и участието на страната в международни инициативи, свързани с темата. Стратегически документи, като Стратегията за развитие на държавната администрация 2014–2020 г., Националната програма за реформи на Република България, Националната програма за развитие: България 2020, както и поетите ангажменти във Втория план за действие на Република България за инициативата „Партньорство за открито управление“ имат ключова роля в тази посока. Заложените мерки са свързани с нормативното регламентиране на инициативата, приоритизирането на информацията, която да бъде публикувана в отворен формат съобразно нуждите на гражданите и бизнеса, развитието на Портала за отворени данни, приемането на технически насоки за публикуване на публичната информация в отворен формат и др. Сред останалите силни страни е стартирането на Портала за отворени данни (www.opendata.government.bg), който е базиран на SKAN. Освен това са проведени и редица инициативи/събития за популяризиране на инициативата за използване на отворените данни, както и научно-изследователските проекти провеждани по темата. При изготвянето на необходимите нормативни промени за въвеждане на задължение за предоставяне на публичната информация в отворен формат, както и за приоритизиране на данните, които да бъдат отворени, се насърчи активното участие на граждански и биз-

нес организации, както и на самата администрация. Наред с това и полаганите усилия в тази насока, могат да бъдат посочени и някои слаби страни, като например: изоставането на България спрямо останалите държави по света при провеждането на инициативи за отворени данни, в които да се представят резултатите; наличието на общи принципи, но липса на конкретни правила за публикуване на публичната информация в отворен формат; необходимост от подобряване на специфичните умения на служителите в публичната администрация при публикуването на публичната информация в отворен формат. Порталът за отворени данни няма версия на английски език, има нужда от допълнителна разработка за осигуряване на автоматично обновяване на информацията, малко на брой публикувани набори от данни (80 набори от данни), липсват упътвания на портала за неговото използване. Няма яснота относно органа, който координира и контролира поэтапното публикуване на наборите от данни от различните институции в отворен формат и липсва регулирана честота на публикуване и актуализиране на данните. Наред с идентифицираните силни и слаби страни, важен е въпросът как да се измерят и оценят провежданите практики за отворени данни, какви мерки за устойчивост да се използват, и какви механизми да се прилагат с цел развитието на инициативата и последващия мониторинг.

В петата част на настоящото изследване са посочени дефинициите, свързани с инициативата за отворени данни, принципите и правилата в областта. На база проведените анализ на съществуващите добри практики и получените резултати са предложени дейности, които имат за цел постигането на ефективност и ефикасност при реализиране на инициативата за отворени данни в България. Предложените дейности включват провеждане на дискусии, разработване на технически и правни насоки, разработване на стратегически план на инициативата за икономически растеж, развитие на практики за обучение и управление на инициативата, и устойчивост. Към всяка дейност са предложени и примерни индикатори за измерване на дейностите.

В шестата част е направено проучване на очакваните ползи от реализиране на инициативата. В тази част са представени Web Index и Индексът на икономическа свобода, които са свързани с оценяване на резултатите от отваряне на данни. Според Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Към просперираща икономика, основана на данни“, икономическият ефект от предоставянето на публичната информация в отворен формат е около 40 милиарда евро годишно, а общите преки и непреки икономически ползи за ЕС-27 са 140 милиарда евро годишно. Представени са и ползите от отворените данни според Гражданска платформа за открито управление в България, а именно политическите и социалните ползи от отворените данни, както и икономическите, оперативните и техническите ползи.

В седмата част са представени измененията и допълненията на Закона за достъп до обществена информация. Със законопроекта се задължават организациите от обществеността да публикуват публичната информация, която събират и поддържат в отворен машинночитим формат. Залагат се основните задължения на организациите в областта на отворените данни. Законопроектът е изготвен с цел транспониране на Директива 2013/37/ЕС относно повторната употреба на информацията в обществеността. Към момента на приключване на изследването е одобрен законопроектът от Министерския съвет и разгледан на първо четене от съответните комисии в Народното събрание.

В осмата част е предложен механизъм за мониторинг и мерки за устойчивост на внедряване на инициативата. Той включва оценка на шест области на ефект и ползи от

инициативата за отваряне на данни. Областите на ефект са: 1) правна рамка; 2) икономика и иновации; 3) техническа рамка; 4) гражданско общество и социална среда; 5) правителство; и 6) заинтересовани страни. За провеждане на оценяването е разработен концептуален модел, който представя последователност от стъпки за провеждане на оценката, а именно: планиране на процеса на оценяване/мониторинг; ресурсно осигуряване и бюджетиране; организиране – структура, делегиране на отговорности; проучване на информация за оценка по индикатори и оценяване; анализ на резултати и разработване на препоръки. Важен акцент при разработването на механизма за мониторинг и мерките за устойчивост на внедряването на инициативата за отворени данни, на който трябва да се обърне внимание, е големият брой фактори, от които зависи неговото приложение. Това са многото етапи на отваряне на данни и методи за повторното им използване, различните заинтересовани страни, различието в областите на информация (например отваряне на данните на различните министерства) и др., при които механизмът може да се прилага. Това налага той да се разглежда като отворена система, която може да се развива и надгражда.

Използването на ИКТ от правителството при общуването с гражданите и бизнеса и при предоставянето на услуги е една от основните задачи на електронното управление. Възможностите за ускоряване на дейностите, свързани с отварянето на данни, е интегрирането и на социалните мрежи, които са мощен инструмент за активизиране участието на гражданското общество и разгръщане на потенциала на отворените данни. Създаването на синергия от интегрирането на ИКТ, облачните услуги, уеб инструментите, инвестицията в човешкия капитал при развитието на инициативите за отворени данни може да повлияе за по-ефективна и ефикасна публична администрация, удовлетвореност на гражданите от използваните е-услуги, по-голяма прозрачност на провежданите политики в България. Инициативата може да генерира и много други ползи, като създаването на нови бизнес услуги и продукти, работни места, въвличане на гражданското общество в управлението, повишаване на отчетността и др. Прогнозите сочат, че икономическите и социалните ползи от инициативата за отворени данни са значителни. Добрите практики в света показват, че отворените данни могат да имат голяма добавена стойност, когато се прилагат принципите на откритост и отчетност, има висока активност на провежданите подпомагащи дейности и инициативи, данните се приоритизират съобразно нуждите на гражданите и бизнеса и се оценява постигнатото.

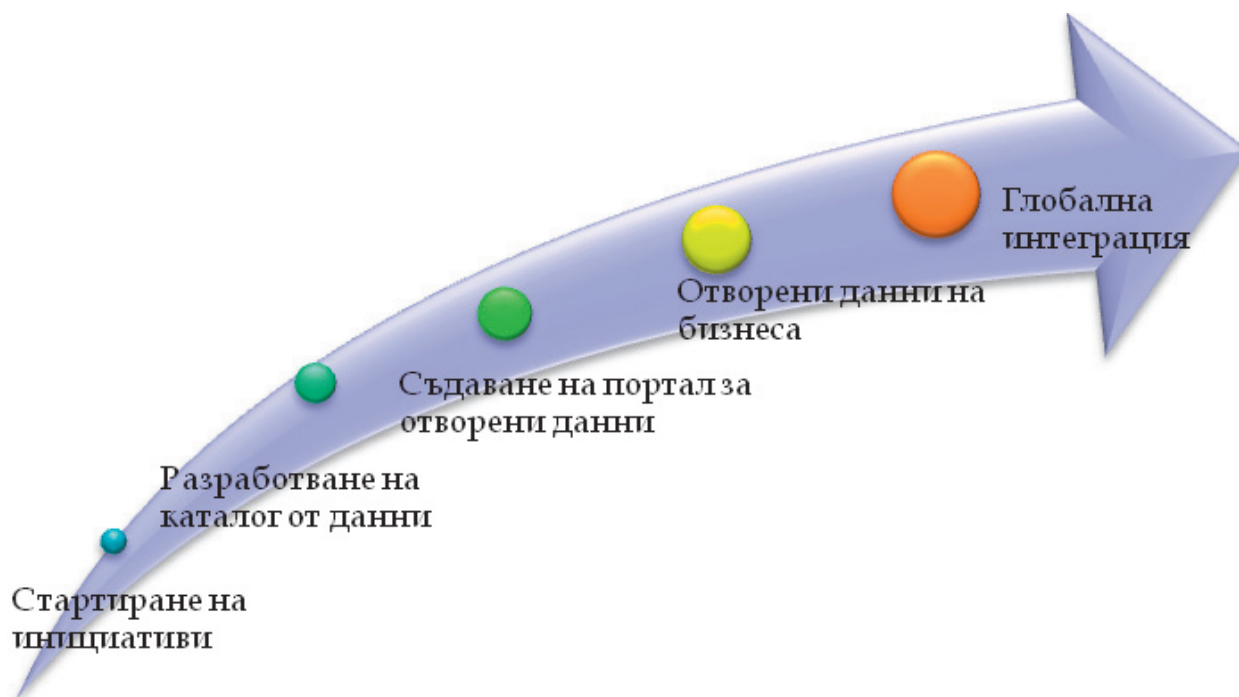
УВОД

Данните са най-важният продукт на 21-ви век, те са новото гориво.

Нели Круз, Европейски комисар

През последните години държавите от Европейския съюз реализират множество добри практики и постигат значителен напредък на реформите в областта на публичния сектор. Откритост, гражданско участие, отчетност, ефективност и кохерентност са основни принципи на доброто управление. Един от най-важните механизми за откритото управление е инициативата за отворени данни. Отворените данни представляват публичната информация, притежавана от организациите от общественения сектор, която е публикувана в отворен, машинночетим формат, позволяващ нейната повторна употреба за търговски или нетърговски цели.

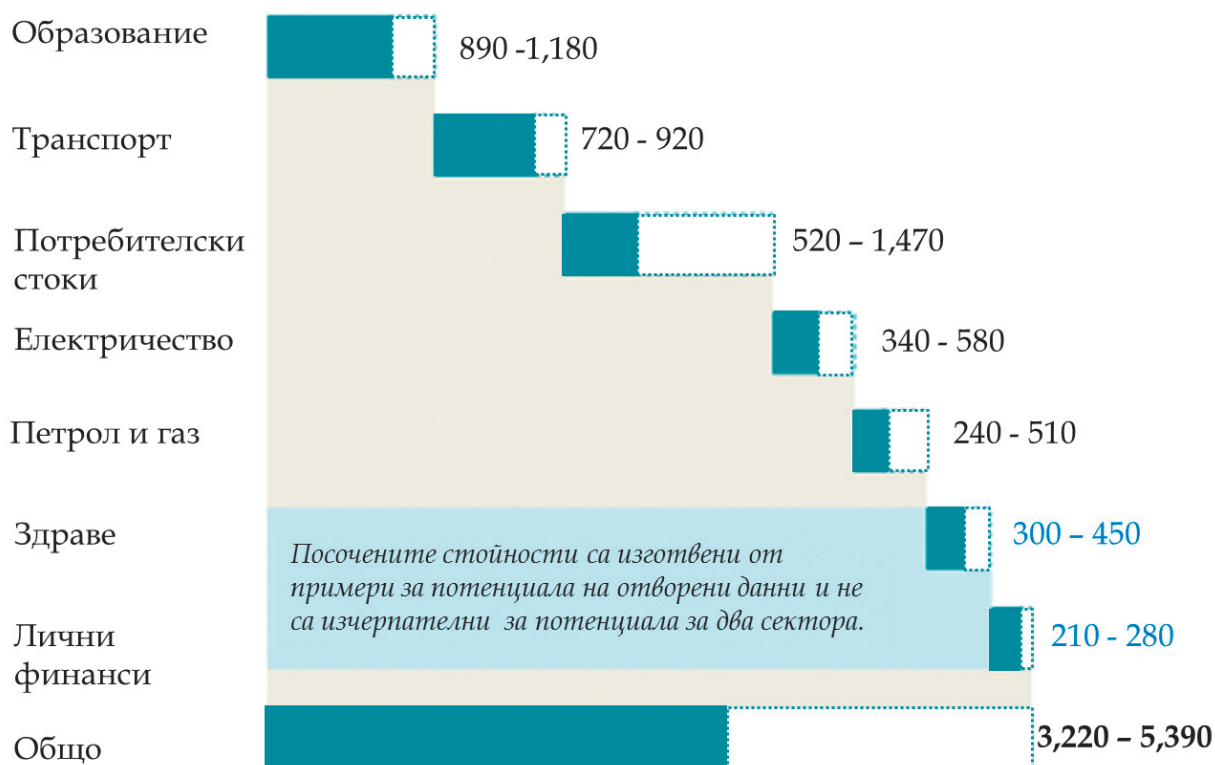
Добрите практики в света, свързани с инициативата за отворени данни показват, че отворените данни имат съществен принос в развитието на обществото и са източник за създаване на нови продукти (мобилни приложения, статистики, анализи, интернет страници и др.), реализиране на предприемачески бизнес, за активизиране участието на гражданското общество в процесите на вземане на политически решения, за по-висока прозрачност и оптимизиране на обществените разходи и много други. Отворени данни са например данните, предоставени в отворен формат, с които се правят прогнози за метеорологичните условия, данните за замърсяването на околната среда, приложения за разписанията на градския транспорт, статистики за разходите на правителството, анализи за активността на гражданите на избори и много други. Отвореният, машинночетим формат позволява лесната обработка, анализиране и създаване на визуализации на данните. Данните, предоставени в този формат, могат да бъдат визуализирани лесно с използването на различни програми, без да са необходими задълбочени познания в областта. Има няколко процеса, свързани с отворените данни (Фигура 1)¹.



Фигура 1. Процеси, свързани с отворените данни

¹ Konga, J. (2012) Open Data – New Reality & Community Benefits, Open data forum 2012, <http://www.slideshare.net/JuryKonga/open-data-new-reality-community-benefits>

Според Тим Бърнърс-Лий, основоположник и създател на World Wide Web, за да бъдат едни данни отворени, те трябва да отговарят на следните принципи²: да са достъпни безплатно за всеки; да са добре описани и структурирани, включително да съдържат метаданни и да са лесни за машинна обработка. Ефектът от публикуването и повторното използване на отворените данни може да бъде пряк и косвен, и съответно да се отнася до различните сфери на обществото. Например, в проучване, проведено през 2013 г. от McKinsey Global Institute, се посочва, че отворените данни могат да създадат ефект на стойност от \$ 3,2 до \$ 5,4 трилиона за различните сектори в икономиката (Фигура 2)³.



Фигура 2. Икономически ползи от отворените данни по сектори, млрд. \$

Процесът на предоставяне на данните в отворен формат и възможността за повторното им използване може да донесе икономически облаги на държавите членки на ЕС на стойност приблизително 40 милиарда евро годишно, докато общите преки и непреки икономически ползи в резултат на прилагането и използването на информацията от публичния сектор в икономиката на ЕС-28 се оценяват на 140 милиарда евро годишно⁴. Например, GovLab. по данни на McKinsey публикува потенциалните глобални ползи от отворените данни – те се равняват на \$3 трилиона, като потенциалните годишни ползи за:

- САЩ възлизат на \$1.1 трилиона;
- Европа \$900 милиарда;
- останалия свят \$1.7 трилиона⁵.

² Lee, T. (2006) Linked Data, <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>

³ Manyika, J. et al. (2013) Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information, McKinsey Global Institute, http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/open_data_unlocking_innovation_and_performance_with_liquid_information

⁴ Европейския икономически и социален комитет (2015) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Към проспектираща икономика, основана на данни, <https://webapi.eesc.europa.eu/documents/anonymous/EESC-2014-05300-00-00-AC-TRA-bg.doc>

⁵ Sannon, Sh. (2013) The GovLab Index: Open Data, <http://thegovlab.org/govlab-index-open-data-updated/>

Според McKinsey Global Institute ползите могат да бъдат за различни приоритетни области, като образование, транспорт, здравеопазване, потребителски стоки, туризъм и други⁶. Ползите от отворените данни могат да бъдат оценявани и анализирани според това кои са заинтересованите страни, за които се създават тези ползи (Таблица 1)⁷.

Таблица 1

ИКОНОМИЧЕСКИ ПОЛЗИ ОТ ОТВОРЕНИТЕ ДАННИ

Ползи за правителството	Ползи за частния сектор	Ползи за НПО/ гражданското общество
Увеличени приходи от данъци чрез увеличаване на икономическата активност	Нови бизнес възможности за създаване на стоки и услуги	По-добър информиран мониторинг
Нови работни места	Намалени разходи за преобразуване на данни (не е необходимо да се превръщат в „сурови“ формати)	Нови инициативи за разработване на проекти: разработване на приложения (applications)/ инструменти (tools)
Намаляване на разходите за пренос на данни	По-добро вземане на решения на база на точна информация	Подобрен потенциал за устойчивост чрез подобрен капацитет
Подобряване на ефективността на обслужване (чрез свързани данни)	Работна сила с по-добри умения и компетенции	
Подобряване на БНП		
Насърчаване на предприемачество (икономически растеж)		

Реформите в общественния сектор често са свързани с минимизиране на разходите, подобряване на обслужването на гражданите и бизнеса, разработването на по-ефективни политики. Сред реформите в общественния сектор са и развитието на отвореното управление и инициативата за отворени данни, която има огромен потенциал за създаване на добавена стойност за България. Отвореното управление е управление с високо ниво на прозрачност, механизми за обществен контрол с акцент върху отчетността на правителството. Според проучване на Световната банка има няколко приоритетни сектора на отворените данни⁸: Бюджет и публични финанси; Образование; Здравеопазване; Селско стопанство; Транспорт; Околна среда; Вода; Добивна индустрия; Енергия; Гео-пространствени данни; ИКТ. Държавите са на различни нива на развитие на политики, инициативи и внедряване на добри практики за отворени данни в приоритетните сектори.

⁶ Barns, S. (2014) University of Western Sydney, Open data and the G20: the value is there to share, <http://theconversation.com/open-data-and-the-g20-the-value-is-there-to-share-28087>

⁷ Granickas, K. (2013) Understanding the impact of releasing and re-using open government data, ePSIplatform, http://www.epsiplatform.eu/sites/default/files/2013-08-Open_Data_Impact.pdf

⁸ The World bank (2014) Open Data Essentials, <http://data.worldbank.org/about/open-government-data-toolkit/knowledge-repository>

1. ОТВОРЕНИ ДАННИ

Отворените данни се отнасят до идеята, че определени данни трябва да са достъпни безплатно като се предоставят в отворен, машинночетим формат, позволяващ повторна употреба⁹. За отворени данни за първи път се споменава през 2007 г. в Севастопол, Калифорния, САЩ, когато са разработени осемте принципа на отворени данни^{10, 11}:

Пълнота – всички публични данни трябва да са достъпни;

Първичност – данните са във вид, в който са събрани от източника, не в агрегиран или обработен вид;

Актуалност – данните се представят възможно най-бързо, за да се запази стойността им;

Достъпност – данните са достъпни за най-широк кръг потребители и за най-широк диапазон от цели;

Възможност за машинна обработка – данните трябва да позволяват автоматично обработване;

Липса на дискриминация – данните са достъпни за всеки, без да се изисква регистрация;

Без ексклузивност – данните са достъпни във формат, върху който никое предприятие няма изключителен контрол;

Без лицензи – данните не са обект на авторски права, патентна защита, търговски марки и регулации за търговска тайна. Могат да имат лицензи, но те трябва да поставят не по-високи изисквания от цитиране на източника на информация или упоменаване дали данните са били вече обработени или не.

Сред важните въпроси, свързани с отворените данни, е и ясното разграничаване на отворения и затворения формат. Обикновено за отворените формати, които са стандартизирани от международни организации, има публикувани технически спецификации, документация и примерни софтуерни библиотеки, подходящи за вграждане в приложения, без ограничения върху употребата. Публикуването на данни в отворени формати от страна на организациите от общественения сектор улеснява създаването на полезни софтуерни приложения, системи и услуги, които дават възможност за повторната употреба на данните и информацията, за цели, различни от първоначално предвидените.

Публикуването на данни в затворени формати от страна на организациите от общественения сектор създава затруднения и потенциални рискове за ползвателите, тъй като използването и обработката на данните предполага зависимост от конкретни производители на софтуер или притежатели на патенти, които могат да налагат заплащането на авторски и/или лицензионни възнаграждения и/или да променят правата за ползване на формата по собствено усмотрение. Лицензът, под който са публикувани данните, не трябва да изисква заплащане на такса или друго плащане за продажба или разпространение и не трябва да създава ненужни ограничения и трябва да позволява свободно разпространение. Той трябва да позволява модификация и създаване на производни продукти, както и разпространението им при условията, наложени върху началното произведение. (Такива са отворените лицензи – те разрешават свободната повторна употреба при равни и недискриминационни условия, по отношение на лицата и начина на ползване на данните.) Документите трябва да бъдат предоставени за повторна употреба без излишни ограничения, а където е целесъобразно – с отворен лиценз или клауза

⁹ European Commission, Open data, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/open-data-0>

¹⁰ The annotated 8 principles of open government data, <http://opengovdata.org/>

¹¹ Economix (2014) Осем принципа на отворените данни, <http://economix.bg/osem-printsipa-na-otvorenite-danni>

за отказ от отговорност, като се определят условията за повторна употреба и се разясняват правата на ползвателите във връзка с това. Данните трябва да бъдат предоставени във форма, при която не съществуват технологични пречки за удовлетворяването на горепосочените принципи. Лицензът може да съдържа изискване за цитиране на източника. ЕК препоръчва използването на съобщения, когато може да не се използват лицензи. В ЗДОИ вместо „лиценз“ се използва терминът „условия за ползване“.

Отворените данни трябва да се публикуват заедно със съответните метаданни – общо описание на данните, правна информация, техническа документация.¹² Според международна общност World Wide Web Consortium (W3C), която работи за развитието на уеб стандарти, когато се публикуват отворени данни, данните трябва да бъдат едновременно четими от хората и да бъдат машинночетими¹³. Машинночетими формати, в които трябва се публикуват данните, са например¹⁴: Comma-Separated Values (CSV); Tab-Separated Values (TSV); Excel spreadsheets XLS/XLSX; Extensible Markup Language (XML); JavaScript Object Notation (JSON); Resource Description Format (RDF); RDF Site Summary (RSS feeds); GeoJSON – формат за кодиране на различни географски структури от данни; Shapefile – формат за геопространствени векторни данни за географска информационна система (GIS)^{15, 16}. Днес, все повече нараства броят на публикуваните набори от данни в порталите за отворени данни. Една от водещите платформи с отворен код за портали за отворени данни е SKAN. През 2013 г. лидерите на Г–8 подписват Харта за Отворени данни, поемайки конкретни ангажименти да направят данните на публичния сектор достъпни, без заплащане и във формати, позволяващи многократна употреба. На 18 юни 2013 г. на срещата на върха в Северна Ирландия лидерите от Г– 8 подписват Харта за отворени данни, чиято цел е управление на растежа и подобряване на отчетността¹⁷. Хартата представлява набор от насоки, които са основа за правила и принципи за предоставянето на данните за повторна употреба в отворен формат, предоставени от правителствата на държавите от Г– 8¹⁸. Членовете на Г– 8 идентифицират и 14 области от изключителна важност – от образование до транспорт и от здравеопазване до престъпност и правосъдие (Таблица 2).

Публикуването на приоритетни данни ще помогне да се отключи икономическият потенциал на отворените данни, да се подкрепи иновацията и да се осигури по-голяма отчетност. През 2014 г. Г-20 – най-големите индустриални икономики последват Г-8, обещавайки да развият отворените данни като инструмент срещу корупцията. ООН също официално признава необходимостта от „Революция на данните“.

С цел подпомагане на инициативите за отворени данни на регионално, национално и международно ниво, множество организации реализират научни изследвания и проекти в тази област. През юли 2014 г. ЕК публикува насоки за подпомагане на държавите членки при приемането на преразгледаните правила и най-добри практики в няколко области, които са от значение за повторната употреба на ИОС. Световната банка разработва инструментариум¹⁹, който е предназначен да помогне на правителствата, служителите

¹² Сдружение НПО Линкс (2014), Анализ за готовността за въвеждане на инициатива за отворени данни в България, <http://www.opendata.ngolinks.eu/cdir/opendata.ngolinks.eu/files/open-data-research-analysis.pdf>

¹³ W3C (2009) Publishing Open Government Data, <http://www.w3.org/TR/gov-data/>

¹⁴ Socrata Inc. (2013) Open Data Field Guide, <http://1j3rac4ejwve1p3y0x1gprgk.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2013/03/ODFG-Executive-Summary-Final.pdf>

¹⁵ OpenDataSoft, <http://www.opendatasoft.com/features/>

¹⁶ Ubaldi, B. (2013), „Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives“, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>

¹⁷ Фондация Програма Достъп до Информация, Ангажимент на Г-8 включва отворените данни в световната програма за растеж, <http://goo.gl/p4JtTs>

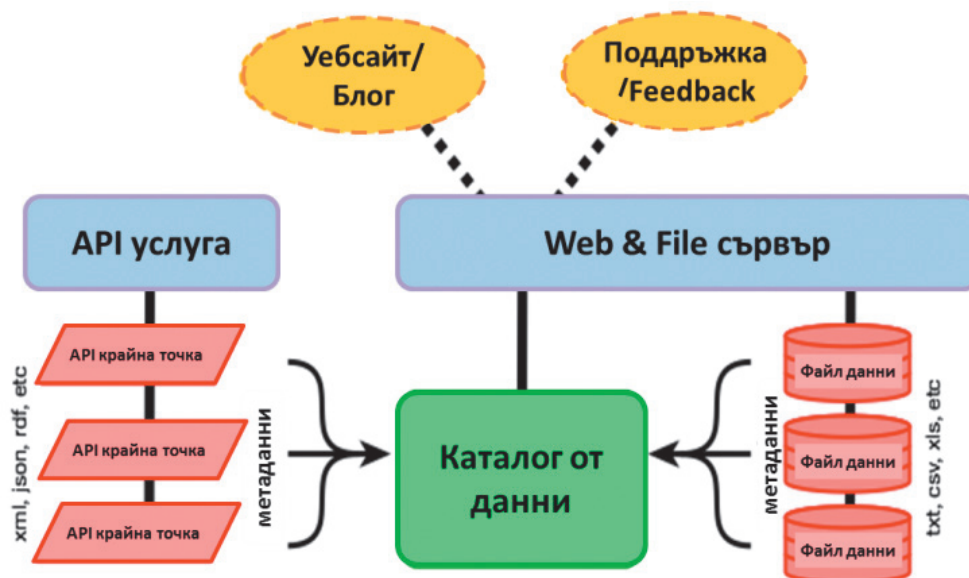
¹⁸ G8 Open Data Charter (2013) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf

¹⁹ The World bank (2014) Open Government Data Toolkit, <http://toolkit.dev.zognet.net/en/index.html>

НАБОРИ ОТ ДАННИ С ВИСОКА СТОЙНОСТ СПОРЕД Г8

Данни – категория	Пример за набори от данни
Бизнес	Регистър на компаниите/бизнеса
Престъпност и правосъдие	Статистика на престъпленията, сигурност
Наблюдения на Земята	Метеорологични данни/данни за времето, селско стопанство, гори, риболов и лов
Образование	Списък на училищата, резултати в училищата, цифрови умения
Енергия и околна среда	Нива на замърсяване, консумация на енергия
Финанси и договаряне	Финансови операции, сключени договори, обяви за търгове, бъдещи търгове, местен бюджет, национален бюджет (планиран и разходван)
Гео-пространствени данни	Топография, пощенски кодове, национални карти, карти на местността
Глобално развитие	Помощи, продоволствена сигурност, добиви, земя
Правителствена отчетност и демокрация	Контактни точки на правителство, изборни резултати, законодателство и устав, заплати (скала на заплащане), подаръци
Здраве	Данни за рецепти, данни за ефективността
Наука и изследвания	Данни за геноми, изследователска и образователна активност, експериментални резултати
Статистика	Национална статистика, избори, инфраструктура, здраве, умения
Социална мобилност и благосъстояние	Жилищно настаняване, здравеопазване и застрахователни обезщетения за безработица
Транспорт и инфраструктура	Графици на обществения транспорт, точки за широколентов достъп

и потребителите да разберат основите на отворените данни и да даде насоки в планирането и осъществяването на програмите на правителствата за отворени данни, като се избягват обичайните грешки. Инструментариумът се състои от няколко секции: важни въпроси за отворените данни, как да се стартира инициативата за отворени данни и първи стъпки, възможни технологии, модели за каталог на отворени данни (Фигура 3), разпро-



Фигура 3. Каталог за отворени данни – опростена ИТ инфраструктура

странение на отворени данни, и как да се изгради общност на потребителите на данни, доставка и качество на данните, инструменти за оценка и техническа помощ и финансиране.

В изследванията в областта на отворените данни, често се прави връзка със свързаните данни и големите данни. „Свързани данни“ са данни, чието описание съдържа идентификатор и адреси, позволяващи свързване с други релевантни данни, които може иначе да не са свързани, с което се подобрява откриваемостта. Може идентификаторът да съдържа вградени линкове към други данни. Свързаните данни представляват стандартен начин за представяне на данни по широк набор от теми²⁰. Публикуването на свързани данни улеснява разработчиците, като им позволява да свързват информация от различни източници за създаване на иновативни приложения. Така например, дадено приложение може да обединява данни за основни бизнес сектори, екологични показатели и учебни заведения, за да помогне избора на място за живеене.

Терминът „големи данни“ се отнася за огромни по обем и непрекъснато променящи се данни. Обработването на данни е силно променливо, тъй като натрупването им се случва в реално време. Това изисква нови средства и методи, като например мощни процесори, софтуер и алгоритми за управление и анализ²¹. Големите данни са толкова големи, сложни и непрекъснато променящи се, че за тях е трудно да се прилагат съществуващите инструменти за управление или традиционните приложения за обработка на данни, включително генериране, съхранение, споделяне, пренос, анализ и визуализиране. Характеристиките на големите данни са така наречените три V-та, като през последните две години към обем (Volume), скорост (Velocity) и разнообразие (Variety), се добавя и достоверност (Veracity).

Пример за източници на големи данни са електронни магазини, банкови транзакции, сензори и датчици, социални мрежи, интернет търсачки, GPS координати и др. Работата с големите данни изисква специални познания в областта на програмирането, базите данни (релационни и NoSQL), език R, невронни мрежи, визуализация и др.

Основната задача на големите данни е събраното количество данни да се обработи по такъв начин, че да предостави смислена информация на потребителя²². Тенденциите, които се налагат, свързани с големите данни, създадени от различните участници, се дължат и на допълнителната информация от анализите на определен набор от свързани данни, в сравнение с отделен по-малък набор от данни със същия обем. Това позволява откриване на корелации в различни области като например, идентифициране на бизнес тенденции, определяне на качеството на научни изследвания, профилактика от болести, свързване на правни цитирания, борба срещу престъпността, и определяне на условия за пътното движение в реално време.

С цел развитието на добрите практики за отворени данни, в света се провеждат и редица международни инициативи и класации. Такива водещи класации са Глобален индекс за отворени данни, Инструментариум за отворени данни на Световната Банка, Портал за отворени данни на Европейския съюз, Барометър за отворени данни, Индекс за развитие на обществеността в ЕС, Платформа Монитор на отворени данни на ЕС, Изследователска мрежа за отворени данни²³ и мн.др.

²⁰ European Commission, Linked data, <https://open-data.europa.eu/bg/linked-data>

²¹ Дефиниция на Европейската Комисия

²² Орозова, Д., М. Георгиева (2014) Приложения на „Големите данни“, Списание „Компютърни науки и комуникации“, Том 3, № 4, БСУ, Бургас, <http://ojs.bfu.bg/index.php/knk/article/viewFile/150/172>

²³ Open Data Research network, <http://www.opendataresearch.org/>

2. МЕЖДУНАРОДНИ КЛАСАЦИИ И ИНИЦИАТИВИ

а. Глобален индекс за отворени данни

Всяка година държавите генерират и публикуват все повече и повече данни. Глобалният индекс за отворени данни (Global Open Data Index) проследява дали данните са били публикувани по начин, който е достъпен за гражданите, медиите и гражданското общество (<http://index.okfn.org/>). Индексът е уникален като източник на краудсорсинг на данни от целия свят. Всяка година Общността за отворени данни (Open Data Community) и Фондация за отворено знание (Open Knowledge Foundation) правят годишна класация на страните, която се ревизира от партньорска мрежа и от местни експерти на отворени данни. Глобалният индекс за отворени данни измерва и подрежда добрите практики за отворени данни по целия свят и представя тази информация по лесен за разбиране и използване начин.

Индексът включва анализ на десет ключови набори от данни за всяка държава: изборни резултати (национални); търговски регистър; национална карта; държавни разходи; държавен бюджет; законодателство; данни от националната статистическа служба; национална база данни за пощенски код/ZIP; разписания на обществения транспорт; данни за замърсяване на околната среда²⁴. В проучването, проведено през 2014 г., участват 97 държави²⁵. Сред водещите държави в класацията на глобалния отворен индекс са Великобритания, Дания, Франция (3-то място), Финландия и Австралия. Например Словения²⁶ е на 27-мо място в класацията, а България – на 51-во. Съгласно индикаторите за публикуване на отворени данни в посочените ключови области, България заема следните позиции:

- Разписания на обществения транспорт – на 62-ро място от 97, като през 2013 г. е била на 47-мо място;
- Национална карта – на 67-мо място от 97, като през 2013 г. е била на 49-то място;
- Държавен бюджет – на 58-мо място от 97, като през 2013 г. е била на 34-то;
- Национална база данни за пощенски код/ZIP – на 42-ро място от 97, като през 2013 г. е била на 14-то;
- Данни от националната статистическа служба – на 41-во място от 97, като през 2013 г. е била на 10-то;
- Търговски регистър – на 26-то място от 97, като през 2013 г. е била на 16-то;
- Законодателство – на 26-мо място от 97, като през 2013 г. е била на 16-то;
- Изборни резултати – на 22-ро място от 97, като през 2013 г. е била на 14-то;
- Бюджетни плащания – на 16-то място от 97, като през 2013 г. е била на 19-то;
- Данни за замърсяване на околната среда – на 13-то място от 97, като през 2013 г. е била на 5-то.

Изводът е, че през последните две години страната ни изостава значително по показателите на индекса. Причината за това са бавните темпове, с които се развива инициативата за отворени данни в сравнение със страните, които показват изключително бърз напредък и добри резултати. Необходимо е да се подобрят усилията по публикуване на публичната информация от приоритетните области в отворен формат.

²⁴ Global Open Data Index Methodology, <http://index.okfn.org/methodology/>

²⁵ Global Open Data Index Place overview, <http://index.okfn.org/place/>

²⁶ Global Open Data Index Slovenia, <http://index.okfn.org/place/slovenia/>

б. Барометър за отворени данни

Барометърът за отворени данни има за цел да разкрие въздействието на инициативата за отворени данни по целия свят. Той анализира глобалните тенденции, и представя сравнителни данни за страните и регионите, чрез задълбочена методика като комбинира данните в даден контекст, техническите оценки и вторичните показатели, за да изследва готовността за отварянето на данните, внедряването и въздействието им (<http://barometer.opendataresearch.org/>).

Към настоящия етап Барометърът за отворени данни има две издания. Първото е от 2013 г., а второто – от 2014 г. Барометърът се базира на три под-индекса – готовност, внедряване и ефект. В първото издание индексите имат различна тежест: 1/5 готовност, 3/5 внедряване и 1/5 ефект. Във второто издание тежестта е променена – готовност – 1/4, внедряване – 2/4 и ефект – 1/4. Например под-индексът „Готовност“ не означава готовност за стартиране на инициативи за отворени данни, а по-скоро готовност да се гарантира положителен резултат от такава инициатива. Оценяването при Барометъра за отворени данни се основава на идеята, че ефективните инициативи за отворени данни изискват участието на правителството, гражданското общество и частния сектор. Инициативите за отворени данни могат да имат голям периметър на ефект, поради това изборът на политика за отворени данни може да повлияе върху постигнатите резултати.

През 2013 г. участват 77 държави, а през 2014 г. – 86. Второ издание на барометъра от 2014 г. показва, че все още има да се извърви дълъг път, за да се използва потенциалът на отворените данни от гражданите и бизнеса. Информацията, която е от първостепенно значение, като например как правителствата харчат парите и как обществените услуги се представят, остават недостъпни в повечето страни. Информацията от решаващо значение за борбата с корупцията и насърчаване на лоялната конкуренция, като например фирмените регистри, договорите в обществения сектор, както и върху земята, е още по-трудно да се получи²⁷. Сред добрите практики в света са тези на Великобритания, САЩ, Швеция, Франция и Нова Зеландия²⁸. Словения и България не участват.

В резултатите от 2014 г. се посочва, че готовността на държавите, гражданите и предприемачите за гарантиране на ползите от отворени данни напредва много, но и разделението между държавите със силни инициативи за отворени данни, както и тези, които нямат, е нараснало. Ефективните политики за отворени данни изискват голяма степен на сътрудничество между държавата, частния сектор и гражданското общество. Изследванията показват, че е необходим баланс между правителствата с капацитет за създаване, управление и публикуване на данни, както и на трети лица с технически умения и ресурси, за да се използват отворените данни като инструмент за промяна. Правителствата, които са насочени единствено към увеличаване на предлагането на отворени данни – без да проучват начини за разширяване на грамотността и уменията за достъпа до данни, без да разработват подходи за стимулиране на иновациите, или само да дават основите на отворените данни, за да има доверие – има вероятност да пропуснат възможности за много от ползите от отворените данни.

в. Индекс за развитие на обществения сектор в ЕС

Индексът за развитие на обществения сектор в ЕС измерва състоянието на отворените данни и повторната употреба на ИОС в целия ЕС като привлича големи групи от хора, като най-често тези групи са организирани онлайн. Той има за цел да прецени

²⁷ Open data barometer, Country Explorer, <http://www.opendatabarometer.org/report/analysis/explorer.html>

²⁸ Open data barometer Global rankings, <http://barometer.opendataresearch.org/report/analysis/rankings.html>

цялостното състояние на повторната употреба на ИОС, която включва и дейности на общността за отворени данни (<http://www.epsiplatform.eu/>). Сред основните акценти са новини за ИОС и развитието на отворените данни, правни въпроси за повторното използване на ИОС, добри практики и примери за нови продукти и услуги, създадени на базата на повторно използване на отворени данни, събития, работни групи и уебинари в Европа.

Индексът измерва 7 аспекта на повторната употреба на ИОС: прилагането на Директивата за ИОС (2 показателя); практики на повторно използване (6 показателя); формати (4 показателя); ценообразуване/такси (3 показателя); изключителни търговски споразумения (3 показателя); местна ИОС (3 показателя); и събития и дейности (4 показателя)²⁹. Водещо място имат Великобритания, Испания и Франция, с най-ниски резултати са Люксембург и Словения. Към април 2015 г. Словения има обща оценка от 235, а България има 265. Причина за резултатите за България е, че не е осигурена информация за развитието по съответните показатели и няма обратна връзка при поискване на информация. Великобритания има най-висок бал от 585, а Франция – 535. Проучване Арахнис Оупън Дейта Компас за 2014 г. – България е на 55-то място от 196 страни. <https://compass.arachnys.com/#compass>

г. Портал за отворени данни на Европейския съюз

Порталът за отворени данни на ЕС (<https://open-data.europa.eu/>) е единна точка за достъп до все по-голям кръг от данни от институциите и органите на ЕС. Данните са свободни за използване и повторна употреба за търговски или нетърговски цели. Чрез осигуряване на лесен и свободен достъп до данни, порталът има за цел да насърчи тяхното иновативно използване и да засили икономическия потенциал на данните. Порталът има за цел също така да спомогне за насърчаването на прозрачността и отчетността на институциите и органите на ЕС³⁰. Порталът предоставя каталог на метаданни, даващи достъп до данни от институциите и органите на ЕС. За да се улесни повторното използване на информацията, тези метаданни се основават на общи правила за кодиране и стандартизирани речници.

Най-голям брой набори от данни са публикувани от: Евростат (6699), Генералната дирекция Комуникация (642), JRC³¹ (234) и Европейската агенция по околна среда (106). Порталът за отворени данни на ЕС, както и националните портали за отворени данни на страните в ЕС, улесняват достъпа и повторната употреба на ИОС и създават възможност за свързването на данните и създаването на различни продукти и приложения. Такива портали за отворени данни са порталите на: Франция opendata.paris.fr; data.gouv.fr; Италия www.dati.piemonte.it; Холандия data.overheid.nl; Великобритания data.gov.uk; България opendata.government.bg. В Таблица 3 са показани форматите на отворени данни на портала на Европа³².

Към началото на м. април 2015 г., общият брой на наборите от данни възлиза на 8364. Данните са групирани в категории. Предстои създаването на Паневропейски портал, който ще свърже всичките национални портали за отворени данни в ЕС. Към момента в света има 417 портала за отворени данни. (<http://dataportals.org/search>).

²⁹ ePsiplatform scoreboard, <http://www.epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard>

³⁰ European Union Open Data Portal, <https://open-data.europa.eu/en/about>

³¹ Joint Research Centre, <https://ec.europa.eu/jrc/>

³² European Union Open Data Portal datasets, <https://open-data.europa.eu/en/data/dataset>

д. Платформа за мониторинг на отворени данни на ЕС

Таблица 3

ФОРМАТИ НА ОТВОРЕНИ ДАННИ НА ПОРТАЛА НА ЕВРОПА

Формат	Набори от данни (април 2015 г.)
ZIP	7417
HTML	6851
XML	477
PDF	294
CSV	289
RDF	79
Excel	70
webservice/sparql	28
text/n3	28
TXT	24

Платформата Open Data Monitor на ЕС предоставя информация и статистика за европейски каталози от отворени данни, събрани чрез два метода. Първият, SKAN, в момента е най-широко използваната система за управление на данни с отворен код (<http://www.opendatamonitor.eu/>). В допълнение, за тези каталози, които не са изградени на една отворена система за управление, се използват HTML процедури за извличане на информация от интернет. Платформата предоставя възможност за преглед на налични публични източници на данни, като позволява провеждане на анализи и визуализации на съществуващите каталози на данни с помощта на иновативни технологии. Обемът от отворени данни възлиза на 0.52 TB.

Порталът data.gov.uk се управлява от правителството на Великобритания и в момента е водещ в Европа по обхват на публикуване и брой организации, които публикуват публична информация в отворен формат. dati.gov.it се управлявана от италианското правителство, в момента е на второ място по брой на уникалните издатели³³.

Данните на платформата Open Data Monitor могат да се използват в различен формат: HTML, CSV, Text, Excel, PDF, JSON. В платформата за мониторинг на отворени данни на ЕС се прави и сравнение на разпространението на отворен лиценз в държавите в ЕС (Таблица 4)³⁴.

Таблица 4

РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА ОТВОРЕНИ ЛИЦЕНЗИ В ЕВРОПА ПО ДЪРЖАВИ

№	Държава	Брой приложени отворени лицензи
1	Великобритания	45,329
2	Италия	22,080
3	Германия	6,328
4	Австрия	6,123
5	Испания	5,797
6	Румъния	1,068
7	Франция	643
8	Словакия	487
9	Холандия	425
10	Белгия	116

³³ Open Data Monitor Top 30 catalogues, <http://www.opendatamonitor.eu/index.php?r=datacatalogue%2Funiqpublisher>

³⁴ Open Data Monitor Open licences across countries, <http://www.opendatamonitor.eu/index.php?r=datacatalogue%2Flicenses>

3. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДОБРИ МЕЖДУНАРОДНИ ПРАКТИКИ

Отворените данни в ЕС и условията за повторно използване на информацията в общественения сектор са регламентирани в глава III от Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 г., като се посочва, че „*Органите от общественения сектор предоставят своите документи в съществуващите формати или езици и по възможност и целесъобразност – в отворен, машинночетим формат заедно със съответните метаданни. Както форматът, така и метаданните следва, доколкото е възможно, да съответстват на официални отворени стандарти.*“ Сред конкретните мерки за развитие на инициативата за отворени данни в ЕС са разработването на законови правила, т.е. транспониране на Директива 2013/37/ЕС относно повторната употреба на ИОС (измененията и допълненията на съответните национални закони, създаване на съответните подзаконови нормативни актове), приемане на правила за повторна употреба на данни, както и на мерки като: икономически изследвания, дискусии с експертни групи на членове от ЕС, тематични мрежи и дейности

Таблица 5

ПОРТАЛИ ЗА ОТВОРЕНИ ДАННИ НА ДЪРЖАВИ В ЕС

Държава	Портал
Австрия	http://data.gv.at/
Белгия	http://data.gov.be/
България	https://opendata.government.bg/
Бразилия	http://dados.gov.br/
Дания	http://digitaliser.dk
Естония	http://www.opendata.ee/
Финландия	http://data.suomi.fi/
Франция	http://data.gouv.fr/
Германия	https://www.govdata.de/
Гърция	http://data.gov.gr/
Ирландия	http://www.statcentral.ie/
Италия	http://www.dati.gov.it/
Холандия	http://data.overheid.nl/
Норвегия	http://data.norge.no/
Португалия	http://www.dados.gov.pt/
Словакия	http://data.gov.sk/
Испания	http://datos.gob.es/
Швеция	http://cppnadata.se/
Великобритания	http://data.gov.uk/

на заинтересованите страни, също и национални/ регионални) секторни портали за отворени данни. Броят на порталите за отворени данни в света и ЕС нараства значително. В Таблица 5 са показани някои от порталите в Европа.

За разработването на портал за отворени данни се използват различни системи. Сред по-често използваните са SKAN³⁵, Socrata³⁶, DKAN³⁷, Junar³⁸. Изследванията показват³⁹, че сред предимствата на SKAN са възможността за лесно документиране и управление на данните, описание на структурата и качеството на данните, и източника. SKAN позволява добавянето на данни от НПО, приложения и визуализации, както и примери за успешни проекти, използващи такива данни.

Сред ключовите въпроси, свързани с инициативата отворени данни, е определянето на таксите. Директивата 2013/37/ЕС изисква процесът на изчисляване на таксите (когато има такива) да се ръководи от един набор от обективни, прозрачни и проверими критерии, но оставя отговорността за определянето и приемането на тези такси изцяло на държавите член-

³⁵ SKAN data management system, <http://ckan.org/>

³⁶ Socrata, <http://www.socrata.com/>

³⁷ DKAN, <http://nucivic.com/dkan/>

³⁸ Junar, <http://www.junar.com/>

³⁹ The World Bank, Data Technology Options, <http://toolkit.dev.zognet.net/en/technology.html>

ки, като определя случаите, в които може да има такси, като стандартно не се препоръчва да надхвърлят пределните разходи. В общия случай таксите не трябва да надхвърлят стойността на материалния носител, на който се предоставя информацията. В България престои да се изготви подзаконовата нормативна рамка към ЗДОИ, като таксите ще бъдат определени с тарифа, приета от Министерския съвет.

С цел подпомагане на страните при транспониране на новата директива, през 2014 г. ЕК публикува известие „Насоки относно препоръчителните стандартни лицензии, наборите от данни и таксите за повторна употреба на документи“⁴⁰. В насоките на ЕК наред с лицензирането се дават детайлни препоръки относно таксуването. Посочените методи за прилагане са метод на пределни разходи и метод за възстановяване на разходи. Трите основни разходни категории в контекста на повторната употреба на ИОС, дадени в насоките са: производство на данни (включително събиране и поддръжка); разпространение на данни; и продажби и маркетинг или осигуряване на услуги с добавена стойност. Когато тези категории се съпоставят с определените като пределни разходи съгласно директивата, става ясно, че някои категории могат да надхвърлят дейностите по възпроизвеждане, предоставяне и разпространение. Вместо това принципът за таксуване на пределните разходи отговаря най-добре на широкообхватната категория „разпространение на данни“, която в контекста на повторната употреба на данни може да се определи като разходи, които са пряко свързани със и необходими за създаването на допълнително копие на документ и предоставянето му на повторните ползватели. Нивото на таксите може да варира допълнително в зависимост от използвания метод на разпространение (онлайн или не) или формата на данните (цифров или не).

При изчисляването на таксите за допустими следва да се считат следните разходи⁴¹: Инфраструктура – разходи за разработване, поддръжка на софтуер, поддръжка на хардуер и мрежови връзки в рамките на необходимото за осигуряване на достъп и за повторна употреба на документите; размножаване – разходи за допълнителни копия на DVD диск, USB, SD карта и др.; обработка – опаковъчни материали, подготовка на поръчката; консултации: комуникация по телефон и имейл с повторни ползватели, разходи за предоставяне на услуги на клиенти; доставка – пощенски разходи, включително стандартни пощенски или експресни куриери; и специални заявки – разходи за подготовка и форматиране на данни при поискване.

Съгласно директивата процесът на изчисляване на таксите трябва да се ръководи от набор от обективни, прозрачни и проверими критерии, но отговорността за тяхното определяне и приемане се носи изцяло от държавите – членки. В България тези критерии ще се определят с Методика към Закона за достъп до обществената информация, която ще се приеме от Министерския съвет и ще се преразглежда на всеки три години. Първият етап от изчисляването на разходите се състои от събиране на всички приложими и допустими разходни елементи. Препоръчва се всички приходи, които се генерират в рамките на процеса по събиране или производство на документи, например от регистрационни такси или данъци, да бъдат извадени от общите разходи, за да се установят „нетните разходи“ за събирането, производството, възпроизвеждането и разпространението. Може да се наложи таксите да се определят въз основа на прогнозното потенциално търсене на повторна употреба в рамките на даден период (а не на действителния брой на получените заявки за повторна употреба), тъй като горната граница на таксата е свързана с общите приходи, които не са известни към момента на изчисляването.

⁴⁰ ЕК (2014) Насоки относно препоръчителните стандартни лицензии, наборите от данни и таксите за повторна употреба на документи, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=BG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=BG)

⁴¹ ЕК (2014) Насоки относно препоръчителните стандартни лицензии, наборите от данни и таксите за повторна употреба на документи, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=BG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=BG)

Изчисляването на разходите за всеки отделен документ или набор от данни би било трудоемко и затова е от решаващо значение да се използва като еталон за сравнение някакъв количествено измерим резултат от дейностите в общественения сектор, за да се гарантира, че това изчисляване е правилно и проверимо. За предпочитане е това изискване да се изпълнява на равнище база данни или каталог — препоръчва се използването на такива агрегирани данни като еталон при изчисляването на таксите.

Бюджетите за разработване и поддържане на порталите се различават значително⁴². Например, разходите за портала за отворени данни на Великобритания са много по-ниски в сравнение с тези на САЩ, тъй като в основата на екипа на Министерски съвет на Великобритания са само шест разработчика. Разходите за поддръжка е трудно да бъдат определени, тъй като те са част от платформата. Изборът на платформа може да намали значително разходите. В изследването се посочва също, че преди пускане на портала на Франция са планирани разходи от 350.000 € за първата година. Стартирането на инициативи за отворени данни изисква и реализация на набор от разходи, свързани със законодателството за финансиране на усилията отворени данни, както и разходи, които мога да вариат според наетия персонал (административни, технически и правни служители), обучението им, използваните технологии (хардуер и софтуер).

3.1. Изследване на инициативата „Отворени данни“ във Франция

3.1.1. Развитие на отворените данни във Франция

Развитието на отворените данни във Франция е тясно свързано с Електронното управление. Е-управлението във Франция е приоритет още от 1998 г., в рамките на стратегията за подготовка на страната към промяна на информационното общество. През 2004 г., за развитието на е-управление е разработена самостоятелна политика с пускането на стратегически план за действие. През 2005 г. се приема наредба за регулиране и предоставяне на правна стойност за всички аспекти на електронния обмен (на данни, информация и документи), който се провежда в рамките на публичната администрация, както и между публични органи и граждани или фирми. Франция приема закон за лицензиране на отворени публични данни, който установява правилата за използването на публична информация без да се заплаща. През 2010 г. Френското министерство на правосъдието разработва и отворен лиценз по силата на този закон, който е по-стриктен от други Европейски държави като Великобритания и Италия, и който забранява на потребителите на данни да променят съдържанието на информацията или да променят значението на думите⁴³.

Развитието на политиката за отворени данни във Франция започва през 2011 г. със създаването на работна група Etalab с указ на премиера на Франция като се разработва и портал за отворени данни data.gouv.fr. Политиката за отворени данни има значителен принос към насърчаване на иновациите, икономическия растеж и правителствените реформи в допълнение към дългогодишния ангажимент за прозрачност⁴⁴. През 2013 г. политиката за отворени данни на Франция се развива динамично⁴⁵, както на локално, така и регионално ниво. Формира се нов Съвет за отворени данни и отворено управление с мре-

⁴³ Castro, D., T. Korte (2015) Open Data in the G8: A Review of Progress on the Open Data Charter, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf>

⁴² European Commission, Information Society and Media Directorate-General (2011), Pricing Of Public Sector Information Study, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf//document.cfm?doc_id=1159

⁴⁴ EtaLab, French Prime Minister releases the G8 Open Data Charter Action Plan for France, <https://www.etalab.gouv.fr/en/frenchprimeministerreleasestheg8opendatacharteractionplanforfrance>

⁴⁵ Iglesias, C. (2013) A year of Open Data in the EMEA region, ePSIplatform, http://www.epsiplatform.eu/sites/default/files/A%20year%20of%20Open%20Data%20in%20the%20EMEA%20region_0.pdf

жа от експерти, които да информират и съветват Etalab и други правителствени институции при отварянето и споделянето на данни. Публикува се план за действие съгласно Хартата за отворени данни на G-8, след одобрението на президента. Този план се разработва на национално ниво и е свързан с отварянето на данните във Франция. Etalab координира хармонизирането с европейската директива за повторна употреба на ИОС. Публикува се „Ръководството на откритост и споделяне на обществена информация“.

Франция е първата държава, която публикува длъжност – директор на национални данни (Chief Data Officer)⁴⁶. Той отговаря за управлението и използването на публичната информация като актив, чрез обработката и анализа на данните, като се използват за търговски и нетърговски цели. През 2013 г. визията на портала за отворени данни е обновена, като са добавени и социални мрежи за сътрудничество и са отворени за гражданите да имат принос. Порталът позволява на организациите на гражданското общество – НПО да подобряват, модифицират и интерпретират данните с идеята заедно да създават информация в обществен интерес. Например, 18 месеца след отваряне на данни на data.gouv.fr, сайтът има повече от един милион уникални посещения, които са достигнали до повече от 5 милиона страници и са записани над 500,000 файла⁴⁷. През 2014 г. Франция е 64-тата държава, която се присъединява и към инициативата ПОУ. През януари 2015 г. порталът съдържа около 14,000 набори от данни³⁸, публикувани от организациите от общественения сектор, националните агенции, както и някои местни власти. Данните, които не са качени от администрацията, са отбелязани със специален знак, за да е ясно чия е отговорността при публикуване, като специално лице отговаря за проверката на данните. Порталът:

- обяснява ключовите характеристики на политиката на правителството на Франция за отворените данни пред потребителите на отворени данни;
- дава достъп до първични данни и полезно описание на всички набори от данни, за да се направят разбираеми и лесни за повторно използване;
- осигурява данни в отворени формати, за да се гарантира, че всеки може да ги достигне лесно и безплатно;
- предоставя данни под *отворен лиценз*, така че всеки да има право да ги използва отново така, както е позволено от закона;
- стреми се да стимулира разработването на иновативни приложения (applications) с използване на отворени данни. От 2012г. във Франция се провежда ежегодно състезание за разработване на приложения, базирани на отворени данни – Dataconnexions⁴⁸. Подобни разработени приложения са например⁴⁹:
 - FourmiSante – приложение за сравнение на цените на медицински услуги, като се използват данни за цените на здравните застраховки във Франция;
 - Home’N’go – приложение за търсене на апартаменти, което се базира на отворени данни за местни търговски центрове, училища, паркове и друга информация, която помага при избора на жилище;
 - CitizensUp – приложение за мобилни телефони, таблети и РС, което позволява да се проследява прогресът на правителството, като се използват данни за данък за безработица, брой отработени часове на седмица и други данни за Франция в сравнение например с Германия.

⁴⁶ Castro, D., T. Korte (2015) Open Data in the G8: A Review of Progress on the Open Data Charter, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf>

⁴⁷ SGMAP / Mission Etalab (2014) Action Plan for France – G8 Open Data Charter <https://www.scribd.com/doc/182573600/Action-Plan-for-France-G8-Open-Data-Charter>

⁴⁸ Verdier, H. (2013) Views the Open Data scene, <http://interactions.utc.fr/Henri-Verdier-views-the-Open-Data>

⁴⁹ Boogar, L. (2012) Here are the Six Open Data Winners of Etalab’s Dataconnexions Contest, France start up blog, <https://www.rudebaguette.com/2012/05/29/dataconnexions/>

3.1.2. Приложение на Директива 2013/37/ЕС относно повторната употреба на информацията в обществения сектор

Като се има предвид, че Франция все още предстои да транспонира Директива 2013/37/ЕС, сдружението GFII (Groupement Francais de l'industrie de l'information) призовава френската администрация да допълни директивата с отварянето на няколко ключови групи от набори от данни, като ги предостави безплатно. GFII прави четири основни предложения⁵⁰:

- Да се предприемат необходимите стъпки към свободно отваряне на много повече ключови набори от данни;
- Разширяване на обхвата на видовете данни за многократно използване;
- Подкрепа за отварянето на някои данни;
- Определяне управлението на реални данни и подкрепа на организациите от обществения сектор в публикуването.

3.1.3. Създадени технически насоки

• Отворен лиценз

Франция полага усилия, за да гарантира, че данните са използвани от всички като се използва отворен лиценз. Регионалните правителства могат да избират отворен лиценз или лиценз за отворена база данни (Open Licence or Open Database Licence)⁵¹. НПО и гражданите могат да публикуват техни данни под отворен лиценз и могат да избират лиценза за повторно използване на техните данни. Etalab препоръчва отворения лиценз. Голямата част от данните на портала Data.gouv.fr поддържат този лиценз.

• SKAN

Data.gouv.fr се базира на SKAN, платформа за данни с отворен код, разработена от Open Knowledge Foundation. Data.gouv.fr използва SKAN API v3, за да обменя информация за наборите от отворени данни. Etalab разработва допълнение за SKAN за Френския портал. Някои полета в стандартния интерфейс са скрити⁵², а други – добавени. Това доразвитие, както и всички други технически дейности на портала Data.gouv.fr, изпълнени от Etalab, са достъпни в GitHub и споделени с общността на отворения код. Etalab предоставя списък на всички полета, необходими за Data.gouv.fr в библиотека wiki, осигурява и APIs за Data.gouv.fr. Data.gouv.fr събира данни от всяка френска администрация, но и от международните статистически организации като Евростат и Световната Банка. Около 900 набора от данни са използвани повторно и включени в разработването на приложения и проекти⁵³. Към април 2015 г. общият брой на публикуваните набори от данни на портала на Франция възлиза на 14 317, които са публикувани от 528 организации⁵⁴.

⁵⁰ ePSI Platform (2014) French government urged to publish new key datasets, <http://www.epsiplatform.eu/content/french-government-urged-publish-new-key-datasets>

⁵¹ European Commission (2014) Data.gouv.fr: the French Open Platform for Open Data, <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/datagouvfr-french-open-platform-open-data>

⁵² SKAN features, <http://ckan.org/features/>

⁵³ JoinUp (2014) Data.gouv.fr: the French Open Platform for Open Data, <https://joinup.ec.europa.eu/elibrary/case/datagouvfr-french-open-platform-open-data>

⁵⁴ Open Data France portal, <https://www.data.gouv.fr/fr/dashboard/>

3.1.4. Нормативни изисквания

• Стратегия за отворени данни

Стратегията за отворени данни на Френското правителство се базира на Решение № 78-753 от юли 1978 г. за достъп до административни документи. Такива документи включват файлове, доклади, изследвания, записи, експозета, статистика, поръчки, инструкции, министерски документи, меморандум или отговори, съдържащи тълкуване на закона, или описание на административни процедури, препоръки, прогнози и решения. Правото на достъп до административни документи е прието като обществена свобода от Council of State (ЕС, 29 April 2002, U., no. 228830). През 1997 г. Правителството разширява принципа, като решава да направи „необходимите публични данни“ достъпни онлайн и без да се заплаща такса. През 2003 г. Директива 2003/98/ЕС на Европейския парламент и Съвета с дата 17 ноември 2003 г. за повторната употреба на информация за обществеността, от 6 юни 2005 г. и Декрет с дата 30 декември 2005 г., имат за цел да подпомогнат повторната употреба на съществуващите документи, поддържани от публични организации. Приоритети на развитие на отворените данни във Франция са: отваряне на стратегически набори от данни; подпомагане и подобряване на процеса за отваряне на данни в министерските отдели, органите на обществеността и местното управление; подпомагане на иновативното използване на данни и екосистеми от разработчици; прозрачност и култура за данните за модернизиране на обществените дейности; оценяване на съществуващите такси за използване на данни; развитие на правната и административна рамка за отворени данни; международни дейности⁵⁵.

• План за действие за отворени данни за Франция

Съгласно G-8 план за действие за отворени данни за Франция (G-8 Open Data Action Plan for France), създаването, разпространението и обработката на масови данни, споделянето и отварянето на публични данни е мощно средство за:

- Повишаване доверието на гражданите чрез по-голяма прозрачност на обществените дейности;
- Разработване на нови форми на сътрудничество с обществото и подпомагане на социалните иновации;
- Подобряване на административните операции;
- Подобряване на ефективността на публичните дейности чрез разработване на нови организационни методи и нови работни процеси;
- Подпомагане на икономическата стабилност чрез създаване на нови ресурси за иновации и растеж;
- Принос към френското международно влияние при ПОУ, Международната инициатива за предоставяне на помощ за прозрачност (IATI) и Инициативата за прозрачност в добивната промишленост (EITI)).

3.1.5. Заинтересовани страни

Заинтересовани страни са представители на публичната администрация, професионалисти в областта на данните, НПО, бизнеса, журналисти и изследователи, политици, компютърни специалисти, разработчици и граждани. Водещо място имат: местните власти, НПО, изследователските центрове и гражданите.

⁵⁵ SGMAP / Mission Etalab (2014) Action Plan for France – G8 Open Data Charter <https://www.scribd.com/doc/182573600/Action-Plan-for-France-G8-Open-Data-Charter>

3.1.6. Координиране на инициативата

Френското правителство има за цел да направи отворените данни част от по-голямо усилие за модернизиране на политиките при консултиране с гражданското общество и ангажирането на заинтересованите страни.

- *Местни органи на властта* – Etalab координира и регулярно консултира държавните администрации и подкрепя публичните административни институции, с цел обществената информация да може да се използва най-широко и повторно/многократно⁵⁶. Etalab е съосновател на НПО „Отворени данни Франция“, основана през октомври 2013 г. за да събере заедно френските местни власти, ангажирани с отварянето на техните данни.
- *Иновативни екосистеми* – Конкурсът „Data connexions“ на Etalab има за цел да подкрепи иновациите, базирани на данни (data-driven innovation). Подобни конкурси имат за цел да засилят иновациите, основани на повторно използване на публични данни, чрез ангажиране на заинтересованите страни на Франция в иновативна екосистема и да помогне в подкрепата за разработване на предприемачески компании и проекти с използването на отворени данни.
- *Експерти* – Etalab основава мрежа от експерти, включваща гражданското общество и изследователи, за да помогне при дефинирането на бъдещи насоки на френското правителство за политиката за отворени данни. Etalab се стреми да насърчи използването на отворени данни за изследвания, както и за развитието на научни области, свързани с данните (Data sciences⁵⁷).

3.1.7. Прегизвикателства за преодоляване през Франция

- А) Стимулиране на публикуване на подробни, висококачествени и устойчиви данни, особено данни със силен социален ефект или висок потенциал за икономически и социални иновации чрез улесняване на използването на сайта data.gouv.fr, подобряване на разбирането на отворените данни чрез представители, които ги разпространяват, акцент върху правилата за защита на неприкосновеността на личния живот и в контекста на правната и регулаторна рамка на ИОС;
- Б) Актуализиране на икономическия модел за осигуряване на публични данни чрез актуализиране на икономическия модел за осигуряване на публични данни, особено данните с висока стойност, създадени от големите оператори в общественния сектор, осигуряване на качество на данните, като същевременно се работи за свободен достъп и безплатна повторна употреба;
- В) Разработване на култура за данните за модернизиране на обществените действия чрез окуражаване разработването на иновативни приложения с повторно използване на данни, формиране на откритост като ключов аспект от управлението на големи информационни системи на общественния сектор, подобряване на качеството на данните, очаквани от обслужването на гражданите. Разработване и прилагане на „Data Science“ от общественния сектор, базирани на „Отворени данни“ като инструмент за модернизиране на дейностите, за да се развие истинска култура на експериментиране на данни и политика, водена от данните.

⁵⁶ CGI Group Inc. (2013) Etalab, France <http://www.cgi.com/sites/default/files/pdf/cgi-case-study-etalab-france.pdf>

⁵⁷ Терминът „Data Science“ от английски „Наука за данните“, означава извличане на знания от големи обеми от данни, които са структурирани или неструктурирани

3.2. Изследване на инициативата „Отворени данни“ във Великобритания

3.2.1. Развитие на отворените данни във Великобритания

Политиките по отворени данни във Великобритания са тясно свързани с развитието на Е-управление. Още през 2005 г. се разработва стратегия за Е-управление и се определя визията за развитие. Стратегията е насочена към подобряване на услугите и инфраструктурата на правителството в полза на гражданите и на бизнеса. Целта е да се използват най-новите технологии, които да позволяват въвеждането на икономически ефективни услуги (в полза на данъкоплатците) и предоставяне на персонализирани услуги за гражданите, както и избор между новите комуникационни канали на взаимодействие с правителството. Не на последно място са служителите, които следва да бъдат подкрепени с нови технологии, подпомагащи по-добро изпълнение на задачите им, както и да бъдат обучени по темата за отворените данни. За да се реализират предвидените цели, стратегията на Обединеното кралство се фокусира върху услугите за гражданите и бизнеса, общи/съвместни услуги, професионализъм, лидерство и управление.

Според ЕК, отварянето на публичните данни ще доведе до по-голяма прозрачност в публичната администрация и ще стимулира социалния и политически ангажимент⁵⁸. Във Великобритания има силна политическа воля и се реализират многобройни инициативи, свързани с отворените данни, което я поставя на едно от първите места в тази област. Британското правителство провежда инициативи за отворени данни и спомага за създаването на общност на отворените данни. Началото е поставено със стартирането на документа „*Power of Information Review*“ от страна на правителството на Блеър през 2007 г., до изпълнение на отворения портал за данни *data.gov.uk*, при правителството Г. Браун през 2009 г., и писмото на Д. Камерън до министрите от кабинета през 2010 г., потвърждавайки напредъка в отворените данни и определяне на дневния ред на прозрачността на коалицията. През 2007 г. Walport и Thomas правят проучване, като събират и анализират информацията и дават препоръки за ключовите насоки при споделянето на данни⁵⁹. Като слабост те посочват, че не липсват на закон и регламенти за отворените данни, а тяхната сложност затруднява споделянето на данните, както и пропуските и непубликуването на важна информация от обществени и частни организации и препоръчват:

- Промяната да се превърне в култура, която оказва влияние върху начина, по който лична информация се разглежда и обработва;
- Да се изясни и опрости правната рамка, уреждаща споделянето на данни;
- Да се подобри ефективността на регулаторния орган по политиките на отворените данни;
- Да се подпомага работа в областта на научните изследвания и статистическите анализи;
- Запазване и защита на личната информация.

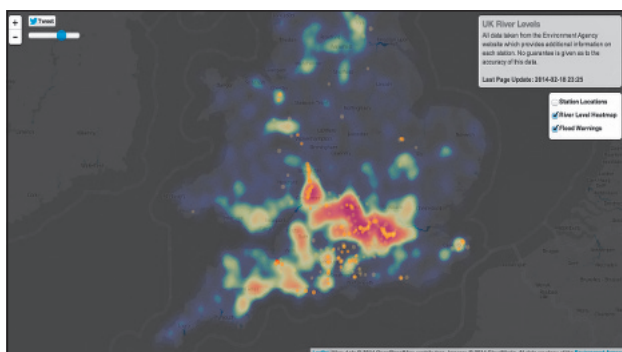
Великобритания също развива и добри практики в областта на представянето на публичните услуги на базата на отворени данни чрез инструменти за визуализация⁶⁰. На сайта <https://www.gov.uk/> е разработена секция за оценка на представянето чрез използването на инструменти за визуализация на база отворени данни. Тези инструменти могат да се използват от ръководителите на администрации и техните екипи,

⁵⁸ European Commission (2011) Open data An engine for innovation, growth and transparent governance, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0882:FIN:EN:PDF>

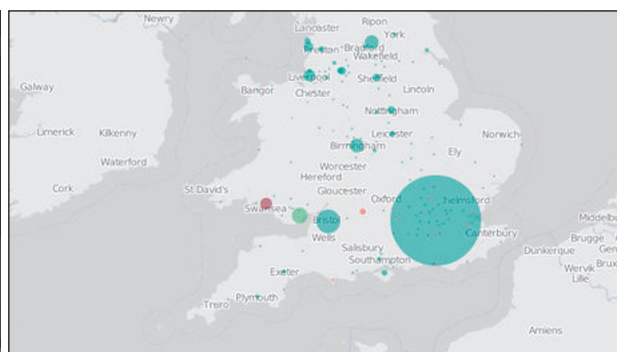
⁵⁹ Richard Thomas and Mark Walport (2008) Data Sharing Review Report, ISBN 978-1-84099-204-5, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.justice.gov.uk/docs/data-sharing-review.pdf>

журналисти, изследователи, членове на заинтересовани групи от това, как функционира правителството.

Примери за използване на отворени данни са⁶¹ визуализации на нивата на реките (Фигура 4) и брой на служителите в административните сгради (Фигура 5).



Фигура 4. Визуализация на нива на реки



Фигура 5. Визуализация на броя на служители в административните сгради

3.2.2. Приложение на Директива 2013/37/ЕС

Директивата 2003/98/ЕО е приета през 2003 г. и приложена във Великобритания през 2005 г. със закон⁶². През 2013 г. Директива 2003/98/ЕО е изменена с цел да се подобрят механизмите за повторна употреба на ИОС, като се публикува в отворен формат и се увеличи броят на обществените организации, обект на Директивата, като се обхванат музеи, библиотеки и архиви при определени обстоятелства, и да се насърчи по-нататъшно повторно използване. Директивата относно ИОС не се прилага за лична и класифицирана информация, като изрично се изисква тези данни да не бъдат публикувани. През октомври 2014 г. Групата на потребителите на отворени данни (ГПОД) на Великобритания⁶³ публикува отговор на консултацията относно прилагането на Директивата 2013/37/ЕС за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на ИОС⁶⁴, в който е посочено съгласие за: повторната употреба на ИОС да е задължителна за повечето случаи; разширяване приложното поле на директивата за покриване на данни, притежаван от музеи в общественения сектор, библиотеки (включително университетски библиотеки) и архивите, където те позволяват повторно използване на тяхната информация; въвеждане на средства за правна защита, управлявани от безпристрастен орган с право да се взимат обвързващи решения за органите от обществения сектор.

3.1.3 Създадени технически насоки

Великобритания разработва правителствена лицензионна рамка (UK Government Licensing Framework – UKGLF), която осигурява политиката на режима за лицензиране и на повторното използване на ИОС, в централното правителство и обществения сектор. В нея са представени добри практики и принципи за лицензиране⁶⁵. UKGLF осигу-

⁶⁰ gov.uk (2015) Performance data for government services, <https://www.gov.uk/performance>

⁶¹ UK.GOV Performance prototypes, <https://www.gov.uk/performance/prototypes>

⁶² The National Archives UK (2005) The Re-use of Public Sector Information Regulations 2005, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/1515/contents/made>

⁶³ Open Data User Group

⁶⁴ Open Data Portal UK (2014) ODUG Response to Consultation on the UK implementation of Directive 2013/37/EU amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, <http://data.gov.uk/library/odug-response-consultation-uk-implementation-directive-201337eu-amending-directive-200398ec>

⁶⁵ UK Government Licensing Framework (2014) Crown copyright, <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/re-using-public-sector-information/licensing-for-re-use/ukglf/>

рва съгласуван стандартен подход за лицензиране чрез портфейл от лицензионни решения. В контекста на UKGLF, лицензирането гарантира, че потребителите са запознати с необходимостта от използване на информацията в отворен формат не по начини, които заблуждават, представят погрешно информацията или се предполага одобрение от органите от общественения сектор.

Бета версията на портала data.gov.uk е пусната през октомври 2009 г. Сайтът е публично анонсиран от сър Тим Бърнърс-Ли, изобретателят на World Wide Web, през януари 2010 г. Най-голям дял от публикуваните данни са във формат CSV, XLS, HTML и WMS (Таблица 6). По отношение на секторите, с най-голям дял са отворените данни за околна среда, карти (maps) и държавните разходи (Таблица 7).

Таблица 6

Таблица 7

ФОРМАТИ НА ОТВОРЕНИ ДАННИ НА ВЕЛИКОБРИТАНИЯ (към април 2015 г.)		ОТВОРЕНИ ДАННИ ПО СЕКТОРИ НА ВЕЛИКОБРИТАНИЯ (към април 2015 г.)	
Формат	Набори от данни	Данни по сектори	Набори от данни
CSV	3795	Околна среда	5111
XLS	1830	Карти	4145
HTML	1756	Правителствени разходи	18
WMS	1513	Общество	2113
PDF	1045	Правителство	2334
XML	336	Градове	2069
RDF	278	Здраве	1718
Zip	193	Образование	942
ODS	172	Транспорт	765
SPRQL	120	Бизнес и икономика	736

По данни на Deloitte⁶⁶ за периода 2010 г. до 2012 г. средният брой на преглежданията на страница data.gov.uk се увеличава до 285%, броят на кликванията за download се увеличава до 166%, въпреки че общият брой на наборите от данни се увеличава от 2,879 на 8,675 (Фигура 6). За този период има над 826 000 кликвания на линка за изтегляния (downloads) на сайта.

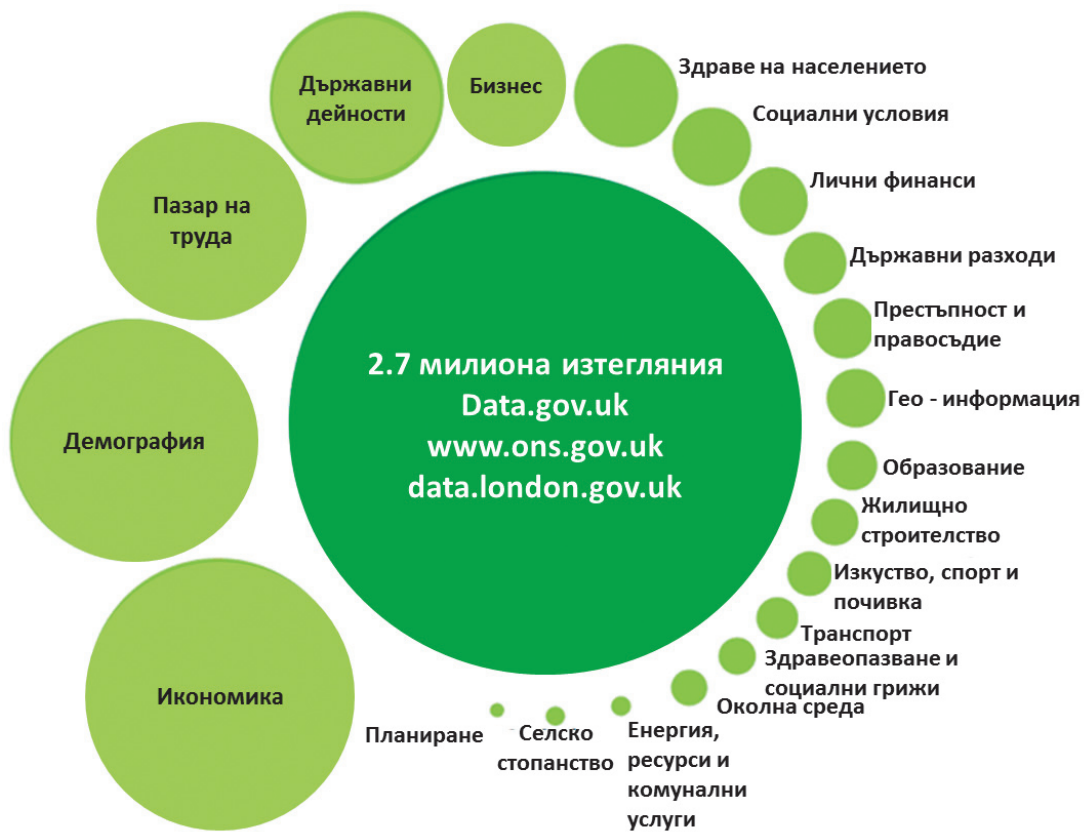
Порталът data.gov.uk е изграден с помощта на CKAN⁶⁷ за каталогизиране, търсене и показване на данни. Важни аспекти на сайта са блоговете, форумите, секциите за коментари и т.н., които се обработват от Drupal. Екипът CKAN на Фондация за отворено знание е ангажиран в разработване на сайта от неговото начало и за развитието и поддържането му през първите две години. В началото на 2012 г. правителството на Великобритания поема управлението на CKAN, но продължава да работи в тясно сътрудничество с екипа на CKAN⁶⁸.

Днес на платформата data.gov.uk, www.ons.gov.uk и data.london.gov.uk има над 35,000 публикувани набори от данни (Фигура 7).

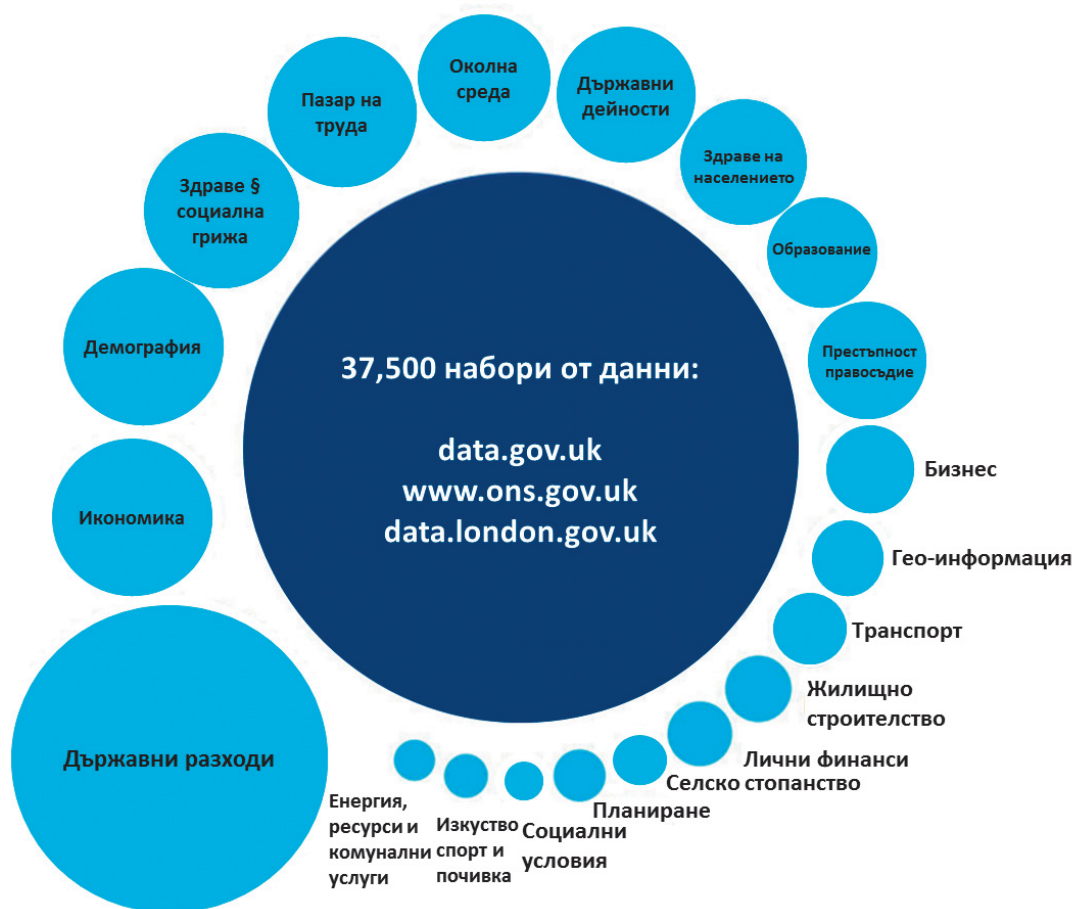
⁶⁶ Deloitte (2012) Open growth Stimulating demand for open data in UK, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/deloitte-analytics/open-growth.pdf>

⁶⁷ CKAN – data management system, <http://ckan.org/>

⁶⁸ HM Government (2012) Open Data White Paper, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78946/CM8353_acc.pdf

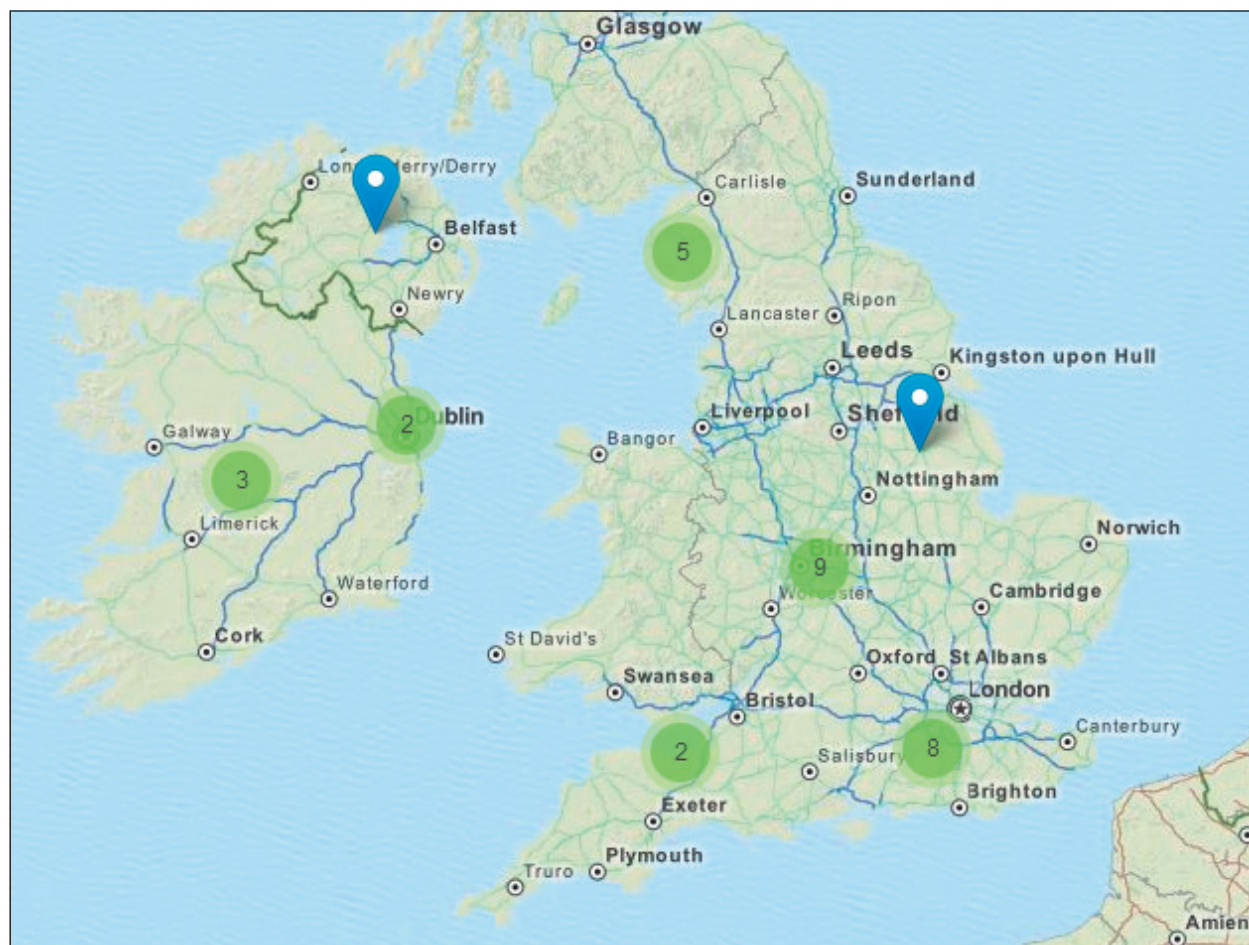


Фигура 6. Брой изтегляния на отворени данни от портала на Великобритания



Фигура 7. Набори от отворени данни на Великобритания по сектори

По данни на DataPortals.org⁶⁹ (най-подробният списък на портали за отворени данни в света) във Великобритания има над 25 портала за отворени данни (Фигура 8).



Фигура 8. Портали за отворени данни във Великобритания

Сред ползите от отворените данни за Великобритания са помагането на правителството да предлага по-ефективни услуги, стимулиране на иновациите и икономическия растеж чрез разкриване на възможности за бизнеса и стартиране на компании, предлагачи нови услуги, предлагането на гражданите на информация за работата на централното и местното управление, с цел подобряване на общественото доверие и повишаване на политическата ангажираност и подпомагане на правителството и общностите да следят местните разходи и производителността.

3.2.4. Нормативни изисквания

През 2012 г.⁷⁰ Кабинетът на Великобритания публикува Бяла книга за отворените данни, в която се пояснява, как правителството възнамерява да постави данните и прозрачността в „сърцето“ на публичните услуги. Документът подчертава намерението на правителството да направи лесен достъп до информация, да улесни публикуването на данни в стандартизиран, отворен формат. За да направи възможно изпълнението на отворените данни, бялата книга подчертава, че две години от началото на водещата роля на правителството, държавните ведомства поемат по-голяма роля за напредъка на усилията. Затова, заедно с бялата книга, всяка държавна институция

⁶⁹ Data Portals, <http://dataportals.org/>

⁷⁰ Cabinet Office UK, www.cabinetoffice.gov.uk

публикува и първата си Стратегия за отворените данни. Великобритания разработва стратегия за отворените данни в почти всички сектори⁷¹. В бялата книга⁷² се посочват и принципите за оценка на отворените данни. Тим Бърнърс-Лий⁷³, ⁷⁴ въвежда петзвездна скала и я прилага към всеки от публикуваните набори от данни, за да гарантира минимален стандарт на качество на данните, който потребителите могат да очакват (Таблица 8).

Таблица 8

СКАЛА ЗА ОЦЕНКА НА ОТВОРЕНИ ДАННИ НА ТИМ БЪРНЪРС ЛИЙ

Оценка	Формат	Отворен лиценз
*	Данните са налични онлайн във всякакви формати, но под отворен лиценз.	
**	Данните са налични в машинночетим, структуриран вид (в Excel, а не като сканирано копие).	
***	Данните са налични в машинночетим, структуриран вид, но са публикувани в свободен формат (в CSV например, а не в Excel).	
****	Данните са налични в машинночетим, структуриран вид, публикувани са в свободен формат (в CSV например, а не в Excel), като се ползват отворени стандарти от W3C (RDF и SPARQL), за да се обозначат.	
*****	Данните са налични в машинночетим, структуриран вид, публикувани са в свободен формат (в CSV например, а не в Excel), като се ползват отворени стандарти от W3C (RDF и SPARQL), за да се обозначат и са свързани с други данни в контекст.	

Добра практика във Великобритания е и разработването на пътна карта за отворени данни. Според пътната карта от 2015 г. (Open Data Roadmap), сред водещите предизвикателства за развитието на политики в отворените данни са⁷⁵:

- Подготовката на градовете за нарастващия брой граждани в тях;
- Разработване на по-ефективни публични услуги.

Измежду многото успехи на Великобритания е и публикуването на повече от 15 000 набора от данни, председателстването на ПОУ през 2011 г., въвеждането на лиценз за Отворено управление, създаването на Институт за отворени данни и развиване на възможностите за обучения и стимулиране на публичните организации да реализират инициативи за отворени данни. Според Центъра за икономически и бизнес изследвания CEBR⁷⁶, чрез Директивата за отворени данни и актуализиране на условията за повторната употреба на информацията в общественния сектор, Европейският съюз ще създаде 58 000 работни места във Великобритания до 2017 г. и ще добавят £ 216 млрд. към икономиката на страната. Великобритания може да бъде конкурентноспособна в глобалната икономика особено в областта на мобилния и

⁷¹ Open Data Strategies, <http://data.gov.uk/open-data-strategies>

⁷² HM Government (2012) UK Open data white paper, http://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf

⁷³ Проект „Гражданска платформа за открито управление“ – Великобритания, <http://www.opendata.ngolinks.eu/15/page.html>

⁷⁴ Ubaldi, B. (2013), „Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives“, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>

⁷⁵ Open Data Institute UK (2015) Open data roadmap for the UK – 2015, <http://theodi.org/roadmap-uk-2015>

⁷⁶ Centre for Economics and Business Research, <http://www.cebr.com/>

цифровия пазар⁷⁷. В плана за действие за ПОУ за периода 2013–15 г. се включват следните цели⁷⁸:

Отворени данни – радикално отваряне на правителствени данни за по-голяма отчетност, подобряване на публичните услуги и икономически растеж;

Интегриране на правителството – борба с корупцията и укрепването на демокрацията чрез прозрачно управление;

Фискална прозрачност – отчитане и създаване на възможност за гражданите да проследяват разходването на финансите;

Овластяване на гражданите – засилване на гражданското участие в управлението;

Прозрачност на природните ресурси – гарантиране, че природните ресурси и миннодобивните приходи се използват в полза на обществото.

3.2.5. Заинтересовани страни

Сред заинтересованите страни от отворените данни във Великобритания са: изследователски съвети; фондации; управляващи органи; сдружения; организации на гражданското общество; професионални асоциации; университети/академии; изследователски институти; академични общности; центрове за данни; междуправителствени организации; проекти, финансирани от ЕС; национално финансирани проекти; стандартизиращи организации; доставчици на услуги и гражданите. В доклад, публикуван през 2013 г. от Министерството на труда на Великобритания⁷⁹ съгласно Стратегията за отворени данни, се представя актуална информация за това, как министерството спазва ангажиментите за прозрачност/отворени данни. Докладът е разделен на раздели, в които са дефинирани заинтересованите страни:

- Група за отворени данни към Министерство на труда, която включва потребители на данни от частния сектор, академичната общност, групи за социални грижи;
- Аналитични общности;
- Институт за фискални изследвания;
- Организации в рамките на правителството (HMRC, DECC, CO, др.);
- Доставчици на енергия и др.

3.2.6. Координиране на инициативата във Великобритания

Правителството на Великобритания управлява и съхранява цифровите записи и има цялостни, достъпни и навременни цифрови записи за правителството на Великобритания, които са достъпни до гражданите. МС е отговорен за изпълнението на портала и координацията на останалите департаменти. Добра практика за Великобритания са подпомагащите функции, които се изпълняват от Института за отворени данни, Националната информационна инфраструктура, ГПОД, Консултативната комисия по информацията в общественения сектор.

⁷⁷ Jarvis, G. (2013) EU open data promotion could benefit UK economy, says CEBR, <http://www.computerweekly.com/feature/EU-open-data-promotion-could-benefit-UK-economy-says-CEBR>

⁷⁸ Cabinet Office UK (2013) Open Government Partnership UK National Action Plan 2013 to 2015, Crown copyright, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255900/2901399_OpenGovernment_NAP_summary.pdf

⁷⁹ Department for Work and Pensions – Transparency / Open Data (2013) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/269019/open-data-commitments-nov-13.pdf

- Институт за отворени данни (Open Data Institute) създаден е с визия да се установи като водещ световен център за иновации и изследвания на възможности за Великобритания, създадени от политиката за отворени данни на правителството⁸⁰.
- Национална информационна инфраструктура (NII). Правителството на Великобритания разработва списък от всички набори от данни, които притежава, независимо дали са публикувани или непубликувани. Целта е идентифициране на националната инфраструктура за информация⁸¹ и да се даде приоритет на освобождаването на тези набори от данни, които, ако се предоставят, може да имат най-широк и най-значим икономически и социален ефект, а тяхното идентифициране и дискусиите ще се улеснят. Принципите на НИИ са⁸²: сигурност; фокус към потребителя; добро управление; надеждност; поддръжка; гъвкавост; взаимосвързаност и използваемост.
- Групата на потребителите на отворени данни събира мнения на потребителите на отворени данни и потребители, които използват повторно отворени данни чрез Борд за прозрачност на правителството. Целта на групата е да насърчава отварянето на данни за правителството и по-широкият обществен резултат за data.gov.uk, да предоставя съвети за по-нататъшното развитие на Националната информационна инфраструктура и да работи в тясно сътрудничество с екипа за прозрачност на кабинета. Също така цели да проследява и докладва за напредъка на проектите, финансирани чрез фонд за публикуване на данни (RoDF), да прави препоръки за финансиране и др. ГПОД управлява съдържанието на исканията за отворени данни на платформата data.gov.uk. Всички въпроси за нейното съдържание, метрики и общи въпроси могат да бъдат задавани чрез социалната мрежа Twitter.
- Консултативна комисия по ИОС – Правилата на комисията (Advisory Panel on Public Sector Information (APPSI)) се прилагат за Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия. Ролята на APPSI е⁸³:
 - да съветва министрите за това, как да се насърчи и да се създадат възможности в информационната индустрия за по-голямата повторна употреба на информацията в обществения сектор;
 - да съветва директора на Службата на информацията в обществения сектор и контролър на канцеларията на Нейно величество за промени и възможности в информационната индустрия, така че лицензирането на Crown авторското право и информацията от обществения сектор да е приведено в съответствие с настоящите и нововъзникващите тенденции;
 - да преразгледа и разглежда жалби по повторната употреба на сектора информационни укази за 2005 г. и да предоставя консултации относно въздействието на процедурите за подаване на жалби по тези регламенти.

⁸⁰ Open Data Institute, Open Data Institute Finding the value in Open Data – Business Plan 2012–2017, <http://e642e8368e3bf8d5526e-464b4b70b4554c1a79566214d402739e.r6.cf3.rackcdn.com/odi-business-plan-may-release.pdf>

⁸¹ National Information Infrastructure UK, <https://www.gov.uk/government/publications/national-information-infrastructure>

⁸² The National Information Infrastructure (NII) Implementation document (2015) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416472/National_Infrastructure_Implementation.pdf

⁸³ National Archives, Advisory Panel on Public Sector Information, <http://www.nationalarchives.gov.uk/appsi/default.htm>

3.3. Изследване на инициативата „Отворени данни“ в Словения

3.3.1. Развитие на отворените данни в Словения

Словения е една от държавите, които реализират най-прогресивно електронното правителство в Европейския съюз и дава пример в много области на останалите държави. След приемането на плана за действие е-Европа през 2002 г. Словения постига значителен напредък в предоставянето на електронни услуги, а през 2007 г. има най-развитите интернет базирани административни услуги⁸⁴. Сред основните 128 стратегически документи на Словения, се включват: Стратегия за е-управление на Словения за периода от 2006 г. до 2010 г.; План за действие за електронно управление за периода от 2006 г. до 2010 г.; Стратегия за информационни технологии и е-услуги, развитието и свързването на официални данни; Стратегия за развитие на информационното общество в Словения до 2010 г. Развитието на Е-управление е тясно свързано с практиките за отворени данни, където прозрачността в общественния сектор е повишена чрез различни дейности на национално ниво⁸⁵: активно разпространение на информация от организациите (включително онлайн и безплатен достъп до данните от многобройните електронни публични регистри); участие на обществеността при изготвянето на правила; прозрачност на публичните разходи; предоставяне на информацията, въз основа на отделните искания и улесняване на повторното използване на ИОС.

Порталът за отворени данни на Словения е <http://nio.gov.si/nio/>. Порталът е място за публикуване на публичните данни на администрациите, национален портал за оперативна съвместимост и централно място за публикуване на отворени данни за общественния сектор. Към април 2015 г. публикуваните набори от данни са 116 и са публикувани от Министерство на публичната администрация, Министерство на културата, Министерство на образованието, науката и спорта и други. Порталът има версия и на английски език и позволява⁸⁶: публикуване на данни за общественния сектор и приложения, които обработват тези данни по различни начини; публикуване на стандарти, добри практики и правила; опростяване на търсенето и начините за достъп до публикувано съдържание за повторна употреба; обмен на новини между различните общности на държавите членки, които се развиват и решения за оперативна съвместимост за развитието на услуги и взаимна връзка (напр. Европейската платформа JoinUP).

3.3.2. Приложение на Директива 2013/37/ЕС

Първоначалният вариант на Закона за достъп до информация с обществен характер е приет и влязъл в сила през 2003 г. Последното изменение е направено през 2014 г. Настоящата версия предоставя правото на достъп до информация с обществен характер, съхранявана от държавните органи, местните държавни агенции, държавни агенции, държавни изпълнители, други субекти на публичното право, както и на държавните дружества. Отговорните органи трябва да отговарят на исканията за достъп в рамките на 20 дни. Ограничения за достъпа се налагат за класифицирани данни, търговски тайни, лична информация, нарушаване на неприкосновеността на личния живот и други.

Директива 2003/98/ЕО на Съвета от 17 ноември 2003 г. относно повторната употреба на ИОС е въведена в словенското законодателство чрез изменения на ЗДОИ, приет през юли 2005 г. и съдържа разпоредби относно лицензирането на ИОС, прозрачността

⁸⁴ Krapež, K., L. Kronegger (2007) The Development of eServices in an Enlarged EU: eGovernment and eHealth in Slovenia, IPTS, http://ftp.jrc.es/EURdoc/eur23050en_3.pdf

⁸⁵ Šaponja, D., National Interoperability Framework and Open Data Portal – NIO, Republic of Slovenia Ministry of the Interior, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=7283

⁸⁶ NIO and Public Sector Open Data Portal Slovenia, <http://nio.gov.si/nio/cms/page/purpose?lang=en>

на договорите и наказателните постановления, както и консолидира общи и специфични принципи за достъп. С постановление за комуникация и повторната употреба на информация с обществен характер през август 2005 г. се определят условията за предоставяне на информация с обществен характер за публикуване и по интернет, таксите, повторната употреба на такава информация, както и изготвянето на доклади за осигуряване на достъп до тази информация. Словения има по този начин напълно приета Директивата за ИОС.

В документ за състоянието на е-управление в Словения от 2015г.⁸⁷ се прави общ преглед на състоянието на е-управление в страната, като се посочват и насоките за развитие на отворените данни. Правното основание за публикуване на информация и данни в интернет от органи от общественения сектор в Словения са предвидени в ЗДОИ (Държавен вестник на Република Словения No. 51/2006 и 23/14). Законът урежда откритото и прозрачното функциониране на обществения сектор и повторната употреба на ИОС. По принцип се предвижда, че цялата общодостъпна обществена информация може да се използва повторно. Пълното прилагане на новата Директива на ЕС за отворени данни (изменения на Директивата за ИОС 2013 г.) е планирано за 2015 г. Новите правила на ЕС за отворени данни са планирани да се реализират в разпоредбите на словенския Закон за достъп до обществена информация през 2015 г.⁸⁸. Във връзка с правните аспекти на публикуването на ИОС, по-специално на лицензионния режим, правителството на Словения създава междуетадна работна група, която да подготви насоки за управление на авторските права на ИОС, включително насоки за онлайн отворен лиценз и правните стандарти за отворени данни.

3.3.3. Създадени технически насоки

Публикуваните данни на платформата на отворени данни са в различен формат: XLS, CVS, ZIP, DOC и др. Най-голям дял на отворените данни на платформата за отворени

Таблица 9

**ОТВОРЕНИ ДАННИ ПО СЕКТОРИ
НА ПОРТАЛА НА СЛОВЕНИЯ
(към 30 април 2015 г.)**

Сектори	Набори от данни
Публична администрация, административни процедури и информационна сигурност	10
Статистика	9
Транспорт	7
Общи	6
Околна среда	3
Финанси	3
Култура	1

данни на Словения имат данните за публична администрация, административните процедури и информационната сигурност (Таблица 9)⁸⁹.

3.3.4. Нормативни изисквания

Сред документите, които Словения разработва във връзка с отворените данни през последните години са: Национална рамка за оперативна съвместимост на отворените данни⁹⁰; Закон за достъп до публична информация; стратегия за ИТ и е-услуги за развитие и свързване на официалните регистри 2010–2015 г.; Стратегия за Е-управление; Стратегия за цифрова Словения 2020 г., която обхваща всички аспекти на развитието на информационното общество. Правното основание за публикува-

⁸⁷ European Commission (2015) eGovernment in Slovenia, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_slovenia_-_january_2015_-_v_18_0_final.pdf

⁸⁸ European Commission (2015) eGovernment in Slovenia, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_slovenia_-_january_2015_-_v_18_0_final.pdf

⁸⁹ NIO and Public Sector Open Data Portal Slovenia Catalogue, <http://nio.gov.si/nio/data/?lang=en>

⁹⁰ Saponja, D. (2014) The Slovenian National Interoperability Framework and NIO, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/slovenian-national-interoperability-framework-and-open-data-portal-nio-presentation-danica>

**ФОРМАТИ НА НАБОРИ ДАННИ
НА ПОРТАЛА НА СЛОВЕНИЯ
(към 30 април 2015 г.)**

Формат	Набори от данни
PDF	19
DOCX	1
DOC	10
PPT	4
BINARY	3
XML_TEXT	3
ZIP	2

нето на информация и данни в интернет от обществените органи от обществения сектор е предвидено в Закона за достъп до обществена информация (Държавен вестник на Република Словения No. 51/2006 и 23/14). Законът урежда открито и прозрачно функциониране на обществения сектор и повторната употреба на информация⁹¹.

3.3.5 Заинтересовани страни

Сред заинтересованите страни от отворените данни и при Словения са: общественият сектор; стандартизиращите органи; националните институции; академичната общност – университети и институти; НПО и гражданското общество; доставчиците на иновации; гражданите.

3.3.6 Координиране на инициативата в Словения

С оглед рационализиране на онлайн комуникацията на правителствените портали и предотвратяване на нейното припокриване през юли 2013 г. в Словения е назначена унифицирана редакционна структура за правителствените портали, която се координира от Coordinating Task Force. През декември 2013 г. тази дейност се усъвършенства чрез приемането на обща редакционна политика на всички правителствени портали. Предприетите процедури са насочени към: ясно определяне на задачите на всички заинтересовани страни в издаването и актуализирането на съдържанието; засилване на контрола върху редактирането на съдържанието; защита на дублирането на съдържание в правителствените портали; принос за опростяване и разбираемост на информацията. Членовете на Coordinating Task Force се състоят от 4 главни редактора на правителствени портали и специализирани редактори от ресорни министерства. Членството се ръководи от главен координатор на правителствените портали с пряко докладване на всички четири главни редактори.

⁹¹ European Commission (2015) eGovernment in Slovenia, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_slovenia_-_january_2015_-_v_18_0_final.pdf

4. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ОТВОРЕНИТЕ ДАННИ В БЪЛГАРИЯ

Публикуването на публичната информация в отворен формат води до големи икономически ползи, подобряване на отчетността и прозрачността на администрацията, намаляване на административната тежест, засилване на гражданския контрол⁹². В становище на Европейския икономически и социален комитет, от 21 януари 2015 г. относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Към просперираща икономика, основана на данни“ в т.1.9 се посочва, че „През следващите няколко години публичната администрация ще трябва да се научи да използва оптимално цифровите данни и каналите за електронни комуникации, за да повишава ефективността и да развива с гражданите сътрудничество на широка основа, като се използва тяхното активно участие. Предварителното условие за това участие са добре планираните публични услуги и отворените данни в машинночетими формати във всички сектори на икономиката и администрацията. ЕИСК препоръчва мащабно обучение по цифрови умения за служителите на публичната администрация, включващо умения, свързани с проектирането на усъвършенствани услуги, поръчването и използването на услуги на експерти и специалисти.“

През последните години се провеждат редица проучвания и анализи за готовността на България за публикуване на публичната информация в отворен формат. Сред изводите са, че България изостава спрямо останалите държави по света, най-вече поради липса на прогрес през 2013–2014 г. Според индекса за развитие на обществен сектор България е на последните места, страната не участва в класацията Барометър за отворени данни. Относно глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“ ПОУ се наблюдават положителни тенденции и изпълнение на поетите ангажименти.

С цел да анализира⁹³ и оцени готовността за въвеждане на инициативата за отворени данни в България, по проект „Гражданска платформа за отворено управление“, е извършен детайлен анализ в няколко категории: лидерство; законодателна рамка; администрация – структури, умения, нагласи; данни, генерирани от институциите; искане на данни; потребители на данни; финансиране и национална инфраструктура. Целта на анализа е да се оцени готовността за въвеждане на инициативата за отворени данни в България от гледна точка на *институционален капацитет и техническите условия*, както и да бъде създадена карта за отворените публични данни, като по този начин се адресират основни проблеми и се формулират препоръки за бъдещи действия. Основната част на анализа е базирана върху качествени интервюта с различни заинтересовани страни.

4.1. Портал за отворени данни

Порталът за отворени данни на България е <http://opendata.government.bg>. Създаден е през месец октомври 2014 г. Порталът представлява единна, централна, публична уеб-базирана информационна система, която осигурява публикуването и управлението на информация за повторно използване в отворен, машинночетим формат заедно със съответните метаданни. Порталът е изграден по начин, който позволява цялостното извличане на публикуваната информация или на части от нея. Програмният код на портала е публикуван на платформата Github.

⁹² Проект „Гражданска платформа за открито управление“, <http://www.opendata.ngolinks.eu/13/page.html>

⁹³ Сдружение НПО Линкс (2014), Анализ за готовността за въвеждане на инициативата за отворени данни в България, <http://www.opendata.ngolinks.eu/cdir/opendata.ngolinks.eu/files/open-data-research-analysis.pdf>

Съветът за административната реформа⁹⁴ (САР) изпълнява функции относно: разработване на политиката и координира осъществяването на инициативата за отворени данни в общественения сектор, както и на други дейности за прозрачно управление в България; предлага дейности и осъществява мониторинг на изпълнението на поетите от България ангажименти по Глобалната инициатива ПОУ. С Решение № 103 на Министерския съвет от 17 февруари 2015 г. е приет Списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат. На заседание на САР на 5 март 2015 г. е приет График за поэтапното публикуване в отворен формат на наборите от данни, приети с посоченото Решение. Съгласно графика, 119-те набори от данни трябва да са публикувани до края на 2015 г. В таблица 11 е показан броят на наборите от данни за публикуване в отворен формат по структурите на министерствата.

Таблица 11

БРОЙ НАБОРИ ОТ ДАННИ ЗА ПУБЛИКУВАНЕ В ОТВОРЕН ФОРМАТ

№	Структура	Брой регистри
1	Система на МС	8
2	Система на Министерството на вътрешните работи	3
3	Система на Министерството на здравеопазването	16
4	Система на Министерството на земеделието и храните	5
5	Система на Министерството на икономиката	10
6	Система на Министерството на културата	12
7	Система на Министерството на образованието и науката	9
8	Система на Министерството на околната среда и водите	4
9	Система на Министерството на правосъдието	8
10	Система на Министерството на регионалното развитие и благоустройството	9
11	Система на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията	22
12	Система на Министерството на труда и социалната политика	2
13	Система на Министерството на туризма	1
14	Система на Министерството на финансите	5
15	Други администрации	6

На заседание на Министерския съвет на 15.07.2015 г. беше прието протоколно решение за приемане на доклад за напредъка по публикуването в отворен формат на 119 набора от данни съгласно Решение на МС 103 от 2015 г. Към дата 10 юли 2015 г. 31 администрации са публикували в отворен формат 79 набора от данни, 55 от които са съгласно решението, а 24 са по инициатива на самите администрации.

⁹⁴ МС Портал за Консултативни Съвети, http://saveti.government.bg/web/cc_203/1

Таблица 12

ОТВОРЕНИ ДАННИ НА ПОРТАЛА
ЗА ОТВОРЕНИ ДАННИ НА БЪЛГАРИЯ,
юли 2015 г.

Формат	Набори от данни
CSV	63
XLS	7
XML	6
mword	4
Strict Open XML	3
ZIP	2
XLSX	2
JSON	2
arcgis	1
XSL	1

4.2. Използване на машинночетими формати при поддържане и публикуване на публичната информация

На Портала за отворени данни на България към настоящия етап наборите от данни са публикувани в отворени формати, както е показано Таблица 12. От публикуваните в отворен формат набори от данни към момента са създадени няколко приложения – приложение с данните за адресните регистрации от ГРАО за периода 2011–2015 г., приложение с резултати по училища от националното външното оценяване, приложение с изплатените средства от НЗОК по региони (приложението на портала дава възможност за анализ на представянето на здравната система по области в страната – <https://opendata.government.bg/static/visualizations/dashboard.html>).

4.3. Стратегически документи, ангажименти и условия, свързани с инициативата

На национално ниво са разработени редица стратегически документи и нормативни актове във връзка с отворените данни⁹⁵. Документи, в които са заложили мерки за реализиране на инициативата за отворени данни:

- Стратегия за развитие на държавната администрация 2014–2020 г.;
- Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015–2020 г.;
- Национална програма за реформи на Република България;
- Втори план за действие на Република България по инициативата ПОУ;
- Списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат.

Сред стратегическите документи с ключово значение е и Планът за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация за периода 2014–2015 г., а основният нормативен акт, с които се транспонира директивата е Закона за изменение и допълнение на ЗДОИ, одобрен с РМС № 279 от 29.04.2015 г. и др.

• Стратегия за развитие на държавната администрация 2014–2020 г.

Стратегията за развитие на държавната администрация (СРДА) е водещ документ, свързан с инициативите за отворени данни. Тя е приета с Решение № 140 на Министерския съвет от 17.03.2014 г.⁹⁶. В стратегията са поставени четири стратегически цели:

⁹⁵ Проект „Гражданска платформа за открито управление“ – Стратегически документи и законодателство, <http://www.opendata.ngolinks.eu/18/page.html>

⁹⁶ МС, Портал за обществени консултации, Стратегия за развитие на държавната администрация 2014–2020 г., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>

ефективно управление и върховенство на закона; партньорско управление с гражданите и бизнеса; открито и отговорно управление; професионално и експертно управление. По отношение на стратегическата цел „Открито и отговорно управление“ се предвижда подобряването на обмена на данни и информираността на обществото, отварянето на данни.

В стратегията се планира до края на програмния период 2020 г. да се изгради цялостна, единна и оперативна система за набиране, обработка, систематизиране, обмен и предоставяне на публична информация в интерес на гражданите и бизнеса, позволяваща коректната и точна статистика за вземането на обективни и информирани управленски решения във всички сфери на управлението. Отварянето на достъпа до данните от обществения сектор ще спомогне за участието на гражданското общество в политическия живот и ще даде принос в областта на много политики като здравеопазване, образование, околна среда, транспорт и др. Икономическият ефект също е от значение – ще се създадат възможности за иновации и разнообразни бизнес услуги и приложения. Те могат да са резултат от анализ и визуализиране на данни от различни източници на данни. Подобен пример е разработването на мобилни приложения, базирани на отворени данни. Намалването на административната тежест за потребителите и за служителите в администрацията, като се улесни електронното издаване на различни справки. Планът за изпълнение на СРДА е приет с Решение №302 на МС от 15 май 2014 г.⁹⁷

• *Пътна карта за изпълнение на СРДА 2015–2020 г.*

Пътната карта за изпълнение на СРДА е приета с Решение №30 на Съвета за административната реформа от 13 януари 2015 г.⁹⁸ По отношение на стратегическа цел за Открито и отговорно управление са поставени основни дейности за изпълнение:

- Проучване на потребностите на гражданите и бизнеса за приоритизиране на информацията, с оглед публикуването ѝ в отворен формат;
- Публикуване на наличната публична информация в отворен формат на интегрираната онлайн платформа <http://opendata.government.bg/> и развитие на платформата;
- Разработка и внедряване на отворени онлайн интерфейси за машинен обмен на данни;
- Разработване и провеждане на обучения по отворени данни.

• *Национална програма за развитие на България 2020*

Националната програма за развитие на България 2020⁹⁹ (НПР БГ 2020) е водещият стратегически и програмен документ, който конкретизира целите на политиките за развитие на страната до 2020 г. В хоризонтални политики, включени в стратегическата рамка, е и утвърждаването на принципите на откритото управление в обществения сектор. В програмата се посочва, че за съвременната държава основните предизвикателства пред откритото управление са свързани с подобряването на обществените услуги, засилването на обществения морал, по-ефективното управление на публичните средства, създаването на по-голяма сигурност в населените места и повишаване на фирмената отчетност.

⁹⁷ Сдружение НПО Линкс (2014), Анализ за готовността за въвеждане на инициатива за отворени данни в България, <http://www.opendata.ngolinks.eu/cdir/opendata.ngolinks.eu/files/open-data-research-analysis.pdf>

⁹⁸ МС Портал за Консултативни Съвети – Административно обслужване, http://saveti.government.bg/web/cc_203/4

⁹⁹ МС, Портал за обществени консултации, Национална програма за развитие: България 2020, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=765>

Тригодишният план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие на България 2020 в периода 2015–2017 г. е приет с Решение № 794 на Министерския съвет от 02 декември 2014 г. По отношение на мярка 6.5. Администрация, прилагаща принципите на ОУ и Област на въздействие: Предоставяне на пълен достъп до информация, за събирането и генерирането на която са използвани публични средства (open data), е поставена за цел до 2017 г. Създаване на Интегрирана платформа за отворени данни и публикуване на набори от данни, като се публикуват 50 набора от данни.

• *Партньорство за открито управление*

Инициатива ПОУ е глобална организация, която насърчава развитието на Отворените данни в над 60 държави¹⁰⁰ (<http://www.opengovpartnership.org/>). Тя цели да осигури конкретни ангажименти от страна на правителствата към техните граждани за насърчване на прозрачността, овластяване на гражданите, борба с корупцията и приложение на нови технологии за укрепване на управлението. Всяка държава може да изпрати годишен план за действие за следващата година. Този план се проверява независимо и проверките (мониторингът) се публикуват.

За да участват в ПОУ, правителствата трябва да поемат ясен ангажимент към отваряне на управлението чрез спазване на набор от минимални критерии за оценка на ключовите измерения на Откритото управление, които са от особено значение за увеличаване на отзивчивостта от страна на правителството, укрепване ангажирането на гражданите и борба с корупцията. Мерките от Втория план за действие са разработени в съответствие с предложения на неправителствени и граждански организации в Република България, представителите на държавната администрация и препоръките в доклада за България, съгласно Независимия механизъм за оценка, както и насоките, дадени по време на регионалната среща за Европа на страните, участнички в инициативата „Партньорство за открито управление“, проведена през месец май 2014 г. в гр. Дъблин, Ирландия. Във Втория план е поет ангажимент за откритост на администрацията, използване на отворените данни и въвеждане на принципите на отворените данни в работата на администрацията, и започване на инициативи за прилагане на отворените данни в диалог с неправителствения сектор, бизнеса и гражданското общество. Проверими и измерими мерки (цели) за изпълнение на ангажимента са в следните четири области:

- 1) Измененията и допълненията на Закона за достъп до обществената информация. Промените целят:
Повишаване на откритостта на администрацията и улесняване на достъпа до обществена информация чрез: разширяване и детайлизиране на задълженията за публикуване на информация; засилване на координацията и контрола по изпълнението на закона; транспониране на Директива 2013/37/ЕС за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественния сектор – предвидени промени и бъдещи действия.
- 2) Изготвяне на технически насоки за предоставяне на публична информация, притежавана от институциите в отворен формат.
- 3) Приоритизиране на информацията в отворен формат (регистри, отчети и др.) – доклад за приоритизирани регистри, отчети, статистически данни и др., които могат да бъдат предоставени в отворен формат.
- 4) Започване на процедура за присъединяване към Конвенцията за достъпа до официални документи на Съвета на Европа.

¹⁰⁰ Gobernamos blog (2014) An experiment with data from the open government partnership: Ranking countries, <http://governamos.com/2014/08/19/an-experiment-with-data-from-the-open-government-partnership/>

• Списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат

С решение № 103 от 17 февруари 2015 г. МС на България прие списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат, съгласно приложението. САР одобри график за поэтапното публикуване на наборите от данни до края на 2015 г., както следва:

- Със срок месец март и месец юни 2015 г. – 84 набори от данни;
- Със срок месец септември 2015 г. – 32 набори от данни;
- Със срок месец декември 2015 г. – 3 набори от данни.

Списъкът се състои от 119 набори от данни, които се събират и поддържат в системата на: Министерския Съвет, Министерството на вътрешните работи, Министерството на здравеопазването, Министерството на земеделието и храните, Министерството на икономиката, Министерството на културата, Министерството на образованието и науката, Министерството на околната среда и водите, Министерството на правосъдието, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на туризма, Министерството на финансите и още шест други администрации и организации. Примери за регистри са посочени в Таблица 13.

Таблица 13

**ПРИМЕРИ ЗА ПУБЛИКУВАНИ НАБОРИ ОТ ДАННИ В ОТВОРЕН ФОРМАТ
НА ПОРТАЛА ЗА ОТВОРЕНИ ДАННИ**

Наименование на администрацията/организацията	Наименование на набора от данни
Агенция по геодезия, картография и кадастър	Регистър на лицата, правоспособни да извършват дейности по кадастър
Агенция по вписванията	Списък на ликвидатори към Агенция по вписванията;
Списък с актуална информация на адресите и телефоните в Службите по вписвания;	Списък с актуална информация на адресите и телефоните в Службите по вписвания;
Агенция по заетостта	Списък на предприятията, които осигуряват временна работа (офиси); Бюра по труда в България; Списъци на регистрираните посредници, съгласно Наредбата за условията и реда за извършване на посредническа дейност по наемане на работа;
Български институт по метрология	Регистър на одобрените типове електронни системи с фискална памет за продажба на течни горива; Регистър на одобрените типове електронни касови апарати с фискална памет и фискални принтери;
„Български пощи“ ЕАД	Пощенски кодове на градовете в Република България;
Български фармацевтичен съюз	Списък с имената на магистър-фармацевтите, регистрирани да упражняват професията;
Държавна агенция за българите в чужбина	Списък на българските организации в чужбина;

Наименование на администрацията/организацията	Наименование на набора от данни
Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“	Списък на въздушните превозвачи с валиден оперативен лиценз на въздушен превозвач на Общността;
Изпълнителна агенция по околна среда	Данни от Националната система за контрол на качеството на атмосферния въздух в реално време;
Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“	Регистър на предприятията и лицата, извършващи превози за собствена сметка; Валидни вътрешни лицензи за превоз на пътници и товари; Бюра за обслужване на превозвачи; Списък на автогарите;
„Холдинг-Български Държавни Железници“ ЕАД	Разписание на влаковете на „БДЖ-Пътнически превози“ ЕООД за 2015 г.;
Министерство на финансите	Плащания в СЕБРА и други плащания в БНБ;
Министерство на икономиката	Публичен регистър на лицата, регистрирани за износ и трансфер на технологии с двойна употреба;
Министерство на културата	Информационен регистър на културните организации и институти;
Министерство на регионалното развитие и благоустройството	Данни за регистрациите по постоянен и настоящ адрес;
Министерство на туризма	<ul style="list-style-type: none"> • Списък на места за настаняване; • Списък на заведенията за хранене и развлечения; • Списък на туроператорите и туристическите агенти;
Министерство на здравеопазването	Регистър на службите по трудова медицина; Регистър на издадените балнеологични оценки за минерална вод;a Национален регистър на обектите за производство на натурални минерални води;
Министерство на правосъдието	Централен регистър на юридическите лица с нестопанска цел; Списък на синдиките;
Министерство на земеделието и храните	Регистър на производителите, преработвателите и търговците на земеделски продукти и храни, произведени по биологичен начин;
Национална агенция за приходите	Публичен регистър на лицата, извършващи дейност като обменно бюро; Публичен регистър на лицата, регистрирани по ЗДДС;
Министерство на образованието и науката	Резултати по училища от националното външно оценяване за IV и VII клас; Резултати от държавните зрелостни изпити по училища и по предмети;
Министерство на образованието и науката	Списък на детските градини за учебната 2014/2015;
Национална здравноосигурителна каса	Списък с лекарствени продукти, предназначени за лечение на заболявания, които се заплащат по реда на Закона за здравното осигуряване;

- *Оперативна програма „Добро управление“*

В предварителни условия за допустимост на проекти за разработка на информационни системи, регистри или услуги с финансиране по ОПДУ са заложили следните условия:

- Да се предвижда разработка и внедряване на онлайн интерфейс за свободен публичен достъп, който да позволява автоматизиран машинен достъп;
- Да се предвижда служебен онлайн интерфейс за машинен обмен на данни и предоставяне на е-услуги към информационни системи и регистри на други публични институции.

5. ДЕФИНИЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРИНЦИПИ И ПРАВИЛА ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ПУБЛИЧНАТА ИНФОРМАЦИЯ В ОТВОРЕН ФОРМАТ

5.1. Дефиниции

За целите на изследването се използват следните дефиниции:

„Отворени данни“ – представляват информацията, притежавана от институциите и общественения сектор, която може да се използва повторно и разпространява безплатно или като в цената ѝ се калкулират само разходите за нейното предоставяне. За да станат отворени, данните трябва да бъдат предоставени в машинночетим формат, с цел да са лесни за обработка, анализ и визуализация. Публични могат да бъдат всички данни, събирани и поддържани от организациите, които не съдържат в себе си лични данни и/или класифицирана информация и/или информация, за получаването на която е нужно доказване на правен интерес. Данните се считат за отворени, когато всеки е свободен да ги използва неограничен брой пъти и да ги препредава, с евентуалното ограничение да цитира източника.

„Отворен формат“ е електронен формат за данни, който не налага употребата на специфична платформа или специфичен софтуер за повторната употреба на съдържанието и е предоставен на обществеността без ограничения, които биха възпрепятствали повторното използване на информация.

„Машинночетим формат“ означава файлов формат, който е структуриран по начин, по който софтуерните приложения да могат лесно да идентифицират, разпознават и извличат специфични данни, включително отделни факти и тяхната вътрешна структура¹⁰¹;

„Отворен формат“ означава файлов формат, който не зависи от платформа и е предоставен на обществеността без никакви ограничения, които биха възпрепятствали повторната употреба на документите;

„Портал за отворени данни“ е единна, централна, публична уеб-базирана информационна система, която осигурява публикуването и управлението на информация за повторно използване в отворен, машинночетим формат заедно със съответните метаданни. Платформата е изградена по начин, който позволява цялостното извличане на публикуваната информация или на части от нея.

„Официален отворен стандарт“ означава стандарт, който е установен в писмена форма и описва спецификациите за изискванията как да се осигури софтуерна оперативна съвместимост.

„Метаданни“ са данните, описващи структурата на информацията – предмет на повторно използване.

¹⁰¹ Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г.

5.2. Предложение за технически насоки за отваряне на данните

На база на проведеното проучване, анализа на съществуващите добри практики, получените резултати и направените обобщения, са разработени дейности които имат за цел постигане на ефективност и ефикасност при реализиране на инициативата за отворени данни в България, както и примерни индикатори за измерване на дейностите. С ключово значение в тази насока е ясното дефиниране на форматите за отворени данни. Такива формати са:

- CSV е компактен файлов формат, подходящ за обмен на големи набори от данни с фиксирана структура, представени в първа нормална форма. Форматът е подходящ за директно представяне на данни експортирани от таблици в СУБД. Отделните записи са на отделни редове, с фиксирана еднаква структура, а полетата (колониите) във всеки запис са отделени с разделител (обикновено „запетая“). Стандартно, първият ред от CSV файла съдържа имената на полетата (колониите), но този ред не може да съдържа допълнителни метаданни за предназначението, типа и размерността на всяко поле (колона). Това налага всеки набор от данни в CSV формат да бъде придружен с отделен набор от машинно-четими метаданни или описателна документация, която да бъде интерпретирана от разработчика на софтуер;
- JSON е формат, който е лесен за прочитане чрез стандартни методи, налични в повечето съвременни езици за програмиране. Простотата на използване и помалките изчислителни ресурси за интерпретиране на данните са основни предимства спрямо по-сложни формати като XML. Структурата на данните е фиксирана, което позволява много бърза и икономична обработка, и прави този формат подходящ за онлайн обмен данни между веб-услуги (web services) в реално време;
- RDF е стандартен семантичен формат за обмен на данни, дефиниран в група препоръки на W3C. Подходящ е за представяне на данни и насочени/наименувани връзки между тях. Този формат дава възможност и за сливане на свързани набори от данни, които са комбинирани от няколко източника с различни схеми (структури) на данните, като позволява и еволюция на схемите на данните, без да се налага модификация на консуматорите на данни. Отделните данни могат да бъдат съхранени в XML, JSON или в друг сериализиран вид; RDF улеснява използването на унифицирани ресурсни локатори и идентификатори (URL и URI), което позволява директното обвързване на съществуващи набори от данни, публикувани по различни инициативи за отворени данни в интернет;
- XML е широко използван формат за машинен обмен на данни и осигурява добри възможности за съхраняване на сложни структури от данни, като позволява еднозначното им интерпретиране и валидиране на база схема, която съдържа метаданни, описващи съответните правила. XML е подходящ при представяне на сложни набори от данни – отделните записи с данни могат да бъдат с променлива структура, форматът може да съдържа допълнителни структури от данни като номенклатури и др.
- HTML (съкращение от термина на английски: HyperText Markup Language), е основният маркиращ език за описание и дизайн на веб страници. Описанието на документа става чрез специални елементи, наречени HTML елементи или маркери, които се състоят от етикети или тагове (HTML tags) и ъглови скоби (като например елемента <html>). HTML елементите са основната градивна единица на веб страниците. Чрез тях се оформят отделните части от текста на една веб страница, като заглавия, цитати, раздели, хипертекстови препратки и т.н. В повечето случаи

HTML кодът е написан в текстови файлове и се хоства на сървъри, свързани към Интернет. Основното предимство на HTML е, че документите, оформени по този начин, могат да се разглеждат на различни устройства.

Голяма част от електронните формати са машинночетими, но с оглед на целите и ползите от публикуване на данни за повторна употреба, дефиницията е разширена – *машинночетим* е електронен формат за данни, който е структуриран по начин, по който, без да се преобразува в друг формат, позволява софтуерни приложения да идентифицират, разпознават и извличат специфични данни, включително отделни факти и тяхната вътрешна структура. Например, масово използваният файлов формат PDF (Portable Document Format) осигурява множество предимства при разпространение на документи, които могат да бъдат отворени и визуализирани на разнообразни устройства, работещи с различни операционни системи и приложен софтуер, но този формат не е подходящ за обмен на структурирани данни, тъй като те няма как да бъдат извлечени и интерпретирани еднозначно по машинен път. PDF не е машинночетим, както и форматът Word. Това са т.нар human readable формати.

PDF е формат, в който не трябва да се публикува, когато става въпрос за повторна употреба на информацията, защото не позволява обработка. Други формати, като например CSV и JSON, са по-подходящи за публикуване на информация за повторна употреба. Други формати, в които се публикуват отворени данни са RDF, XML.

Разработените дейности за реализиране на инициативата отворени данни в България включват:

Първо: Провеждане на дискусии

Планиране и провеждане на обсъждания, дискусии, кръгли маси, работни групи и срещи със заинтересованите страни с цел активизиране на използването и приоритизиране на отворените данни, както и усъвършенстване на техническите насоки за отваряне на данни. Разработване на годишни план-графици за провежданите дискусии в областта на отворените данни, определяне на тематика за обсъждане и дейности по разпространение на резултатите.

Разработване на електронни форми за сътрудничество и възможности за включване на участници в дискусиите от отдалечени места чрез виртуална връзка. Създаване на платформа за споделяне на добри практики от използване на отворените данни от портала на България, както и споделяне на инициативи за организиране на инициативи за създаване на проекти/приложения, базирани на отворени данни.

Създаване на годишни награди „Награда за активност в използване на отворени данни в България“, и „Награда за бизнес, базиран на отворени данни“, които да имат за цел по-широкото анонсиране на възможностите, които дават отворените данни и утвърждаване на инициативата в страната.

Разработване на план за използване на социалните медии и социалните мрежи в процеса по обсъждане и планиране на дейности за насърчаване на гражданското общество за участие в дискусиите. Разработване на план за работа със социалните мрежи и общности с цел идентифициране на важни теми в областта, проблеми за решаване и създаване на идеи за иновации и нови бизнес решения. Създаване на LinkedIn и Facebook общност, както и блог за споделяне от страна на заинтересованите страни и други участници на идеи и важни въпроси в областта на отворените данни.

Разработване на информационни кампании, информационни материали, и посещения на място в обществени организации, НПО и други, изпращане на информация към заинтересовани страни, и други активности, които да подпомагат популяризирането на инициативата и да стимулират участието на гражданското общество в дискусиите за

отворените данни и тяхното използване. Създаване на ресурси, както на български, така и на английски език.

Организиране на международни дискусии, международни летни училища, семинари и конференции с представители на инициативата в други страни, с цел идентифициране на възможности за бъдещо сътрудничество и участие в международни проекти и подобряване на позициите на страната в международните класации.

Разработване на план за информиране и запознаване с инициативата за отворени данни сред хората в неравностойно положение, и имащи здравословни проблеми.

Примерни индикатори за измерване на дейността:

- Проведени публични дискусии и обсъждания на заинтересованите страни;
- Проведени инициативи за сътрудничество между заинтересованите страни;
- Повишено участие на заинтересованите страни в проекти за отворени данни;
- Повишено участие на гражданското общество;
- Достъп до повече информация;
- Проведени обществени работни групи, конференции;
- Проведени социологически проучвания и анкети, и други.

Второ: Разработване на технически правила и насоки

Разработване на хармонизиран с ЕС терминологичен речник в областта на отворените данни и добрите световни практики. Ясно и недвусмислено формулиране на дефиниции (данни, набори от данни, формат, отворен стандарт, повторно използване, машинночетим формат, използвани технологии – SQL, XML, CSV, Excel таблици, XML, XSLT, RDF, OWL, WSDL, HTML, и др.).

Създаване на електронно портфолио и цифрова библиотека и URL ресурси на портала за отворени данни на България, които да подпомагат разбирането на форматите на отворени данни.

Разработване на ръководство (в хартиена и електронна форма) за публикуване на отворени данни и създаване на речник на отворените данни по примера на добрите практики в света.

Разработване на механизми на приоритизиране на информацията, която да се публикува в отворен формат. Разработване на периодични анкети на място и в електронна форма и запитвания до бизнеса и гражданите, относно регистрите, които са от най-голямо обществено значение.

Създаване на електронна форма за обратна връзка (feedback) на портала за отворени данни, която да показва в реално време, важни за инициативата въпроси, като например приоритетността на данните, възможности за използване и други.

Разработване на годишен план за анализ на използваемостта на данните и анализ на потребителите на данни с цел приоритизиране честотата на обновяване (в зависимост от това дали информацията се променя непрекъснато, ежедневно, ежеседмично и т.н).

Примерни индикатори за измерване на дейността:

- Данни, поддържани с отворен лиценз;
- Публикувани набори от данни в структуриран, машинночетим формат на годишна база не по-малко от предходната година.
- Наличие на метаданни;
- Навременно публикувани данни (актуализиране на наборите данни, публикувани на Портала за отворени данни най-малко веднъж на 30 календарни дни).
- Транспонирана Директива 2013/37/ЕС за повторно използване на информацията за обществеността;

- Разработени национални стратегически документи.
- Нормативно регламентиране на национален портал за отворени данни.
- Създаване на техническа възможност за автоматизирано актуализиране на данните на портала и други.

Трето: Разработване на стратегически план на инициативата за икономически растеж

Разработване на стратегически, тактически и оперативен план и цели за развитие на инициативата отворени данни по сектори (министерства). Дефиниране на задачи за постигане на поставените цели, срокове за изпълнение, отговорности, ресурси и очаквани реални резултати. Изпълнение на мерките, заложените в стратегическите документи.

Създаване на експертни групи за изпълнение на всяка дейност за реализиране на инициативата отворени данни в България и дефиниране на срокове за изпълнение на поставените задачи.

Създаване на работни групи по сектори, които регулярно (6 месечно) да анализират проведените дейности и оценяват постигнатите резултати на база поставените цели от инициативата за отворени данни в съответния сектор.

Разработване на компетентностни профили на експерти в областта на отворените данни, които да подпомагат ефективното изпълнение на задачите и отговорностите на заетите експерти. Важен акцент при разработването на профилите, на който е препоръчително да се обърне внимание е включването на компетенции, свързани със спецификата на отворените данни и необходимостта от цифрови умения. Профилите могат да служат и за модел при провеждане на обучения. Разработване на модел за оценка на компетенциите на експертите, заети в областта на отворените данни, идентифициране на недостатъци и разработване на план за професионалното им развитие.

Създаване на фонд за подпомагане на стартиране на предприемачески бизнес и разработването на мобилни приложения и проекти, базирани на отворени данни.

Провеждане на проучвания и разработване на методология за анализ на икономическите ползи за организациите, които използват отворени данни в дейността си и тези, които стартират нови инициативи, базирани на отворени данни. Целта на методологията е да подпомага бизнеса при оценка на икономическата ефективност и ефикасност от реализиране на проекти, базирани на отворени данни.

Примерни индикатори за измерване на дейността:

- Увеличен брой на работните места;
- Инвестиции в иновативни продукти;
- Увеличени приходи от данъци;
- Намалени разходи за обработка и пренос на данни;
- Повишена ефективност на административните услуги. Повече е-услуги;
- Разработени нови продукти (приложения, интернет страници и др.) и услуги.
- Създадени нови компании (start-up). Инкубатори за отворени данни.

Четвърто: Развитие на практики за обучение

Разработване на стратегия за обучения в областта на отворените данни с конкретни цели, учебни резултати, учебен план. Разработване на модули и теми за обучения по приоритетни области. Разработване на каталог от общи и специфични компетенции в областта на отворени данни, които да се развиват чрез провежданите обучения.

Създаване на електронна платформа за е-обучение, на която да се предоставят безплатно разработените учебни материали. Разработване на секция за хора с увреж-

дания и неравностойно положение. Разработване на форми за самооценка на усвоените знания и компетенции, чрез която всеки да може да се самооцени в усвояване на знанията в областта на отворените данни.

Разработване на курсове за онлайн обучения по примера на масовите онлайн обучения (Massive Open Online Courses).

Планиране, организиране и провеждане на годишно състезание във формат хакатон за разработване на приложения, базирани на отворени данни по сектори.

Разработване на план-график за разработване на ръководства, библиотека от учебни ресурси и URL, подпомагаща обучението в областта. Разработване на учебни ресурси в различен формат: текстови, табличен, видео формат, скрийнкасти и подкасти с цел улесняване на използването на многообразието от формати от заинтересованите страни. Разработване на интерактивни сценарии за обучения с интегриране на иновативни технологии и приложения, които да са насочени към обучаемите в средното и висшето образование, които да намират приложение и в учебния процес в образователни организации.

Разработване на план и провеждане на международни обучения, учебни лагери, провеждани в България и организиране на посещения на лектори от страни с добри практики в областта на отворените данни.

Създаване на мрежа от партньорства с образователни организации с цел насърчване използването на отворени данни от образованието, бизнеса и НПО. Активизиране на работа по съвместни публично-частни проекти и повишаване на сътрудничество между образованието, НПО, бизнеса и публичните организации чрез проекти в областта на отворените данни.

Примерни индикатори за измерване на дейността:

- Брой проведени обучения;
- Брой обучени служители/обучаеми;
- Разработени актуални учебни ресурси;
- Разработени иновативни приложения, технологии и услуги;
- Реализирани инвестиции в иновативни продукти;
- Проведени технологични маратони (хакатони) с цел стимулиране на използване на отворени данни от ИТ разработчици и други.

Пето: Управление на инициативата и устойчивост

Управление на дейностите, оценка и анализ на постигнатите резултати и разработване на гъвкава система от индикатори (портфолио от индикатори) за отворени данни в България.

Разработване на управленски инструментариум за реализиране на инициативата на национално и местно ниво и конкретизиране на планирането, организирането, ръководенето и контрола на дейностите.

Провеждане на международни и национални срещи с цел споделяне на добри практики при управление на инициативата, анализ на възникналите проблеми и генериране на идеи за възможности за развитие.

Регулярно (шестмесечно; годишно) разработване на SWOT анализ на инициативата за отворени данни в България и идентифициране на насоки за бъдещо развитие по сектори на база на силните и слабите страни, възможностите и заплахите.

Разработване на план и провеждане на научно-приложни изследвания, анкетни проучвания и анализи с цел оценка на постигнатото, идентифициране на бариери и предимства при използване на отворени данни от организациите от обществения сектор.

Разработване на рейтингова система и електронна платформа, която ежегодно да класира организациите от обществения сектор според активността им при публикуване

и използване на отворени данни, и провеждане на дейности за развитие на сътрудничеството в областта с бизнес, образованието, НПО и гражданите.

Примерни индикатори за измерване на дейността:

- Повишена прозрачност;
- Повишена отговорност на институциите;
- По-висока ефективност на административните дейности;
- Повишена устойчивост на средата и други.

5.3. Предложение за индикатори за измерване на инициативата отворени данни

Проучените изследвания показват, че публикуването на отворени данни нараства значително, когато се добави и фактът, че ежедневно милиарди устройства генерират голямо количество данни за икономиката, обществото, науката, услугите, температурните амплитуди, потреблението на енергия и много други. Възникват множество въпроси, свързани с данните и по-конкретно отворените данни, като например: какви са ползите от тях, и как да се измерят. Организациите, частни и публични, могат да използват това огромно количество данни и информация в реално време, за да правят оценка на изпълнението въз основа на ключови индикатори на представяне (КИП)¹⁰². По този начин може да се окаже промяна върху процеса на вземане на решение, както и ползотворно влияние върху икономическия растеж и благосъстоянието.

КИП са широко използвани във всяка сфера на обществото с цел да се изучава и да се подобрява производителността между секторите, отделите и екипите. КИП са показатели за мониторинг на изпълнение на стратегически цели, резултати, или ключови области, важни за успеха на определена дейност и растежа на дадена организация¹⁰³. Чрез използване на ключови индикатори целите на публичните организации могат да бъдат количествено измерими, като предоставят видимост в изпълнението на отделните хора, екипи, ведомства и организации и да дават възможност на вземащите решения да предприемат действия за постигане на желаните резултати. Има различни видове индикатори:

- Двойни или абсолютни – те са показатели за това дали желаното състояние е налице или не;
- Сравнителни – оценяване на дадена ситуацията спрямо определено или очакваното състояние (сравнения на разходи, ефективност и др.), действителната ситуация спрямо планирани бюджети и планове; сравняване на напредъка на дадена система за развитие с предварително одобрен график; сравнение с организации от един или повече сектори; др.
- Базиран на тенденции – необходимо е събирането и представянето на сравнителна информация, в рамките на период от време (системи за изпълнение; др.).

Основни характеристики на КИП са: състояние, тенденция, име на КИП, действителна стойност, целева стойност, вариацията. Но когато са прилагани заедно, тези характеристики могат да дават смесени сигнали¹⁰⁴. Според изследване на Института за КИП¹⁰⁵,

¹⁰² Key Performance Indicators (KPI)

¹⁰³ KPI Institute, <http://www.smartkpis.com/key-performance-indicator-KPI>

¹⁰⁴ Eckerson, W (2009) performance management strategies How to Create and Deploy Effective Metrics, TDWI best practices report, https://cours.etsmtl.ca/mti820/public_docs/lectures/HowToCreateAndDeployEffectiveMetrics.pdf

¹⁰⁵ KPI Institute, <http://www.smartkpis.com/key-performance-indicator-KPI>

те трябва да се основават на източник на информация, критерии за подбор, стандарти и да се определят правилата за изчисление. Например, според Наръчник за проектиране на правителствени услуги на Великобритания¹⁰⁶, ключовите показатели за представяне трябва да са специфични за услугата, което ще помогне да се направи измерването и оценката и да се подобри ефективността на услугата. В този случай са посочени четири КИП: цена на транзакция, удовлетвореност на потребителите, изпълнение и цифровизация.

В редица изследвания по отношение на индикаторите за оценка се акцентира на ефективността и ефикасността. Например, в публикация на Национално сдружение на общините в България¹⁰⁷ се дава следната дефиниция за ефикасност и ефективност:

- **Ефикасност** – отразява съотношението между използваните ресурси и постигнатия резултат от дейността. Колкото резултатът е по-висок в сравнение с използваните ресурси, толкова ефикасността е по-висока. Това предполага, че ефикасността изисква рационализиране на технологичния процес. Като индикатор за измерване на ефикасността се използва производителността на труда.
- **Ефективност** – измерва дали са постигнати заложените цели в дейността на публичната институция и преди всичко дали предлаганите услуги са адекватни на потребностите на членовете на общността. Фактически ефективността оценява крайната цел на създаването на всяка публична услуга – дали тя задоволява по най-добрия начин нуждите на дадени групи граждани и на обществото като цяло.

Днес има разнообразие от КИП библиотеки и бази данни. Такъв е примерът на Библиотеката „KPI LIBRARY“ с база данни, която включва повече от 6 500 показатели, примери за мерки и шаблони. Тя помага да бъдат намерени най-важните показатели по бизнес рамка, по отрасли и процеси¹⁰⁸. Също така, друг пример е *мега библиотеката KPI*, която съдържа база данни от 8 000 КИП, които са разделени в три категории: организация, управление, международни индикатори¹⁰⁹. А в библиотека Clipper Solutions¹¹⁰, която има повече от 2 000 индикатора, се включват и бенчмаркинг класации. Индикаторите за оценка могат да са в полза на оценката на различни ефекти от отварянето на данните – икономически, културен, социален, политически, организационен и др.

Например, в изследване на ЕК за ценообразуването на ИОС се прави опит да се оцени прекият и косвеният икономически ефект от отварянето на публичните данни и идентифицирането на индикатори за мониторинг на ефекта от порталите с отворени данни¹¹¹. Също, докладът на Мрежата на отворени данни (Open Data Research Network) от 2012 г. предлага основна рамка от ключови индикатори за измерване на ефекта от инициативи за отворени данни на фазите по осигуряване и повторно използване на данни¹¹². Работна група на водещите в света организации World Wide Web Foundation и

¹⁰⁶ UK Government Service Design Manual, Key performance indicators, <https://www.gov.uk/service-manual/measurement/other-kpis>

¹⁰⁷ Национално сдружение на общините в България (2009) Портфолио от мерки за добро управление – прозрачност, ефективност и отчетност на местно ниво, <http://www.namrb.org/gop/lib/NSORB%20Portfolio.pdf>

¹⁰⁸ Key Performance Indicators Library, <http://kpilibrary.com/>

¹⁰⁹ KPI Mega Library, <http://www.kpimegalibrary.com/>

¹¹⁰ Clipper Performance Solutions, <http://www.psclipper.com/KPILibrary.asp>

¹¹¹ European Commission, Information Society and Media Directorate-General (2011), Pricing Of Public Sector Information Study, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1159

¹¹² Heusser, F. (2012) Understanding Open Government Data and addressing its Impact, http://www.epsiplatform.eu/sites/default/files/2013-08-Open_Data_Impact.pdf

GovLab.¹¹³ идентифицира четири ключови компоненти на цялостна рамка за оценка на отворени данни: контекст/околна среда; данни; използване и въздействие. Тази рамка съдържа и примерни индикатори за оценка на отворени данни. В Таблица 14 са показани разработените индикатори за оценка на контекст/околна среда. Такива индикатори са разработени и за данни, използване и въздействие.

Таблица 14

**ПРИМЕРНИ ИНДИКАТОРИ ЗА ОЦЕНКА НА ОТВОРЕНИ ДАННИ
В КОНТЕКСТ/ ОКОЛНА СРЕДА НА WWW FOUNDATION И GOVLAV**

Област	Въпроси	Примерни индикатори
<i>Правни и регулаторни</i>	Каква е правната рамка, която засяга достъпа до обществена информация и публикуването ѝ в отворен формат?	Правна информация: Наличие на законови и подзаконови нормативни актове, които определят правото на достъп до информация, механизми за публикуване на отворени данни и защитата на данните.
<i>Организационни</i>	Какъв е типът, или структурата на организациите, които участват, и каква роля имат различните звена, екипи или отделни лица при изработването на програми и създаването на политики за отворени данни?	Наличие на финансови, комуникационни и образователни/обучителни ресурси, както и посреднически организации, които да приложат инициативи за отворени данни.
<i>Политическа воля/Лидерство</i>	До каква степен е налице политическа/ корпоративна воля и/или лидерство в редица нива в подкрепа на приложението на отворените данни?	Декларации за подкрепа на и политики в областта на отворените данни. Планове за действие за инициативата Партньорство за открито управление. Планирани финансови и човешки ресурси за отворени данни.
<i>Технически</i>	Какви са наличните технически умения или ресурси за подпомагане на публикуването и използването на отворените данни?	Степен на цифровизация в държавния и държавно гарантираня/ организационен капацитет в областта на ИКТ. Обхват на достъпа ИКТ.
<i>Социални</i>	В какъв социален контекст се публикуват отворените данни? Имат ли свобода и капацитет гражданското общество, малкият бизнес и независимите граждани да се възползват от отворените данни?	Нива на образование и обучение; политическа свобода; Повишаване на степента на участие на гражданското общество и бизнеса в политики, свързани с отворените данни. Ниво на овластяване на малки фирми или микро предприемачи.
<i>Икономически</i>	Какъв е по-широкият икономически контекст, в който се въвеждат отворените данни? Имат ли капацитет утвърдените фирми и предприемачи, че да се възползват от отворените данни?	Степен на умения за обработка и използване на данни в частния сектор; достъп до наличие на култура за стартиране на бизнес; наличие на държавна подкрепа за иновациите.

¹¹³ WWW Foundation & GOVLAV NYU(2014) Towards common methods for assessing open data: workshop report & draft framework, <http://opendataresearch.org/sites/default/files/posts/Common%20Assessment%20Workshop%20Report.pdf>

В резултат на проучването на индикатори за оценка на инициативи за отворени данни, може да се направи изводът, че посоченият модел на World Wide Web Foundation и GovLab. може да бъде използван като добра практика, тъй като обхваща основните стълбове на обществото – икономика, социална среда, политика, технологии, правна рамка и организация. Подобен модел може да се прилага за комплексна оценка на инициативата за отворени данни. Моделът може да бъде доразвит чрез включването на област иновации и заинтересованите страни. Това би дало по-добър общ поглед. С цел ефективно прилагане и разбиране на подобни модели, с ключово значение е яснотата при дефинирането на индикаторите и методите за събиране на информация за тяхната оценка.

6. ОЧАКВАНИ ПОЛЗИ ОТ РЕАЛИЗИРАНЕ НА ИНИЦИАТИВАТА

Изследванията показват, че в някои аспекти отворените данни не достигат до потенциала, който могат да имат. Причина за това е липсата на анализ на средата – икономическа, социална и политическа. Например, Web Index¹¹⁴ измерва ефекта на отварянето на данните върху ефективността на операциите на правителството, публичната прозрачност и отговорност, както и устойчивост на средата. Индексът показва, че има ясно изразена зависимост между общия доход на страната и степента на използване на интернет. Също така показва, че държави с по-висок общ доход имат по-високо ниво на използване на интернет, поради това и по-значителен ефект на отворените данни върху ефективността на операциите, публичната прозрачност, отговорността и устойчивостта на средата.

Според индекса на икономическа свобода има връзка между икономическата свобода, отвореното управление и повторната употреба данни. Общият доход, икономическата свобода, корупцията и други общи аспекти, които характеризират дадена държава, едва ли могат да бъдат пряко свързани с развитието на уеб технологиите и по-конкретно, въздействието на уеб технологии за прозрачност, отчетност, ефективност на правителството и на средата. Въпреки това, тези аспекти са от огромно значение за създаването на благоприятна среда за уеб технологии, а също и за отваряне на данни от обществения сектор.

В резултати от проекта „Гражданска платформа за открито управление“, ползите от отворените данни са определени в следните три насоки¹¹⁵:

1) Политически и социални ползи от отворените данни:

- Мощен инструмент за борба с корупцията;
- По-активно участие и увеличено влияние на гражданите;
- Равен достъп до данни;
- По-добри публични услуги;
- По-добра отчетност и прозрачност на институциите;
- Увеличено доверие към държавните институции;
- По-висока удовлетвореност на гражданите от публичните услуги;
- По-ефективен и приобщаващ процес на формулиране на публични политики.

2) Икономически ползи от отворените данни:

- Икономически растеж и насърчаване на конкуренцията;
- Стимулиране на иновациите;
- Принос за подобряване на работни процеси, продукти и услуги;
- Разработване на нови продукти и услуги;
- Оползотворяване на потенциала на големи групи от хора;
- Създаване на нов сектор с висока добавена стойност;
- Достъпна информация за инвеститори и компании.

3) Оперативни и технически ползи от отворените данни:

- Избягване на дублиране на данни;
- Оптимизиране на административните процеси, а оттам по-ефективни административни услуги за гражданите;
- Достъп до външна експертиза за разрешаване на проблеми;

¹¹⁴ Web Index, <http://thewebindex.org/>

¹¹⁵ Проект „Гражданска платформа за открито управление“ – Ползи от отворените данни, <http://www.opendata.ngolinks.eu/13/page.html>

- Възможност за сравнимост в процеса на взимане на решения;
- Извличане на информация чрез комбиниране на данни от един или повече източници.

В резултат на изпълнение на предложените дейности могат да се посочат конкретни очаквани икономически ползи за България.

Анализите в областта показват, че икономическите ползи за България могат да се оценят на 120 млн. евро преки ползи и 420 млн. евро преки и непреки ползи. Тези изчисления се базират на БВП на ЕС-28 и БВП на България и преките и непреките ползи, които се оценяват на 40 млрд. преките ползи, 140 млрд. преките и непреките. По данни на Световната банка БВП на България е 0.3% от този на ЕС. Тази прогноза е направена при предположение, че отворените данни се въвеждат в България, колкото и в другите страни на ЕС. В случай, че се въвеждат по-малко, то и ползите ще са по-малки от прогнозните.

Икономически ползи могат да се генерират и в резултат на създаване на нови бизнес компании, развитие на иновациите, нови работни места и очаквани бюджетни приходи от данъци и такси, както и стимулирането на кръгооборота на капитала в бизнеса. Сред примерите за създаване на продукти чрез използване на отворени данни са разработването на мобилни приложения като:

- Сектор транспорт – мобилни приложения за мониторинг на трафика в градския транспорт с използване на отворени данни за трафика;
- Сектор образование – цифрови карти за местоположението на организации в образованието на база данни за училищата и библиотеки;
- Сектор образование – мобилни приложения, показващи региони с население/граждани с отлични, средни и лоши цифрови компетенции, което да се използва от инвеститори за стартиране на ИТ бизнес в съответния регион/град;
- Сектор здравеопазване – мобилни приложения идентифициране на най-локация на аптеки, сравняване на цени на лекарствата в тях;
- Сектор околна среда – мобилно приложение „Личен метеоролог“, което да се базира на метеорологични данни/данни за времето;
- Сектор финанси – мобилно приложение „Застрахователен финансов експерт“, което да предоставя информация за възможно портфолио от застраховки на база на данни за застрахователните дружества и услугите, които предлагат и зададени потребности/щети на клиентите/потребителите;
- Сектор сигурност – мобилни приложения за нивата на престъпност в региони и градове, което да служи като „Съветник“ при избора на място за живеене и да се базира на отворени данни и статистика за регистрираните престъпления.

7. ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПЪЛНЕНИЯ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ. ПРОМЯНА НА ПРИНЦИПА ОТ „ЗАПИТВАНЕ – ОТГОВОР“ КЪМ „ОТВАРЯНЕ“ НА ИНФОРМАЦИЯТА

В хода на работа по настоящото изследване, с Решение № 279 на МС от 29.04.2015 г. беше приет Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). С така предложението ЗИД се преследват няколко цели:

- Транспониране на Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно повторната употреба на информацията от обществеността – срок 18 юли 2015 г.;
- Подобряване на процедурите и механизмите за предоставяне на достъп до обществената информация и за повторната употреба на информацията от обществеността;
- Създаване на принципи и правила за публикуване на публичната информация за повторна употреба в отворен формат.

В ЗИД на ЗДОИ се предвижда следното:

- Задължават се организациите от обществеността да предоставят информацията в отворен, машинно четим формат, заедно със съответните метаданни;
- Данните се предоставят с права за свободно повторно използване, обработка, съпоставяне с други отворени данни и разпространение, без ограничения за търговска или нетърговска цел;
- Ежегодно планиране за публикуване на публичната информация в интернет в отворен формат;
- Предоставяне на публичната информация безплатно;
- Качване на информацията на Портала за отворени данни: www.opendata.government.bg
- Улесняване на търсенето на документи. Изключва се информация, съдържаща лични данни и класифицирана информация;
- Разширяване обхвата на приложение, като се включват културни институции – библиотеки (в т.ч. университетските библиотеки), музеи и архиви;
- Изискване размерът на таксите, когато има такива, основата на която се изчисляват, и взетите предвид фактори при изчисляването да бъдат публикувани;
- При надделяващ обществен интерес организацията от обществеността предоставя за повторно използване информация, съдържаща производствена или търговска тайна.

Ограничения:

- Класифицирана информация;
- Водеща до недопустима обработка на лични данни;
- Представляваща търговска тайна;
- Производствена тайна;
- Професионална тайна;
- Статистическа тайна – за предоставянето на която законодателството вече е установило изискване за показване на определен правен интерес от заявител.

Предвижда се да се приеме наредба, която да определя реда и начина на публикуване на публичната информация за повторна употреба в отворен формат и методика за определяне на такси, която ще заложи обективни, прозрачни и проверими критерии.

Такси:

Информация от общественния сектор се предоставя за повторно използване безплатно или след заплащане на такса, която не може да надхвърля материалните разходи по възпроизвеждането и предоставянето на информацията.

Не се прилага за:

- Организации, задължени да реализират приходи за покриване на значителна част от разходите, свързани с изпълнението на обществената задача;
- Организацията е длъжна да реализира достатъчно приходи, съгласно закон или установената административна практика;
- От библиотеки, включително библиотеки на висши училища, музеи и архиви.

Размерът на таксите се определя:

- За таксите, събирани от държавен орган – с тарифа, приета от Министерския съвет;
- За таксите, събирани от друга организация от общественния сектор – от ръководителя на организацията;
- За таксите, събирани от общините – от общинския съвет, като определените такси не могат да надвишават таксите по т. 1.

Заложено е размерът на таксите, основата на която се изчисляват взетите предвид фактори и всички допълнителни условия при изчисляването, да се публикуват.

В рамките на изследването беше направен анализ на направените предложения за изменения и допълнения на ЗДОИ и считаме, че на този етап те отговарят на заложените цели.

На базата на извършения анализ са набелязани няколко потенциални области на бъдещо подобрене.

Общите области на подобрене:

- Законът не предвижда специализиран орган, който да провежда политиката на достъп до информация и да осъществява нужните контролни правомощия. Това е предпоставка за разнородна практика по прилагане на закона от страна на задължените субекти и за занижен контрол по прилагането.

Конкретните възможности за подобрене:

- Съгласно чл. 13, ал. 2, достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации). Терминът „оперативна подготовка“ подлежи на субективно тълкуване, съответно е неясен. Неизчерпателно изброените примери в правната норма – мнения и препоръки, становища и консултации (което само по себе си не е добра законотворческа практика) могат да съдържат важна информация, която да е от полза за гражданите при формиране на мнението им за причините, довели до издаването или приемането на даден акт. Освен това,

ограничението може да бъде използвано превратно за ограничаване достъпа на информация, при което тежестта за доказване неоснователно се прехвърля върху гражданите;

- Съгласно чл. 15, ал. 1, с цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация. Законът не определя минимална периодичност, което създава риск информацията да се актуализира на периоди, влияещи негативно на своевременното и публикуване. Липсва и изискване, определена информация, чиято актуалност е от значим обществен интерес, да се публикува не периодично, а веднага след нейното създаване.

На тази база може да се направят следните препоръки:

1) Въвеждане на качествени характеристики за предоставяната информация

Да се въведат ясни критерии или характеристики за качеството на самата информация, която се предоставя, с цел уеднаквяване на практиките на задължените субекти и повишаване ефективността от използването ѝ. Подобни характеристики могат да бъдат например:

Отворен формат, който няма нужда от допълнителна обработка

- своевременност – да се публикува и предоставя в срокове, позволяващи на потребителите да я използват максимално ефективно за своите нужди, така че да им позволява да предприемат навреме съответните действия;
- пълнота – да се публикува цялата съществена и нужна информация, без преработки или промени;
- относимост – да се публикува информация, която има отношение към конкретната политика, правомощие или функция, в рамките на които е произведена;
- яснота – да се публикува информация, която е разбираема за потребителите, без ненужни технически термини или професионален жаргон и др.

Тези критерии биха могли да залегнат като правнорегламентирани понятия в Допълнителните разпоредби на закона.

2) Създаване на специализиран контролен орган

Да се създаде специализиран орган, който да има както методологически, така и контролни функции по отношение на достъпа до информация. Подобен орган следва да разполага с възможности и инструменти за координация на своята дейност с други органи, имащи отношение към предоставянето и защитата на информация, като Държавната комисия по сигурността на информацията и министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, като контролен орган по Закона за електронното управление.

3) Разширяване на достъпа до служебна обществена информация

Да се измени чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, като се разреши свободно достъпът до служебна информация, свързана с оперативна подготовка, с изключение на случаите, когато подобна информация попада в обхвата на Закона за защита на класифицираната информация.

4) Въвеждане на по-ясни правила за публикуване на актуална информация

Въпреки предложените изменения, с които се изисква ежегодно планиране на по-етапното публикуване в интернет в отворен формат на информационните си масиви и ресурси, може да се помисли и за въвеждане на минимален период на актуализиране (например 3 месеца), а информацията, която е от значим обществен интерес, да се актуализира текущо.

8. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА МЕХАНИЗЪМ ЗА МОНИТОРИНГ И МЕРКИ ЗА УСТОЙЧИВОСТ НА ВНЕДРЯВАНЕ НА ИНИЦИАТИВАТА

Тази част е насочена към създаване на механизъм за мониторинг и мерки за устойчивост на внедряване на инициативата отворени данни в България, както и за предложения на мерки за повишаване нивото на ефективност, отчетност и прозрачност на свързаните с нея дейности. Механизмът се основава на съществуващи механизми и добри практики за извършване на мониторинг на прилагането на програми и политики, проучени в настоящото изследване. Той може да се прилага на различно ниво – район, област или община. Той е подходящ за оценка, както на стратегически документи по политиката за внедряване на инициативата отворени данни, така и на отделни проекти.

Оценяването на развитието и напредъка в реализацията на инициативата за отворени данни в България трябва да бъде непрекъснат и системен процес. Механизмът трябва да осигурява възможност за количествено измерване на напредъка по изпълнението на конкретната политика.

За практическото приложение на механизма е необходимо предварително ясно да са определени индикаторите и критериите за оценка на внедряването на инициативата отворени данни. Оценката по индикатори може да се отнася до резултатите/ползите от реализирането на инициативата – така ще може да се наблюдава и измерва именно ефектът, но и ефективността на процеса на провеждане на инициативата (Таблица 15).

Трябва да се подчертае, че времевата рамка за изпълнение на поставените цели и провеждане на оценяването имат основно значение. Предложеният концептуален

Таблица 15

МОДЕЛ – ИНДИКАТОРИ ЗА ОЦЕНКА НА ВНЕДРЯВАНЕ НА ИНИЦИАТИВА ЗА ОТВОРЕНИ ДАННИ – КАРТА

Област – ефект	Ефект – Индикатор (Напълно отговаря – 5 т.; Отчасти отговаря – 3 т.; Не отговаря – 0 т.)	Оценка	Обща оценка
<i>Правна рамка</i>	Транспонирана Директива 2013/37/ЕС за повторно използване на Информацията за обществения сектор. (Приета нормативна рамка). Разработени национални стратегически документи. Нормативно регламентиране на национален портал за отворени данни.		
<i>Икономика и Иновации</i>	Увеличен брой на работните места. Увеличени приходи от данъци. Намалени разходи за пренос на данни. Повишена ефективност на административните услуги. Повече е-услуги. Разработени нови продукти (приложения, интернет страници и др.) и услуги. Създадени нови компании (start-up). Инкубатори за отворени данни. Инвестиции в иновативни продукти.		
<i>Техническа рамка</i>	Публикувани набори от данни в структуриран, машинночетим формат на годишна база не по-малко от предходната година. Данните публикувани в машинночетим вид. Данни публикувани с отворен лиценз. Наличие на метаданни.		

Област – ефект	Ефект – Индикатор (Напълно отговаря – 5 т.; Отчасти отговаря – 3 т.; Не отговаря – 0 т.)	Оценка	Обща оценка
	Навременно публикувани данни (актуализиране на наборите данни, публикувани на Портала за отворени данни най-малко веднъж на 30 календарни дни).		
<i>Гражданско общество и социална среда</i>	Повишено участие на гражданското общество – провеждане на обществени работни групи, конференции. Брой заявки на гражданите и бизнеса за предоставяне на публична информация в отворен формат. Повишен брой на наборите от данни в отворен формат, свързани с дейността на правителството, публичните институции и администрацията. Провеждане на хакатони.		
<i>Правителството</i>	Повишена прозрачност, постигната съгласно индикаторите на международните класации „Глобален индекс за отворени данни“ и Платформа за мониторинг на отворени данни на ЕС Повишено доверие у институциите. Проведени обучения на служителите в администрацията.		
<i>Заинтересовани страни</i>	Проведени публични дискусии и обсъждания на заинтересованите страни. Проведени инициативи за сътрудничество между заинтересованите страни. Повишено участие на заинтересованите страни в проекти за отворени данни. Проведени хакатони.		

модел на механизъм се основава на проведеното изследване в предходните части – първа, втора и трета. Оценяването се базира на експертна оценка като за оценяването според разработените индикатори се прилага „Моделът 5-3-0“. Това означава, че когато поставена цел, измерима с дадения индикатор, е напълно постигната, оценката е 5 точки, при изпълнение отчасти – 3 точки и когато поставената цел не е изпълнена – 0 т. Пример за подобно оценяване може да бъде: „Провеждане на определен брой публични дискусии и обсъждания на заинтересованите страни за даден период“.

Целесъобразността на всяка рамка и методи за оценка е да се определи какъв е крайният резултат, ефективна ли е дейността, какви са тенденциите на промяна и/или да се идентифицират насоки за развитие и отстраняване на слабости. Измерването на внедряване на инициативата отворени данни може да има различна цел¹¹⁶. Такива могат да са: бенчмаркинг на използването на отворени данни между различни държави, с цел да се установи как се подрежда България; сравнение на използването на отворени данни в специфични сектори в рамките на, и между отделни страни, с цел да се идентифицират предимства и недостатъци; използване на отворени данни в други страни/сек-

¹¹⁶ WWW Foundation & GOVLAB NYU(2014) Towards common methods for assessing open data: workshop report & draft framework, <http://opendataresearch.org/sites/default/files/posts/Common%20Assessment%20Workshop%20Report.pdf>

тори, с цел да е идентифицират тенденции на промяна; подпомагане на управлението на инициативи за отворени данни; подобряване на качеството, надеждността и количеството на набори от данни, за установяване на стандарти и насоки за събиране и наличие на отворени данни; разбиране на търговски или социални въздействия на отворени данни и оценка на възвращаемостта на инвестициите; приоритизиране на отворени данни; провеждане на изследвания, които могат да подобрят политиката и практиката и други.

За постигане на ефективност и ефикасност на оценяването от приложението на механизма е важно дейностите, включени във всеки един от етапите на процеса на оценяване да бъдат ясно структурирани.

На Фигура 9 е представен концептуален модел за провеждане на оценяване на инициативата за отворени данни, който обобщено представя последователността от стъпките за неговото планиране, организиране и контрол и установяване на напредъка от инициативата.



Фигура 9. Концептуален модел на механизъм за оценка на инициативата отворени данни

Могат да се прилагат различни методи за събиране и анализ на данните за осигуряване на информация за мониторинг и оценка: експертни интервюта и вторични данни; краудсорсинг чрез експертни групи – чек лист с качествена обосновка; интернет изследвания със структурирано проучване; анализи на портали за отворени данни, осигуряващи статистика в реално време; самооценка с въпросник; анкети, попълнени от административни органи; изследвания и анкети на компании – свързване на търговската дейност с източник на данни, др. Могат да се прилагат количествени (скала за измерване като част от 100 %; на база оценка на изследователи на източници на данни) и качествени индикатори за оценка.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Потенциалните ползи от инициативата отворени данни са по-висока прозрачност и демократичен контрол, активизиране на участието на гражданското общество в управлението, развитието и стимулирането на самоинициативи на гражданите и бизнеса, подобряване или създаване на нови продукти и услуги, иновации и стимулиране на инвестициите, подобряване на ефективността и ефикасността на административните услуги, измерване на ефекта от провежданите политики, създаването на ново знание от комбинирането на източници на данни в големи обеми и други. Също така намаляването на бариерите пред повторната употреба на отворените данни може да стимулира развитието на информационни продукти и услуги, които могат да доставят икономически ползи по отношение на работните места и растежа на бизнеса. Предоставянето на информация от общественния сектор за повторно използване в отворен формат насърчава прозрачността и укрепва демократичната ангажираност. За постигането на напредък при инициативите за отворени данни в България с водещо значение са както нормативните правила и тяхното прилагане, така и оценката на постигнатото.

България е стартирала необходимите инициативи, свързани с нормативното регламентиране на процеса, с техническите изисквания и осигуряване на възможност за публикуване на публичната информация в отворен формат на платформа за отворени данни. Проучените международни класации и провеждане на инициативата отворени данни в света, добрите практики в областта на отворените данни Франция, Великобритания и Словения, както и развитието и състоянието на отворените данни в България показват, както предимствата от използване на отворените данни, така и бариерите при приложението на добрите практики от страните, които са постигнали значителни резултатив страните, които скоро са стартирали инициативата за отворени данни.

В изследването са разработени предложения за подобряване на инициативата отворени данни в България, които имат за цел постигане на ефективност и ефикасност от нейното изпълнение. Дейностите са насочени, както към подобрене на нормативната рамка, подобрене на техническите процеси, свързани с етапите на отваряне на данните, приоритизиране на информацията с участието на гражданите и бизнеса и подобряване на възможността за създаване на добавена стойност от използването на публичната информация. Предлага се приоритизирането на информацията, която ще бъде публикувана в отворен формат, да бъде фокусирано върху основните области, определени от Г-8 (образование, здравеопазване, околна среда, икономика и др.).

В оперативен план са предложени конкретни дейности като разработване платформа за е-обучение, цифрови ресурси за обучение в различен формат. Обърнато е внимание и на хората в неравностойно положение и създаване на секция в платформата за е-обучение, която да е насочена точно към тази група от обществото. По отношение на човешките ресурси са предложени създаване на компетентностни профили на експерти в областта на отворените данни и организиране на международни срещи за споделяне на добри практики, проблеми и възможности за развитие. Акцент е поставен и на използването на социалните медии и мрежи, и как те могат да подпомагат и насърчават участието на гражданското общество в дискусии.

Разработен е механизъм за мониторинг и мерки за устойчивост на внедряване на инициативата отворени данни, който има за цел да даде яснота относно оценяване на резултатите/ползите от внедряване на инициативата в България. Разработени са и индикатори за оценка. Поради многообразието от фактори, от които зависи предложеният механизъм, той следва да се разглежда като отворена система, която може да се развива и усъвършенства.

ИЗСЛЕДВАНЕ ПО ТЕМАТИЧНА ОБЛАСТ II: „ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ“

РЕЗЮМЕ

Целта на изследването е да се идентифицират най-ефективните подходи и мерки, включително законодателни, за постигане на по-прозрачно и отчетно управление и за разширяване активното участие на граждани и организации в този процес.

Изследването включи следните дейности:

- Проучване и анализ на успешни практики в плановете и мониторинговите доклади на 10 държави участнички в Партньорство за открито управление (ПОУ): **Великобритания, Финландия, Дания, Испания, Гърция, Латвия, Естония, Хърватия, Словакия и САЩ;**
- Национално представително социологическо проучване;
- Проучване и анализ на действащата у нас нормативна уредба, осигуряваща прозрачност, отчетност и гражданско участие;
- Изследване и анализ на водещите у нас практики на гражданско участие в консултативния процес: консултативни съвети на Портала на КС; консултативен процес на ниво президент на РБ, Народно събрание и министерства, динамика на портал за обществени консултации; фокус група и интервюта с представители на държавна администрация, неправителствени организации и депутати;
- Изработване на препоръки.

Данните:

Изследването на консултативните съвети е насочено главно към **проучване правната рамка и на публично достъпната информация за тях. Установено бе наличието на 113 консултативни съвета на ниво централна власт:**

Портал за консултативни съвети	Министерства	ЦИК	43-то Народно събрание	Президент на РБ
65	40	1	1	7

Публично достъпната информация за консултативните съвети е оскъдна и недостатъчна и не дава възможност на граждани и организации да се ориентират и осведомят за ефективността на тази важна форма на консултативния процес. Работата и участниците в тези звена остава непрозрачна, неясна и безотчетна, а и според социологическото проучване 95.6% от гражданите не знаят дали и по какъв начин е представен или защитен техният интерес пред някакъв консултативен съвет. За съжаление, няма развитата практика на самите неправителствени организации – участници в консултативните звена – да представят отчети за резултата от своето участие и изобщо да информират публиките за тяхната работа.

Изследване динамиката на участието на граждани и организации в процеса на обсъждане на проекти на нормативни документи на Портала за обществени консултации показва, че за периода май 2012 г. – февруари 2015 г. са били коментирани едва 189 от 1000 проекто-документа, от които: 110 – с 1 коментар; 29 – с 2 коментара; 11 – с 3 коментара и 12 – с по над 9 коментара. Преобладаващи са коментарите, а не становищата и предложенията за промяна и допълнение на документа. Данните от социологическото проучване и тук сочат висок потенциал за активиране на граждани и организации: 8.7% (615 211 души) от респондентите изразяват готовност при покана от НПО да изготвят и изпратят свой коментар на Портала за обществени консултации.

Данните от проучването категорично сочат, че сред гражданите съществува огромен потенциал, енергия и желание за участие в политическия живот, извън протестите, но няма достатъчно активни неправителствени организации, които да канализират тази енергия и да привлекат граждани, експерти и други асоциации за участие в обсъждания и изработване на политики на всички нива на властта. 90% от гражданите не се чувстват („не са“ и „не могат да преценят“ дали са) представени от НПО пред управляващите институции. Около 1 294 065 (18%) граждани са готови при покана от НПО да се включат в застъпническа кампания и се срещнат с депутат или общински съветник, за да представят позицията си по законопроект, но само 2.3% от гражданите твърдят, че са участвали в подобна кампания на ниво централна власт, организирана от НПО. В същото време 34 % от гражданите декларират, че имат предложения за подобряване работата на правителството; 36 % – на Народното събрание; 41 % – на местната власт.

Остава бариера и непознаването на основните подходи и инструменти, чрез които гражданите и организациите могат да се включат в политическия дебат. Липсата на експертиза е друга сериозна пречка пред активното и ефективно участие.

Данните очертаха насоките за работа за преодоляване на посочените дефицити:

- Създаване на условия за изграждане на устойчив финансов, административен и експертен потенциал на гражданските организации – независими, автентични, представителни;
- Укрепване на публичния дебат и изграждане на култура в отношенията между управляващи и организации – създаване и популяризиране на ефективни модели на сътрудничество, обучение и на двете страни върху формите на взаимодействие и култура в политическия дебат;
- Постоянни усилия за изграждане на доверие между двете страни.

Възможни решения

1. Необходимо е да се развие и наложи като практика **истински широк публичен предварителен дебат върху политики**, мерки или проекти за нормативни документи. Освен институцията на президента на РБ, органите на местното самоуправление, народните представители също разполагат с огромен ресурс и биха могли да инициират дебат върху изготвени политики и подходи. Въвличането на повече участници в процеса на обсъждане би било изключително полезно за администрацията, а и за нашите избраници, предоставяйки им безплатна експертиза, мнения и позиции на максимално широк кръг заинтересовани страни. Това би повишило качеството на управленските решения и политики, а и би намерило необходимата подкрепа за тяхното прилагане.

2. **Популяризиране възможностите, които предлага Порталът за обществени консултации** сред гражданите е друга посока за активизиране на гражданското участие. Съпровождането на документите с предварителна оценка на въздействието, мотиви, аргументи за или срещу дадено решение, с обяснения за последици от алтернативните възможности, би помогнало на гражданите и организациите по-лесно да се ориентират и да формират свои позиции. По-широкото използване на социалните мрежи от институциите определено би повишило осведомеността на гражданите за тяхната работа и би разширило възможностите за получаване на обратна информация.

Добре е да се преосмисли и концепцията за формиране и работа на консултативните съвети: ревизиране практиката гражданското общество „да се записва и поименно“ в законите; използване на по-гъвкави форми на образуване – например

временни звена, по-отворени и за допълнителни участници, дори близки до широко прилаганата от парламента и от президента на РБ практика на публични изслушвания – дискусии по определени теми. Всичко това би гарантирало по-голяма гъвкавост, прозрачност на звената, въвличане на по-широк кръг организации, граждани и експерти, а и ще доведе до по-фокусиран дебат. Въвеждането на практика съвети и НПО да се отчитат пред гражданите ще повиши доверието в този институционализиран и важен канал за гражданско участие.

3. Друга група мерки са свързани с възможността за **оценяване на ефекта от консултативния процес**. Създаването на **индикатори за оценка** на този ефект, регулярните доклади за резултатите от проведените консултации, за това какви и колко предложения на граждани и организации са били приети, ще бъдат силно стимулиращи за мобилизирането на по-широко гражданско участие. **Обучението** и на администрацията, и на гражданските организации върху формите на взаимодействие и ефективно участие в процеса на изработване на политики, е друг начин за привличане на повече гражданско участие и експертиза.
4. **Изпълнението на стратегия** за създаване на устойчив и експертен трети сектор е дългосрочен проект. Създаването на чисто вътрешни механизми и **условия за финансова устойчивост на неправителствените организации** ще изгради автентични граждански организации с траен административен и експертен капацитет, които трупайки опит и доверие, ще се превърнат в автентичен представител на гражданите и истински равностоен партньор на управляващите в политическия процес. **Делегирането на определени функции** на неправителствени организации също ще изгради капацитет и вероятно авторитет на структурите на гражданското общество.
5. **Популяризирането на ценностите на инициативата ПОУ** сред граждани, организации, централна и териториална администрации ще повиши ефективността от участието ни в нея. Активното въвличане на парламента и местната власт при обсъждане, прилагане и мониториране на Плана на РБ по ПОУ многократно ще увеличи резултата от присъединяването ни. Осигуряването на силно лидерство и прилагането на ефективни мерки и подходи, посочени в проучването на практиките на десетте европейски страни членки на ПОУ, е друга част от усилията ни към по-резултатно участие в ПОУ.

УВОД

Прозрачното и открито управление предполага активно партньорство и сътрудничество между управляващите институции и граждански организации на всеки един етап от процеса на формулиране, приемане и прилагане на политики. Прозрачността и отчетността са продължителен, развиващ се процес, който включва все по-широк кръг от практики и подходи, които гарантират по-голяма откритост на държавните институции и по-активно, а и ефективно експертно участие на гражданите.

В стремежа си да осигури по-голяма откритост на управлението през септември 2011 г. с Решение на МС от 24 август 2011 г. Република България се присъединява към Глобалната инициатива „**Партньорство за открито управление**“ (ПОУ)* **Open Government Partnership**. Партньорство за открито управление е нова международна инициатива. Включвайки се в ПОУ, правителствата изготвят национални планове за действие с конкретни мерки, насочени към стимулиране на прозрачността, отчетността на управляващите, овластяване на гражданите, борба срещу корупцията и овладяването на нови технологии за укрепване на управлението. Инициативата се ръководи от Управителен съвет, съставен от представители на правителства и на неправителствени организации.

За да станат членове на ПОУ държавите участнички приемат Декларация за открито управление, в активен диалог с гражданските организации изготвят конкретен план за действие и се ангажират с независими доклади за своя напредък.

Съгласно Независимия механизъм за оценка, възприет от Инициативата за открито управление (OGP Independent Reporting Mechanism – IRM) на двегодишен период се изготвят доклади от страните участнички в Инициативата относно изпълнението на ангажиментите, залегнали в плановете им за действие. В докладите се прави оценка на степента на изпълнение на ангажиментите, поети от правителството, тяхната релевантност към целите на Инициативата и се правят препоръки за ангажименти, които да залегнат в новите планове за действие. Докладите се подготвят от национални експерти в сътрудничество с правителствата и други заинтересовани страни. Участието в Инициативата ПОУ предполага партньорство и сътрудничество между управляващите институции и граждански организации на всеки етап от работата – формулиране, изпълнение, мониторинг и оценка.

Стартирала през 2011 г. с група държави инициатори (САЩ, Бразилия, Индонезия, Мексико, Норвегия, Филипините, Южна Африка, Великобритания и представители на неправителствени организации) сега Инициативата включва 65 държави, между които и България.

България премина първия цикъл на планиране, изпълнение на Плана за действие и оценка на извършеното, а в момента е в период на прилагане на Втори план за действие.

Необходимост от извършване на изследването:

Наблюденията ни, а и мониторинговият доклад върху изпълнението на първия ПОУ План за действие на РБ (OGP Independent Reporting Mechanism – IRM) показват, че:

- Въпреки повишаване на прозрачността на управлението, няма иновативни подходи, които да допринасят за съществени (трансформиращи) промени в установените практики и модели и до по-голямо овластяване на граждани и организации;
- Изобилието от публично достъпни информация, анализи и регулярни доклади и отчети, включително финансови, не е известно на граждани, организации, дори на институции и експерти. Самото ни участие в ПОУ – вече четвърта година е също така все още непознато за обществото. Това определено ограничава и ефективността от нашето присъединяване;

- Независимо от разширяването на публикуваната информация, тя е трудно-достъпна за намиране, обработване и ползване – налага се, например, да се знае номерът на решение или датата, на която то е взето, или е в труден за ползване формат;
- Голяма част от информацията, особено свързаната с изразходването на публични средства, не е разбираема за граждани, неправителствени организации, дори за служители в институции и местни администрации.

Така, независимо от постигнатото в разширяването на диалога между държавните институции и гражданите, и въпреки регистрираните близо 34 000 НПО и 160 политически партии:

- 90% от гражданите не се чувстват („не са“ и „не могат да преценят“ дали са) представени от НПО пред управляващите институции;
- Около 1 294 065 граждани са готови при покана от НПО да се включат в застъпническа кампания и да се срещнат с депутат или общински съветник, за да представят позицията си по законопроект – само 2.3% от гражданите твърдят, че са участвали в подобна кампания на ниво централна власт, организирана от НПО;
- За периода май 2012 г. – февруари 2015 г. на портала за обществени консултации са били коментирани едва 189 от 1000 проекто-документа. В същото време 615 211 граждани декларират готовност да напишат там коментар или становище, ако бъдат поканени от НПО;
- Само 2.3% от гражданите твърдят, че са участвали в подобна кампания на ниво централна власт, организирана от НПО. В същото време 34 % от гражданите декларират, че имат предложения за подобряване работата на правителството; 36 % – на Народното събрание; 41 % – на местната власт;
- Консултативните съвети – другият основен институционализиран канал за участие на гражданите и техните организации в най-ранните етапи на нормотворчеството, остават непрозрачни и безотчетни, а тяхната ефективност и представителност все още са непознати за граждани и членове на НПО. 95% от гражданите не знаят или не могат да преценят дали техните интереси са били представени и защитени на тези съвети. 480 854 граждани са готови да защитят позиция на консултативен съвет или парламентарна комисия.

Предварителните проучвания, а и резултатите от социологическото изследване сочат, че независимо от постигнатото в разширяването на достъпната публична информация за държавното управление, прозрачността не се трансформира в гражданска активност и участие. Двете страни на консултативния процес все още търсят работещи подходи за по-ефективно сътрудничество и взаимодействие. Българите не се чувстват представени, както от своите избраници, така и от неправителствените организации. Участието ни в Партньорство за открито управление също изисква анализ на потенциалните възможности за по-ефективно включване в инициативата.

Обхват на изследването:

- Проучване на ефективни практики в плановете на държавни участнички в инициатива ПОУ;
- Органи на централна и местна изпълнителна власт, консултативни съвети към тях;
- Представители на неправителствени организации;
- Народни представители и парламентарни експерти.

Описание на изследването:

- Проучване и анализ на успешни практики в плановете и мониторинговите доклади на 10 държавни участнички в Партньорство за открито управление (ПОУ): **Велико-**

британия, Финландия, Дания, Испания, Гърция, Латвия, Естония, Хърватия, Словакия и САЩ;

- Национално представително социологическо проучване, изработено от „Сова Харис“;
- Проучване и анализ на действащата у нас нормативна уредба, осигуряваща прозрачност, отчетност и гражданско участие;
- Изследване и анализ на водещите у нас практики на гражданско участие в консултативния процес: Консултативни съвети на Портала на КС; консултативен процес на ниво президент на РБ, Народно събрание и министерства, динамика на Портал за обществени консултации; фокус група и интервюта с представители на държавна администрация, неправителствени организации и депутати;
- Изработване на препоръки.

Методи на изследване:

Методите на проучване включват разнообразни качествени и количествени начини на изследване.

- **Анализ на нормативни актове.** Проучване и анализ на нормативни актове, регламентиращи проявления на принципите на прозрачност, отчетност и гражданско участие, както и на актове, регламентиращи съставянето и функционирането на различни съвети, като инструмент за консултации;
- **Анализ на документи.** Проучване и анализ на успешни практики в плановете и мониторинговите доклади по ПОУ на девет европейски държави и САЩ, участници в инициативата. Подбрани бяха 10 водещи държави – 50% от страните членки на ЕС, участници в инициативата ПОУ. Четири от проучените държави са бивши социалистически страни, успешно прилагащи в управлението принципите и главните предизвикателства на ПОУ. Анализирани бяха над 1200 страници документи – планове за действие и мониторингови доклади, а така също и други материали – стратегии, анализи и справки, свързани с инициативата ПОУ. Данните от изследваните практики бяха обобщени, преведени на български език и представени в тематични групи, съобразно тяхната насоченост;
- **Количествен и качествен анализ и събиране на информация** за водещите у нас практики на гражданско участие: Динамика на активността на гражданите в обсъждането на проекти на нормативни документи на Портала за обществени консултации и консултативни съвети, консултативен процес на ниво президент на РБ, Народно събрание, министерства и на звената, публикувани на Портала за консултативни съвети; анализирана е **публично достъпната** на уебсайтовете на посочените институции информация – т.е. данните, непосредствено достъпни за обикновения гражданин, търсещ информация за работата на консултативните съвети. Получените количествени данни бяха анализирани и интерпретирани с напълно съвпадащите качествени данни, получени по време на интервютата, фокус групата и национално-представителното социологическо проучване;
- **Дълбочинни интервюта** с представители на НПО, държавна администрация и депутати. Интервюирани са представители на 11 неправителствени организации, 16 ръководители и експерти от МС и министерства, депутати и парламентарни експерти. Участниците в проучването са подбрани типологично и са представители на НПО с различни сфери на дейност, главно от столицата. За да се получи максимално широк кръг от мнения, гледни точки, подходи и експертиза, бяха интервюирани компетентни, добре информирани лидери на НПО с различна степен на институционализираност – част от тях са активни, разпознаваеми, уеб-базирали дейността си гъвкави граждански образования, които работят без финансиране, офиси и формализирана структура и управление. Стремещт бе да бъдат интервюира-

ни представители на изпълнителната власт, свързани с инициативата ПОУ, непосредствено контактуващи с НПО в рамките на публичните консултации или познаващи работата и проблемите на консултативните звена.

В основата на интервюта бяха разширените теми, обсъждани на фокус групата, което осигури още по-задълбочена информация, но и съпоставимост на резултатите. Данните, получени по време на нестандартизираните интервюта, бяха анализирани, обобщени и съпоставени с тези от фокус групата, социологическото проучване и тези от проучването на консултативния процес.

- **Фокус група** с участие на представители на администрацията, на органи на изпълнителната власт, народни представители, НПО и представители на социалните партньори. От страна на администрацията присъстваха представители на Министерски съвет, министерства, държавни агенции. От страна на НПО присъстваха както организации, представителни за определени обществени групи, така и НПО, активни в даден сектор, макар и без представителност. Основните теми за дискусията бяха:
 - Бариери пред по-активното участие на граждани и организации в процеса на формулиране и обсъждане на политики;
 - Състояние и предизвикателства пред консултативния процес;
 - Препоръки за разширяване на активното гражданско участие в процеса на консултиране.

Така бяха идентифицирани типичните нагласи и ориентации на участващите по отношение на разискваните теми. Самото взаимодействие в групата и провокиращата роля на споделените и противоречиви мнения повиши активността на участниците и стимулира обмена на различни, често и допълващи се позиции. Резултатите от фокус групата бяха анализирани, а получените препоръки обобщени и сравнени с останалите находки от проучването (кръстосана проверка (cross-check) на информацията).

Използвани бяха и други методи на работа:

- Наблюдение чрез участие (включено наблюдение);
- Анализ и интерпретация на резултатите;
- Вторичен анализ на данни;
- Национално представително социологическо проучване;
- Изготвяне на препоръки.

1. ПРОУЧВАНЕ И АНАЛИЗ НА ЕФЕКТИВНИ МЕЖДУНАРОДНИ ПРАКТИКИ И ОПИТ НА ПРОЗРАЧНО И ОТЧЕТНО УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВИ, УЧАСТНИЧКИ В ИНИЦИАТИВАТА ПОУ

Проучването цели идентифицирането на добри и иновативни практики – ангажименти, приложени от 10 държави участнички: **Великобритания, Финландия, Дания, Испания, Гърция, Латвия, Естония, Хърватия, Словакия и САЩ**. Инициативата ПОУ е комплексна, мерките – разнообразни, с твърде много и различни, главно качествени индикатори за подбор и оценка, затова и проучването е съсредоточено върху ангажиментите, релевантни на първите три основни принципа на ПОУ.

Накратко ще бъдат представени петте основни т.нар. предизвикателства или области на Инициативата Партньорство за открито управление, сред които правителствата могат да избират водещи направления за националните си планове:

- *Подобряване на публичните услуги;*
- *Повишаване на публичния интегритет;*
- *По-добро управление на публичните ресурси;*
- *Изграждане на безопасна среда (населени места);*
- *Повишаване на корпоративната отговорност.*

За втория етап от участието си, България избира нови, по-адекватни на променящата се среда и публичните очаквания области: **Подобряване на публичните услуги; Повишаване на публичния интегритет.**

Другите индикатори за избор на мерки, а и на оценка на изпълнението им, са главните принципи на Инициативата ПОУ:

- *Достъп до информация;*
- *Отчетност;*
- *Гражданско участие;*
- *Технологично обновление за прозрачност и отчетност.*

Изследвани са мониторинговите доклади и вторите планове за действие на гореизброените страни. Проучването няма за цел да изброи всички включени в плановете на тези страни мерки, подбрани са по няколко конкретни ангажименти на държави участници според тяхната приложимост в нашите условия и адекватността им на нашите приоритети и капацитет. Включена е и информация извън планираните мерки, отнасяща се до координиращото звено по участие в инициативата, тъй като България все още не е формирала такава.

На следния линк е публикуван списък с ангажиментите, включени в плановете на всички държави участнички:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IR6YcmY48-CZeQbM6wP7htdvtLL69Vxk-UerXEOWuzM/edit?pli=1#gid=0>

А на следния линк на английски език е публикуван OGP Explorer – инструмент за търсене на различните ангажименти по теми и държави:

<http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>

За всяка страна са представени: *общият брой ангажименти от първите планове на държавите, разпределението на мерките по основните принципи на Инициативата ПОУ, преамбюлите, в които ясно са декларираните избраните основни принципи или предизвикателства на ПОУ, и подобрите, релевантни на нашата практика и потребности конкретни ангажименти.* (Някои от мерките са придружени с обяснение, за да стане видно в какво точно се изразяват планираните дейности).

Гръцкото правителство намира, че прозрачността, отчетността и гражданското участие са ключови за прехода към нов тип публична администрация – отворена към гражданите, разширяваща и подобряваща качеството на предоставяните услуги, включително е-демократия и е-участие. Предложен е комплект от мерки, насочени към

ГЪРЦИЯ

Присъединяване към ПОУ:	Ноември 2011 година
Мерки, включени в плана:	11
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 5 Гражданско участие – 2 Отчетност – 4

разширяване на прозрачността, отчетността и гражданското участие на всички нива на властта и установяването на нов тип обществен договор с гражданите, за да може администрацията да отговори по-пълно на нуждите и очакванията на хората.

Конкретни мерки:

- Публикуване на всички данни за обществените поръчки – от всички етапи на процедурата, на всички нива на властта;
- Удвояване проектите за нормативни актове, публикувани на портала за обществени консултации със стремеж *всички* да бъдат публикувани там, включително за електронно обсъждане;
- Отворени данни и технологично осигуряване на е-управление;
- Изработване на методика за организиране, използване и одитиране на истинската ефективност от гражданските коментари и предложения. Доброто документирание на проекта за нормативен документ (фокусиран дебат, мотиви, съпътстваща информация, обяснение за последствията от един или друг вариант), резултира в повишаване активността на гражданите и подобряване на консултативния процес. При такъв опит на Министерството на финансите за 15 дни са получени 15 000 коментара и предложения;
- Предоставяне на допълнителна информация за данъчните приходи, включително от регионалните звена на (аналог на Агенцията по приходите – тримесечни доклади от одити върху дължими данъци от банки, фирми и институции, включително на тези, работещи с държавни средства – сайтът е имал 480 милиона влизания за 20 месеца;
- Създаване на регистър на държавната администрация, съдържащ контактна информация и описание на конкретните функции;
- Проследяване на промените, направени в проектозакон на всеки един етап от неговото разглеждане – създаване на онлайн възможност да се проследят всички последователни стъпки – изменения при обсъждането на един проектозакон;
- Публикуване и поддържане на актуални данни за офшорни фирми и собствениците им.

В Гърция отговорни за изпълнение на мерките от Плана за действие са Министерството на административната реформа и е-правителство с подкрепата на **Национален център по публична администрация и местно самоуправление**.

Вторият план за действие на Гърция (етап, на който се намира и нашата държава) включва мерки, насочени най-вече в няколко основни направления. Технологичното и нормативно осигуряване на предоставянето на *отворените данни* в различните сектори – включително и актуалното и за нас разкриване на информацията за собствениците на офшорни фирми. Друго направление са стъпките, целящи усъвършенстване на механизмите *за управление и мониторинг на участието на страната в Инициативата Партньорство за открито управление*. Специалните мерки, насочени към повишаване на *прозрачността и на доверието в публичната администрация*, са друг фокус на плана, който предполага публичност на структурата и професионалните ангажименти на заетите на различни позиции служители и осигуряването на честни, открити процедури за назначаване на лица на публични позиции.

Разширяване на гражданското участие, както е декларирано и в преамбюла, е основна грижа на друга група мерки, включващи главно изследване на практиките на консултиране, изработване на методики за оценка на този процес, обучение на държавни служители, разпространяване на ефективни практики за привличане на гражданско участие и консултиране.

Много добро решение е включването на мерки, насочени към по-голяма прозрачност и отчетност и на законодателния орган – система за лесно проследяване на направените в съответните закони промени, създаване на достъпен архив на институцията, по-активното ѝ участие в социалните медии. Парламентът е необходима и неотменна част от ефективното участие в Инициативата, защото болшинството от мерките изискват законодателни действия и затова включването му в ПОУ е гаранция за по-доброто изпълнение на плановете за действие. Това би било подходяща стъпка и за нашата страна.

Интересно решение е и предоставянето на определени функции, свързани с обучението по ПОУ и гражданско участие, и на местния **Национален център по публична администрация и местно самоуправление**.

ХЪРВАТИЯ

Присъединяване към ПОУ:	2011 година
Мерки, включени в плана:	9
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 8 Гражданско участие – 3 Отчетност – 6

Включвайки се в Инициативата ПОУ Хърватия потвърждава волята си да развие ценностите, към които се придържа по време на присъединяването си към ЕС и да продължи реформите, насочени към по-голяма прозрачност, борба с корупцията, по-активно гражданско участие и иновативно предоставяне на публични услуги. Изграден е Национален ПОУ съвет, който организира широка дискусия при изготвянето на плана за ПОУ. Съветът е орган, формиран, за да промотира партньорство при планиране, осъществяване и мониторинг на Инициативата. Органът включва представители на централна и местна власт, граждански организации, университети и научни институти, медии.

Планът обединява мерки, насочени към фискална прозрачност, гражданско участие, прозрачност и технологично обновление.

Конкретни мерки:

- Повишаване прозрачността на бизнес активността на компаниите от голям държавен интерес и организиране на публичен дебат върху получените данни – препоръчва се и изготвянето на обобщен доклад за състоянието на база на индивидуалните отчети;
- Публикуване на информация за управлението на държавна собственост;
- Въвеждане на задължение за публикуване на финансовите отчети на НПО;
- Подобряване на базата данни за грантовете, предоставени на НПО;
- Организиране на обучение за администрацията върху консултативния процес;
- Изготвяне на доклад за резултатите от консултациите.

Националният ПОУ съвет се състои от 19 души – представителите на държавата са одобрени от съответните висшестоящи органи, а тези на гражданските организации са селектирани от Съвета за развитие на гражданското общество. Органът има следните отговорности:

- Изготвя предложения за плана за действие по ПОУ;
- Предлага мерки за изпълнението на плана;

- Организира консултациите по съставянето на плана;
- Осъществява мониторинг върху прилагането на мерките от плана;
- Предлага на правителството актуализация на плана;
- Съветът заседава 7 пъти по време на периода от януари – юли;
- Стенограмите от заседанията на съвета са публични;
- Съветът е отворен и за други участници, ангажирани с прилагането на разглежданите специфични мерки.

Хърватия извървява първите си стъпки в ЕС (официално член от 2013 год.), затова и голяма част от вече изпълнените и планирани за втория период ангажменти са отдавна практика за нашата страна. Вторият план е фокусиран върху няколко приоритета. Фискална прозрачност, изискваща публикуване на проектобюджета, изготвяне на гайд, който помага гражданите да се ориентират в сложността на държавния бюджет, отчетност и публичност на предприятията с държавно участие.

Друга група мерки целят по-доброто функциониране на Закона за достъп до информация и защита на класифицираната информация. Важна за нас мярка от тази група е защитата на служителите, информирани за корупционни злоупотреби на своите ръководители. Хърватия също включва редица ангажменти, осигуряващи отворените данни, проучване на очакванията на публиките и обучения как да се възползват от тези данни. Специална обособена част от мерките на плана са насочени към прозрачност в областта на младежките политики и институциите, отговорни за тяхното прилагане. Хърватия също предвижда мерки, свързани с прозрачността в работата на парламент и депутати, тези ангажменти са допълнени и с усилия за по-добра откритост на процеса на финансиране на политическите партии.

Релевантни на процесите у нас са планираните законодателни промени, насочени към гарантиране на независимостта, прозрачността и по-голямата отчетност на медиите, включително финансова, включително и на електронните медии – публикуване на информация за собствениците на медии, техните дялове, свързаността им с други медии и компании, роднински връзки, финансови отчети, заплати на журналисти и др. Важна част от мерките целят и гарантиране на независимостта на журналистите при разследване и деклариране на наличието на цензура в техните редакции.

Предвижда се и публикуване на договорите за радио и телевизионни услуги. Друга важна и за нас мярка е анализът и изготвянето на специална законова база за регулиране на лобизма.

Приложима мярка е и изработването на мобилни приложения за улесняване информираността на гражданите за наличните в района НПО и за активно включване в техните инициативи и кампании. Иновативна стъпка е изготвянето на учебно помагало за гражданско участие, инкорпориращо и разясняващо ценностите на Инициативата Партньорство за открито управление.

ЛАТВИЯ

Присъединяване към ПОУ:	2011 година
Мерки, включени в плана:	17
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 4 Гражданско участие – 7 Отчетност – 5

Дългосрочните интереси на Латвия предполагат защита на ефикасен, честен, открит, отговорен и модерен управленски процес на всички нива на властта, включително на международно ниво. Латвия споделя необходимостта от приемане на решенията в непосредствено сътрудничество с различните публики, използвайки всички инструмен-

ти на включването. Мерките в ПОУ плана са насочени към разширяване участието на граждани и организации в процеса на взимане на решение; усъвършенстване на публичните услуги; ограничаване на корупцията; отворени данни.

Конкретни мерки:

- Изработване на препоръки за гражданските организации за участие в консултативния процес и проучване на възможностите за разширяване на гражданското участие;
- Изработване на модел за включване на НПО в консултативния процес на всички нива на властта;
- Изработване и приемане на Закон за лобизма като антикорупционна мярка;
- Протекции за служителите, сигнализирали за корупционни практики на ръководителя си. Мярката включва информиране на служителите относно правата им да съобщават за такива нарушения, за необходимостта от тази антикорупционна практика; изработване на програми за защита на такива свидетели и гаранции за тяхната анонимност (първоначално само мерки);
- Онлайн излъчване на заседанията на Министерски съвет и парламента; правителството предлага и е-портфолио – абонамент за стенограми, съпътстващи документи, протоколи от срещи с отделни министри.

Постижения и практики, които Първият план за действие награжда:

- Организацията вземат участие в процеса на междуведомственото съгласуване; могат да кандидатстват и да присъстват на заседание на Министерски съвет;
- Гражданска инициатива от 2012 г. – мярката предполага подписка на 10 000 граждани, навършили 16 години, да се дискутира на комисия и на пленарно заседание. Подписите могат да бъдат събирани и по електронен път;
- От 2009 г. има развити практики и процедури граждани и организации да участват в планиране дейността на парламента, правителството и местната/ регионална власт.

Ежегодно от 2006 г. се провежда „Forum for Cooperation“ между парламента и НПО сектора, където се оценява годишната програма за сътрудничество и подобрието в законодателството и взаимодействието между двете страни. Работна група оперира на регулярна база между форумите.

Мерките, които Латвия предвижда във Втория си план, са твърде разнообразни и е трудно да бъдат обобщени. Латвия също включва мерки, осигуряващи технологично публикуването на информация в машинночитим формат. Ангажиментите са насочени към гарантиране и на открита и честна процедура за номиниране и избор на професионалисти – членове на бордове и съвети в публичните компании. Установяването на устойчив модел за финансиране на НПО е друга група ангажименти, предвиждащи разширяване законовата и финансова рамка за укрепване на институционалния капацитет на НПО и повишаване качеството на участието им при вземане на решение; изграждане на НПО като социален партньор; където е възможно – промотиране и делегиране на държавни функции на НПО, особено в областта на гражданско образование.

Латвия също планира въвеждането на Закон за защита на служителите, предоставили информации за корупционни практики на своя ръководител.

Оценката на системата за финансиране на политическите партии е друг важен и за нашата практика кръг от мерки. Ангажиментите целят оценка на ефекта от държавната субсидия на политическите партии и установяване дали финансирането с публични средства е постигнало основната си цел – да се намали влиянието на парите в политиката.

ЕСТОНИЯ

Присъединяване към ПОУ:	2011 година
Мерки, включени в плана:	15
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 8 Гражданско участие – 3 Отчетност – 4

Естония декларира решимост да работи за отворено, овластяващо гражданите общество, където гласът на хората е чул и инициативите им стават част от политическия процес. Планът за действие включва мерки, насочени към развитие на е-услуги, привличане на гражданите при изработването на политики, превенция на корупцията и конфликта на интереси.

Конкретни мерки:

- Добри практики на въвличане на гражданите – включва обучение за служители заедно с представители на граждански организации; изработване на специален наръчник с препоръки за администрацията, включващ и методи за оценка на въздействието и практически подходи за управление на консултативния процес; изготвени са и подобни препоръки за граждани, а материалите са публикувани на уебсайт;
- Изработване на единен регистър на декларациите за конфликт на интереси от всички нива на властта с техническата възможност да бъдат публикувани веднага с момента на подаването;
- Публичност на финансирането на неправителствените организации.

С присъединяването на страната към ПОУ и по инициатива на граждани се създава Civil Society Roundtable (Гражданска кръгла маса (ГКМ) – водещ форум за консултации между неправителствени организации и правителството относно изпълнението на плановете за ПОУ – това е и част от ангажиментите на правителствата да осигурят подобни структури. Форумът участва в консултациите и съставянето на плана и разпространява информацията.

Гражданската кръгла маса определя целите си като:

1. Идентифициране на агенциите, отговорни за координацията при изпълнение на плана за ПОУ;
2. Мониторинг върху прилагането на мерките чрез редовни срещи с управляващите;
3. Организиране на застъпнически кампании в защита на предложения към управляващите, релевантни на ПОУ;
4. Разпространяване на информация за ПОУ и неговото изпълнение.

С времето Форумът се разраства – поканени за участие са и държавни служители и правителствени ръководители, така към 2013 г. включва 18 организации и един индивидуален член; заседава около 6 пъти годишно.

Вторият План за действие на Естония включва мерки в три основни направления и както и нашият, е насочен главно към по-активно включване на гражданите в процеса на формиране на политики, към предоставяне на по-добри публични услуги и по-добра фискална прозрачност. Първата група мерки целят подобряване достъпа до информация, повишаване капацитета на администрацията да осъществява консултативния процес и създаване на широки възможности за гражданско участие. Фокус на тези усилия са отново популяризирането на ефективни форми и практики на сътрудничество, обучението на двете страни на процеса, създаването на възможности НПО да въвличат повече граждани при обсъждането и приемането на политики.

СЛОВАКИЯ

Присъединяване към ПОУ:	2011 година
Мерки, включени в плана:	22
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 12 Гражданско участие – 7 Отчетност – 11

Присъединявайки се към ПОУ, Словакия се стреми да гарантира по-голяма роля на гражданите в политическия процес, подкрепяйки публичната администрация в нейната работа. Усилията са насочени към създаване на нова политическа култура, повишаване на прозрачността и ограничаване на корупцията. Намеренията на Словакия могат да бъдат илюстрирани с думите на министър-председателя Iveta Radiiová: „Ако искаме управление с човешко лице, ние трябва да го отворим към гражданите“. Ангажиментите в плана са насочени към повече прозрачност, гражданско участие и отчетност на основата на технологично обновление.

Конкретни мерки:

- Анализ и изработване на препоръки за укрепване процеса на гражданско участие, обучение на представители на администрацията и пилотно прилагане на модела в три министерства;
- Изработване на Закон за защита на свидетелстващите срещу непосредствените си ръководители служители;
- Правила за подготовка на документацията за заседания на МС.

В плана за действие са включени много изглеждащи новаторски мерки, но не са изпълнени.

С втория план за действие Словакия, също както и останалите държави, насочва усилията си към осигуряване на отворени данни и проучване потребностите на различните публики. Осигуряване на онлайн процедури за кандидатстване и управление за всички опериращи донори и програми е друга мярка, насочена към подобряване на достъпа до информация и намаляване на корупцията.

Централен фокус на Словакия е „отвореното образование“ – гарантиране на публичност специално на различни образователни ресурсни материали и научни публикации, подобряване процедурата на обществените поръчки за обучение за издаване на учебници, обучение на учители и популяризиране на тези възможности и източници.

Както вече изброените по-горе държави, Словакия също планира обучение за администрацията върху формите на взаимодействие и консултиране с граждански организации, методиките и индикаторите за измерване на ефективността от този процес.

ФИНЛАНДИЯ

Присъединяване към ПОУ:	2012 година
Мерки, включени в плана:	18
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 13 Гражданско участие – 11 Отчетност – 5

Финландия се присъединява към ПОУ, за да разшири дългогодишните си усилия, насочени към активно гражданско участие и открито управление. За изработването на плана за действие е създадена работна група от представители на граждански организации и администрацията. Организиран са няколко отворени семинари, излъчвани он-

лайн, осигурено е и приемането на обратна информация и предложения чрез Туитър. Множество дискуссионни форуми дават възможност на всеки гражданин да предостави предложенията си. Членовете на работната група дори се разполагат във фоайето на голям търговски център в неделя, където се опитват да привлекат вниманието на посетителите с безплатно кафе, насърчавайки ги да дискутират откритото управление и бариерите пред гражданското участие.

Планът е насочен главно към укрепване на гражданското участие, а ангажиментите са насочени към отворени процедури, ясен език, отворено знание и държавата като осигуряваща възможности.

Конкретни мерки:

- Организиране на обучения за служители на тема „Използване на ясен разбираем език“ – тренинг за централна и териториална администрация. Има и предишен опит, но след присъединяването към ПОУ се изработва и специален наръчник за обучаемите, тази дейност по обучението е станала част от програмата на правителството;
- Стандартизиране и утвърждаване на термините, използвани в публичната администрация и предлаганите публични услуги – ангажиментът изисква продължителни усилия поради големия обем работа. Създадена е и работна група, включени са и представители на академичната общност. Изготвени са гайдове за използването на термини и абревиатури;
- Проактивно присъствие и осигуряване на достъп до служителите – мярката предвижда определяне на един служител във ведомство, който е непрекъснато на разположение за въпроси и предложения на граждани. Изградена е и мрежа на тези служители, които заседавали и обменяли практики три пъти за 7 месеца. Присъдена е и награда за най-добър служител, изградена е същата мрежа и на ниво местна власт. Организирани са и обучения за служителите с участие на НПО;
- Съставяне на регистър на лобистката дейност – мярка, която ще повиши доверието в управляващите.

Формулирайки втория план за действие, Финландия редуцира броя на ангажиментите, но решава да запази същите приоритети от първия план, като го допълва с въвличане на деца, младежи и възрастни в процеса на формиране на политики. Продължава процесът на стандартизиране и утвърждаване на термините, използвани в публичната администрация, и предлаганите публични услуги като покриват все по-широк кръг институции. Тези усилия са подкрепени от активно участващи граждани.

Правителството продължава да създава възможности за по-активно гражданско участие, предоставяйки отворени данни и като осигурява специални условия за въвличане на хора с увреждания и стимулира доброволчеството. Планът е детайлен и усилията са фокусирани към въвличане на определени таргет групи – децата, младежите и възрастните.

Планът включва изработени ясни индикатори за измерване на изпълнението на всяка една от мерките. Особеност на финландския план е и подробният времеви график по дати за подготовката и изпълнението на всяка една от мерките.

ИСПАНИЯ

Присъединяване към ПОУ:	2011 година
Мерки, включени в плана:	13
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 6 Гражданско участие – 3 Отчетност – 1

Правителството на Испания вярва, че прозрачността трябва да бъде основен принцип на политиката. Само с прозрачни и достъпни публични институции гражданите могат да участват при вземането на решения, които ги засягат, да разбират своите управници и да ги държат отговорни за техните действия. Така усилията ще бъдат насочени към укрепване на публичния интегритет и използването на публичните ресурси за предоставянето на повече и по-качествени услуги на гражданите. Благодарение на членството си в Инициативата Испания получава възможност да разбере по-добре какво очакват нейните граждани и да работи за повишаване на доверието в управляващите институции. „Ние знаем – пътят е дълъг, но нашата решимост е силна“ пише в края на преамбюла.

Конкретни мерки:

- Мерките, включени в плана за действие на Испания са нерелевантни за нашите условия, с ниска иновативност, а и голяма част от тях са неизпълнени.

Интересен за нас обаче е органът, отговорен за изпълнението на ПОУ ангажиментите, който включва и представители на парламента. Това е Office of Parliamentary Branch Relations, Policy Proposals and Parliamentary Documentation към вицепрезидента (изпълнителната власт) – осъществява и координира връзката между изпълнителната и законодателната власти при изпълнение на поетите в плана ангажименти. Отговаря и за мониторинга върху прилагането на мерките, както и за изготвянето на втория план.

ДАНИЯ

Присъединяване към ПОУ:	2011 година
Мерки, включени в плана:	33
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 11 Гражданско участие – 12 Отчетност – 6

Дания изготвя своя втори план, насочен към сътрудничество, доброволчество, местна демокрация и гражданско участие, а така също към въвеждането на нови технологии за разширяване на прозрачността, ръста и качеството на живот.

Конкретни мерки:

- Онлайн наръчник по ПОУ за управляващи – предоставя информация и препоръки за осъществяване на ПОУ проекти и инициативи – ценен ресурс за всички офиси, желаещи да се ангажират с прилагането и мониторинга на ПОУ ангажиментите;
- Мениджмънт лаборатория и нови форми на сътрудничество – мярка, насочена към идентифициране на нови възможности за по-широко включване на граждани и администрация в процеса на вземане на решение. Такава лаборатория е била провеждана по време на писането на втория ПОУ план и показала много добър ефект – участниците откриват много нови начини за въвличане на публиките; счита се, че лабораториите биха били по-успешни, ако се провеждат тематично – например, здравеопазване, публични услуги др.;
- Особеност на датския план е фокусът му върху усилията за постигане на повече демокрация и гражданско участие на ниво местна власт.

Ангажиментите предвиждат преглед на регулациите на консултативния процес на общинско ниво и планирането на нови мерки, които да гарантират възможността в по-голяма степен гражданите да участват и споделят отговорността за общността, заедно със своите представители в местното самоуправление. Отворените данни и особено разширяването и усъвършенстването на предоставените електронни услуги за граждани е друг фокус на планираните мерки.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Присъединяване към ПОУ:	2011 година
Мерки, включени в плана:	41
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 25 Гражданско участие – 6 Отчетност – 8

Министър-председателят Д. Камерън се превърна в шампион на ПОУ, обещавайки да превърне правителството в „най-зотвореното и прозрачно на света“. А „отворените данни“ бяха наречени „суровината на 21 век“, чиято ценност се състои в поддържането на правителствата отговорни; в осигуряване на избор и усъвършенстване на публичните услуги; в инспириране на иновации, които увеличават социалния и икономически растеж.

Основен ангажимент в плана е създаването на публичен достъпен централен регистър с информация за собствениците на компании, който ще даде отговор на въпроса „Кой всъщност е истинският собственик на бизнеса?“. Това е първата страна, която е амбицирана да направи тази информация достъпна, запазвайки личната информация конфиденциална.

Конкретни мерки:

- Отворени данни и свързани с достъпа до този тип информация;
- Създаване на публичен достъпен централен регистър с информация за собствениците на компании, който ще даде отговор на въпроса „Кой всъщност контролира и кой е истинският собственик на бизнеса в Обединеното Кралство“ .

Липсата на достоверна информация за действителните собственици на компаниите, за това кой всъщност печели от тях, позволява избягване плащането на данъци, пране на пари, корупция и подкупи. Великобритания е решена да приложи международните стандарти на прозрачност на тази собственост – например, чрез въвеждането на изискване компаниите да поддържат текущо адекватна информация за истинския собственик. Тези данни ще бъдат публикувани в централен регистър към Камара на компаниите и ще бъдат достъпни за граждани.

Внимателно ще бъдат обмислени мерки по какъв начин да оперира регистърът, за да не се излагат на риск лични данни, да бъдат предпазени гражданите, предоставили подобна информация; санкциите, които ще бъдат наложени на нарушителите.

Както и Съединените американски щати, във втория период на участието си Великобритания планира редица надграждащи над вече постигнатите богати резултати в областта на откритостта, отчетността и гражданското участие. Затова и конкретните мерки, заложили във втория ПОУ план на Кралството биха били трудни за непосредствено прилагане и изпълнение в наши условия.

Като цяло, планираните ангажименти са насочени към създаването на държавни гаранции и условия за все по-широко, експертно и многостранно участие на гражданите в политическия процес. Тези цели ще бъдат изпълнени най-вече чрез технологичното и регулаторно въвеждане на отворени данни, разширяване на областите на тяхното използване и свързаните с този процес обучения на граждани и администрация.

Друга изключително важна за нас група от мерки е най-общо антикорупционна – обединяване и координиране на всички релевантни институции, инициативи и нормативни документи, за постигане на по-голям ефект от усилията за борба с корупцията. Отделна, но свързана част са и ангажиментите, насочени към разкриване, регистриране и публикуване на истинските собственици на фирми и компании, а така също и стъпките

към постигане на по-висока отчетност и прозрачност в обществените поръчки, особено в областта на строителството, където се инвестира огромен публичен ресурс, и помощта за чужди страни и инициативи.

САЩ

Присъединяване към ПОУ:	2011 година
Мерки, включени в плана:	26
Релевантност на ПОУ принципите:	Достъп до информация – 15 Гражданско участие – 11 Отчетност – 10

От първия си ден като президент Барак Обама издига ПОУ като свой приоритет. Меморандумът за прозрачност и открито управление е първият акт, който той подписва и поема ангажимент да работи за безпрецедентно ниво на откритост на правителството. Процесът на отваряне на управлението е продължително усилие, а „слънчевата светлина е най-добрият дезинфектант“ твърди преамбюлът. САЩ продължават да генерират и прилагат ПОУ политики и реформи и да търсят подкрепа и участие от външни групи и граждани, които да предложат още повече стъпки към все по-открито управление.

Конкретни мерки:

- Изработване на успешни практики за гражданско участие и на индикатори за неговото измерване. Мярката включва идентифициране на ефективните форми на гражданско участие и изработване на индикатори за тяхното оценяване, които ще помогнат на администрацията да измери напредъка към целта – по-активно въвличане на гражданите в процеса на вземане на решение. Така ще се излъчат най-успешните агенции, а опитът им ще бъде разпространен сред останалите;
- Мониторинг върху прилагането на плана за ПОУ от държавните агенции. Подкрепа и подобряване на прилагането на мерките (The Office of Management and Budget (OMB) Open Government Directive). Мярката изисква агенциите да приемат незабавни мерки за постигане на по-голяма прозрачност и откритост. През следващата година изпълнението ще бъде мониторирано. Това ще накара агенциите да подобрят усилията си да разкриват информация пред публиките и да идентифицират нови възможности за гражданско участие. Мярката ще окуражи агенциите да приемат специфични нови ПОУ ангажименти;
- Разширяване на мерките, насочени към гарантиране защита на свидетелите, докладвали за корупционни практики на своя ръководител.

Както и нашият, американският Втори план за действие включва ангажименти, насочени към повишаване на публичния интегритет и подобряване на гражданското участие в политическия процес. Подобно на много от гореизброените държави, САЩ също планират разширяване използването на отворените данни и тяхното технологично и регулаторно осигуряване. Тук обаче, усилията за повече прозрачност са по-специфични и целят публичност на класифицирани данни, информация за външно разузнавателни действия и документи, за вложените във външна помощ средства и тяхната ефективност.

Друга област на действие е създаването на условия за пълна публичност и прозрачност на различните фирми и компании, като целта е да се направят достъпни не само данните за собствениците им, но и за действителните получатели на печалбите.

И тук създаването на различни приложения за непосредствено информирание, мобилизиране и въвличане на гражданите в политическия дебат са важна част от планираните мерки.

Обобщение

Както е видно от по-горе описаните мерки, ангажиментите по Партньорство за открито управление са изключително разнообразни, понякога твърде специфични, а и покриват много съвършено различни области, местни институции и подходи. Затова, а и заради сложната система от индикатори за оценка не само на степента на изпълнение на мерките, но и на тяхната амбициозност, иновативност и релевантност, резултатите по страни са трудно сравними, а и самата Инициатива е трудна за представяне и обобщаване.

Вече съществуват две други подобни, но по-специализирани инициативи – Инициатива за прозрачност на добивните индустрии и Глобална инициатива за фискална прозрачност: The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) <https://eiti.org/>; Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT) <http://fiscaltransparency.net/>.

Вероятно част от дотук планираните от различните държави ангажименти, свързани с фискална прозрачност и добивна индустрия, ще се прехвърлят към новите инициативи и така ПОУ ще включва мерки, най-вече насочени към прозрачност и промени на политическата система, правата на човека, достъпа до информация и участие в политическия процес. По този начин и ефектът от участието ще бъде по-лесно измерим и сравним.

Но въпреки многообразието от включените в националните планове на десетте държави мерки, част от тях биха могли да бъдат обобщени в следните групи и подходи:

1. Почти всички държави са поели ангажименти, свързани с въвеждането, технологичното и регулаторно осигуряване на отворените данни; проучване на потребностите на различните потребители; обучение на потребители как да ги използват; информиране на публиките за новите възможности. Първенец е Великобритания, в чийто план повече от половината от мерките са посветени на отворените данни.
2. Друга група сходни ангажименти са насочени към изработването на ресурсни, обучителни материали върху взаимодействието управляващи – граждани и принципите на Инициативата Партньорство за открито управление. Част от тях предвиждат създаването на индикатори и система от методи за оценка на консултативния процес и на ефекта от гражданското участие в него, а и обучения на служители и лидери на НПО върху горепосочените документи:

Почти всички държави предвиждат изработването на анализи и различни предварителни проучвания за идентифициране на бариерите пред по-широкото гражданско участие и съществуващите възможности и подходи за привличане и активно включване на повече граждани, учени, експерти и специфични групи в процесите на консултиране.

Група мерки са свързани с изработването на обучителни и информационни материали, платформи, форуми за обмяна на мнения, разнообразни мобилни приложения, включващи ефективни подходи и практики за подобряване на консултативния процес и привличане на граждани и организации в процеса.

Важна част от тази група мерки е свързана с изработването на методики, индикатори и модели за оценяване на ефекта от консултативния процес и на гражданското участие в него, пилотно прилагане и тестване на тези методики в отделни институции, разпространяването и обучението на служители и организации върху използването на тези методики, а така също и подготовката на регулярни годишни доклади за ефекта от консултациите.

Всички държави осъществяват и предвиждат и занапред обучения на представители на администрацията, често заедно с неправителствени организации, върху принципите и философията на Инициативата Партньорство за открито управление и възможните подходи за постигането на по-ефективно сътрудничество между управляващи и граждани.

3. Много от мерките, включени в националните планове, са насочени към повишаването на публичния интегритет и най-общо към изграждането на доверие между

страните в консултативния процес, редуция на корупцията; създаване на регистри на административни структури, на данни за финансиране на НПО или пък за по-голяма прозрачност на бизнеса.

Във връзка и с необходимостта от повече доверие между управляващи, граждани и неправителствени организации, а и с нарастващия брой организации, работещи с фондове и други публични средства, се оформя друг тип мерки, насочени към по-голяма прозрачност на финансовите отчети и дейността на самите неправителствени организации – изработване на общи регистри, уебсайтове, включващи всички донорски програми, осигуряване на публичен достъп до финансовите отчети на организацията. И в други страни има опити при определена конфиденциалност да се публикуват личните данъчни декларации на лидерите на НПО във връзка със същите съображения.

Изключително важни, актуални и иновативни са английските мерки, насочени към изработване на Камара на компаниите – регистър, включващ данни за действителните собственици на фирмите, като спешна реакция на дългогодишните практики, свързани с укриването на данъци, прането на пари и други злоупотреби, а и като решителна стъпка към осигуряването на надеждна информация и за държавите, и за бизнеса, които трябва да познават „истинския си партньор“ при възлагане на държавни поръчки и програми, или просто сключване на сделка.

Подобна е и групата мерки, предвиждащи по-голяма прозрачност и включване на НПО и експерти в обществените поръчки и мониторинга върху тяхното изпълнение.

Като антикорупционни мерки и усилия за укрепване на доверието между управляващи и граждани са и мерките, насочени към осигуряване на прозрачност на лобистката дейност – редица държави предвиждат анализ на релевантната нормативна база, въвеждане на различни мерки, насочени към по-голяма прозрачност на лобистката дейност, дори приемане на Закон за публичност на лобизма, създаване на публични регистри на лобисти.

В същата посока са и предвидените от почти всички страни мерки за повишаване доверието в държавната администрация – изграждане на регистри на администрацията, приемане на ясни и прозрачни правила за публични процедури за избор на лица на мандатни висши позиции – и в публичната администрация, и в управляващи бордове на фирми от важни за държавата и гражданите роля и значение. Предвижда се и по-широко популяризиране работата на държавните институции в социалните мрежи. Интересен и несъмнено полезен е и опитът на Финландия да гарантира използването на унифицирани и разбираеми термини в работата на администрацията, законотворчеството и предлаганите на гражданите публични услуги.

Актуални и за нас са поетите от почти всички страни ангажменти, насочени към гарантиране възможността и сигурността на служители да информират за известни им корупционни схеми, извършвани от техните ръководители.

4. Редица страни вече са включили в своите планове за действие и мерки, засягащи парламентите на съответните държави – например, по отношение създаването на система за проследяване на всяка промяна, извършена по време на обсъждане на законопроектите, осъвременяване на уебсайтовете и форматите на информацията публикувана там, по-голяма прозрачност на работата на народните избраници, популяризиране в социалните мрежи.

Подходящ за нас е опитът на Испания в създаването на орган за управление на участието на страната в ПОУ. Нашият парламент все още остава изолиран от Инициативата. Макар че формално ПОУ е инициатива, планирана и представлявана от правителството, включването на механизми за взаимодействие и координация с народните представители ще укрепи авторитета на инициативата, ще повиши информираността на публиките и най-вече ще облекчи мониторинга и самото изпълнение на ангажиментите, тъй като голяма част от тях са свързани и предполагат промени в законодателството.

В същата посока са и ангажиментите, свързани с преоценка на начините на финансиране на политическите партии и на ефективността на самата държавна субсидия.

Включването на органите на местната власт при планиране, наблюдение и изпълнение на мерките по ПОУ също би умножило ефекта от нашето участие. Обучението на представители на териториална и местна администрация върху формите на консултиране и взаимодействие и принципите на ПОУ ще повиши осведомеността, а и капацитета на служителите да участват по-ефективно в консултативния процес, което е и един от основните ангажименти на Втория ПОУ план.

През следващия програмен период 2015–2018 г. на инициативата ПОУ усилията по управление на участието на страните членки ще бъдат насочени към осигуряване на силно политическо лидерство, включващо управляващи от всички нива на властта. Окуражава се привличането на законодателната, съдебната власт и другите конституционно създадени институции.

Важно според приоритетите на ПОУ е и по-активното участие и на частния бизнес, и на неправителствения сектор, и като застъпници на политики, и като експерти и непосредствени участници в изпълнението на плановете за действие.

Разбира се, остава очакването мерките, включени в ПОУ плановете за действие, да бъдат по-амбициозни, да не предполагат просто отмятане на свършеното, а да отворят врата за още повече и по-дълбоки промени, насочени към прозрачност, отчетност и по-активно и експертно гражданско участие.

Инициативата ПОУ препоръчва представителите на гражданските организации да усвоят правилата на „политическата игра“ и, без да правят компромис със своя интегритет и независимост, да се включат активно в нея.

2. ПРОУЧВАНЕ И АНАЛИЗ НА ДЕЙСТВАЩАТА У НАС НОРМАТИВНА УРЕДБА, ОСИГУРЯВАЩА ПРОЗРАЧНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Анализът обхваща на първо място основните нормативни актове, регламентиращи принципите и основните механизми за осигуряване на прозрачност, отчетност и гражданско участие. Във втората си част анализът е фокусиран върху правната регламентация на консултативните и обществените съвети, като специфичен инструмент за осигуряване на прозрачност, отчетност и гражданско участие.

I. Общи принципи

1. Измерения на принципите на прозрачност и отчетност

Принципите на прозрачност и отчетност са основополагащи за доброто управление в модерната демократична правова държава. Тези принципи са залегнали в основите на законодателството, както на всички развити европейски държави, така и в българското законодателство и са взаимосвързани. Прилагането на тези принципи е гаранция за обективност в дейността на органите на държавно управление и техните администрации, за отчитане интересите на заинтересованите страни, на различните обществени групи в процеса на залагане и реализиране на политики и стратегически цели, както и за ефективен граждански контрол.

Принципът на прозрачността се изразява в предоставянето от страна на органите на държавно управление и техните администрации на достатъчна информация, която да позволява на обществото да е запознато с всеки един аспект от изпълнението на техните функции, както и с резултатите от тези функции.

Отчетността се изразява в съществуването на механизми, чрез които органите на държавно управление и техните администрации да бъдат задължени да отговарят пред обществото за своите действия, за законосъобразното и ефективно изпълнение на техните правомощия и функции.

В настоящата част от анализа се разглеждат следните основополагащи нормативни актове, в които принципите на прозрачност и отчетност се открояват като водещ аспект, в т.ч. :

Нормативна рамка:

- Конституция на Република България;
- Закон за нормативните актове;
- Закон за администрацията;
- Закон за държавния служител;
- Закон за достъп до обществена информация;
- Закон за защита на личните данни;
- Закон за защита на класифицираната информация;
- Закон за електронното управление;
- Наредба за административното обслужване;
- Наредба за условията и реда за воденето, поддържането и ползването на административния регистър;

Конституция

(Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., изм. и доп., ДВ, бр.18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр.78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г.).

Конституционните измерения на прозрачността намират проявление в следните разпоредби:

чл.41 от Конституцията на Република България

(1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.

Разпоредбата на чл. 41 от КРБ представлява своеобразна базова уредба относно конституционно установеното право на гражданите на информация. Тази обща базова уредба служи за платформа за развиването и регламентирането на това право в потесни аспекти в редица нормативни и подзаконовни актове.

Разпоредбата на ал. 1 гарантира най-общо правото на информация на гражданите. В същото време разпоредбата на ал. 2 може да се определи като частен случай на разпоредбата на ал. 1 – т.е. конституционно установеното право на информация на българските граждани се надгражда като се въвежда възможността гражданите да се ползват от информация, предоставена от държавен орган или учреждение. С извеждането на така регламентираната ал. 2, Конституцията на Република България явно подчертава важността на правото на гражданите да получават информация от държавни органи. Правото на гражданите на информация е своеобразно рамкирано, тъй като ясно са фиксирани пределите на реализиране на това право. Именно тези две разпоредби се явяват сигурна гаранция за спазването на принципите на прозрачност, отчетност и гражданско участие.

чл. 42 от Конституцията на Република България

(1) Гражданите, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа.

Разпоредбата на чл. 42, ал.1 от КРБ представлява съществено измерение едновременно на прозрачност и на отчетност. Въпреки че са взаимосвързани, двете понятия сами по себе си се отличават със специфична индивидуалност. Под „прозрачност“ се има предвид една откритост спрямо обществото относно решения и действия, реализирани от държавни органи в рамките на тяхната компетентност, както и всяка свързана с това информация. „Отчетността“, от своя страна, се явява един вид санкция на правото на прозрачна информация – механизъм, който предполага държавните органи активно да предоставят пред обществото информация и да отговарят за своите действия.

Цитираната разпоредба закрепва правото на гражданите да избират държавни и местни органи, както и да участват в допитвания до народа. Тук принципът на отчетност произлиза от принципа на народния суверенитет. Изборното право на гражданите е сигурна гаранция за прозрачно и демократично управление. От него произтича правото на контрол, което е и израз на принципа на отчетността.

чл. 45 от Конституцията на Република България

Гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи.

Упражнявайки това свое основно конституционно право гражданите вземат непосредствено отношение към решенията и действията, които органите на публичната власт постановяват и предприемат. Измеренията на това право са многоаспектни – както лични, така и икономически и социални. Чрез упражняването му гражданите защитават свои права и законни интереси и едновременно с това въздействат върху дейността на държавните органи. Това е един от механизмите за повишаване на прозрачността и за реализиране на отчетността на държавните органи.

чл. 82 от Конституцията на Република България
Заседанията на Народното събрание са открити. По изключение Народното събрание може да реши отделни заседания да бъдат закрити.

В цитираната разпоредба се открояват едновременно принципите на прозрачност и на отчетност. Заседанията на Народното събрание са открити, т.е. прозрачни и достъпни за всеки заинтересован гражданин. В същото време посредством тази прозрачност Народното събрание своеобразно се отчита пред гражданите относно своята дейност.

чл. 116 от Конституцията на Република България
(1) Държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.

Ако чл. 42 е основа за прилагане на принципите на прозрачност и отчетност в дейността на органите на държавна власт, то разпоредбата на чл. 116 разпростира тези принципи и спрямо тяхната администрация. Залагайки изискването държавните служители да се ръководят и да изпълняват волята и интересите на нацията, Конституцията предполага създаването на правила и механизми за прозрачност и отчетност в работата на администрацията, чрез които да се гарантира спазването на тази разпоредба.

чл. 139 от Конституцията на Република България
(2) В своята дейност кметът се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението.

По отношение на прозрачността и отчетността, разпоредбата има значение, аналогично на чл. 116, но спрямо местните органи на изпълнителната власт. Законът, актовете на общинския съвет и решенията на населението са ръководни начала в дейността на кмета. От това следва, че принципите на прозрачност и отчетност са съществено измерение и в сферата на местното самоуправление и местната администрация.

ЗАКОН ЗА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ

(Обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973г., изм. ДВ. бр.65 от 21 Юли 1995г., доп. ДВ. бр.55 от 17 Юни 2003г., изм. ДВ. бр.46 от 12 Юни 2007г.)

Законът за нормативните актове (ЗНА) е приет през 1973 г. ЗНА урежда материя, която и до днес не е уредена в много европейски законодателства. Този закон е пример за демократичен нормативен акт.

чл. 18 от Закона за нормативните актове
(1) Държавните органи, юридическите лица и гражданите могат да правят предложения за усъвършенствуване на законодателството.

Тази установена правна възможност на гражданите е гаранция за прозрачна и открита законодателна система.

чл. 26 от Закона за нормативните актове

(2) Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

В цитираната разпоредба ясно се открояват заложените принципи на прозрачност и отчетност. Принципът на отчетност се преплита в принципа на прозрачността. Едновременно със законопроекта, компетентният орган е длъжен да представи мотивите, доклада за съставяне на съответния законопроект. Посредством мотивите, компетентният орган своеобразно се „отчита“ относно необходимостта от законопроекта и целите, които са заложиени в него.

Административнопроцесуален кодекс

(Обн. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.64 от 7 Август 2007г., изм. ДВ. бр.94 от 31 Октомври 2008г., изм. ДВ. бр.35 от 12 Май 2009г., изм. ДВ. бр.100 от 21 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.39 от 20 Май 2011г., изм. ДВ. бр.77 от 9 Октомври 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.104 от 3 Декември 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 25 Март 2014г.).

Административнопроцесуалният кодекс (АПК) е общ нормативен акт по отношение на реда за реализация и защита на права и законни интереси на гражданите, посредством инструменти като издаване, оспорване и изпълнението на административните актове, оспорването по съдебен ред на подзаконови нормативни актове, разглеждане и решаване на сигналите и предложенията на гражданите и организациите, разглеждане на искания да се задължи административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие и т.н. В този смисъл, в него са заложиени редица разпоредби, допринасящи пряко за реализация на принципите на прозрачност и отчетност.

чл. 12 от Административнопроцесуалния кодекс

Достъпност, публичност и прозрачност

(1) Органите са длъжни да осигуряват откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

Принципът на прозрачност е основополагащо начало, регулиращо отношенията, които се регламентират от АПК. В цитираната разпоредба се установява едно правно закрепено задължение на органите да функционират в условия на прозрачност и отчетност, като се използват три отличителни черти на качествената информация – откритост, достоверност и пълнота на информацията. Откритостта предполага постановяване на решения и извършване на действия при пълна прозрачност, достоверността предполага, че прозрачно предоставената информация е надеждна и вярна, а пълнотата предполага, че цялата необходима за упражняване правата на гражданите информация, е налице. Без пълнота и достоверност на информацията, прозрачността е само привидна.

Дейността на администрацията, свързана с издаването, оспорването и изпълнението на административни актове също представлява явно измерение на принципите на прозрачност и отчетност. Материята е уредена в глава V от АПК.

Разпоредбата на чл. 24 от АПК регламентира инициативата по издаване на индивидуален административен акт.

чл. 24 от Административнопроцесуалния кодекс

(1) Производството по издаване на индивидуален административен акт започва по инициатива на компетентния орган или по искане на гражданин или организация, а в предвидените в закона случаи – на прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган.

Цитираната разпоредба установява правната възможност на гражданите на инициатива за започване на производство по издаване на индивидуален административен акт. Именно тази правна възможност е израз на принципа на отчетност в работата на държавната администрация.

Принципът на прозрачност е водещ и при процедурата за издаване на общ административен акт.

Доколкото общите административни актове засягат неопределен брой лица, от особено значение е прозрачността и отчетността да бъдат реално осъществими. По този начин ще се гарантира спазването на правата, свободите и законните интереси на лицата, засегнати от съответния общ административен акт. А от друга страна, измеренията на тези принципи ще допринесат и за постигане на целите на самия административен акт.

чл. 66 от Административнопроцесуалния кодекс

(1) Откриването на производството по издаване на общия административен акт се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин.

Разпоредбата на чл. 66, ал. 1 от АПК описва механизма, по който следва да се осигури прозрачност на откриването на производството по издаване на общ административен акт. Този механизъм не е уреден изчерпателно, тъй като разпоредбата позволява прозрачност и публичност да се осигурят и по друг подходящ начин, като създава основа за гъвкавост и прилагане на различни решения.

чл. 68 от Административнопроцесуалния кодекс

Доколкото в специален закон не е установено друго, заинтересованите лица и техните организации имат право на достъп до цялата информация, съдържаща се в преписката по издаване на общия административен акт.

Ако чл. 66 създава механизъм за активно оповестяване на информация от страна на съответните органи, то чл. 68 е своеобразна гаранция за тази прозрачност, като дава право на заинтересованите да достъпват самостоятелно нужната им информация, без да чакат или да разчитат единствено на добрата воля на органите и тяхната администрация за оповестяване. По този начин тя допълва принципа на прозрачността, като е основа и за принципа на отчетност на органите.

Административните актове се оспорват по административен ред. Материята е уредена в глава VI от АПК.

чл. 83 от Административнопроцесуалния кодекс

(1) Жалба срещу административния акт могат да подават заинтересованите лица.

Субекти на правото на оспорване на административен акт са всички заинтересовани лица. Правото на оспорване е проявление на принципа на отчетност, тъй като е активен механизъм за реагиране срещу незаконосъобразни актове. Оспорването е реална възможност за заинтересованите лица да противодействат срещу актове и действия, които биха накърнили техни права и интереси.

**чл. 1 от Административнопроцесуалния кодекс
2. разглеждането и решаването на сигналите и предложенията на гражданите и организациите;**

Разпоредбата на чл. 1 от АПК маркира най-общо аспектите, които влизат в обхвата на предмета на кодекса. Материята, уреждаща разглеждането и решаването на сигналите и предложенията на гражданите и организациите, е подробно развита в глава VIII от кодекса, която би могла да се характеризира като измерение едновременно на принципите на прозрачност, отчетност и гражданско участие.

Глава VIII „Предложения и сигнали“ от Административнопроцесуалния кодекс
По реда на тази глава се разглеждат предложенията и сигналите, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции. Тази глава не се прилага за предложенията и сигналите, за чието разглеждане и решаване в закон е предвиден друг ред. Предложения могат да се правят за усъвършенстване на организацията и дейността на административни органи или за решаване на други въпроси в рамките на компетентността на тези органи. Сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица.

Субекти на правото да подават предложения и сигнали са всеки гражданин или организация, както и омбудсманът. Най-общо организацията на работата с предложенията и сигналите се определя в устройствените правилници на съответните органи. Формата на предложенията и сигналите е регламентирана в чл. 111 от АПК

Решението по предложение или сигнал се взема, след като се изясни случаят и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите лица. Органът, който е постановил решението, взема мерки за неговото изпълнение, като определя начина и срока за изпълнението. Производството по предложенията и сигналите приключва с изпълнението на решението.

Предложенията се правят пред органите, компетентни да решат поставените в тях въпроси. А сигналите се подават до органите, които непосредствено ръководят и контролират органите и длъжностните лица, за чиито незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия се съобщава. В раздел III са включени разпоредби, които регламентират решенията и съответно тяхното изпълнение.

Разпоредбите в глава VIII от АПК установяват един общ механизъм, работещ в полза на гражданите и организациите и насочен към регулиране работата на държавната администрация. Основният позитив на този механизъм се състои във възможността, гражданите да правят предложения, да подават сигнали и жалби, независимо от социално-икономическата сферата, в която функционират публичноправните органи и то в слу-

чаите, в които специалните закони и подзаконовни актове, регламентиращи съответната сфера, не предвиждат подобен механизъм. По този начин законодателят установява един хоризонтален, общовалиден инструмент за реално осигуряване на принципите за прозрачност, отчетност и гражданско участие. Субектите на правото да подават предложения и сигнали са гражданите, организациите и омбудсманът, който се явява като обобщен образ на гражданите. „Предложенията“, които тези субекти могат да отправят до административни органи, имат положителна насоченост. Най-общо, те биха могли да се категоризират като инструмент за участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения. От друга страна, „сигналите“ се ползват с негативна насоченост спрямо работата на администрацията. Те имат последващо действие – незаконосъобразните действия са реализирани, накърнили са права или интереси на граждани, или организации и те сигнализират за така създалата се неблагоприятна ситуация. Сигналите са своеобразната реакция на гражданите и организациите срещу незаконосъобразни действия или актове, резултат от работата на администрацията. Целта на така установеното право на подаване на предложения и сигнали е да се подобри качеството на предоставяните административни услуги, които работят в интерес на гражданите.

Закон за администрацията

Законът за администрацията (ЗА) урежда основните принципи, които се явяват ръководни начала в работата на държавната администрацията.

чл. 2 от Закона за администрацията

(1) Администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи:

- 1. законност;**
- 2. откритост и достъпност;**
- 3. отговорност и отчетност;**
- 4. ефективност;**
- 5. субординация и координация;**
- 6. предвидимост;**
- 7. обективност и безпристрастност.**

Няколко от уредените в чл. 2 от ЗА принципи са свързани с принципите на прозрачност и отчетност. Уредените в чл. 2, ал.1, т.2 от ЗА принципи на откритост и достъпност биха могли да се определят като характеристики или условия за проявление на принципа на прозрачност в работата на администрацията. От друга страна, в чл. 2, ал. 1, т. 3 пряко е записан принципът на отчетност, като е допълнен с принципа на носене на отговорност за своите действия. Стриктната отчетност е предпоставка за отговорността, която носи администрацията при извършване на дейността си. Спазването на тези принципи изгражда облика на стабилната административна система, отворена към интересите и нуждите на обществото.

чл. 2 от Закона за администрацията

(3) При осъществяване на своята дейност администрацията е длъжна да предоставя информация на гражданите, юридическите лица и органите на държавната власт по ред, определен със закон.

(4) Администрацията е длъжна да дава отговор на гражданите и юридическите лица на отправени от тях запитвания, молби, жалби, предложения и сигнали по въпроси, които представляват техен законен интерес, по ред, определен със закон.

Разпоредбата на чл. 12, ал. 3 от ЗА едновременно регламентира активното и пасивното задължение на администрацията за прозрачност и предоставяне на информация. Тази разпоредба се явява частен случай на конституционно установеното право на гражданите на информация. Редът за предоставяне на информацията се регламентира от специален закон.

чл. 2 от Закона за администрацията
(5) Служителите в администрацията носят отговорност за своите действия по ред, определен със закон.

Разпоредбата на ал. 5 е съществено измерение на принципа на отчетността, защото отговорността предполага и наличието на отчетност.

чл. 2 от Закона за администрацията
(7) Органите на държавната власт координират дейността си за осъществяване на единна държавна политика и извършват консултации със социални партньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество.

Съдържащото се в разпоредбата задължение на органите на държавната власт да извършват непрекъснат диалог със социални партньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество е проявление на принципите на прозрачност и отчетност на работата на държавната администрация. В цитираната разпоредба липсва конкретен механизъм, чрез който да се осъществява задължението за координация на дейността на администрацията, което налага подобни механизми да се регламентират в специалните закони.

чл. 62 от Закона за администрацията
(1) Ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт представят на главния секретар на Министерския съвет ежегодно до 1 март доклад за състоянието на съответната администрация. Указания относно реда за предоставяне на информацията се дават от главния секретар на Министерския съвет.
(2) Министър-председателят представя в Министерския съвет ежегодно до 30 април доклад за състоянието на администрацията, който се приема от Министерския съвет. Докладът се предоставя за сведение на Народното събрание и се публикува в електронната страница на Министерския съвет.

Разпоредбите на чл. 62 от Закона за администрацията съдържат конкретен механизъм на отчетност относно административните структури под формата на ежегоден доклад. Тук принципът на отчетността е свързан с принципа на прозрачността, тъй като докладът е публичен – публикува се на електронната страница на Министерски съвет. Всеки, който се интересува от състоянието на съответна администрация, има възможността да се запознае свободно с доклада.

чл. 63 от Закона за администрацията
В годишните доклади за дейността на министерствата, държавните комитети, държавните и изпълнителните агенции, областните администрации и съветите по чл. 21, ал. 1 се отчита изпълнението на поставените стратегически цели и приоритети от програмата на Министерския съвет. Докладите се публикуват в електронната страница на съответната админист-

ративна структура или се оповестяват по друг обичаен начин ежегодно до 28 февруари.

Разпоредбата съдържа указания за съдържанието на годишните доклади, като създава предпоставки заинтересованите страни да получат информация за целеполагането и постигането на целите на администрацията, което е предпоставка за контрол върху и за повишаване на нейната ефективност. Процесът на докладване и публикуване на докладите е проявление едновременно на прозрачността и отчетността в дейността на администрацията.

Закон за държавния служител

чл. 4 от Закона за държавния служител

**(1) Държавният служител при изпълнение на своята служба се ръководи от:
(...)
2. спазването и защитата на правата, законните интереси и свободите на гражданите**

Държавните служители служат в полза на гражданите. Ръководно начало в тяхната дейност е именно спазването и защитата на правата, законните интереси и свободите на гражданите. Тези права, свободи и законни интереси се явяват основание за осъществяване функциите на държавните служители и съответно основание за гражданите да изискват и получават информация за осъществяването на тяхната защита. По този начин разпоредбата създава предпоставки за регламентиране на механизми за прозрачност и отчетност в дейността на администрацията.

чл. 20 от Закона за държавния служител

(1) Държавният служител е длъжен да се произнася без забава по искането на гражданите. Той трябва да удовлетворява точно и своевременно тези от тях, които са законосъобразни, и да съдейства за признаването на техните права и законни интереси.

Изпълнението на това задължение от страна на държавните служители е вече едно по-конкретно измерение на принципите на прозрачност и отчетност в работата на държавната администрация. Въпреки това, разпоредбата съдържа редица неясноти относно нейното прилагане – терминът „без забава“ не предполага конкретен срок и е оставен на преценката на държавния служител или на регламентацията на специални закони. Същото се отнася и до термините „точно“ и „своевременно“, които отново са предмет на субективна преценка.

Глава V „Отличия. Служебна отговорност“ от Закона за държавния служител е посветена на отговорността, която носи държавният служител. Отговорността е предпоставка за спазване на принципа на отчетност.

Раздел II регламентира дисциплинарната отговорност на държавните служители. Нарушенията на задълженията спрямо гражданите се определят като едно от основанията за дисциплинарно нарушение.

чл. 89 от Закона за държавния служител

**(2) Дисциплинарни нарушения са:
(...)**

4. Нарушения на задълженията спрямо гражданите по чл. 20
(3) Дисциплинарно нарушение извършва и ръководител, който не е обърнал внимание на оплакване на гражданите за нарушение по ал. 2, извършено спрямо тях от негови подчинени.

Раздел III регламентира имуществената отговорност на държавните служители като проявление на принципа на отчетност в работата на държавната служба.

чл. 101 от Закона за държавния служител
(1) Държавният служител отговаря за вредите, които е причинил умишлено или при груба небрежност на държавата или на гражданите чрез незаконосъобразни действия или бездействия при или по повод изпълнение на служебните му задължения.

Като цяло законът предвижда както една широка отговорност на държавните служители спрямо гражданите, в това число произнасяне по техни искания като проявление на прозрачността, така и санкции за нарушаването на тази отговорност като проявление на отчетността. Формулировките, регламентиращи тази отговорност обаче са толкова широки и субективни, че тяхното прилагане би било трудно, доколкото са неясни границите, при които съответните задължения на държавните служители биха били нарушени.

Закон за достъп до обществена информация

(Обн. ДВ. бр.55 от 7 Юли 2000г., изм. ДВ. бр.1 от 4 Януари 2002г., изм. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002г., изм. ДВ. бр.103 от 23 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.24 от 21 Март 2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 21 Юли 2006г., изм. ДВ. бр.49 от 19 Юни 2007г., изм. ДВ. бр.57 от 13 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.104 от 5 Декември 2008г., изм. ДВ. бр.77 от 1 Октомври 2010г., изм. ДВ. бр.39 от 20 Май 2011г.)

Правото на достъп до обществена информацията е основна предпоставка за осигуряването на прозрачност и отчетност в държавното управление. То е конституционно заложено право на гражданите да търсят и да получават информация за обществения живот. Предоставянето на обществена информация става по реда и правилата, предвидени в Закона за достъп до обществената информация.

Закон за достъп до обществена информация
Регламентацията на достъпа до информация е елемент от общата уредба на информационните права на гражданите. Предмет на закона са обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация, както и с повторното използване на информация от общественния сектор.

Законът регламентира:

- различните видове обществена информация,
- задължените субекти и субектите на право на достъп,
- допустимите ограничения на правото на достъп,
- условията при които органите са длъжни да съобщават информация, дори когато не е поискана,
- процедурата за достъп до информация, свързаните с това разходи, отказът на достъп и др.

В този смисъл законът е процедурен по отношение на достъпа до информация, като проявление на принципите на прозрачност и отчетност.

Достъпът до обществена информация е гаранция за спазване на принципите за прозрачност и отчетност относно дейността на задължените по закона субекти. Той дава възможност на гражданите да си съставят свое собствено мнение относно дейността на държавните органи. Обективното мнение на всеки гражданин би могло да се основава върху отговорите на основополагащи въпроси относно дейността на задължените по закона субекти, като например:

- Колко е ефективна дейността в администрацията?
- По какъв начин тази дейност би била полезна за конкретния гражданин?
- Силни и слаби страни на осъществяваната дейност;
- Препоръки за подобрене.

Чрез ЗДОИ се реализира основният принцип за откритост в дейността на администрацията. С този закон се създават условия за увеличаване на гражданското участие във формирането на държавната политика и информираност на гражданите, което е от изключително значение за комуникацията на правителството с гражданското общество.

Същевременно законът има и някои слабости, за чието преодоляване трябва да се търсят адекватни решения. Тези слабости могат най-общо да се разделят на общи – произтичащи от закона, като цяло или от няколко негови разпоредби и конкретни – свързани с конкретни законови разпоредби.

Общите слабости са:

- Принципът на предоставяне на достъп до обществена информация при поискване от заинтересовани лица, а не „активно“ – по инициатива от страна на задължените субекти и без необходимост от поискване. Информацията, която органите публикуват и за която не е нужно заявление за достъп е регламентирана в чл. 15 и е строго ограничена. Тя по никакъв начин не е достатъчна, за да позволи на гражданите и да ги стимулира да участват в процеса на формиране на политики, целепологане, както и да осъществяват независим мониторинг на постигането на целите от страна на държавните органи и тяхната администрация. За да бъде достъпът до информация за дейността на държавните органи и администрации наистина свободен и ефективен, би следвало трудностите при предоставянето му да не са за гражданите и водещ да е принципът на публикуване на всяка информация, която не е ограничена от друг специален закон – например, класифицирана информация.
- Законът не съдържа ясни параметри и изисквания, публикуваната информация да отговаря на концепцията за отворени данни (open data) – а именно, информацията да е с високо качество, да е публикувана в отворен машинночетим формат, позволяващ директна повторна употреба на данните, да е достъпна в цялостен вид за най-широк кръг от потребители и т.н. Този законов пропуск води до намалена ефективност и полезност на публикуваната информация.
- Законът не съдържа ясни критерии или характеристики за качеството на самата информация, независимо от начина на предоставянето ѝ. Подобни характеристики могат да бъдат например:
 - **своевременност** – да се публикува и предоставя в срокове, позволяващи на потребителите да я използват максимално ефективно за своите нужди, така че да им позволява да предприемат навреме съответните действия;
 - **пълнота** – да се публикува цялата съществена и нужна информация, без пропуски или промени;
 - **относимост** – да се публикува информация, която има отношение към конкретната политика, правомощие или функция, в рамките на които е произведена;
 - **яснота** – да се публикува информация, която е разбираема за потребителите, без ненужни технически термини или професионален жаргон и др.

- Законът не предвижда специализиран орган, който да провежда политиката на достъп до информация и да осъществява нужните контролни правомощия. Това е предпоставка за разнородна практика по прилагане на Закона от страна на задължените субекти и за занижен контрол по прилагането.

Конкретните слабости са:

- Съгласно чл. 13, ал. 2, достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации). Терминът „оперативна подготовка“ подлежи на субективно тълкуване, съответно е неясен. Неизчерпателно изброените примери в правната норма – мнения и препоръки, становища и консултации (което само по себе си не е добра законотворческа практика) могат да съдържат важна информация, която да е от полза за гражданите при формиране на мнението им за причините, довели до издаването или приемането на даден акт. Освен това, ограничението може да бъде използвано превратно за ограничаване достъпа на информация, при което тежестта за доказване неоснователно се прехвърля върху гражданите.
- Съгласно чл. 15, ал. 1, с цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация. Законът не определя минимална периодичност, което създава риск информацията да се актуализира на периоди, влияещи негативно на своевременното ѝ публикуване. Липсва и изискване, определена информация, чиято актуалност е от значим обществен интерес, да се публикува не периодично, а веднага след нейното създаване.
- Съгласно чл. 24, ал. 2, заявлението за достъп до информация се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган. Разпоредбата създава риск за различни практики на различните органи и за създаване на ограничаващи практики.

Закон за защита на личните данни

(Обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г., доп., бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 1.01.2005 г., бр. 93 от 19.10.2004 г., бр. 43 от 20.05.2005 г., в сила от 1.09.2005 г., изм. и доп., бр. 103 от 23.12.2005 г., изм., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп., бр. 91 от 10.11.2006 г., доп., бр. 57 от 13.07.2007 г., в сила от 13.07.2007 г.)

Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД) урежда защитата на правата на гражданите при обработване на личните им данни.

чл. 1 от Закона за защита на личните данни

(1) Този закон урежда защитата на правата на физическите лица при обработването на личните им данни.

(2) Целта на закона е гарантиране на неприкосновеността на личността и личния живот чрез осигуряване на защита на физическите лица при неправомерно обработване на свързаните с тях лични данни в процеса на свободното движение на данните.

Със ЗЗЛД се гарантира, че достъпът до информация, както и прилагането на принципите на отчетност и прозрачност, няма да се осъществяват за сметка на законните интереси и правата на гражданите, в това число за сметка на опазването на личните им данни.

Закон за електронното управление

(Обн. ДВ. бр.46 от 12 Юни 2007г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.20 от 28 Февруари 2013г., доп. ДВ. бр.40 от 13 Май 2014г.)

Чрез Закона за електронното управление се цели българската администрация да въведе в своята дейност съвременни информационни технологии, които да гарантират едно по-модерно и прозрачно управление. С този закон се създават ясни разпоредби относно принципите на електронното управление. Част от тези принципи са ефективност и устойчивост при осъществяването на електронното управление, прозрачност в дейностите по осъществяването на електронното управление, достъпност на електронните административни услуги.

чл. 1 от Закона за електронното управление

(1) Този закон урежда дейността на административните органи при работа с електронни документи, предоставянето на административни услуги по електронен път и обмена на електронни документи между административните органи.

(2) Този закон се прилага и по отношение на дейността на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго.

(3) Този закон не се прилага при работата с електронни документи, които съдържат класифицирана информация.

(4) Този закон не отменя правилата за работа с документи на хартиен носител, когато закон предвижда особена форма или особен ред за извършване на определени действия.“

Електронните услуги, които предоставя администрацията, сами по себе си са един ефективен инструмент за осигуряването на отчетност и прозрачност в дейността ѝ. Достъпът до обществена информация се предоставя на гражданите по електронен път, за да се подобрят цялостно услугите на администрацията и за удобство на потребителите им.

Същевременно ал. 3 и 4 на чл. 1 от Закона въвеждат границите на принципите и правилата, регламентирани със закона, а именно класифицираната информация и случаите, в които специален закон предвижда особена форма или ред.

чл. 8 от Закона за електронното управление

(1) Електронни административни услуги са административните услуги, предоставяни на гражданите и организациите от административните органи, услугите, предоставяни от лицата, на които е възложено осъществяването на публични функции, както и обществените услуги, които могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства.

(2) Административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, са длъжни да предоставят всички услуги в рамките на своята компетентност и по електронен път, освен ако закон предвижда особена форма за извършване на отделни действия или издаване на съответни актове.

(3) Когато предписаната от закона особена форма има правно значение, но част от услугата може да се заяви или предостави по електронен път, административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, трябва да осигурят възможност за това.

Чл. 8 от Закона въвежда използването на информационни технологии и съответно представянето на административни услуги по електронен път като задължение за администрацията, а не като възможност, като по този начин цели да гарантира по-висока прозрачност, достъпност и отчетност в работата на администрацията, като изрично регламентира и изключенията от това задължение. Същевременно обаче неспазването на това задължение не е скрепено със санкция, като по този начин то остава на добрата воля на администрацията.

Достъпност на услугите

чл. 12. (1) Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията изгражда и поддържа единен портал за достъп до електронните административни услуги.

(2) Електронните административни услуги се предоставят по достъпен начин и в удобен за потребителите диалогов режим, включително за лица с увреждания.

В своята цялост, законът въвежда редица изисквания и механизми за предоставяне на качествени електронни административни услуги.

Общите изисквания за предоставяне на услугите, включително техническите стандарти и политики, се определят с наредба за електронните административни услуги, което от една страна дава гъвкавост и позволява да се реагира адекватно спрямо динамично променящите се ИКТ, но от друга – законът не постановява достатъчно ясни стандарти, на които да отговарят регламентирания в наредбата стандарти, така че да се осигури адекватно качество на информацията и услугите, независимо от технологичните решения.

Прилагането на изискванията на Закона, осигуряването на електронни административни услуги, както и съответстващите на тях задължения на доставчиците на услуги, могат значително да допринесат за прозрачността и отговорността на институциите, а също и да насърчат гражданите за по-активно участие в демократичното управление, чрез възможността за подаване на мнения, предложения, сигнали и жалби по електронен път.

Същевременно обаче Законът не регламентира достатъчно детайлен и ефективен механизъм за контрол по спазването му, в това число конкретни и ясни правомощия на контролни органи и достатъчно ефективни санкции за неспазването на законовите разпоредби.

Наредба за административното обслужване

(загл. изм. – ДВ, бр. 47 от 2008 г., в сила от 01.06.2008 г. Приета с ПМС № 246 от 13.09.2006г.Обн. ДВ. бр.78 от 26 Септември 2006г., изм. ДВ. бр.47 от 20 Май 2008г., изм. ДВ. бр.64 от 18 Юли 2008г., изм. ДВ. бр.25 от 30 Март 2010г.)

Наредбата за административното обслужване отразява концепцията за комплексно административно обслужване. Разпоредбите в наредбата въвеждат задължителни стандарти за качество при административното обслужване. Предвижда се използването на автоматизирани деловодни информационни системи с активирани функции за контрол по изпълнението на сроковете за предоставяне на административните услуги. С Наредбата се регламентира задължение администрациите да въведат механизми за обратна връзка с потребителите и да проучат удовлетвореността им от ползването на административни услуги.

чл. 2 от Наредбата за административното обслужване

(1) Административното обслужване се осъществява при спазване на принципите, установени в Закона за администрацията и в Административно-процесуалния кодекс (АПК), както и при гарантиране на:

- 1. равен достъп до административните услуги и до информация за административното обслужване;*
- 2. различни форми за достъп до административните услуги и информацията за тях;*
- 3. любезно и отзивчиво отношение;*
- 4. координираност и взаимодействие с всички страни, заинтересувани от подобряване на административното обслужване в администрациите, което осигурява еднаквост на резултатите при едни и същи обстоятелства;*
- 5. надеждна обратна връзка;*
- 6. изпълнение на задълженията във връзка с административното обслужване по предварително разработени и обявени правила;*
- 7. качество на предоставяните услуги.“*

Наредба за условията и реда за воденето, поддържането и ползването на административния регистър

(приета с ПМС 132 от 12 май 2011 г. обн. ДВ 39/2011 г.)

Наредбата определя обстоятелствата, които се вписват в него и реда за воденето, поддържането и ползването му.

чл. 3 от Наредба за условията и реда за воденето, поддържането и ползването на административния регистър

(1) Регистърът съдържа данни за:

- 1. административните структури по чл. 38 от Закона за администрацията, както и за тези по чл. 21, 45, чл. 47, ал. 8, чл. 53, чл. 54, ал. 8 и чл. 60 от Закона за администрацията и ръководните им органи;*
- 2. административните услуги и регистрационните, лицензионните, разрешителните и съгласувателните режими, образците на документи, свързани с тях, както и издаваните индивидуални административни актове;*
- 3. незаетите длъжности по служебно и по трудово правоотношение в администрацията;*
- 4. служебните правоотношения;*
- 5. обявленията за конкурси за държавни служители.“*

Регистърът е публичен, с изключение на информацията, която се съдържа в него за служебните правоотношения. Принципът за прозрачност на администрацията следва да се прилага и по отношение на лицата и начина, по който заемат длъжностите в нея, изпълнението на задълженията им и кариерното им израстване.

Двете наредби са допълнителна гаранция за прилагане на принципите на прозрачност и отчетност в дейността на администрацията, чрез въвеждането на конкретни инструменти – комплексно административно обслужване, взаимодействие между различни органи, обратна връзка за изследване на удовлетвореността, единен регистър и т.н.

2. Принцип на гражданско участие

Принципът на гражданско участие изисква гражданите, индивидуално или като представители на различни заинтересовани групи да участват в процеса на формиране и

изпълнение на политики и да имат възможност за осъществяване на граждански контрол (мониторинг).

За да се реализира пълноценно принципът, е нужно гражданите да разполагат с цялата необходима информация, да съществува обратна връзка – мненията, становищата и приложенията на гражданите да могат да бъдат получавани и вземани предвид от държавните органи и тяхната администрация, и когато е възможно, да участват директно в процеса на формиране на политики и вземане на решения.

В този смисъл, горепосочените законови проявления на принципите на прозрачност и отчетност са проявления и на принципа на гражданско участие, доколкото позволяват на гражданите да бъдат информирани и да дават своите предложения и становища по различни въпроси.

Принципът на гражданско участие надгражда първите два принципа, като допълва ролята на информирания и търсец отговорност гражданин, с тази на гражданина, който участва активно в процеса на формиране на политики и вземане на решения.

Специфичен закон, уреждащ прякото участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения е Законът за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

В този закон са уредени формите на пряка демокрация и прякото участие на гражданите в управлението, предвидени в българското законодателство. Законът регламентира условията, организацията и реда за участието на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт. Принципите на прякото участие на гражданите в управлението са свободно изразяване на волята, общо, равно и пряко участие с тайно гласуване, равен достъп до информация по поставения за решаване въпрос, еднакви условия за представяне на различните становища. Законът урежда в цялост гражданското участие и регламентира неговите форми. Те са референдум, гражданска инициатива, европейска гражданска инициатива и общо събрание на населението.

Основните принципи, залегнали в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, представляват своеобразна гаранция за правата на гражданите, свързани с въпросите на тяхното участие в управлението на държавата.

Законът често е предмет на политически и експертни спорове, свързани с неговата ефективност. Основните предложения за изменения са насочени към намаляване на изискуемия брой граждани, необходими за инициране на референдуми или за обвързване на Народното събрание за провеждане на референдум.

3. Изводи

Изводите, които се очертават от така направения анализ са изложени под формата на силни и слаби страни.

Силни страни:

Конституция

- Конституцията въвежда една широка основа за прозрачност, отчетност и гражданско участие в дейността на държавните органи и тяхната администрация, като по този начин създава предпоставки за въвеждане и прилагане на конкретни правила и механизми в тази посока, чрез регламентация на законодателно и подзаконово ниво.

Закон за нормативните актове

- Предвижда механизъм за събиране на предложения и становища от заинтересованите страни по проектите на нормативни актове.

Административнопроцесуален кодекс

- Създава един общоприложим механизъм за прилагане на принципите на прозрачност, отчетност и гражданско участие чрез издаване, оспорване и изпълнение на административните актове, оспорването по съдебен ред на подзаконови нормативни актове, разглеждане и решаване на сигналите и предложенията на гражданите и организациите.

Закон за администрацията

- Създава общо законово основание за администрацията да взема предвид в своите действия интересите на обществото и на различните заинтересовани страни.

Закон за държавния служител

- Създава предпоставки държавните служители да се ръководят от правата, законните интереси и свободите на гражданите и да задоволяват свързаните с това искания;
- Спазването на задълженията на държавните служители е скрепено с дисциплинарна и имуществена отговорност.

Закон за достъп до обществена информация

- Сам по себе си, Законът допринася пряко за повишаване на прозрачността и отчетността в работата на органите на държавно управление и техните администрации. Практиката по прилагането му подобрява разбирането на самата администрация за нуждата и ползите от по-голяма прозрачност.

Закон за електронното управление

- Законът въвежда използването на информационни технологии и съответно предоставянето на административни услуги по електронен път, създавайки по този начин основа за повишаване на прозрачността, отчетността и гражданското участие на база на технологични решения.

Слаби страни:

Закон за нормативните актове

- Чл. 18 от Закона предвижда едно право на юридическите лица и гражданите – да правят предложения за усъвършенстване на законодателството. На това право отговаря задължението на съответния орган, да приеме (получи) предложението. На практика обаче липсва задължение за държавния орган да разгледа и прецени даденото предложение. Подобно задължение би могло да се скрепи с механизъм, при който, в случай че държавният орган не приеме направеното предложение, той оповестява по подходящ начин мотивираното си решение;
- Чл. 26, ал. 2 от Закона въвежда задължение за компетентните органи да публикуват на интернет страницата на съответната институция проекта на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. И тук на практика липсва механизъм, регламентиращ дали и как подадените предложения се разглеждат и отразяват от органа;

- В Закона все още не е въведено, като задължение за компетентните органи, използването на инструмента на оценка на въздействието, с цел преценка на ефективността на съответния нормативен акт, като инструмент за провеждане на дадена политика;
- Тези слабости намаляват ефективността на принципите на прозрачност, отчетност и гражданско участие в нормотворческия процес.

Закон за държавния служител

- Въпреки наличието на дисциплинарна и имуществена отговорност за неспазване на задълженията на държавния служител, приложението на санкциите по отношение на задълженията, пряко ориентирани към принципите на прозрачност и отчетност спрямо гражданите, не е ефективно. Една от причините, която се корени в разпоредбите на самия нормативен акт, е, че тези задължения на държавния служител са уредени с термини, които не са еднозначни и в този смисъл преценката за тяхното спазване и прилагане е трудна – терминът „без забава“ не предполага конкретен срок и е оставен на преценката на държавния служител или на регламентацията на специални закони и вътрешни правила. Факт е, че предвид спецификата на дейността на различните органи и техните администрации, е невъзможно в един общ закон да се заложат конкретни срокове. Същото се отнася и до термините „точно“ и „своевременно“, които отново са предмет на субективна преценка, но няма как да бъдат регламентирани в общ закон. Възможно решение е Законът да регламентира въвеждането на превантивни системи за управление и контрол, чрез които да се осъществява мониторинг. Мониторингът би следвало да започва от етапа, през който в конкретна администрация се залагат срокове за обслужване на гражданите и да продължава по време на самия процес на обслужване. Въвеждането и ефективното изпълнение на подобен мониторингов механизъм, би следвало също да бъде скрепено с поддържаща отговорност.

Закон за достъп до обществена информация

- Слабите страни на Закона са описани детайлно в самия анализ по-горе в настоящия текст.

Закон за електронното управление

- Липсва ефективен механизъм (контролен орган) и санкции за гарантиране прилагането на изискванията на Закона;
- Общите изисквания за предоставяне на услугите, включително техническите стандарти и политики, се определят с наредба за електронните административни услуги, което от една страна дава гъвкавост и позволява да се реагира адекватно спрямо динамично променящите се ИКТ, но от друга – Законът не постановява достатъчно ясни стандарти, на които да отговарят регламентирани в наредбата стандарти, така че да се осигури адекватно качество на информацията и услугите, независимо от технологичните решения.

II. Механизми, осигуряващи прозрачност, отчетност и гражданско участие

В редица нормативни актове е предвидено създаването на консултативни съвети и други консултативни органи. Основната им цел е да улесняват и осигуряват консултирането на проекти на актове или политики от страна на държавата със съответните заинтересовани страни. Общата регламентация за подобни органи се съдържа в Закона за администрацията.

Закон за администрацията

чл. 21 (1) Министерският съвет може да създава съвети като постоянно действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост.

чл. 45 (1) При осъществяване на своята дейност министърът може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи.

(2) Съветите по ал. 1 могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответното министерство.

чл. 47 (8) При осъществяване на своята дейност председателят (на държавна агенция) може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съвети се създават след съгласуване със съответния заместник министър-председател, на когото се представят и ежегодни отчети за дейността им. Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответната държавна агенция.

чл. 54 (8) При осъществяване на своята дейност изпълнителният директор може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съвети се създават след съгласуване с министъра, към когото е създадена агенцията, на когото се представят и ежегодни отчети за дейността им. Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответната изпълнителна агенция.

Посочените разпоредби предвиждат създаването на различни съвети за координационна и консултативна дейност като възможност на органите на изпълнителната власт, а не като задължение. Предвид факта, че създаването и провеждането на политики и функционирането на администрацията не е самоцел на държавните органи и самата администрация, а е поставено изцяло в услуга и полза на обществото и отделните заинтересовани лица, би било подходящо да се разгледа възможността консултативният процес и неговите инструменти да са задължение, а изключенията да са допустими при конкретно регламентирани случаи (като пример може да се приеме консултативният процес в сферата на трудовата и социалната политика).

В цитираните разпоредби не се съдържат механизми, гарантиращи реалното отчитане на интересите на различните заинтересовани страни, участието на представителни за различните обществени групи лица и организации, определянето на участниците в различните съвети, на база на конкретни и измерими критерии и т.н.

В този смисъл, цитираните разпоредби не създават ефективна основа за истинско участие на гражданите в консултативния процес. Подходящо би било да се регламентират общи изисквания, осигуряващи представителност или масовост на участието на заинтересованите лица. Подобни механизми могат да бъдат включването задължително на представителни организации, там където такива организации съществуват по от-

ношение на конкретната политика или осигуряването на възможност за получаване и разглеждане от консултативния съвет на предложения от всички заинтересовани лица (с определяне на подходящ срок и техническа възможност за това).

Редица специални закони и подзаконови нормативни актове съдържат конкретни разпоредби за създаване на съвети, като формат за консултативна дейност със заинтересованите страни. Настоящият анализ обхваща актовете, регламентиращи консултативните съвети, обхванати от портала на Министерски съвет за консултативни съвети, както и някои други, разгледани в точка „Обществени съвети“. Разделението на консултативни и обществени съвети не е законово регламентирано в конкретен нормативен акт, а понятията са добили гражданственост.

Анализът е направен по следните критерии:

- Цел на съвета:
 - За подпомагане на дейността по отделни политики;
 - За подпомагане на цялостната дейност на органа.
- Определяне на състав:
 - По закон;
 - С друг подзаконов нормативен акт;
 - С акт на ресорен орган.
- Начин на определяне на участието на НПО, представители на обществени групи и организации (гражданско участие):
 - По обективни и измерими, определени в нормативен акт, критерии;
 - По критерии, които се прилагат по преценка на орган на власт или на други субекти;
 - По решение на орган на власт.
- Представителност:
 - Представителни за страната или за съответната обществена група с ясен механизъм за проверка на представителността;
 - Представителни за страната или за съответната обществена група без ясен механизъм;
 - Без представителност.
- Функции:
 - Изцяло консултативни (съвети, становища, консултиране, без изрично задължение за органа, да ги вземе предвид под някаква форма);
 - Консултативни, с произтичащи от това последици за органа;
 - Участие в процес на приемане на нормативни актове без задължителни последици за органа;
 - Участие в процес на приемане на нормативни актове със задължителни последици за органа;
 - Осъществяване на мониторинг/контрол върху дейността на органа.

1. Консултативни съвети

На портала на Министерски съвет за консултативни съвети са включени 65 съвета към различни органи. В 22 от случаите, в състава на съветите липсва гражданско участие под каквато и да е форма, поради което тези съвети не са обхванати от настоящия анализ. В два от случаите – Национален консултативен съвет по редките болести и Координационен съвет за изпълнение и мониторинг на Националния план за изпълнение на европейската гаранция за младежта 2014–2020 г., съветите са създадени с акт на съответния орган, липсва публичност по отношение на техния състав и функции, поради което те също не са включени в анализа.

От 42 съвета, попадащи в обхвата на правния анализ, 10 са създадени на основание Закона за администрацията, 31 са създадени на основания на специален закон, а 1

съвет – Национален съвет по иновации, е създаден с Решение на Министерски съвет, в изпълнение на иновационната стратегия.

Тези факти налагат извода, че доколкото в рамките на Закона за администрацията има обща правна регламентация на съветите като форма на консултативен процес, тя не е достатъчна и в повечето случаи се налага нуждите на конкретния орган от консултиране със заинтересованите страни, да бъдат специално регламентирани.

По отношение на разпределението по конкретните критерии, текущото положение е както следва:

- **Цел на съвета**

По отношение на подпомагане изпълнението на конкретна политика са създадени 37 съвета, а по отношение подпомагане цялостната дейност на органа са формирани само 5 съвета. Това разпределение отразява многообразието на правомощията и функциите на отделните органи.

- **Определяне на състав**

По отношение начина, по който е определен съставът на съответния съвет, в 23 от съветите съставът е дефиниран достатъчно детайлно в закон, а в 19 – съставът е определен изчерпателно с подзаконов нормативен акт. Няма съвети, чийто състав да е определен само с акт (решение) на съответния орган.

Това означава, че като цяло е налице сравнително висока устойчивост на състава на различните съвети.

- **Гражданско участие**

Предвид факта, че фокусът на анализа е гражданското участие в консултативните съвети, интересни са резултатите от анализа по критериите за гражданско участие и представителност.

По критерия за гражданско участие, в 15 от консултативните съвети то се определя по обективни и измерими, определени в нормативен акт критерии. В някои от тях (Национален архивен съвет) гражданското участие е доста ограничено – под формата на представители на конкретно посочени организации, които не попадат в кръга на органите на държавно управление – БАН и Националната библиотека.

В други 20 съвета, гражданското участие се определя също на база на различни предварително определени критерии, но те се прилагат по преценка на съответния орган.

Следните примери са дадени за илюстрация:

НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ПО ВЪПРОСИТЕ НА СОЦИАЛНОТО ВКЛЮЧВАНЕ

*Чл. 4 (3) от Правилника за устройството и дейността на Националния съвет по въпросите на социалното включване към Министерския съвет
Министърът на труда и социалната политика определя членовете на съвета по чл. 3, ал. 3, т. 5 в заповедта за определяне поименния състав на съвета въз основа на следните критерии:*

- 1. съответствие на предмета на дейност на юридическото лице с нестопанска цел с приоритетите на политиката по социално включване;*
- 2. опит на юридическото лице с нестопанска цел в разработване, изпълнение, мониторинг и оценка на стратегически документи и политики в областта на социалното включване;*
- 3. участие на юридическото лице с нестопанска цел в изследвания и анализи по въпросите на социалното включване.“*

НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО

Чл. 6 от Правилника за структурата, организацията и дейността на националния съвет за закрила на детето, приет с ПМС № 349 от 20.12.2006 г., на основание чл. 18, ал. 3 от Закона за закрила на детето

(2) Критериите за избор на юридически лица за членове на съвет са:

1. предметът на дейност да е в съответствие с приоритетите на държавната политика за закрила на децата в Република България;

2. ефективност и устойчивост на резултатите от осъществяваните дейности;

3. наличие на опит в изпълнение на проекти и програми в следните области – предоставяне на социални услуги за деца и семейства или подкрепа на доставчиците на социални услуги за деца и семейства в процеса на децентрализация на специализираните институции за деца, работа в насока развитие на приемната грижа в национален мащаб, осъществяване на съвместни програми, свързани с превенция на насилието, сексуалната и трудовата експлоатация, превенция на насилието в интернет и др.;

4. липса на задължения към държавата и общините.

(3) Председателят на Държавната агенция за закрила на детето определя членовете на съвета по ал. 1 с мандат две години в съответствие с данните от получените заявления и анкетни карти.

В 7 от консултативните съвети гражданското участие се определя на практика само по решение на органа на власт. Подобни примери са:

ЛОВЕН СЪВЕТ

Чл. 15. (2) от Закона за лова и опазване на дивеча: Изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по горите определя със заповед състава на Ловния съвет.

Чл. 16 (3) „Председател на съвета по лова по ал. 2 е директорът на регионалната дирекция по горите и членове – представители на областната администрация, областната дирекция на Министерството на вътрешните работи, районната инспекция по опазване на околната среда и водите, ловните сдружения и на други заинтересувани организации.“

НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ПО ГОРИТЕ

Чл. 155 (2) от Закона за горите: „Националният съвет по горите включва представители на Министерството на земеделието и храните, Министерството на околната среда и водите, Министерството на вътрешните работи, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на финансите, Министерството на правосъдието, Изпълнителната агенция по горите, държавните предприятия по чл. 163, Българската академия на науките, Лесотехническият университет, общините и други собственици на гори и юридически лица с нестопанска цел, чиято дейност е свързана с управлението и опазването на горите.

(3) Съставът на Националния съвет по горите, както и правилата за работата му се определят със заповед на министъра на земеделието и храните.

Гореописаното разпределение на консултативните съвети по критерия за гражданско участие демонстрира, че при почти две трети от тях, съответният държавен орган решава самостоятелно колко и кои лица и организации, представляващи гражданското общество, ще бъдат поканени да участват в дейността на съответния съвет. В повечето от тези случаи, дори наличието на различни критерии не е гаранция за обективно участие на гражданския сектор, тъй като тези критерии са трудно измерими и органът преценя-

ва дали организациите отговарят на тях. Това налага извода, че участието на заинтересованите страни не е достатъчно ефективно при формиране и изпълнение на политики, по които са създадени съответните съвети и че съществува риск, съответните органи да канят за участие организации, които по един или друг начин са близки до органа на власт.

• **Представителност**

Следващият критерий показва, дали лицата и организациите, участващи като представители на гражданското общество, имат действително представителност по отношение на съответните групи заинтересовани лица.

Първият подкритерий обхваща съветите, в които представителите на гражданското общество са представителни за страната или за съответната обществена група с ясен механизъм за проверка на представителността

В тази група попадат 16 съвета. Това са основно съвети, в които участват представители на социалните партньори, национално представителните организации на военноинвалидите и на военнопострадалите, представителни организации за хора с увреждания и други подобни.

В отделен подкритерий са обособени 6 съвета, в които влизат организации, претендиращи представителност, но на практика липсва ясен механизъм за проверка и гарантиране на представителността.

Пример за подобна регламентация се съдържа в следните актове:

НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ЗА КРЕДИТИРАНЕ НА СТУДЕНТИ И ДОКТОРАНТИ

чл. 9 (3) от Закона за кредитиране на студенти и докторанти:

„Националният съвет се състои от председател-заместник-министър на образованието и науката, и членове по един представител на Министерството на образованието и науката и на Министерството на финансите, двама представители на Съвета на ректорите, по един представител на Българската академия на науките и на Селскостопанската академия, двама представители на Националното представителство на студентските съвети и двама представители на Асоциацията на банките в България.“

НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

Чл. 173 (4) от Закона за защита на потребителите:

„Националният съвет за защита на потребителите включва по един представител на Министерството на здравеопазването, Министерството на земеделието и храните, Министерството на икономиката, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерството на финансите и на Комисията за защита на потребителите, определени от съответните министри, и шестима представители на представителните сдружения на потребителите.

(5) Представителите на представителните сдружения на потребителите се определят въз основа на изготвено от тях мотивирано предложение до министъра на икономиката.“

В останалите 20 консултативни съвета на практика участват граждански организации, представители на частния сектор или организации, които по същество не са държавни органи, които не са представителни за съответните обществени групи и заинтересовани лица.

И по този критерий над половината от консултативните съвети на практика не са представителни за страната или за съответната обществена група и това създава риск

при формиране или изпълнение на съответните политики да не се вземат предвид интересите на значителна част от обществото или дори да се прокарат интереси на малки групи заинтересовани лица, в ущърб на обществените интереси.

- **Функции**

По отношение на последния критерий, предвид факта, че всеки съвет изпълнява по няколко различни функции, един съвет може да попада в повече от един подкритерий.

Изцяло консултативни функции (съвети, становища, консултиране и т.н.) без изрично задължение за органа да вземе предвид под някаква форма или без да произтичат някакви конкретни последици от дейността, имат 23 съвета.

В 16 от случаите част от функциите на съветите са обвързани с издаването на някакъв акт или извършването на други действия от страна на органа и в този смисъл пораждат последици и съответно имат по-осезателно влияние върху работата на органите.

При 24 от съветите са налице функции, свързани конкретно с подготовката на проекти на нормативни актове. Иначе казано, само половината съвети могат да оказват влияние по отношение на политиките, изпълнявани от органа, като влияят и върху формирането на съответната нормативна рамка.

За съжаление няма съвети, чиято дейност да има задължителни последици в процеса на разработване на нормативната рамка – например, техните становища да бъдат необходимо условие в нормотворческия процес или да е необходимо мотивиране в случаите, в които становищата им не се отчитат от органа и т.н.

При 10 от съветите са налице и отделни функции на контрол или мониторинг върху дейността на съответния орган или върху отделни негови функции.

Така изложеното разпределение по отношение на функциите поражда заключението, че като цяло дейността на консултативните съвети не е обвързваща за органа, който подпомагат и зависи до голяма степен от добрата воля на органа.

2. Обществени съвети

Обществените съвети, обхванати от настоящия анализ са анализирани на база на същите критерии, приложени към консултативните съвети. Анализът е обхванал 10 обществени съвета, като 8 от тях са създадени на основание Закона за администрацията.

По отношение на разпределението по конкретните критерии, текущото положение е както следва:

- **Цел на съвета**

По отношение на подпомагане изпълнението на конкретна политика са създадени 3 съвета, а по отношение подпомагане цялостната дейност на органа са формирани 7 съвета.

- **Определяне на състав**

По отношение начина, по който е определен съставът на съответния съвет, при 2 от съветите съставът е дефиниран достатъчно детайлно в закон, в 1 съставът е определен изчерпателно с подзаконов нормативен акт – постановление на Министерския съвет, а в останалите 7 случая, съставът се определя на практика с акт на съответния орган.

Този факт навежда на извода, че при обществените съвети, обхванати от анализа, липсва устойчивост по отношение на техния състав и той зависи до голяма степен от решенията на ресорните органи.

- **Гражданско участие**

По критерия за гражданско участие, в нито един от съветите то не се определя по обективни и измерими, определени в нормативен акт критерии.

В 8 съвета, гражданското участие се определя на база на различни предварително определени критерии, но те се прилагат по преценка на съответния орган, а в 2 от съветите, критерии на практика липсват.

Така при обществените съвети, обхванати от анализа, за всеки от тях съответният държавен орган решава самостоятелно колко и кои лица и организации, представляващи гражданското общество, ще бъдат поканени да участват в дейността на съответния съвет.

Това налага извода, че участието на заинтересованите страни не е достатъчно ефективно при формиране и изпълнение на политиките, по които са създадени съответните съвети и че съществува риск съответните органи да канят за участие организации, които по един или друг начин са близки до органа на власт.

• Представителност

При обществените съвети липсват такива, при които представителите на гражданското общество са представителни за страната или за съответната обществена група с ясен механизъм за проверка на представителността.

При 4 съвета влизат организации, претендиращи представителност, но на практика липсва ясен механизъм за проверка и гарантиране на представителността.

В останалите 6 съвета, на практика участват организации, които не са представителни за съответните обществени групи и заинтересовани лица.

И по този критерий над половината от консултативните съвети на практика не са представителни за страната или за съответната обществена група и това създава риск при формиране или изпълнение на съответните политики да не се вземат предвид интересите на значителна част от обществото или дори да се прокарат интереси на малки групи заинтересовани лица, в ущърб на обществените интереси.

• Функции

По отношение на последния критерий, предвид факта, че всеки съвет изпълнява по няколко различни функции, един съвет може да попада в повече от един подкритерий.

Изцяло консултативни функции (съвети, становища, консултиране и т.н.) без изрично задължение за органа да вземе предвид под някаква форма или без да произтичат никакви конкретни последици от дейността, имат 9 съвета.

В 1 от случаите функциите на съвета имат по-осезателно влияние върху работата на органа.

При 7 от съветите са налице функции, свързани конкретно с подготовката на проекти на нормативни актове.

И тук няма съвети, чиято дейност да има задължителни последици в процеса на разработване на нормативната рамка.

При 7 от съветите са налице и отделни функции на контрол или мониторинг върху дейността на съответния орган или върху отделни негови функции.

Така изложеното разпределение по отношение на функциите поражда заключение, че като цяло дейността на консултативните съвети не е обвързваща за органа, който подпомагат и зависи до голяма степен от добрата воля на органа.

3. Изводи

Изводите, които се очертават от така направения анализ, са изложени под формата на силни и слаби страни.

Силни страни:

- Съществува обща регламентация (Закон за администрацията), на база на която към органите на изпълнителната власт могат да се създават съвети с консултативни функции, които да включват и представители на неправителствени организации.
- Част от законовите и подзаконовите актове, с които се създават консултативни и обществени съвети, предвиждат ясни и обективни критерии, по които да се включват представители на гражданското общество, частният сектор и други заинтересовани страни, както и предвиждат участието на представителни за съответните обществени групи организации.

- При почти всички съвети съответните нормативни актове предвиждат богат набор от функции, даващи възможност за различни форми на съдействие при формирането и изпълнението на политики.

Слаби страни:

- Общата правна регламентация на съветите (Закон за администрацията), като форма на консултативен процес не регламентира всички необходими аспекти, поради което в повечето случаи се налага функциите, съставът и други характеристики на даден съвет да се регламентират с отделен нормативен акт.
- Съществуващата нормативна база не гарантира в достатъчна степен обективен подбор и представителност спрямо заинтересованите страни, от страна на организациите, участващи в даден съвет. Това поражда риск, съответните органи да канят за участие организации, които по един или друг начин са близки до органа на власт.

Съществуващата нормативна база не предвижда в достатъчна степен обвързаност на дейността на органите с резултатите от работата на съветите, което е предпоставка тяхната дейност да остане до голяма степен формална и с ниска ефективност.

3. ПРОУЧВАНЕ И АНАЛИЗ НА ВОДЕЩИТЕ У НАС ПРАКТИКИ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Изследване участието на граждани и организации в процеса на обсъждане на проекти на нормативни документи на Портала за обществени консултации

В рамките на изследването бе проучена и активността на организации и граждани и степента, в която те се възползват от гарантирания от Закона за нормативните актове 14-дневен период за предложения и коментари. Проучването обхваща почти 3-годишен период – времето на участието на страната ни в Инициативата Партньорство за открито управление, а данните отразяват единствено коментарите, изпратени на Портала за обществени консултации, и не включват тези, които са били предоставени на отговорните за това служители в съответните министерства.

Данните:

За периода май 2012 – февруари 2015 г. на Портала за обществени консултации са били коментирани едва 189 от 1000 проектно-документа, от които: 110 – 1 коментар; 29 – 2 коментара; 11 – 3 коментара и 12 – с по над 9 коментара. Преобладаващи са коментарите, а не становищата и предложенията за промяна и допълнение на документа. В рамките на регламентирания срок Законът за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, например, е получил само две становища на Портала и три изпратени по имейл.

Причините за ниската активност на Портала за обществени консултации и за подходите за привличане на по-активно гражданско участие са детайлно и последователно коментирани в анализа на информацията от фокус групата, интервютата и социологическото проучване.

Примери за някои от по-широко коментираните законопроекти:

***Закон за допълнение на Закона за администрацията – Коментари (203);
Проект на Наказателен кодекс – Коментари (43);
План за действие за изпълнението на Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето – Коментари (38);***

Проект на закон за детето – Коментари (26);
Проект на Наредба за кариерното развитие на дипломатическите служители, за условията и реда за тяхното атестиране и за ротацията на служителите в дипломатическата служба – Коментари (25);
Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Методология за определяне на финансови корекции – Коментари (22);
Постановление за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд на Европейския съюз за периода 2014–2020 г. – Коментари (14);
Иновационна стратегия за интелигентна специализация – Коментари (12);
Проект на Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България – Коментари (9);
Втори пакет с предложения за намаляване на административната тежест – Коментари (9);
Стратегия за развитие на държавната администрация (2014–2020 г. – Коментари (8);
Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за измерванията – Коментари (7);
Проект на Постановление за утвърждаване на Стандарти за вътрешен одит в публичния сектор – Коментари (6).

Данните от социологическото проучване показваха, че 8.7% (615 211 души) от респондентите изразяват готовност **при покана от гражданска организация** да изготвят и изпратят свой коментар на Портала за обществени консултации. В същото време 11.9% (841 496 души) участници в проучването потвърждават, че познават възможностите, които Порталът предоставя за обсъждане и коментари от страна на граждани и организации.

Барьерите:

Сравнителният анализ на данните от Портала и социологическото проучване сочи, че има изключително висок потенциал за повишаване активността на граждани и организации. В абсолютна величина броят на запознатите с възможностите на Портала изглежда наистина висок, но и от интервютата, и от фокус групата, стана ясно, че важен фактор за липсата на гражданска активност и ниският брой организации, възползвали се от този канал за провеждане на консултации, е именно и непознаването на платформата.

Участници във фокус групата и от страна на администрацията, и от НПО, изразиха мнение, че причината за ниската активност е и самият формат на публикувания за обществено обсъждане документ – видима е само предлаганата за промяна част от даден нормативен акт, липсва общият поглед върху промените в контекста на целия нормативен акт. Тези проекти не са комплектовани и със съответните аргументи в подкрепа на промяната или пък разяснителни материали, които да онагледят ефекта от един или друг вариант на решение. И двете страни изразиха позиция, че публикуваните за обществено обсъждане документи често не са представени на достъпен, разбираем за гражданите език, което също затруднява комуникацията в консултативния процес.

Друга група пречки са свързани с факта, че провеждането на обществени консултации чрез Портала не е задължително и не всички институции са активни в използването му. Освен това няма връзка между, например, протичащите в същия момент консултации в самите министерства, където обичайно гражданите са приканвани да изпратят

предложенията си на имейла на отговарящия за това служител. Много от гражданските организации предпочитат и други (формални и неформални) канали за предоставяне на становищата си и това също намалява активността в самата платформа.

Формализмът в процеса по общественото обсъждане на проектите за нормативни актове бе посочен като друг възпиращ фактор – „Върши се просто за да бъде „отметнат“, както сподели участник в проучването. От друга страна често и самите неправителствени организации не познават регулациите, очакват да бъдат поканени да представят становищата си, не следят процесите в законодателството и така просто не успяват навреме да научат, осмислят, изготвят и предоставят коментарите и предложенията си.

Липсата на компетентност, експертиза и капацитет на НПО да изготвят, авансират и отстояват алтернативни политики е друга пречка пред използването на този канал за консултиране. „Работата на парче“ – на проектен принцип, ориентираността към донорските програми също не стимулират интереса на гражданските организации да участват устойчиво и ефективно в този процес. Липсата на култура и непознаването на конструктивните легитимни инструменти за оказване на влияние, „купеното“ от държава, партии или бизнес „гражданско общество“, слабата роля на медиите в публичния дебат, са други сериозни дефицити в консултативния процес.

Възможни решения:

Първата група решения може да обобщим като **административно-технологични**. Те предполагат няколко възможни мерки, насочени към интензифициране на процеса на консултиране чрез Портала. 1). Въвеждане на задължението всички релевантни институции да публикуват на ПОК проектите за нормативни документи; 2). Да се удължи периодът за предоставяне на предложения и коментари поне на 30 дни; Проектите да бъдат публикувани заедно с мотивите и разяснителните материали за възможни алтернативни решения и ефекта – цената на всяко от тях; 3). Придружаване на всеки проект с документ за оценка на въздействието; 4). Създаване на технологична възможност всички получени предложения, постъпили по други канали в съответните ведомства, да се публикуват на Портала; 5). Провеждане на широки информационни и мотивационни кампании за възможностите на платформата и необходимостта от участие на повече граждани и организации в процеса на обсъждане; 6). Въвличане на медиите в публичния дебат.

Друга група мерки са свързани с възможността за **оценяване на ефекта от консултативния процес**. Създаването на индикатори за оценка на този ефект, регулярните доклади за резултатите от проведените консултации, за това какви и колко предложения на граждани и организации са били приети, ще бъдат силно стимулиращи за мобилизирането на по-широко гражданско участие.

Обучението на администрацията и на гражданските организации върху формите на взаимодействие и ефективното участие в процеса на изработване на политики, постигането на комуникация на един и същ, разбираем и за двете страни език, е друг начин за привличане на повече гражданско участие и експертиза.

Изпълнението на държавната стратегия за създаване на устойчив и експертен трети сектор е дългосрочен проект, решаващ за осъществяването на смислен, ефективен и професионален консултативен процес.

На ниво местна власт също има изключително добри, работещи практики за публично обсъждане, които засягат проблеми и документи от интерес за местните общности. Ефективни модели за активно привличане на граждани и организации при изработването и прилагането на общински политики са например Е-Моята община – Стара Загора (<http://www.estarazagora.info>), Е-Дискусия – област Благоевград (<http://www.strategy-blagoevgrad.bg/za-proekta>), Пловдивският конкурс за предложения на решения, свързани с градската среда, където са били предварително обсъдени с гражданите не само

условията на техническото задание, но и проучени конкретните потребности и поведенчески модели на местните жители. Много и разширяващи се са добрите практики в местното самоуправление, но те не са обект на настоящото проучване.

ИЗСЛЕДВАНЕ НА КОНСУЛТАТИВНИТЕ СЪВЕТИ

Проучването обхваща следните институции и източници на информация за консултативните съвети:

- Публикуваните на Портала на консултативните съвети;
- Изградените към отделни министерства, ЦИК и 43-то Народно събрание;
- Действащите консултативни звена към президента на РБ.

Изследването е насочено главно към **проучване на публично достъпната информация за консултативните съвети**, а стремежът е да се надхвърли добросъвестното изброяване на количествени данни съобразно различни индикатори за оценка на тяхната работа. Съветите са основният институционализиран канал за участие на гражданите в процеса на формиране на политики, гарантиращ достъпа на заинтересованите страни на много ранни етапи от планирането на политики, мерки или нормативни документи. Затова и усилията са фокусирани главно върху установяването на информацията за тяхната ефективност, отчетност и степента, в която участващите лидери на НПО представляват и успешно отстояват интересите на гражданите.

Изходните данните от социологическото проучване показват, че 21.3% от респондентите знаят за съществуването на подобни консултативни звена, 6% от гражданите при покана от НПО биха се включили в такива съвети, и само 4.4 % твърдят, че им е известно дали са били представени и защитени техни интереси. Дори и без да се позоваваме на високия процент незнаещи и неможещи да преценят – 95.6%, е видно, че дори в групата на осведомените за оперирането на консултативните съвети не знаят дали интересът им е бил авансиран и защитен от НПО.

Типове консултативни съвети

В настоящото проучване „Консултативни“ и „обществени“ съвети са използвани като еднозначни понятия – и в двата случая участници са представители на управляващи, неправителствени организации и експерти, а целта им е обсъждане на политики, търсене и предлагане на конкретни подходи или решения.

Основанията за създаване на консултативни съвети са разнообразни. Те могат да бъдат формирани със закон, постановление, решения на различни регионални и областни структури, на кметове и общински съвети, и дори с добрата воля на съответната администрация – по някакъв конкретен повод, инициатива или за дългосрочно сътрудничество.

- **Консултативните съвети са два вида – постоянни и временни.** Първите се формират с определен мандат, функции, или програма, а участниците се посочват от институцията, закона или се избират по набор от критерии и изисквания. Начините на функциониране са също разнообразни – съветите се събират с определена регулярност и цел, а най-успешните се опитват да следват ритъма на работа на съответната институция, към която са създадени. Например, някои от съветите към парламентарните комисии по въпроси на гражданското общество заседават и излизат със становище по всеки проектозакон или решение, включено в дневния ред на комисията.
- **Временните или ad hoc консултативни структури** възникват спонтанно, по определен внезапно появил се проблем, или пък се формират просто за извършването на определена работа, изработване на оценка, модел, предложение. С приключване на ангажимента, те прекратяват съществуването си.

И двата модела имат своите предимства и недостатъци. Най-общо, постоянните изграждат трайни форми на сътрудничество, задълбочават опита и експертизата, трупат модели на работещи или неефективни подходи или практики. Те обаче носят и риска участниците в гражданското общество да започнат да обслужват интересите на управляващите и да престанат да представляват и отстояват тези на граждани или членове. Друг сериозен недостатък е ограниченият по понятни причини брой на представителите на неправителствените организации, които участват. В този смисъл временните съвети са много по-гъвкави и отворени за допълнителни участници – респективно – за още по-широк опит и експертиза.

Настоящото изследване е насочено към постоянно действащите консултативни съвети, изградени към различни министерства, 43-то Народно събрание, ЦИК, президент на РБ и тези, публикувани на Портала за консултативни съвети на Министерски съвет.

Основания за формирането им

1. **Законът за държавната администрация** (чл.21 (1); чл.45 (1); чл.47 (1);

чл.54 (8) гарантира възможността Министерски съвет, министър, ръководители на държавни и изпълнителни агенции да създават „съвети като постоянно действащи консултативни органи на правителството“, „съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи“.

Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответното министерство, държавна или изпълнителна агенция (*например Съвет за административна реформа, Съвет за развитие, Съвет за децентрализация на държавното управление, Консултативен съвет в областта на проектирането, строителството и инвестиционния процес към министъра на регионалното развитие и благоустройството*);

2. **По силата на общи и специални закони (Съвет към ЦИК по Изборен кодекс, Национален съвет по читалищата, Национален съвет за наука и иновации).**

3. **По Правилника за организация на дейността на Народното събрание:** „Чл. 38. Към Комисията по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите се създава Обществен съвет от представители на неправителствени организации, който да консултира комисията. Съставът и начинът на формиране на съвета се определят с правила, приети от комисията. Правилата се публикуват на сайта на комисията на интернет страницата на Народното събрание.“

Такива съвети могат да се формират и с решение на парламентарна комисия.

4. **С Указ на Президента на РБ** – Съветът по духовност, култура и национална идентичност, Съветът по икономическо развитие и социални политики.

„Идеалният консултативен съвет“ – Моделът

Избира се по ясни, достатъчно рано и публично обявени правила и критерии за подбор, които дават справедлив достъп на организациите до конкурса. Броят изпълнени проекти или размерът на управляваните средства не гарантират честна процедура и достъп на потенциално силно мотивираните участници до консултативния процес. Така например, изискването „изпълнявани проекти през последните три години“ може да елиминира от състезанието редица новосъздадени НПО – ентузиазирани за работа кандидати. Възпроизвеждането на едни и същи състави от едни и същи участници (например участващи в 34 консултативни звена) също не създава условия за активно участие и разширяване на представените гледни точки, мнения и експертиза – в крайна сметка влияят върху представителността на тези звена. Поименното посочване в закон на организациите членове също затваря вратата за допълнителни участници и разнообразието

на интереси. Този начин формира по-консервативни, негъвкави консултативни структури и за продължителни периоди не създава условия за обновяване на състава.

По-справедлив начин за избор и формиране на тези звена е възможността групи от НПО сами да номинират участник, сменян на определен период на ротационен принцип. По-кратките мандати, предполагащи обновяване на част от състава, създават по-справедливи предпоставки за представителство. Изключително новаторска е идеята на интервюиран участник от държавна структура организацията да кандидатстват с концепция, представяща конкретните им намерения и идеи за работа по време на мандата. Отвореността на съветите към допълнителни участници, поканени или проявили желание за участие, прави консултативните съвети по-конструктивни и по-богати на идеи и инициативи.

Броят на членовете на съветите определя в много голяма степен тяхната оперативност. Звената, изградени предимно или единствено от НПО, би било добре да не надхвърлят 21–25 души, за да могат заседанията да протичат при представителен кворум.

Правилата на работа е добре да бъдат изработени от самите членове на съвета и евентуално одобрени от институцията, създава съвета. Необходимо е да включват ясни параметри за вземане на решения, прозрачност и отчетност на консултативното тяло.

Работата на съвета зависи от институцията, която подпомага, самата тя налага и ритъма на заседанията на съвета. Необходимо е държавната структура да предоставя навреме достатъчно и разбираема документация за обсъждане, за да може да осигури добри условия за работа на участниците. Добре е консултативното звено да приключва заседанието си с изработено общо решение, което навреме да предостави на институцията.

Отчетност и прозрачност – институцията, създава съвета, трябва да осигури стенограма или поне протокол от заседанието му. Тази информация, заедно с пълни данни за състава, дневния ред на заседанията и решението на съвета, да бъде публикувана, а самият съвет е добре да отчита дейността си поне 1–2 пъти годишно, в зависимост от спецификата му, или пък да следва ритъма на работа на самата институция (както е при парламентарните комисии например, които заседават много често). При техническа възможност е добре заседанията да се излъчват онлайн.

Пример:

Консултативен съвет към Комисията по въпросите на гражданското общество (КВГО) – 39-то Народно събрание.

Формиран е при ясна процедура и критерии, избрани са 21 представители на НПО от цялата страна. Правилникът за работа е изработен от участниците в съвета, изборът на форма на ръководство – също. Има двама неформални водещи, които да свикват съвета, да съставят и оповестяват дневния ред, времето и мястото на заседанието. Заседанията се свикват и информацията се обменя и обсъжда (тогава) в уаhoo група.

Заседанията се провеждат в парламента, веднъж седмично, обикновено часове преди заседанието на парламентарната комисия. Така консултативният съвет следва стриктно темпото на работа на водещата институция. Екипът на КВГО предоставя предварително на членовете на съвета проектозаконите (материалите или темите, включени в дневния ред на комисията. Експерти присъстват на заседанията на съвета и подпомагат работата му. Съветът гласува общо становище, което представя и отстоява веднага след това на заседанието на КВГО.

Членовете на съвета сами инициират теми за обсъждане, които първо обсъждат на свое заседание, а след това представят и на комисията с желание за подкрепа;

канят представители на НПО (нечленуващи в съвета), които да представят становищата си по законопроекти, касаещи НПО, или пък представители на НПО, които да свидетелстват директно на заседание на комисия. Така самите членове на съвета разширяват и осигуряват достъп на много други лидери на НПО до 16 депутати и така помагат на колегите си да привлекат подкрепа за своите каузи.

Практиката на консултативния съвет към Комисията за взаимодействие с граждански организации и движения към 42-ро Народно събрание отива още по-далече. Всички заседания и на комисията, и на съвета, са излъчвани онлайн на уебсайта на парламента и по БНТ2, дневният ред на заседанията се обявяват на сайта на НС, а решенията, становищата на НПО и стенограмите от заседанията на съвета също се публикуват там. Съветът се отчита паралелно на КВГО 3 пъти годишно, в края на всяка парламентарна сесия.

Същата практика следва и Централната изборителна комисия, която излъчва онлайн собствените си заседания и тези на консултативния си съвет, а всички данни за работата на съвета, включително стенограми за неговите заседания, са публикувани на уебсайта на ЦИК.

Портал за консултативни съвети – Министерски съвет

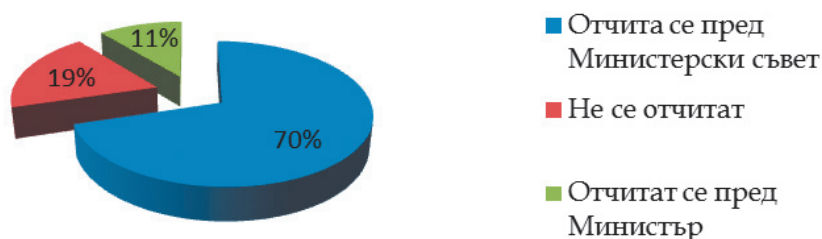
На Портала за консултативни съвети са представени общо 65 съвета, 37 от които са създадени по закон, 23 – с постановление, а останалите – на „други“ основания.

Събраните данни и техният анализ показват:

Порталът информира за: „Основание за създаване“, „Правилник за работа“ и „Контакти“ за почти всички консултативни съвети, което дава възможност да се проучи дали звената включват представители на неправителствени организации или външни експерти – главно учени от университети и научни институти;

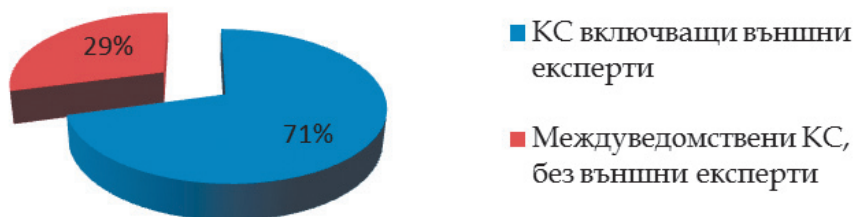
1) Според Портала 12 от консултативните съвети не е предвидено да се отчитат пред никаква институция или висшестоящ орган, останалите 45 би трябвало да се отчитат пред Министерски съвет, а 7 съвета се отчитат пред министър. Предоставената публична информация не дава възможност да се разбере дали съветите са изпълнили тези предписания.

Отчитане на Консултативните съвети пред институция:



2) Според публикуваната информация 46 от консултативните съвети включват представители на неправителствени организации и/или на университети и научни институти, а 19 от тях са междуправителствени и не включват външни експерти или организации.

Консултативни съвети, включващи представители на НПО и/или Университети и научни институти:

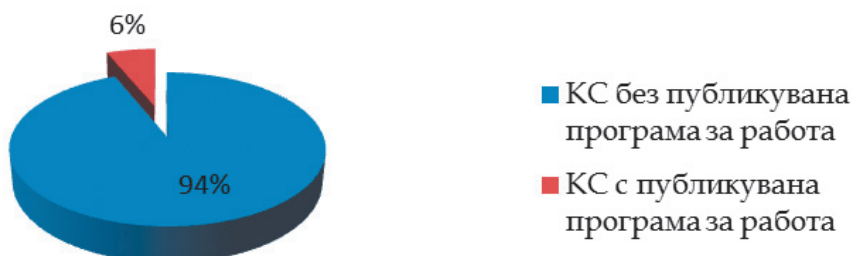


По рубриката „Приети предложения на неправителствени организации“ също не може да се заключи дали такива становища и мнения на НПО са били отчетени или взети предвид.

Порталът не дава обобщена информация за извършеното и за ефективността на консултативните звена, нито за резултатите от участието на НПО или академични експерти.

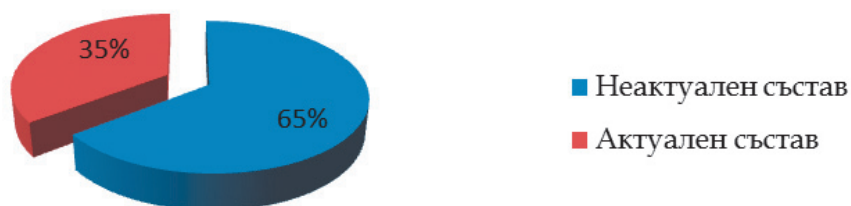
3) Програмата за работа е публикувана едва за 4 консултативни съвета, което също е бариера пред прозрачността и свършеното от тези звена.

Консултативни съвети с оповестена програма за работа:



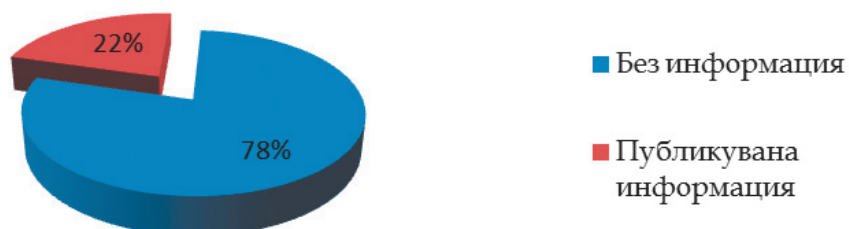
4) Информация за състава на структурите има за 54 (от 65) консултативни съвета, като за 23 от тях е актуална, 20 – неактуална, а за останалите е публикувана само структурата на състава на консултативното тяло. В заключение, едва 23 от 65 съвета посочват актуалния си състав.

Състав и структура на Консултативните съвети:



5) Някаква информация – решение, протокол или отчет, имат общо 14 съвета, като някъде тези документи варират между 1 и 4. Преобладаващата публикувана информация е за периода 2012–2014 г.

Публична информация за Консултативните съвети:



Най-пълна информация за правила, състав, заседания, решения и протоколи от заседанията, включително отчети, са предоставили **Съветът за децентрализация на държавното управление** (неактуален състав), **Националният съвет за тристранно сътрудничество**, **Съветът по административна реформа**, **Националният съвет за равнопоставеност на жените и мъжете**.

От четирите препратки към самостоятелни уебсайтове на консултативни съвети (също съдържащи оскъдна информация) най-пълни данни съдържа сайтът на **Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси**.

Публично достъпната информация, предоставена на Портала, не дава възможност гражданите да се осведомят за състава на консултативните звена, за честотата и ефективността от тяхната работа, за резултатността от участието на техните представители – неправителствените организации, в процеса на обсъждане и формулиране на политики.

Проучване на консултативни съвети към министерства, 43-то Народно събрание, ЦИК и президент на РБ

Публична достъпна информация за наличие и работа на консултативни съвети бе установена за 40 звена към отделни министерства. Не са формирани такива само към Министерството на финансите и Министерството за младежта и спорта.

Данните са събрани по същите индикатори, както при тези на Портала за консултативни съвети – според наличието на достъпна информация за състава им, за проведени заседания (решения от тях, отчети или протоколи от проведени обсъждания). Трудно е да се претендира, че това е изчерпателна информация. Не е видно колко от съветите са активни, поради трудността да бъдат откривани тези звена на страниците на отделни ведомства, като информацията често се намира зад падащи менюта и разнообразни рубрики.

Анализът на данните от проучването са сходни и ще бъдат представени накратко:

1. Като цяло информацията, независимо от нейната актуалност, е по-обширна. И тук преобладават съветите, за които е предоставена информация относно състава, основанието за създаване, правилата на работа и контакти към отговарящия секретариат.
2. От проучените 42 съвета, описани в горната таблица, 14 предоставят актуална информация (някои само за по едно заседание от 2015 год), за дневен ред на съвещанията и за резултатите от тях – решения или протоколи от разискванията.

Информация за Консултативните съвети



Редовно публикуват пълна и актуална информация за дейността и решенията на консултативните си звена Централната избирателна комисия (ЦИК), Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на околната среда и водите (за Национален съвет за биологично разнообразие). ЦИК е образец в осигуряването на

прозрачност и отчетност в работата на Обществения съвет. За него са публикувани всички стенограми от заседания, взетите решения, а всички заседания на комисията и на Обществения съвет се излъчват и онлайн.

Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията има развити практики да предоставя не само информация за дейността на консултативните съвети, но да публикува и обобщени данни в табличен формат за постъпилите по време на публичните обсъждания предложения на граждани и организации за това кои от тях са били приети, както и мотивите за отхвърлянето на други.

Втората група е на министерствата, поддържали актуална и пълна информация за работата на консултативните съвети, обикновено до пролетта на 2014 година. 8 от 40 проучени съвета поддържат богата база с документи, но с неактуални вече данни за състава и работата на консултативните си звена.

Пълнота на информацията, оповестена публично:



И при тази група консултативни съвети по публично достъпната информация е трудно да се прецени дали тези съвети съществуват, а ако да – то в какъв състав функционират и какви решения вземат. Такива са например Министерството на труда и социалната политика, Министерството на отбраната, Министерството на външните работи. При изградени добри традиции за прозрачно управление, има предпоставки да продължат работата си със същата акуратност и занаят.

Консултативни звена към президента на Република България

Към институцията са създадени консултативни съвети в седем тематични области. Съветите се определят с Указ на президента и функционират като консултативни органи при вземане на решения, формиране на позиции, становища и приемане на инициативи в определени важни области на обществения живот. Съставът им се определя 30 дни преди свикването и включва представители на администрацията на президента, правителството, гражданското общество и признати експерти.

За разлика от останалите вече описани звена, те нямат постоянен състав, участниците се канят съобразно конкретната тема за обсъждане, което ги прави по-гъвкави като форми на консултиране, а и така се разширява кръгът на участниците и заинтересованите страни. Публикувани са ясно разписани правила за работа, свикване, оповестяване, потвърждаване на участието и функции на съветите. По Правилник съветите се свикват по предварително изготвена до края на месец януари годишна програма, която впоследствие се конкретизира по тримесечия. Тримесечната програма съдържа и конкретен график на работата за този период. Дневният ред и материалите според правилника се публикуват на уебсайта на институцията.

Богата е публичната информация за работата на съветите – дневен ред, предварително предоставени становища на страните, допълнителна информация и документи, но не се публикуват стенограми от самите дискусии, а и програмата за тяхната работа също не е публична:

КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ КЪМ ПРЕЗИДЕНТА

Консултативни съвети към президента на Република България	Публикувана информация за състава и дейността на съветите
Консултативен съвет за национална сигурност Съвет по икономическо развитие и социални политики Съвет за външна политика, отбрана и сигурност Правен съвет Съвет за развитие на регионите и национална инфраструктура Съвет по наука и образование Съвет за култура, духовност и национална идентичност	Публикувана е информация за състава на съвета, правилата на работа, становищата на всички участници, други свързани с темата документи и разработки За Правен съвет е налична информация само за състава

За периода 2012–2015 г. Консултативните съвети са заседавали 14 пъти, разпределени по години както следва:

- 2012 г. – 9 заседания на Консултативни съвети;
- 2013 г. – 2 заседания;
- 2015 г. – 3 заседания;

Поради спецификата му в данните за проведени заседания не е включен Консултативният съвет за национална сигурност.

Обобщение

Идентифицирани са 113 консултативни съвета на ниво централна власт:

Таблица 17

БРОЙ КОНСУЛТАТИВНИ СЪВЕТИ НА НИВО ЦЕНТРАЛНА ВЛАСТ

Портал за консултативни съвети	65
Министерства	40
ЦИК	1
43-то Народно събрание	1
Президент на РБ	7
Общо	113

Като цяло публично достъпната информация за консултативните съвети е оскъдна и недостатъчна и не дава възможност на гражданите и организациите да се ориентират и осведомят за ефективността на тази важна форма на консултативния процес.

Работата и участниците в консултативните съвети остава непрозрачна, неясна и безотчетна и гражданите не знаят дали и по какъв начин е представен и защитен техният интерес. За съжаление няма развита практика самите неправителствени организации – участници в консултативните звена – да представят отчети за резултата от своето участие и изобщо да информират обществото за тяхната работа.

И според представители на администрацията и депутати, вече е необходимо да се преосмисли тази форма на консултиране, като се преустанови или поне редуцира създаването на подобни структури със закон – това забавя тяхното формиране и работа. Освен това съществува динамика в развитието на третия сектор – организациите губят членска маса, легитимност и представителност, а и възникват нови, активни и мотивирани да участват в консултациите НПО и неформални групи, които също трябва да бъдат чути.

Според представители на администрацията информацията за работата на съветите зависи от личната ангажираност и мотивацията на администратора на съответния структура. Въпрос на промяна във вътрешните правила за работа на съветите е да залегне изискването протоколите от работата им да бъдат подробни и обществено достъпни. Като цяло проблемът е в липсата на култура и познание на практиките за повече прозрачност и отговорност, а понякога и в липсата на желание за въвеждането им;

Няма стремеж и опити да се популяризира информацията за консултативните структури, за мястото им в политическия дебат, и така да се повиши тяхната значимост и разпознаваемост сред гражданите. В тази посока биха могли да помогнат медиите, които да проявят интерес и да отразяват за публиките работата на тези изключително важни канали за участие. По този начин и гражданите ще бъдат по-добре осведомени за това как точно е бил представен техният интерес и в каква степен той е защитен.

Бариири пред ефективното участие на гражданите в процеса на изработване на политики

На 7 април 2015 год. бе проведена фокус група, където представители на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, народните представители и граждански организации дискутираха по следните теми:

- Бариири пред по-активното участие на граждани и организации в процеса на формулиране и обсъждане на политики;
- Състояние и предизвикателства пред консултативния процес;
- Препоръки за разширяване на активното гражданско участие в процеса на консултиране.

Междувременно, по същите теми бяха интервюирани и представители на 11 неправителствени организации, 16 ръководители и експерти от МС и министерства, депутати и парламентарни експерти.

Предоставените по-долу мнения са обобщение на информацията, получена от фокус групата и проведените интервюта. Изброените бариири са групирани условно в ***Засягащи работата на институциите*** и ***Дефицити в дейността на гражданските организации***.

Бариири от страна на администрацията

Една част от мненията на участниците във фокус групата касаят формалното отношение на администрацията към процеса на консултиране, а по-крайните намират, че често стремежът е просто да се отчете и „отметне“ тази дейност. Другата група аргументи можем да определим като „технологични“ – не се отделя достатъчно време за подготовка на заседанията на консултативните звена или на обсъжданията на политики и проекти на нормативни документи. Като пречка се сочи и недобрата и ненавременна информираност на участниците – често администрацията не предоставя навреме пакета от документи за обсъжданията, а самите материали не съдържат мотиви, аргументи в подкрепа на предложенията, или пък пояснения за ефекта от едно или друго решение, които да помогнат на дискутиращите по-лесно да се ориентират. Недостатъчно е и времето за обсъждане, необходимо е увеличаване на срока по чл.26 от Закона за нормативните актове поне на 30 дни.

Особено важно е дългосрочното планиране в работата на самата институция, което да даде перспектива напред във времето, по отношение приоритетите на институцията, което пък да осигури възможност на организациите да се подготвят и да актуализират собствената си програма или намерения.

Мнения, изразени във фокус групата и по време на интервюта

Формално отношение на администрацията към процеса на консултиране; недостатъчна и ненавреме предоставена информация на НПО участници в обсъждането; недобре „преведена“, неразбираема за участниците информация; обикновено проекто-документите не са съпроводени с мотиви;

- Администрацията не предоставя обратна информация за приетите или отхвърляните предложения от НПО или мотиви за отхвърлянето им. Недостатъчно служители, ангажирани с работата на КС, необходимо е повече време и ресурс за подготовката на заседанията и отразяване на работата им;
- Не се предоставя достатъчно време на организациите и гражданите за осмисляне, проучване и изработване на становища;
- В момента за обществено обсъждане се публикуват само проектите, съдържащи самата промяна в даден нормативен акт – липсва общият поглед върху промените в контекста на целия нормативен акт. Публикуваните за обществено обсъждане документи не са представени на достъпен за гражданите език;
- Целият задължителен процес по обществено обсъждане на проектите за нормативни актове е един формален процес, върши се просто за да бъде „отметнат“;
- Необходимо е да се даде възможност за по-широко участие в самия процес на разработване на нормативните актове, а не само да се консултира вече готов документ;
- Пълната липса на информация какви коментари и бележки са били предложени, колко и кои са били взети предвид и защо, е фактор, който не стимулира у гражданите разбирането, че в процеса на обществени консултации има реален смисъл;
- Няма изградена обща политика и подход към работата на КС, а работата им не се популяризира сред гражданите, организациите, публиките, нужни са информационни кампании за възможностите на Портала за обществени консултации;
- Основен проблем за функционирането на Портала е фактът, че провеждането на обществени консултации чрез платформата не е задължителна и не всички институции са активни в използването му, а все още се предпочитат повече други, преки, формални или неформални канали за предоставяне на становищата.

Сериозна бариера пред ефективното гражданско участие е непознаването на работата на администрацията и изобщо липсата на доверие между двете страни на процеса. Беше подчертано непознаването на добри, работещи практики и подходи за консултиране и начините за ефективно сътрудничество между управляващи и граждани. Участниците бяха единодушни, че и администрация, и граждани, и организации имат нужда от обучение върху формите на взаимодействие и подходите за по-активно въвличане на заинтересованите страни в публичния дебат.

Корупцията също бе изведена като един от решаващите фактори, ерозиращи доверието и сериозно препятстващи влиянието на гражданите в процеса на вземане на решения.

Мнения, изразени във фокус групата и по време на интервюта

- Необходимо е изграждането на доверие между двете страни – това трябва да бъде постоянен процес, а не само по някакъв повод или кампания. Тогава и резултатите ще бъдат по-добри;

- Необходимо е да се повиши доверието в администрацията – може би е добре да се провеждат регулярни Дни на отворени врати в министерствата;
- Необходима е целенасочена информационна кампания за запознаване с работата и значимостта на администрацията;
- Нужно е обучение на администрацията как да взаимодейства със сектора и гражданите;
- Корумпираните управляващи институции силно ограничават и дори обричат на неуспех гражданското участие.

Друга бариера пред гражданското участие е неспазването на изискванията на чл.26 от Закона за нормативните актове от народните представители – внасянето на законопроекти, включително обемни и важни като Изборен кодекс например, лишава гражданите и организациите от необходимото им време за проучване, обсъждане и изработване на становища. Не се спазва и чл.28 – проектодокументите да бъдат придружавани от оценка за въздействието, което определено също затруднява организациите да се ориентират в ефекта от една или друга норма.

Консултативният процес само би се обогатил ако народните представители предварително информират гражданите за намеренията си и подготвяните законопроекти. Липсва необходимата култура за привличане и търсене на подкрепа сред гражданите и организациите. И както сподели един депутат: „Очевидно заедно трябва да се научим как да си общуваме и помагаме“.

Бариери от страна на организациите

Най-често споменаваните пречки пред широкото и ефективното участие на организациите в консултативния процес са липсата на експертиза и компетентност за равносечно участие в обсъжданията; отсъствието на култура и непознаването на „мирните“ легитимни и работещи подходи за оказване на влияние; най-общо отсъствието на капацитет у НПО поради работата „на парче“ по различни, определени от донорите проблеми и др. И двете страни – и НПО, и представителите на управляващите, споделиха опасенията си от „купеното“ от държава, партии или бизнес „гражданско общество“, което изгражда зависимости и така не се осъществява като автентичен представител на гражданския интерес. Единодушни бяха и двете страни по отношение на зависимостта на медиите – фактор, който обезсилва ролята им в процеса на обсъждане и авансиране на политики.

Мнения, изразени във фокус групата и по време на интервюта

Пречки, свързани с липсата на капацитет и експертиза:

- За една година не сме получили нито едно работещо предложение от участващите в консултативния съвет организации; дори поотделно да имат становище, като съвет не могат да излъчат общо предложение; карат се, често обслужват политически – партийни интереси и това обуславя невъзможността им да работят като екип и да излъчат единна позиция;
- За една година от Общественият съвет не съм получил един документ с някакво предложение, мнение или поне идея;
- Често дори уж най-големите и признати организации са некомпетентни, дори по основния „материал“, по който разполагат с експертиза;
- Не са компетентни, липсва им експертиза, НПО нямат капацитет да представят и защитават политики. Може би е сложна и непозната материята и това ги лишава от възможност да участват;

- НПО не съумяват да следват ритъма на работа на институцията – събират се веднъж седмично, ние – всеки ден; Дори на заседания на парламентарна комисия обясняват, че не са имали време да се подготвят и претендират за удължаване на сроковете;
- Повечето НПО „Работят на парче“ – на проектен принцип, ориентирани са към донорските програми и нямат интерес да развиват капацитет в някаква област и да участват дългосрочно в обсъждането на политики; зависимостта на НПО от донорските програми ги прави лениви за участие, независимо, че някои имат административен, дори и експертен капацитет.

Ограничения, свързани с начините на финансиране и изградени зависимости:

- Непрозрачното финансиране на НПО, а понякога и нерегламентирано, пречи за изграждането на доверие. Много от НПО са на „подчинение“ на държавни институции;
- Друг фактор е „купеното гражданско общество“ – финансирано или компенсирано по друг начин от общини и държава, което лишава НПО от независимост и ресурс за влияние (на обсъждането на бюджета в СОС вече се ходи, само защото е модерно, а истински предложения всъщност няма);
- НПО са разединени, а и голяма част от тях са създадени от партии;
- Контролираната медийна среда и манипулативното поведение на голяма част от медиите, изграждащи погрешна, често напълно противоположна на внесените мерки, политики или намерения, също са бариера, макар че допускам, че в много случаи медиите просто не разбират законодателството, което коментират или представят;
- Не се намират независими експерти, които да изработят обективно становище или експертиза.

Пречки, свързани с липса на демократични традиции и култура и познаване на работещите подходи за взаимодействие между управляващи и граждани:

- НПО определено не разполагат с инструментариума да комуникират с управляващите и да влияят върху политическите решения;
- Няма равностоен диалог между НПО и институции, защото на НПО им липсва капацитет и експертиза;
- НПО като че ли не могат да намерят позитивния, работещ инструментариум и подход към институциите. Няма култура на общуване, не гледат на влиянието като на взаимодействие и сътрудничество, а по скоро като на битка, на война;
- Организацията сякаш не могат да намерят позитивната кауза и да канализират усилията си, за да успеят и я защитят;
- НПО не се справят с ролята си на посредник – не тече информация от НПО към гражданите и обратно към парламента;
- Има пропаст между гражданския сектор и институциите;
- Гражданското общество е изключително пасивно – министерството ни има практика да изпраца покани за обсъждане на нормативни актове, но интересът е изключително нисък;
- Липсва натиск отвън – НПО не знаят как да ни помогнат на нас – депутатите да прокараме закон, те нямат силата да влияят върху политическия дебат;
- Напоследък представителите на неправителствените организации искат заплащане за участието си в консултативни съвети и обсъждания.

Изразените по-горе мнения красноречиво очертават насоките за работа за преодоляване на посочените дефицити:

- Създаване на условия за изграждане на устойчив административен и експертен потенциал на гражданските организации – независими, автентични, представителни;

- Укрепване на публичния дебат и изграждане на култура в отношенията между управляващи и организации – създаване и популяризиране на ефективни модели на сътрудничество, обучение и на двете страни върху формите на взаимодействие и култура в политическия дебат;
- Постоянни усилия за изграждане на доверие между двете страни.

Към тези необходими промени са насочени и конкретните предложения от участниците в проучването представители на организации и институции.

Препоръки от интервюирани и участници във фокус групата – обобщение

- Всички администрации трябва да бъдат задължени да качват информация на Портала за обществени консултации, а върху възможностите, които предлагат, да бъдат организирани информационни и мотивиращи към по-широко участие кампании;
- НПО да се привличат още на етап разработване на концепция на проекта за закон или друга норма, а преди да се съгласува и качи на Портала за обществени консултации, проектът да се обсъди в разстояние поне на месец с максимално широк кръг заинтересовани страни (опит на МТИТС);
- Необходимо е да бъде преустановена актуалната към момента практика на администрациите да обсъждат промените в нормативните актове с трима, четирима „легитимни“ представители на НПО и бизнеса, без да търсят по-широко обсъждане. Да бъдат въведени задължително консултативни съвети във всички министерства, като те могат да бъдат тематично обособени, а участието в тях да бъде максимално гъвкаво и свободно, с времето участниците да се подменят на база на проявената активност;
- Необходимо е изработването на индикатори за ефективност на консултативните звена, външни на институциите и НПО експерти да осъществяват одита; кандидатстването и формирането на съветите да става с концепция за намерения за периода на участието, а гъвкавото управление – привличане на допълнителни участници, обновяване на състава – също би спомогнало за включването на по-широк кръг организации и експертиза;
- Необходима е информационна кампания за ролята на неправителствените организации в политическия процес;
- НПО да свикнат да отчитат пред гражданите работата и успехите, които са постигнали с участието си в консултативните съвети. Това би повишило авторитета и доверието в НПО, а и в самите консултативни органи;
- Изграждането на доверие между двете страни трябва да бъде постоянен процес, а не само по някакъв повод или кампания;
- Необходими са обучения на администрацията и на гражданите как да взаимодействат и си сътрудничат един с друг.

Допълнителни мерки и препоръки

Въз основа на получените от всички форми на проучването данни се очертават следните възможни мерки и подходи, насочени към разширяване и укрепване на активното гражданското участие в процеса на вземане на решения:

1. Необходимо е да се развие и наложи като практика истински **широк публичен предварителен дебат върху политики**, мерки, или проекти за нормативни документи. Има изключително много експертиза, натрупана в обществото – освен в НПО, гилдии, браншови и бизнес асоциации, но и сред вече бившите депутати, председатели на парламентарни комисии с пълен мандат, министри или експерти от държавната администрация, кметове и общински съветници, чиито опит и зна-

ния е добре да бъдат използвани. Най-висок капацитет да провокират такъв дебат имат държавните институции и органите на местно самоуправление.

Институцията на президента на РБ също би могла да инициира и поддържа във времето активен дебат по теми, важни за цялото общество, като създаде модел за такъв тип истинска дискусия.

Народните представители също разполагат с огромен ресурс и биха могли да инициират дебат върху изготвени от тях самите законопроекта. Така те също ще получат допълнителна експертиза, критики, мнения, а и предварителна подкрепа от граждани и организации. По този начин самите граждански организации биха могли да се подготвят и да се включат на този ранен етап в дебата върху бъдещите политики.

Въвличането на повече участници в процеса на обсъждане би била изключително полезно за администрацията, а и за нашите избраници, предоставяйки им безплатна експертиза, мнения и позиции на максимално широк кръг заинтересовани страни. Това би повишило качеството на управленските решения и политики, а и би намерило необходимата подкрепа за тяхното прилагане.

2. Популяризиране възможностите, които предлага Порталът за обществени консултации сред граждани е друга посока за активиране на гражданското участие. Съпровождането на документите с предварителна оценка на въздействието, мотиви, аргументи за или срещу дадено решение, с обяснения за последиците от алтернативните възможности, би помогнало на гражданите и организациите по-лесно да се ориентират и да формират своя позиция (може да се приложи пилотно в няколко министерства). Междувременно, по време на обсъждането на настоящото изследване, от 01.07 до 21.07.2015 г. на Портала за обществени консултации бе публикуван ЗИД на Закона за нормативните актове, който предлага сериозни промени именно в тази посока – задължителна оценка на въздействието, удължаване периода на обсъждане на 30 дни, публикуване на мотивирано становище за отхвърлянето на едно или друго предложение и др. Това е положителна крачка в посока повишаване на прозрачността, отчетността и гражданското участие, разбира се под условие, че промените бъдат приети и влязат в сила. По-широкото **използване на социалните мрежи** от институциите определено би повишило осведомеността на гражданите за тяхната работа, а и би разширило възможностите за получаване на обратна информация.

Все по-широкото използване на активните форми на информиране, „превеждането“ на документите на **разбираем за гражданите език**, ще улесни и повиши качеството на диалога в консултативния процес. Същото се отнася и за неправителствените организации – и те трябва да представят становищата и аргументите си пред администрацията, депутатите и медиите, на достъпен и ясен език. Необходимо е да се гарантира прилагането на чл. 26 и чл. 28 от Закона за нормативните актове, включително и от народните представители.

Извършване на проучване на потребителите на информацията относно техните очаквания за вида и формата на информацията, която би била полезна за тях, ще подобри диалога между институциите и гражданите. От друга страна – възможността администрацията и организациите лесно да установят коя публикация на уебсайта на ведомството е най-ползвана и интересна за потребителите също би могло да ориентира и двете страни в качеството на комуникацията. По-широкото използване на социалните мрежи от институциите определено би повишило осведомеността на гражданите за тяхната работа и би разширило възможностите за получаване на обратна информация.

Добре е да се преосмисли и отношението към работата и начините на формиране на консултативните съвети: ревизиране практиката на гражданското общество; да

се записва поименно в законите; използването на по-гъвкави форми на образуване – например временни звена, по-отворени за допълнителни участници; може би практиката на съветите, използвана от президента на РБ, от МТИТС, която се доближава до организираните в парламента изслушвания – дискусии по определени теми, би могла да гарантира по-голяма гъвкавост, прозрачност и да въвлече по-широк кръг организации, граждани и експерти, а и да направи дебата по-фокусиран. Въвеждането на практиката съвети и НПО да се отчитат пред гражданите ще повиши доверието в този институционализиран и важен канал за гражданско участие.

3. Най-решителната крачка към истинско разширяване на гражданското участие е във властта на управляващите, които могат да създадат **условия за финансова устойчивост на неправителствените организации**. Само тогава гражданските организации ще могат да си изградят траен административен и експертен капацитет, ще натрупат опит и доверие и ще се превърнат в истински равностоен партньор в политическия процес.

Изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в България и съпътстващите я документи, насочени към изграждането на сектора като желан партньор на институциите, би укрепила влиянието и авторитета на НПО. Особено важно е развиването на чисто вътрешни механизми за финансиране на гражданските организации – решителна мярка за изграждането и устойчивостта на автентични структури на гражданското общество.

Участници в проучването изразиха съмнения, че създаването на държавен фонд би постигнал тези цели („това ще бъде поредното купено гражданско общество“) и изразиха надежда, че въвеждането на данъчни облекчения върху даренията за НПО, при пълна прозрачност и ясни индикатори за оценка дейността и ефективността на организациите, ще бъде по-ефективно и ще гарантира в по-голяма степен независимостта им. Делегирането на определени функции на неправителствени организации също ще изгради капацитет и вероятно авторитет на структурите на гражданското общество.

4. **Популяризирането на ценностите на инициативата ПОУ** сред гражданите, организациите, централната и териториалната администрации ще повиши ефективността от участието ни в нея. Активното въвличане на местната власт при обсъждането, прилагането и мониторирането на Плана на РБ по ПОУ многократно ще увеличи резултата от присъединяването ни. Общините и техните решения засягат най-непосредствено и видимо всеки гражданин. Хората в по-малките общности са най-добре запознати и с местните проблеми, и със самите управляващи, а това силно подобрява шансовете за широко и директно включване дори на обикновения гражданин в процеса на вземане на решения. Така ще бъдат по-бързо и лесно осъществени целите и ценностите на инициативата ПОУ. Това е една от тенденциите за развитие на инициативата.

Необходими са обучения на администрацията и на гражданите как да взаимодействат и сътрудничат един с друг.

4. НАЦИОНАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛНО ПРОУЧВАНЕ – „СОВА ХАРИС“

През март 2015 г. бе проведено социологическо проучване на тема „**Обществени нагласи относно лобизма и гражданското участие в политическия живот в България**“.

Изследването е представително за населението на България над 18-годишна възраст. Чрез двустепенна гнездова извадка са подбрани 200 гнезда на територията на страната. Във всяко гнездо са интервюирани по 5 души. Анкетирани са 1000 души над 18-годишна възраст. Методът на регистриране на информацията е стандартизирано face-to-face интервю, провеждано в дома на респондента.

Целта на проучването бе да се установи: 1). Запознатостта на гражданите с различни форми на участие в политическия живот и 2). Нагласите и готовността на гражданите да участват чрез различни инструменти в процеса на вземане на решение.

Данните са изключително интересни и обнадеждаващи и сочат високи нива на воля и потенциал за широко включване в политическия процес.

Резултатите по отношение представителността на институции и неправителствени организации показват, че на въпроса „Коя от посочените институции изразява и представлява вашия интерес?“, че: 13.5 % от гражданите се чувстват представени от парламента, 21 % – от местната власт и 9% – от неправителствени организации. Данните сочат ниски нива на представителност на посочените институции. На практика 87% от гражданите не се чувстват представени от парламента или не могат да преценят, съответно 91 % не мислят или не им е известно да са представени и защитени от някаква гражданска организация.

Очевидно е, че пълнолетното население на страната няма доверие на основните институции, официално изразяващи и представляващи гражданския интерес – на национално ниво и общинския съвет на местно ниво. Прави впечатление, че доверието на широката общественост към неправителствени организации (НПО) е още по-ниско в сравнение с това към горепосочените институции.

Резултатите от изследването показват, че до голяма степен очакванията на гражданите към НПО се формират не само благодарение на генерирани в публичното пространство негативни нагласи, но и на липса на информираност и на преценка относно спецификата на дейността им и възможностите им.

Възниква въпросът „Кого представляват съществуващите 34 000 неправителствени организации?“, когато 1.1 % от гражданите участват в екологична, тип тинк-танк НПО, правозащитна или организация на хора с увреждане; 5.8 % – членуват в профсъюз; 3.7 % – в бизнес организация, 9.4 % – в политическа партия, а 81.8 % казват, че не членуват никъде.

В същото време 34 % от гражданите декларират, че имат предложения за подобряване работата на правителството; 36 % – на Народното събрание; 41 % – на местната власт. Очевидна и тук е необходимостта от организации – медиатор, които да изпълнят ролята на двупосочен канал за информация и връзка между управляващите и техните избиратели. А ето и структурата на групата на желаещите да направят предложение за промяна в работата на правителството:

- 37% от мъжете, 32% от жените;
- 43% от висшистите, 34% от хората със средно образование;
- 46% от жителите на областните центрове, 34% от столичани, 31% от жителите на градовете и 23% – на селата;
- 40% от възрастните (над 61-годишна възраст), около 36% от хората между 31 и 60-годишна възраст и 20% от 18–30годишните;

- 54% от предприемачите, 40% от държавните служители, 36% от пенсионерите, 34% от заетите в частния сектор.

Подобна е и структурата на проявилите желание да предложат промени в работата на Народното събрание (36% от респондентите):

- 37% от мъжете, 32% от жените;
- 43% от висшистите, 34% от хората със средно образование;
- 46% от жителите на областните центрове, 34% от столичани, 31% от жителите на градовете и 23% – на селата;
- 40% от възрастните (над 61-годишна възраст), около 36% от хората между 31 и 60-годишна възраст и 20% от 18–30 годишните;
- 54% от предприемачите, 40% от държавните служители, 36% от пенсионерите, 34% от заетите в частния сектор.

Особено интересни и обнадеждаващи са данните в следната таблица. На въпроса „Какви действия биха извършили, ако бъдат поканени от НПО да участват в застъпническа кампания относно даден законопроект или политика?“, респондентите твърдят, че:

- Биха поканили колеги и приятели да подкрепят кампанията (26%);
- Биха участвали в събитие за обсъждане на предложената политика или законопроект (20%);
- Биха потърсили контакт с народен представител или общински съветник – среща, посещение на приемна (18%);
- Биха подкрепили създаването на НПО в подкрепа на каузата (18%);
- Биха изпратили писмо или биха се обадили по телефона на народен представител или общински съветник (13%);
- Биха написали коментар, становище в портала за обществени консултации (9%);
- Биха представили становище пред консултативен съвет, парламентарна комисия или общински съвет (7%);
- Биха се присъединили към гражданска организация (7%);
- 48 не биха се включили по никакъв начин.

Основните отговори на горния въпрос вече бяха коментирани в увода на изследването – ясен е потенциалът за широко, непосредствено, активно участие на обикновените граждани, ако бъдат призовани от НПО. Главните бариери пред това включване гражданите разпознават в: липсата на чуваемост от страна на властта; липсата на компетентност от страна на гражданите; липсата на организация-посредник, която да изразява и отстоява гражданския интерес; липсата на информираност относно гражданско участие в обсъждане и управление на конкретни публични политики; липсата на организация.

- Няма смисъл – никой няма да ме/ни чуе (40%);
- Не съм компетентен да участвам (19%);
- Няма организация-посредник, която да изразява и отстоява интересите ми (18%);
- Не знам по какъв начин мога да се включа (14%);
- Няма кой да ме/ни организира (12%);
- Не мога да преценя (21%).

Горепосочените данни ясно показват, че българинът няма усещането, че някой говори от негово име и отстоява интересите му пред управляващите институции. Явно лип-

сват граждански организации – истински посредници между институциите и избирателите, които активно да представляват, образоват, информират, мобилизират и окуражават гражданите да се включват лично в процеса на формиране на политики.

На въпрос „Ако неправителствена организация Ви покани да подкрепите застъпническа кампания по какви проблеми или законопроекта бихте се включили?“ гражданите отговарят така:

Проблеми	Процент
По въпроси, свързани с жизнения стандарт	49.3
На образование, здравеопазване	31.9
На прозрачността на управляващите институции и вътрешните им правила на работа	22.1
На политическата система	9.4
На сигурността и външната политика	7.6
Не бих взел участие по никакъв повод, ако бъда поканен от НПО	38.7

Оптимистичен тук е процентът на гражданите, които биха подкрепили кампания извън техните непосредствени потребности, свързани със здраве, образование или жизнен стандарт. 1 562 778 граждани биха подкрепили промени, свързани с правилата на работа на институциите и тяхната прозрачност, а 664 711 хиляди души биха участвали в опити за промени в политическата система. Това е изключително богат ресурс от подкрепа, който неправителствените организации би трябвало да завоюват и използват.

Данните за реално включилите се в различни видове дейности, инициирани от неправителствени организации, са доста по-различни и са представени в следната таблица. На въпрос „Вземали ли сте участие в някоя от следните дейности, организирани от НПО, респондентите отговарят така :

Дейности	Процент
Благотворителна дейност, кампания	30.3
Събиране на подписи срещу/в подкрепа на политики или за свикване на референдум	23.0
Протести, стачки	18.9
Кампании за промяна на политики или решения на ниво местна власт	5.8
Изработване на становища, предложения за промени в закони, процедури, политики	3.6
Обсъждане на политики и промени в нормативни документи, стратегии, планове	3.2
Кампания за промяна на закон или друга норма на ниво централна власт	2.3

Отговорите на респондентите красноречиво показват разликата в нивата на потенциална готовност и реално участие и сочат, че все още гражданите не познават и не използват активно легитимните инструменти на политическото застъпничество – изготвяне, обсъждане, авансиране и защита на алтернативни на предложените от политическите решения, политики и подходи. Данните напълно съответстват на резултатите и изводите, направени от проучване практиката на консултативните съвети, динамиката на Портала за обществени консултации, а и на мненията, изразени в интервютата и фокус групата.

Проучването изследва готовността на гражданите и мотивите им да се присъединят към неправителствена организация. Почти всеки трети пълнолетен български гражданин споделя, че би се включил в неправителствена организация, ако организацията представя и успешно отстоява решения на проблем, който силно го засяга или интересува. Забелязва се абсолютен паритет между жените и мъжете, които биха искали да се

включат по тези причини в НПО. От гледна точка на възрастовите категории, за 38% от хората в групите между 41–50 години и 51–60 години споменатите по-горе обстоятелства биха станали причина за потенциално членство в НПО. Поради същите съображения в НПО участие биха взели: всеки втори с висше образование, 29% със средно и 15% от хората с основно образование.

За 19% от хората мотивиращ фактор за участие в НПО би бил, ако организацията ги научи как успешно да защитават интересите си, каузите, в които вярват. При този отговор отново се забелязва, че желание за влизане в НПО имат най-вече хората с висше образование – 28% от тях. Подобни обстоятелства пораждат желание у 26% от работещите в държавни предприятия и 24% от трудещите се в частни фирми.

Други причини, създаващи забележимо желание в хората да участват в НПО, са:

- ако организацията информира за всичко случващо се в нея – 15%;
- ако организацията се допитва до мнението на респондента за всичко, което планира да извърши – 14%;
- ако организацията помага с експертиза, консултации, обучения – 14%.

Около 30% от хората заявяват, че не могат да преценят при какви обстоятелства биха взели участие в НПО. Това са повече от три четвърти от хората с по-ниско от основно образование и 41% от хората с основно образование. Едва 13% от работещите в собствена фирма са без мнение по въпроса, а от безработните и пенсионерите без преценка са съответно 37% и 38%.

Категорично заявяващите, че не биха взели участие в НПО, са 17%.

Обобщение

Данните от изследването показват, че сред гражданите съществува огромен потенциал, енергия и желание за участие в политическия живот, извън протестите, но няма достатъчно активни неправителствени организации, които да канализират тази енергия и да привлекат граждани, експерти и други организации за участие в обсъждания и изработване на политики на всички нива на властта. Остава бариера непознаването на основните подходи и инструменти, чрез които гражданите могат да се включат в политическия дебат. Липсата на експертиза е друга сериозна пречка пред активното и ефективно участие. Отговори и решения на много от тези проблеми могат да дадат самите неправителствени организации.

Това изследване е част от поредица изследвания на ИПА, с които се адресират ключови аспекти в модернизацията на българската администрация, а именно:

- **Европейски практики в доброто управление и административната дейност;**
- **Административно обслужване на населението в България;**
- **Системи за управление на качеството в държавната администрация;**
- **Ефективност на новата система на заплащане и оценка на изпълнението.**

С тези изследвания се дава широко познание, което може да бъде в основата на вземането на добре обосновани решения.



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Провежда обучение за служебно и професионално развитие на служителите от администрацията, конкурси за добри практики, конференции, годишни срещи и други форуми.