



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

СПОДЕЛЕНИ ДОБРИ ПРАКТИКИ

НАРЪЧНИК



Този документ е създаден в рамките на проект С13-22-1/16.04.2014 „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



Съдържание:

I. ВЪВЕДЕНИЕ	4
II. ОТВОРЕНО, ЕТИЧНО И ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ	7
СТРАТЕГИЧЕСКИ ПЛАН И БЮДЖЕТ НА БИЛБАО	7
ВЪЗРАЖДАНЕТО НА БИЛБАО	8
СТРАТЕГИЧЕСКИЯТ ПЛАН И БЮДЖЕТ	9
ПОУКИ	11
ПРИЛОЖЕНИЕТО „СУПЕРВАЙЗЪР“ НА СЛОВЕНСКАТА КОМИСИЯ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА	12
СЛОВЕНСКАТА ПОЛИТИЧЕСКА И АДМИНИСТРАТИВНА СИСТЕМА	12
ПРОЕКТЪТ	13
ТРУДНОСТИТЕ	15
ПОУКИТЕ	16
ИТАЛИАНСКАТА АГЕНЦИЯ ЗА СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ	16
ПРОБЛЕМЪТ	17
РЕШЕНИЕТО	17
ПОУКИТЕ	18
ГРАДОВЕ БЕЗ КОРУПЦИЯ, ГРАДОВЕ С БЪДЕЩЕ – КРАЙОВА, РУМЪНИЯ	19
СТАЖАНТСКИ ПОРТАЛ – АМС	21
ПОУКИТЕ	24
III. ОТГОВОРНО УПРАВЛЕНИЕ И УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ	24
ФОРУМЪТ „ГРЕНЕЛ“, ФРАНЦИЯ	24
ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЯТ ПРОЦЕС ВЪВ ФРАНЦИЯ	24
ФОРУМЪТ „ГРЕНЕЛ“	26
НАБЕЛЯЗАНИ МЕРКИ	28
ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ	32
ПОУКИТЕ	33
СТОКХОЛМ ИЛИ КАК ХОРАТА ИЗБРАХА НА РЕФЕРЕНДУМ ДА ПЛАЩАТ ТАКСИ ЗА ПРЕМИНАВАНЕ С АВТОМОБИЛ ПРЕЗ ЦЕНТЪРА НА ГРАДА	33
ПРОЕКТЪТ	34
ПОУКИТЕ	36
ИНТЕГРИРАН ОБЩЕСТВЕН ТРАНСПОРТ НА БУРГАС	37
ПРОЕКТЪТ	38
ПОУКИТЕ	41
ЛЕТНИ МЛАДЕЖКИ ИНИЦИАТИВИ, ОБЩИНА СМОЛЯН	42
IV. ОТЗИВЧИВА И ДОСТЪПНА АДМИНИСТРАЦИЯ	43
БЮРО ЗА ЖАЛБИ И ОПЛАКВАНИЯ, МИЛАНО ИТАЛИЯ	43
ИТАЛИАНСКАТА АДМИНИСТРАТИВНА СИСТЕМА	43
МИЛАНО	44
БЮРОТО ЗА ЖАЛБИ И ОПЛАКВАНИЯ	45
ПОУКИТЕ	46
НЕФОРМАЛЕН И ПРОАКТИВЕН ПОДХОД ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ЖАЛБИТЕ И ВЪЗРАЖЕНИЯТА, МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ И ОТНОШЕНИЯТА С КРАЛСТВОТО, ХОЛАНДИЯ	47
ХОЛАНДСКАТА АДМИНИСТРАТИВНА СИСТЕМА	47
НЕФОРМАЛЕН И ПРОАКТИВЕН ПОДХОД ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ЖАЛБИТЕ И ВЪЗРАЖЕНИЯТА (НПАП)	49



Поуките	52
ПАРТНЬОРСТВОТО С БИЗНЕСА, ДАНЪЧНА СЛУЖБА В ШЕРПЦ, ПОЛША	52
РОМСКИТЕ МЕДИАТОРИ, ОБЩИНА РУСЕ	53
V. ЕФЕКТИВНА И ФИНАНСОВО РАЗУМНА АДМИНИСТРАЦИЯ	55
Бирмингхам Сhamps2 – СМЕЛА И ХОЛИСТИЧНА БИЗНЕС ТРАНСФОРМАЦИЯ	56
АНГЛИЙСКАТА АДМИНИСТРАТИВНА СИСТЕМА	56
ОБЩИНА БИРМИНГАМ	57
СТРАТЕГИЯТА „ДА ПРИДВИЖИМ БИРМИНГАМ НАПРЕД“	58
МЕТОДОЛОГИЯТА Сhamps2	59
ТРУДНОСТИТЕ	61
РЕЗУЛТАТИТЕ	62
Поуките	63
CHANGE ² , ОБЩИНА МАНХАЙМ, ГЕРМАНИЯ	63
ОБЩИНА МАНХАЙМ	63
ПРОЕКТЪТ „CHANGE ² “	64
Поуките	66
УСПЕШНО ИНВЕСТИРАНЕ В ТУРИЗМА, ОБЩИНА ВЕЛИКО ТЪРНОВО	67
Поуките	69
VI. ИНОВАТИВНИ ПУБЛИЧНИ И АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ	69
ЧЕШКОТО ЕЛЕКТРОННО ПРАВИТЕЛСТВО	69
СТРАТЕГИЯТА „ЕФЕКТИВНА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ И ДРУЖЕЛЮБНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ“	70
Поуките	73
ЕЛЕКТРОННИТЕ УСЛУГИ НА ОБЩИНА ТАЛИН, ЕСТОНИЯ	73
ЕСТОНСКАТА АДМИНИСТРАТИВНА СИСТЕМА	73
ЕЛЕКТРОННИТЕ УСЛУГИ	74
Поуките	76
ЕЛЕКТРОННИ УСЛУГИ, ОБЩИНА СВИЛЕНГРАД	77
VII. УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ВЪВ ВЗЕМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ	78
ПРОЕКТЪТ „НАНТ 2030 – МОЯТ ГРАД УТРЕ“, ФРАНЦИЯ	78
ФРЕНСКАТА АДМИНИСТРАТИВНА СИСТЕМА	78
МЕТРОПОЛИЯТА НАНТ	80
ПРОЕКТЪТ „НАНТ 2030 – МОЯТ ГРАД УТРЕ“	82
Поуките	84
SIMPLEX – ПУБЛИЧНИ КОНСУЛТАЦИИ ПРИ ФОРМУЛИРАНЕТО НА ПОЛИТИКИ, АГЕНЦИЯ ЗА РЕФОРМИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ УСЛУГИ, ПОРТУГАЛИЯ	85
Поуките	86
НЕМСКАТА АДМИНИСТРАТИВНА СИСТЕМА	87
ПОРТАЛЪТ E-KONSULTATION.DE	89
Поуките	90
Поуките	92
VIII. ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	93

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият сборник е създаден в изпълнение на дейност 3: „Разработване на нова програма „Споделяне на добри практики“ на Проект С13-22-1/16.04.2014 „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“. В рамките на тази дейност бяха селектирани добри европейски и български практики, свързани с различни аспекти на доброто управление - Е-управление, административно обслужване, управление на качеството, откритост и прозрачност, устойчиво развитие и др. Критериите за подбор на практиките бяха предварително определени от Възложителя:

- **Иновативност** на решението (доколко добрата практика представлява нещо ново и креативно в обичайната практика на публичната администрация);
- **Значимост за административната реформа** (степеня, в която практиката е насочена към решаването на актуален/критичен за административната реформа проблем);
- **Приложимост** (степен на приложимост и мултиплициране на положителния опит в дейността на други администрации);
- **Устойчивост** (демонстрира осезаеми резултати с траен характер);
- **Обществена ангажираност** (социална значимост на ефектите от въведената практика).

Тези критерии са сходни с прилаганите от Европейския институт по публична администрация за оценка на номинациите за Европейските награди в публичния сектор¹.

Съществуват няколко кохерентни, макар и леко различаващи се концепции за добро управление, формулирани от различни международни институции – Световната банка, ООН, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Международния валутен фонд и др. За целите на проекта Възложителят е посочил, че трябва да се използва дефиницията на Световната банка, според която: *„Доброто управление олицетворява вземане на предвидима, отворена и просветена политика; бюрокрация, пропита с професионална етика; изпълнителност на правителството, с отговорност за своите действия и силно гражданско общество, които участват в обществените дела; и всичко това под върховенството на закона.“*

Във връзка с тази дефиниция събраните добри практики бяха структурирани и организирани в 6 широки тематични области:

1. Етично и прозрачно управление
2. Устойчиво развитие
3. Отзивчива и достъпна администрация
4. Разумно финансово управление и ефективна администрация
5. Иновативни публични и административни услуги
6. Партньорство и участие на гражданското общество във вземането на решения

¹ Pröhl, M. & Heichlinger, A. (2009) Taking the Pulse of European Public Administrations: Key Findings of the European Public Sector Award 2009

Дефинирането на съдържателните области е резултат от сложна логика. От една страна, в тях са отразени принципите на добро управление, дефинирани в „Бялата книга“ за европейското управление на Европейската комисия², Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво и Закона за администрацията³. От друга страна, бяха следвани стандартните класификации на добрите практики по категориите на Европейските награди в публичния сектор⁴ и Наградите за публични услуги на Обединените Нации⁵.

Концепцията за добро управление интегрира правните, етичните, икономическите, екологичните, организационните, социалните и други аспекти на управлението и по този начин синтезира и прави по-ясни изискванията към съвременните администрации. Правителствата и местните самоуправления се стремят към постигане на висок жизнен стандарт, на подобряване материалното благосъстояние на гражданите, социално сближаване, цялостно и устойчиво развитие, прозрачност, подобряване на административното обслужване и всичко това под постоянния натиск за намаляване на публичните разходи и опасността от климатични изменения. Разгледани в този контекст добрите практики представляват един от най-ефективните начини за подобряване на управлението, тъй като спестяват време, разходи и скъпоструващи грешки. Добрите практики не са просто иновации, а инициативи доказали своята ефективност и полезност. Те сочат пътища, дават решения, инспирират. В много случаи ефектът от тях е лавинообразен, тъй като пробивът в една област „размества доминото“ и води до пробиви в други области.

И въпреки това трансферът на добри практики не е толкова лесен. Добрите практики не могат да се заимстват наготово, те трябва да се адаптират в един нов социален, административен, политически и културен контекст, което също изисква иновативно мислене. Този процес преминава през няколко фази:

- **Подготвителна фаза:** Идентифициране на добра практика с потенциал да бъде трансферирана в новата администрация. В тази фаза се открива общност между проблемите, които добрата практика решава и се проверява капацитетът на трансфериращата администрация да репликира успешно добрата практика в новите условия. Обикновено фазата свършва със споразумение между двете администрации за трансфер на добрата практика.
- **Начална фаза:** Определяне на обхвата, методологията и плана за трансфер на добрата практика. Често при трансфера обхватът на добрата практика се променя според нуждите на трансферираща администрация. Методологията се избира според вида на добрата практика и нейната специфика, но в повечето случаи се свежда до комбинация на някои от следните методи: общ семинар по темата, учебно посещение, учебно посещение с план за действие, размяна на

² European commission, 2001. European governance - A white paper.

³ Закон за администрацията Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.27 от 25 Март 2014 г.

⁴ EPSA, 2011. European Public Sector Award 2011 Project Catalogue.

⁵ United Nations Public Service Awards, 2011. Good Practices and Innovations in Public Governance

персонал (обмен на опит), договор за техническа помощ и др. В заключение се разработва конкретен и детайлен план за трансфер на добрата практика като в него се разписват конкретните цели, срокове, отговорности и ресурси.

- **Същинска фаза:** Адаптиране на добрата практика към местния контекст. Още в етапа на планиране трябва да бъдат идентифицирани основните трудности и бариери и ключовите моменти в процеса на адаптирането на добрата практика в новите условия и съответно от администрацията—източник на добрата практика да бъдат изпратени подходящи експерти, които да подпомогнат в точния момент екипа на трансфериращата администрация при вземането на сложни решения.
- **Фаза на оценката:** След въвеждането на добрата практика се оценява дали очакваните резултати и ефект от нея съвпадат с действително наблюдаваните и при наличието на отклонения се търсят причините.

Курсът „Споделени добри практики“ предлага възможност за идентифициране на подходящи добри практики. Неговото съдържание периодично ще се обновява. В допълнение Институтът по публична администрация планира да развие консултативен капацитет и да започне да действа като фасилитатор при трансфера на добри практики в българските администрации. В подобна роля Полският институт по публична администрация допринесе за внедряването на множество добри практики в полската администрация, за което заслужи приза за 2009 година на Департамента по икономика и социални дейности на ООН за промотиране на знанията в държавното управление.

В настоящия сборник са представени 23 добри практики, разделени в гореописаните шест раздела. Във всеки раздел има и поне една практика от българска администрация. Критериите за техния подбор бяха същите, които са използвани и при подбора на чуждестранните. Надяваме се да сме направили правилния избор. Ограниченото време, с което разполагахме за изпълнението на проектната дейност не ни позволи да проучим в достатъчно големи детайли и някои други добри практики, които предварително идентифицирахме като интересни. Забелязахме и една обща слабост, българските администрации не полагат достатъчно грижи да описват добрия си опит и не го споделят в публичното пространство. Вероятно в бъдеще, когато самите администрации оценят ползата от внедряването на добри практики и по-голямата леснина, с която се въвеждат добри практики от родни администрации, това ще бъде преодоляно.



II. ОТВОРЕНО, ЕТИЧНО И ПРОЗРАЧНО УПРАВЛЕНИЕ

Стратегически план и бюджет на Билбао



През 2011 г. Стратегическият план и бюджет на община Билбао за 2007-2011 г. спечели Европейската награда на Европейския институт по публична администрация в категорията „Умно предоставяне на публични услуги в условията на икономическа криза“. Благодарение на тях градът стана един от малкото в Испания без дългове в началото на 2011 г.. Това обаче далеч не е единственото признание, получено от общинското управление и кметът Иняки Аксуна. През 2010 г. общината получава Световната награда за градове „Лий Куан Ю“ за своята наистина вълшебна урбанистична революция превърнала го от град, изпаднал в дълбока криза през 80-те години на XX-ти век в един от най-добре и устойчиво развиващите се испански и европейски градове в началото на XXI-ви век. Градът е постоянно обявяван за №1 в Испания по прозрачност от „Трансперанси Интернешънъл“ през последните години. Изпълнението на бюджета и всички разходи на общината са прозрачни и могат да се наблюдават от всеки през официалния сайт на Билбао, секция: „Общинска прозрачност“⁶. Кметът на града и един от символите на неговото възраждане Иняки Аксуна е начело на градската управа от 1999 г. , спечелвайки 4 последователни общински избори. През 2012 г. той получи престижното отличие Световен кмет за своята дълга и успешна политическа кариера начело на града и многобройните си постижения.

6

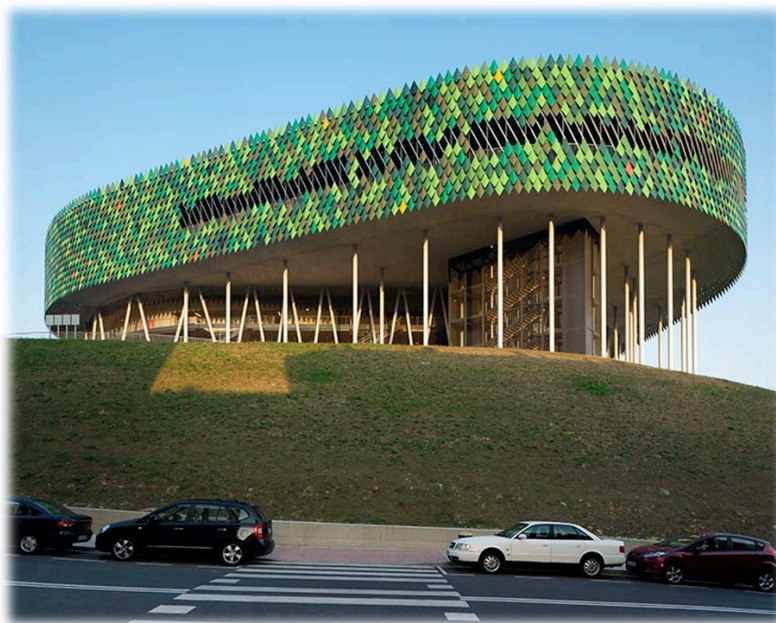
http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=Page&cid=1279138479747&language=es&pageid=1279138479747&pageName=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal



Възраждането на Билбао

Билбао е столица на автономната Баска област и има население 350 хиляди жители. В метрополията живеят около 900 хиляди души. Испанската административна система включва централна администрация, автономни региони, провинции и общини. Баския е една от областите, заедно с Каталуня, които се радват на голяма политическа, икономическа и административна автономия. На практика областта събира собствени данъци и плаща на централната власт единствено за национални услуги като отбрана, външна политика и др., както и специална вноска за краля на Испания. Поради тази система около 60% от приходите в бюджета на Билбао идват не от централната власт, а от Баската областна управа. През 70-те години на XX-ти век Билбао е бил един от най-важните промишлени центрове на Испания. По това време промишлеността е носила над 45% от приходите, докато услугите – само около една трета. През 80-те години градът навлиза в дълбока икономическа криза, породена от западането на миннодобивната индустрия. С помощта на цялата област обаче, Билбао съумява да се справи и преживява забележителна промяна, превръщайки се от индустриален център в център на банково дело, модерните технологии, изкуството и туризма. Един от ключовите успехи е изграждането на музея „Гугенхайм“. Изключителната сграда на музея е дело на канадско-американския архитект Франк Гери и построяването ѝ възлиза на 100 милиона долара. Освен тях, съгласно договора с фондация „Гугенхайм“ Баската автономна област се задължава да инвестира още 50 милиона в придобиване на произведения на изкуството и допълнително да дава по 12 милиона годишно за издръжката на музея. В замяна фондация „Гугенхайм“ изпраща на ротационен принцип в него творби от другите си музеи. Направени инвестиции в култура и туризъм се оказват добре пресметнати – само за първите 4 години след откриването на музея през

1997 г. Билбао привлича 4 милиона туристи, които оставят в местната икономика повече от 500 милиона евро. Градът продължава да инвестира в туризма. Построени са международно летище, метро, високоскоростна ж.п. линия, магистрали и др. Градът е седалище на две от най-големите испански компании BBVA (бившата Баска национална банка) и Ибердрола (мултинационална електрическа компания). Музеят „Гугенхайм“ обаче си остава иконата на града и символ на неговото възраждане. Сградата е умело използвана от градската управа, която кани известни архитекти от цял свят за реновиране на цели квартали от града в сходен стил. Сигурен индикатор за икономическото възраждане на града е растящият брутен вътрешен продукт на глава от населението на града, който през 2009 г. възлиза на около 30 хиляди евро, при среден за Испания 24 хиляди евро. За периода на четирите си последователни управления от 1999 до 2010 г. кметът Аксуна и общината успяват да инвестират в строителство и инфраструктура над 1 милиард евро и същевременно да намалят дълговете на града от над 200 милиона евро през 2000 г. до 0 в началото на 2011 г.



Стратегическият план и бюджет

При спечелване на поредния кметски мандат през 2007 г. Иняки Аксуна посочва необходимостта от спазването на строга финансова дисциплина на фона на първите признаци за финансова криза в САЩ. Голямата му цел е да се изчистят възможно по-скоро всички дългове на града. Строгата финансова дисциплина започва още при предишния мандат на Аксуна 2003-2007 г., но новият 4-годишен управленски план е много по-радикален и дори е наречен „План на финансовата строгост и ограничения“. В някакъв смисъл наименованието е подвеждащо, защото основният акцент при изпълнението на плана е поставен върху прозрачността и участието на гражданите в процеса на взимане на решения, а не на финансовите ограничения. Билбао има успешна традиция, както по отношение на откритото управление, така и във воденето на диалог с местното население. Новият стратегически план и бюджет обаче поставят „летвата“

още по-високо. Общинската управа свързва изпълнението на плана с бюджета по един дълбок, всеобхватен и същевременно напълно прозрачен начин. Всяка мярка или дейност в плана е свързана с общинския бюджет (програмно бюджетирание). Финансовият софтуер на градската управа дава възможност да се следи изпълнението на плана и бюджета в реално време, а финансовите потоци на ежедневна база и така, че общинският съвет и дори обикновените граждани на Билбао да могат лесно да контролират разходите на общината. Всяка мярка в плана може ясно да се свърже с конкретни бюджетни плащания. Всяко плащане се отразява във финансовата система и е проследимо. Всички разходни документи са публикувани на сайта на общината. Така, например, ако се разгледат плащанията на общината за 2013 г. към различни доставчици на услуги⁷, ще се види, че общинската управа на Билбао е платила 43 008 744,89 евро на фирма UTE RSU BILBAO за почистването и извозването на отпадъците на града, 7 418 080,70 евро на Ибердрола за електроенергия и т.н. Плащанията, както и всички документи и резултати от проведените обществени поръчки са проследими до 2007 г. По идентичен начин са налични и всички документи от търгове и плащания към фирми за изпълнението на инфраструктурни проекти и други публични дейности.

Както вече загатнахме, Планът за финансова строгост и ограничения 2007-2011 г. далеч не е толкова ограничен по отношение на инвестиционната дейност на общината. Дори напротив – инвестициите на общината се увеличават почти двойно в сравнение с предишния мандат на Аксуна и от 387 милиона евро за периода 2003-2007 г. нарастват на 640 милиона евро в периода 2007-2011 г. Инвестирани са крупни суми в строителство на Alhóndiga (многофункционална сграда за култура и развлечения, дело на френския архитект Филип Старк), новата сграда на общината, новата спортна зала/стадион (забележителната Palacio de Deportes Bilbao Arena), в развитието и модернизирването на обществения транспорт, разширяването на зелените площи, изграждането на нови детски площадки и места за пикник.

Специфична особеност на Плана за финансова строгост и ограничения е възможността, която общината предоставя на гражданите от кварталите сами да приоритизират публичните дейности в районите, където живеят. За тази цел са използвани районните и квартални съвети, които представляват НПО и форуми на гражданското общество. В тях, освен решения за подобрения на градска среда се дискутират общинските планове и бюджети, преди тяхното одобрение от общинския съвет. Участието в кварталните и районни съвети е напълно доброволно, събранията им са открити, а решенията се взимат с мнозинство от присъстващите. Общината не е длъжна да се съобразява с решенията на съвети, но винаги ги има предвид и взема становище по тях.

7

http://www.bilbao.net/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=pragma&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DRanking_Contratistas_2013.pdf&blobheadervalue2=public&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1273957058561&ssbinary=true



Поуки

Успехите на Билбао доказват на практика важността и ефективността на програмното бюджетиране – един подход, за който в българската администрация се говори от дълго време и който все още не успяваме да въведем по най-добрия начин. Бюджетът е основният инструмент за управлението на един град (и държава) и затова правилното му прилагане има първостепенно значение. Това, което прави Аксуна още от първия ден на управлението си е да поеме лично отговорността и контрола за изпълнението на бюджета. За разлика от повечето общински администрации, в които изпълнението на бюджета е поверено на финансова дирекция, в Билбао за него отговаря структурно звено пряко подчинено на кмета. Строгийт финансов контрол и обвързаността на изпълнението на управленската програма с бюджета са възможни благодарение на разработената система за финансов мониторинг и контрол (SAP), която позволява бърз и цялостен поглед върху финансовото състояние на общината в реално време. Тя помага на кмета и общинския съвет да разполагат с точна и актуална преценка на финансовата ситуация на общината, а общинската администрация да бъде коректен платец. За разлика от повечето испански общини Билбао се разплаща с доставчиците си в рамките на 1 месец, а не на 6 месеца, както е обичайно за другите испански градове. В заключение е редно да добавим, че очевидно икономическия усет



на лидера е важен. Успехът на Билбао е толкова значим, че трудно би останал незабелязан. Логично други испански градове се опитаха да копират примера на неговото икономическото възраждане. Някои построиха музеи, други международни летища. Повечето от тях в момента пустеят, а общините се чудят как да плащат заемите си. Заимстването на добри практики не е толкова просто, колкото на пръв поглед може би изглежда.



Приложението „Супервайзър“ на Словенската комисия за превенция на корупцията



Словенската политическа и административна система

Словения е малка държава с площ от 20 хиляди квадратни километра и население от 2 милиона души. Разположена е в Централна Европа и граничи с Хърватия, Италия, Австрия и Унгария. Страната е парламентарна република с двукамерен парламент. Основният законодателен орган е Националното събрание, съставено от 88 депутати, избирани по пропорционалната система и 2 депутати, представляващи съответно унгарското и италианското малцинство. Държавен глава е президентът на републиката, но действителната власт е съсредоточена в поста на министър председателя. Административната система е съставена от централна администрация и общини.



Проектът

Словенската комисия за превенция на корупцията (КПК) събира данни за всички плащания на институциите от общественения сектор за периода от 1 януари 2003 до 31 декември 2010 г. и ги анализира. Нейното проучване идентифицира редица спорни практики при извършването на бюджетни разходи, които се оказват систематични корупционни рискове от гледна точка на използване на политическото или административно положение за лична изгода. Събраните данни показват, че словенската бизнес среда далеч не е прозрачна и има прекалено много привилегировани лица, чието финансиране произтича от връзките им с определени политически и административни кръгове. За малка страна като Словения това представлява особен тежък проблем. Още по-обезпокоително е било откритието на Комисията, че корупцията е започнала да слиза отгоре надолу в йерархията и растейки е стигнала до нивото на средния мениджмънт. Добирайки се до тази информация КПК с притеснение установява, че на нея ѝ липсва активен подход за постигане на прозрачност в публичните финанси и всъщност широката общественост няма начин да се запознае лесно с информацията, с която тя разполага, въпреки че по принцип извършваните бюджетни разходи представляват публични данни. Именно затова тя решава да създаде приложението Supervizor и да публикува цялата събраната информация в Интернет.

Ентусиасти от Комисията с помощта на външни партньори-доброволци създават Supervizor⁸ за по-малко от 1 месец. Той представлява безплатно онлайн приложение, което чрез няколко клика с мишката предоставя пълна информация на обществеността за бюджетните разходи, доставките и доставчиците на стоки и услуги за публичния сектор. В системата са обхванати всички преки и непреки разпоредители на бюджетни средства, както и всички държавни юридически лица. Използват се актуални данни,

⁸ <http://supervizor.kpk-rs.si/>

получени от различни източници (Министерство на финансите, Агенцията за обществени поръчки и др.) Всички те са публични и са били достъпни в Интернет и преди появата на „Супервайзър“, но благодарение на програмата сега те са представени в един по-лесен за ползване и разбиране от потребителите формат. Програмата дава възможност за справки за определени периоди от време и визуализиране на данни чрез използване на графики, което на практика позволява на обикновения словенски граждани да наблюдава разходването на близо 4,7 милиарда евро средногодишно бюджетни средства, похарчени от публичния сектор за доставката на различни стоки и услуги. В системата са обхванати всички плащания на държавата на суми над 2,000 евро. Супервайзър стартира на 23-ти август 2011 г. и още първия ден страницата отбелязва около 1 200 000 посещения, а за 6 дни те достигат умопомрачителните за двумилиона Словения 2 616 000 посещения. При това трябва да се отчита фактът, че в първите няколко седмици достъпът до страницата от чужбина е бил ограничен.

Приложението използва технологии с отворен код - PostgreSQL сървър на база данни, операционна система Debian Linux, уеб сървър Nginx с отворен код и също безплатни JavaScript библиотеки за визуализация на данни. През ноември 2012 г. Supervisor получава словенската награда „NETKO“ за най-добър дигитален проект на публичната администрация. В края на същата година програмата е сериозно модернизирана – данните в нея вече се актуализират ежедневно, разработени са допълнителни графични визуализации, а към наблюдаваните финансови данни са добавени и такива за собствеността и управлението на словенските компании, както и някои данни от техните годишни финансови отчети. Те дават възможност за още по-дълбоко вникване в областта на финансовите потоци между публичния и частния сектор и проследяване на плащанията към медии, браншови и професионални организации, регулаторни и надзорни органи. На практика Supervisor изпълнява мисията на Комисията за превенция на корупцията – укрепване на върховенството на закона, почтеност и прозрачност, намаляване на рисковете, конфликтите на интереси и корупцията. Нещо повече – прозрачността на финансовите потоци между публичния и частния сектор повишава нивото на отговорност на лицата, заемащи публични длъжности за ефективно и ефикасно използване на публичните финанси, улеснява дебата за приетите и планираните инвестиции и проекти, намалява рисковете за незаконното управление, злоупотребата с правомощия, клиентелизма и нелоялната конкуренция. Накратко, активната прозрачност, предоставена от програмата води до засилване на отчетността на публичния сектор.



Трудностите

Най-сериозните трудности, свързани с реализиране на проекта са били относително дългият период от време, нужен за подписването на споразуменията за предоставяне на данните от Агенцията за обществени поръчки, Агенцията по вписванията, Министерство на финансите и Агенцията за публичните плащания, както и за елиминирането на личните и класифицираните данни от финансовите транзакции, преди публикуването им в Интернет. Парични потоци от обществения към частния сектор са достъпни за обществеността по силата на законодателството за достъп до обществена информация – никакви промени в нормативната уредба не са се налагали, за да бъде създадено приложението. Комисията се позовава на член 16 от Закона за почтеност и превенция на корупцията, който ѝ дава правомощия да придобива данни и документи във връзка със своята дейност. На базата на него тя изисква от другите агенции нужната ѝ информация. След това са разработени специални алгоритми за елиминиране на лични и класифицирани данни от базите данни. Правейки това, останалата част от информацията става пригодна за публично достояние. Отстранени са данни, свързани с физически лица (заплати, разходи, свързани със заплати и др.), операции по сметки на застрахователни компании, съдържащи лични данни, операции от депозитни сметки на митническата администрация, покупки на дългови ценни книжа, плащания на АОП за изплащане на дългове, сделки на службите за разузнаване и сигурност, сделки с банки, връщане на данъци и др. Поради данъчното законодателство Комисията не може да публикува транзакции от частните дружества към държавни служители.

Поуките

Инициативата на Словенската комисия за превенция на корупцията има множество положителни ефекти и то в различни сфери на обществения и социалния живот. Supervizor буквално преобразява парадигмата на прозрачността и отчетността на публичните финанси в страната. Инструментът е особено полезен на местно ниво, където хората използват информацията от надзорния орган, за да участват активно във формулирането на политики на местно ниво, целящи прозрачно разпределение на публичните средства. Това се оказва особено важен въпрос в период на икономическа криза и недостиг на публични средства. Освен това приложението се използва често от разследващи журналисти, както и от самата комисия в нейната ежедневна дейност по разследване за корупция или откриване на нови предполагаеми случаи на корупция на базата на анализи на финансовите потоци между публичния и частния сектор. Решаващо за приложението на добрата практика в България би имало консолидирането на информацията от Агенцията за обществени поръчки, системата „Сребра“ и финансово-счетоводните системи на администрациите. Нормативните предпоставки за това са налице, но е важно тази информация да бъде консолидирана и анализирана. Разработването на самото приложение и необходимия хардуер не изискват големи ресурси. Както бе споменато, приложението е било създадено от външен ИТ специалист доброволец за 1 месец. Освен това то използва програми и бази данни с отворен код, които не изискват лицензи. Ще бъде необходимо да се създадат подходящи алгоритми за изчистване на базите данни от класифицираната и лична информация, но това технологично също не представлява голям проблем.

Ползата от добрата практика е огромна. Може би по-големи от преките ползи са непреките – дисциплиниращата роля, която приложението има по отношение на лицата, отговорни за управлението на публичните финанси, както и неговото използване за усъвършенстване на политиките и решенията за използване на публичните средства. Най-важният урок от целия проект е, че при наличие на политическа воля прозрачността на публичните финанси лесно и бързо може да се увеличи, а случаите на корупция, корупционните рискове, нелоялна конкуренция и клиентелизма при обществени поръчки – да намалее.

Италианската агенция за социално подпомагане





Проблемът

Италианската конституция и закони защитават групите в неравностойно положение, а Италианският национален институт за социално осигуряване (INPS) е институцията, която предоставя социални помощи, пенсии и различни видове обезщетения на всички, които имат право да ги получават. В южната част на Италия съществува по-висока концентрация на икономически и социални проблеми, които глобалната икономическа криза от последните години изостри още повече. Добрата практика е на Регионалната служба на INPS в област Пулия, която в периода 2009-2011 г. полага огромни усилия да подобри качеството на услугите и да изплаща навреме пенсиите и обезщетенията и същевременно да се бори с множеството случаи или опити за измами. Регионалната служба обслужва 1136246 пенсионери, 340 000 безработни и 232 477 инвалиди. Докладите за контрол на дейността ѝ показват прекалено много изплатени социални помощи на селско стопански работници на фона на населението на областта и регистрираните обработваеми площи. Всеки месец службата е буквално затрупвана от хиляди молби за помощи, които тя не е в състояние да проучи. По същия начин съдилищата в региона са затрупани от жалби срещу INPS за неизплатени помощи.



Решението

INPS забелязва проблема за първи път през 2009 г., но ѝ отнема доста време да го проучи в детайли, преди да може в началото на 2011 г. да започне да действа. За целта тя краткосрочно удвоява броя на инспекторите в областта като командирова за 6 месеца такива от други части на Италия. Допълнително за Пулия заминават и повече от 400 юристи, които да представляват Института в съда. Проучени са множеството случаи на загубени дела и е съставена адекватна тактика за съдебна защита. Идентифицирани са няколко случая на служители на INPS, действали в заговор с граждани и адвокати за получаване на незаконни компенсации. В единия от случаите е създадена схема за източване на помощи за инвалиди, чрез която държавата е била ощетена с 8 милиона евро, а в другия случай – заради незаконно продължаване изплащането на пенсии на починали хора – с 3 милиона евро. Най-сериозните и чести злоупотреби били тези с помощите за селскостопанските работници. Десетки хиляди фиктивни трудови договори били подписвани годишно в областта с цел последващо „източване“ на социални помощи от държавата. В много от случаите хората дори нямали представа, че се водят селскостопански работници, нито че са жалбоподатели срещу INPS. В схемата участвали адвокати от областта, които завеждали и печелели по давност хиляди

фиктивни искове срещу INPS, възползвайки се от пропуски в нормативната уредба и създавайки изкуствено натоварване за съдебната система и Института чрез дублиране на случаи. Така, например, заведените жалби в съда срещу INPS в област Пулия представлявали повече от 1/3 от всички жалби срещу Института в Италия, въпреки че населението е само 5%. За да противодейства на ситуацията INPS започва да си партнира с Инспекцията по труда и данъчната полиция. Извършени са проверки на място, направени са счетоводни проверки и са засечени над 16 000 фиктивни трудови договори, които незабавно са заличени от електронните регистри. Съдилищата, информирани за измамата на адвокатите, започват да обединяват дела и да разглеждат случаите по същество, издавайки присъди едновременно срещу 250-400 ищци (в много от случаите фиктивни) и постановявайки също така ищците да платят съдебни разходи. Четирима адвокати са обвинени за умишлено даване на неверни изявления, измами и пречатстване работата на съда. Само за година в резултат от проактивните действия на INPS в областта броят на исковите за обезщетения за селскостопански работници намаляват с почти 60% и от 123 000 през 2010 г. спадат под 52 000 през 2011 г. В съда само за една седмица, наблюдавайки обръщачата се тенденция за губене на делата, независими адвокати оттеглят над 27 000 иска.



Поуките

В Пулия INPS са били поставени в много тежка ситуация. Намерени са и много умело са използвани „вратички“ в законите и слабости в организацията на работата на Социалния институт, за да се развие корупция и организира система за масови злоупотреби със социални помощи. Вътрешни хора подпомагат престъпни групи отвън, съдът и Институтът са затрупани с жалби, без да подозират, че това е добре премислен план за блокиране на тяхната работа. Единствено системата за вътрешен контрол на INPS сработва и разкрива нереално високи нива на официално регистрирани селскостопански работници в региона на фона на регистрираните обработваеми площи. Минава обаче почти година преди администрацията да успее да се реорганизира, анализира ситуацията и да намери правилното решение. Най-важната стъпка по пътя към правилното решение било въвеждането на задължително обжалване на отказите пред INPS, преди подаването на иск чрез съда. Анализът на жалбите установява, че основната причина за тях е невъзможността на Социалния институт да верифицира плащанията на работодателя, докато за съда това не е основание за отказ за изплащане на социални помощи. INPS е трябвало да мобилизира допълнителни сили и да

преразгледа работните си процеси, за да може да се справи с предизвикателството. През цялото време и с различни средства Институтът е държан целенасочено на прага на възможностите си за овладяване на положението, без да успее да поеме контрола в свои ръце и да започне да действа проактивно. Едва мобилизацията на допълнителни ресурси и координацията с инспекцията по труда и данъчната полиция, преобръщат ситуацията. След Пулия същият модел на действие е приложен отново с успех в Лацио и Калабрия, където е имало подобни проблеми. Добрата практика на INPS в борбата със злоупотребите със социални помощи печели няколко национални награди в Италия преди през 2013 г. да спечели Първа награда в категорията „Превенция и борба с корупцията“ в Световния конкурс за публични услуги на ООН.

Градове без корупция, градове с бъдеще – Крайова, Румъния



Корупцията вреди на икономиката, подкопава доверието в демократичните институции и води до задълбочаване на социалното неравенство. Страните от Югоизточна Европа са особено чувствителни на тази тема, тъй като в резултат от неособено успешните реформи, нивото на корупция в тях през последните десетилетия се увеличава. За да противодейства на проблема през 2008 г. Румъния приема Национална стратегия за противодействие на корупцията. Специална глава в нея е посветена на справяне с корупцията в местната власт. В тази връзка румънските общини предприемат множество инициативи, най-успешната сред които е тази на местното самоуправление в Крайова. Целта на проекта е да се подобри интегритета, организацията на работата, прозрачността, отчетността и ефективността в работата на общината по шест основни направления: „Издаване на разрешителни за строеж“, „Контрол на строителните работи“, „Управлението на публичните активи“, „Обществените поръчки“, „Управлението на общинската собственост“ и „Управлението на човешките ресурси“. Община Крайова работи с външен консултант и разработва свой собствен антикорупционен план за периода 2010-2012 г., който има пет основни цели: (1) Подобряване отговорното управление на публичните средства и активи; (2) Консолидиране системата за управление на качеството; (3) Увеличаване на прозрачността в дейностите на общината; (4) Прилагане на модерна система за управление на човешките ресурси; (5) Подобряване на механизмите за вътрешен

контрол. В основата на плана стои моделът за противодействие на корупцията, предложен от Робърт Клитгаард, Роналд Маклийн Абарао и Линдзи Парис в книгата им "Корумпираните градове – практически наръчник за терапия и превенция"⁹. Според авторите стратегиите за борба с корупцията трябва да се фокусират по-скоро върху промяната на контекста, в който живеят и работят служителите, а не толкова върху засилване на моралния и правен натиск върху тях. Клитгаард и колегите му смятат, че корупцията е престъпление, мотивирано от рационални икономически сметки – хората се ангажират с корупционно поведение, защото си мислят, че ще спечелят повече, отколкото биха загубили в случай, че не успеят. Те са склонни да участват в корупционни действия, когато (1) работят в организации, които им дават монополна власт над стоки, услуги или доставки; (2) имат властта да решават дали някой ще получи или не дадена стока и услуга (или колко ще получи) и (3) няма отчетност и прозрачност в правилата за вземане на подобни решения. С други думи, контекстът подхранва корупцията и областите на корупционен риск могат да се изчислят по формулата $C = M + DT(A)$, където C (корупцията) е равна на M (монополната власт) плюс функцията от (D) правомощията на длъжностните лица и (T) нивото на отчетност/прозрачност.



В началото на проекта служителите от община Крайова работят с тази формула в малки групи, за да идентифицират дейностите с висок корупционен риск. На старта съпротивата е била огромна. Участниците задавали много въпроси: „Защо аз съм

⁹ Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa, & H. Lindsey Parris (2000). *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. World Bank Publications.

избран да участвам?“, „Не знам за никаква корупция в общината, защо ме занимавате с тези неща?“, „Нищо не мога да кажа по въпроса“ и др. Благодарение на модераторите работата в малките групи постепенно потръгна. Хората се успокоили като осъзнали, че целта на семинара е да се разработят мерки за превенция на корупционния риск, а не да се открият корумпираните служители. В края на уъркшопа те дори се увлекли от работата и впоследствие активно се включили в изпълнението на антикорупционния план. Това, което преобърнало нагласите на служителите към проекта била всъщност самата работа в малките групи и просоциалните ценности, които били възприети в тях. Преживявайки добрите отношения с колегите и имайки възможност да споделят, говорят открито и да си помагат взаимно, служителите от община Крайова започнали да изпитват нарастващо удовлетворение от това да работят заедно. Впоследствие те успели да пренесат добрите си отношения от групите и в своята реална работа. В края на семинара служителите идентифицирали описаните по-горе дейности с висок корупционен риск и разработили сами план от мерки за намаляване на монополната власт и повишаване на отчетността и прозрачността при вземането на решения в общината. Тъй като чувствали правилата като свои, служителите били и по-ангажирани да ги спазват. Това довело до намаляване на съмнителните случаи на корупция в общината. През 2010 г. проектът на Крайова „Градове без корупция, градове без бъдеще“ печели Национална награда за най-добра практика на администрацията в Румъния, а през 2011 г. – Втора награда в категорията „Превенция и борба с корупцията“ в Конкурса за публични услуги на ООН.

Стажантски портал – АМС



МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ ПОРТАЛ ЗА СТУДЕНТСКИ СТАЖОВЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

През 2012 г. Администрацията на Министерски съвет реализира проект „Създаване на капацитет за бъдещето – провеждане на студентски стажове в държавната администрация“, реализиран с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“. Неговата основна цел е да се подобрят възможностите за провеждане на пълноценни стажове за талантиливи студенти в структурите на държавната администрация на всички нива и в цялата страна. В програмата могат да участват български студенти, учещи в чуждестранни университети и български и чуждестранни студенти, учещи в български университети. Студентските стажове позволяват на студентите да натрупат практически опит в сфери на дейност, свързани с изучаваните от тях специалности, а на администрациите да осъществяват контакт с перспективни млади специалисти. В резултат от проекта е създаден Единен портал за студентски стажове в държавната администрация. Това е интуитивен и гъвкав инструмент, който дава възможност за лесно обявяване на стажантски позиции и кандидатстване за тях. Порталът няма аналог в страните от Европейския съюз. На него се обявяват всички възможности за студентски стажове в администрацията на всички

нива. Стажантските програми се организират централизирано от дирекция „Модернизация на администрацията“ на АМС и децентрализирано – от всички административни звена. Освен това съществува възможност и за дистанционни стажове – опция особено интересна за български студенти, учещи в чужбина. Независимо от това обаче дали местата за стажанти се обявяват централизирано или децентрализирано или стажовете са присъствени или дистанционни, администрациите са длъжни да използват портала, което гарантира максимална прозрачност на условията и процедурата.

Стажантската програма е фокусирана върху придобиването на практически опит, нови професионални умения и запознаване с държавната администрация. Активни партньори на държавната администрация са кариерните центрове във висшите училища, ръководствата на висшите училища, студентските съвети, преподаватели от академичната общност, групи и организации на студенти в страната и чужбина и др. През 2014 г. Програмата и Портала бяха институционализирани чрез приемането на изменения в Закона за администрацията¹⁰ (ДВ бр.27 от 2014 г.) и Наредбата за студентските стажове в държавната администрация¹¹, с които се регламентира провеждането на студентски стажове в държавната администрация. Процедурата по кандидатстване е изцяло онлайн и изисква регистрация в портала. Кандидатите сами създават своите профили там и имат право само на един профил. По време на централизираните летни кампании всеки регистриран студент може да кандидатства за не повече от 5 стажантски позиции. Времето за кандидатстване за лятната стажантска кампания, която е и най-масовата е през пролетта (за тази година срокът за кандидатстване например е от 31 март до 29 април). Кандидатстването е окончателно и няма възможност за премахване или коригиране на кандидатурите. Още на етапа на записване софтуерът проверява дали студентът отговаря на предварителни условия за участие в съответния конкурс (например, дали специалността му съответства на изискванията за обявената стажантска позиция). Първоначалният подбор включва онлайн тест, който се администрира на портала и се зарежда при избора на първата стажантска позиция. Когато се зареди, тестът не може да бъде спрял или отложен. Тестът е съобразен с професионалното направление, в което се обучава студентът и позицията, за която кандидатства. Окончателният подбор на кандидатите се осъществява след интервю или друг подходящ метод за подбор. Всяко от класиранията е публично и се обявява на портала на предварително посочени дати. Резултатите от оценяванията, проведени в администрации се въвеждат в портала от координатори по програмата в администрациите. На първото класиране могат да потвърждават онлайн само класираните на първо място. На второто класиране могат да потвърждават онлайн само класираните на второ място. Класираните на трето и следващо място не могат да потвърждават онлайн. При останали свободни стажантски позиции, координаторите от съответната административна структура се свързват лично и/или по имейл с кандидатите по реда на тяхното класиране, за да поканят да заемат стажантската позиция. Типичните стажове са едномесечни, неплатени и се провеждат в периода от 1

¹⁰ Закон за администрацията, посл. Изм. ДВ бр.27 от 2014 г.

¹¹ Приета с Постановление № 189 на Министерския съвет от 8 юли 2014 г. ДВ бр.58 от 2014 г.

юли до 30 септември. Допуска се възможност за гъвкаво работно време, ако администрацията може да го осигури. Новата нормативна уредба гарантира, че провеждането на студентските стажове ще се осъществи по начин, който ще допълни теоретичната подготовка на студента с практически опит, знания и умения. Затова администрациите, които обявяват стажантски позиции са длъжни да осигурят наставник. Той подкрепя, обучава, напътства и помага на стажанта през целия период на стажа. Един наставник не може да отговаря за повече от 5 стажанта. В началото на стажа наставникът заедно със студента изготвят индивидуален работен план за провеждане на стажа. Обикновено стажът започва с входящо обучение, през което стажантът се запознава с администрацията, правилата за безопасност, своите задължения, вътрешния ред и т.н. След това стажът преминава съгласно съставения индивидуален план. В края му се полага някаква форма на изпит и успешно издържалите го получават удостоверение за успешно проведен стаж.

От създаването на Програмата през 2012 г. досега са проведени 4 кампании за летни студентски стажове и 1 кампания за дистанционни стажове за български студенти, обучаващи се в чужбина и са завършени общо над 1500 студентски стажа. Най-търсените от администрацията професионални направления са „икономика“ (371 стажантски позиции), „право“ (176), „администрация и управление“ (169), „информатика и компютърни науки“ (60), „социални дейности“ (60) и „политически науки“ (45). Най-много студенти са кандидатствали от специалностите „икономика“ (413 студенти), „администрация и управление“ (209), „право“ (168), „политически науки“ (116) и „архитектура, строителство и геодезия“ (76). Общата оценка на програмата на базата на обратната връзка от стажантите по отношение на провеждането на стажа е положителна. Средната оценка за 2013 г. е 9.34 от максимум 10 и е по-висока в сравнение с тази от пилотната фаза на програмата от 2012 г. (9.01). Стажантите посочват няколко основни ползи от провеждането на стажа. Най-ценно за тях е, че се са сблъскали с реалните проблеми и са придобили знания и опит от наставниците си и екипа в администрацията, който е отговарял за тях. Те също така оценяват добро отношение на служителите към тях и гласуваното им доверие при възлагането на реални работни задачи. За администрациите основните ползи от програмата са, че стажантите са ги подпомогнали реално в работа, а в някои случаи са дали нова гледна точка за проблемите и възможните решения. Част от наставниците споделят, че стажантската програма е способствала за развитието на техните менторски и лидерски умения.





Поуките

Стажантската програма на българската администрация е една от инициативите, с която тя заслужено се гордее. Стажовете са изключително полезни, както за администрацията, така и за студентите, а прозрачният начин, по който е организирана стажантската програма може да послужи като еталон за усъвършенстване и на конкурсните процедури за постъпване на държавна служба. Фактът, че стажовете, макар и неплатени, са изключително търсени и популярни, както и че тяхното качество с времето се подобрява са свидетелство за устойчивостта на проекта. Това бе и едно от основанията той да бъде отличен като добра практика от ОПАК, а вероятно заслужава да бъде номиниран и за европейския конкурс за добри практики, провеждан от ЕИПА.

III. ОТГОВОРНО УПРАВЛЕНИЕ И УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ

В раздела са представени добри практики, свързани с отговорното управление и устойчивото развитие. Изборът на добри практики в тази област беше изключително труден. Градове като Нант, Копенхаген, Стокхолм и Гент през последните години успяха да демонстрират изключителни резултати и да се превърнат в зелени столици на Европа. Който и от тях да беше избран като пример за отговорно управление щеше да е заслужено, но по отношение на екологията мащабът е особено важен. Когато един град успее за няколко години да намали парниковите газове с 10 или повече процента това е успех, но когато страна с големината, значението и влиянието на Франция съумява да намалява с постоянен темп от 3% годишно парниковите си емисии, това наистина привлича като с магнит вниманието. Форумът „Гренел“ във Франция бе избран за добра практика не само заради своята успешност в областта на екологията и устойчивото развитие, но и защото е ярък пример за способността на публичната администрация да координира и управлява дълбоки и сложни социални и икономически реформи.

Форумът „Гренел“, Франция



Законотворческият процес във Франция

Конституцията на Петата Република, приета чрез референдум през 1958 г. определя Франция като „неделима, светска, демократична и социална република“,

основаваща се на правата на човека и принципите на националния суверенитет, постановени с Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г. Начело на изпълнителната власт е Президентът на републиката, избран на мажоритарен принцип в директни избори за срок от 5 години. Той номинира министър-председателя, но правителството след това трябва да бъде одобрено от Националното събрание (долната камера на парламента). На практика обаче властта на Президента е доста по-голяма, тъй като той обикновено разполага и с подкрепата на Националното събрание. Това е така, защото поне през последните две десетилетия президентските и парламентарните избори, макар и да не се провеждат в един и същи ден, са разделени само от месец-два във времето и винаги досега резултатът от президентските избори се е възпроизвеждал на парламентарните. Обичайна практика е преди да бъде официално номиниран, бъдещият министър председател да подпише оставка без дата и да я предаде на Президента.

Законодателната власт се представлява от двукамерен парламент. Формално и двете камари – Сенат и Национално събрание разполагат със законодателна власт, но долната – Националното събрание – има приоритет и последната дума при спорове. Изпълнителната власт решава в коя от двете камари да внесе даден законопроект. В изключителни случаи правителството може и само да издава закони, но след това те трябва да бъдат ратифицирани от Националното събрание. Ако не се случи, правителството е длъжно да подаде оставка. Подобни закони имат специален правен статут и почти винаги се отнасят до държавния бюджет, когато приемането му се бави от дебатите в Националното събрание. Единствено Националното събрание може да гласува вот на недоверие на правителството. Затова се изисква абсолютно мнозинство, което поради конфигурацията на партиите в парламента и особеностите на изборителния закон, е трудно да бъде постигнато без участието на управляващата партия. На практика нито веднъж през Петата република френско правителство не е било сваляно от власт от парламента.

Националното събрание се състои от 577 депутати, избирани по мажоритарната система за срок от 5 години. Парламентът контролира изпълнителната власт чрез парламентарен контрол и парламентарни комисии. В правомощията му влиза, също така, създаването на специални комисии за разследване на конкретни действия на изпълнителната власт. Дневният ред на заседанията му се определят до голяма степен от правителството. Президентът на Република има право да върне за преразглеждане по веднъж всеки закон, както и да го отнесе за разглеждане в Конституционния съвет. Право да изискват преглед на закони от Конституционния съвет имат председателите на двете камари на парламента, както и групи от 60 депутати или 60 сенатори.

Горната камара на френския парламент се нарича Сенат и в някакъв смисъл представлява законодателно представителство на регионите, тъй като неговите 321 сенатори не се избират от народа, а от 145 000 областни, департаментни и общински съветници. Участието на съветниците в тези избори е задължително, като наказанието за неучастие е солидна глоба. Поради специфика при определянето на съветниците, които гласуват за Сената, малките общини винаги имат превес и по този начин доминират в него. Ролята на Сената е изчерпателно дефинирана, но въпреки това остава неясна, поради сложното преплитане на неговите функции с тези на

Националното събрание и очевидното дублиране на правомощия. Макар и да има право да приема закони, Сенатът рядко е използван като законодателен орган и по-голямата част от неговата дейност се заключава в мониторинг на административните актове на изпълнителната власт. В случай на смърт или оттегляне по здравословни причини на Президента на републиката, Председателят на Сената изпълнява временно длъжността до провеждането на нови избори.

Допустимостта на законите спрямо конституцията се проверява от Конституционен съвет. Неговите членове се назначават на квотен принцип от Президента на републиката, Председателя на Националното събрание и Председателя на Сената. В Конституционния съвет по право влизат и всички бивши президенти на републиката.

Форумът „Гренел“

FORUM DE GRENELLE

В кандидат-президентската си кампания Саркози прокламира идеята си за „Зелена революция“ – цялостна и дълбока промяна на френската икономика и общество с цел те да поемат по пътя на устойчивото развитие. След спечелване на изборите през 2006 г. Саркози пристъпва към реализация на плановете си и разработване на общонационална стратегия за устойчиво развитие на страната. През 2007 г. във френското Министерство на екологията, намиращото се в парижкото предградие Гренел, под патронажа на Президента на Републиката, се събират представители на различни министерства, области и общини, асоциации на работодатели, синдикати и неправителствени организации. Форумът „Гренел“ (по името на предградието) стартира с 20 амбициозни мерки, предложени от Министерство на екологията. Те са амбициозни, дръзки и предизвикват широк обществен дебат. Срещат както привърженици, така и противници. Основният двигател на форума е Натали Костюцко-Моризе, едва 36-годишна по това време, една от най-ярките млади политически лидери на центристите, поела поста главен секретар на Министерство на екология. За изясняване на различните гледни точки на първия етап от форума са създадени 6 работни групи (увеличени впоследствие на 8), в които участват по около 40 експерти по основните теми – промяна на климата, постигане на конкурентоспособност при преследване на целите на устойчивото развитие, здравеопазване, възобновяеми източници на енергия, биоразнообразие, природни ресурси и др. Експертите обсъждат мерките, развиват ги, набелязват синергии, определят роли на отделните участници, конкретизират целите. Така, например, в тази първа част на форума „Гренел“ е решено, че до 2020 г. трябва да бъдат построени 2000 километра нови железопътни линии, да бъдат намалени парниковите газове с 20%, да се постигне 20% дял на енергията от

възобновяеми източници в общия енергиен баланс и др. Формулирането на тези амбициозни цели е съчетано с внимателно изследване на възможностите, разработване на различни сценарии за бъдещото развитие и идентифицирането на подходящи техники за управление на риска. Анализите показват, че набелязаните цели са изпълними, но изискват мобилизацията на цялото общество и добра координация между различните заинтересовани страни.

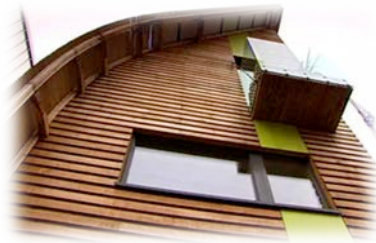


След първоначалната си експертна фаза форумът „Гренел“ се прехвърля на регионално и местно ниво като преди това предложенията на експертите са допълнително консултирани в рамките на централната и регионалните администрации и още 31 обществени съвета. По време на обществените консултации, провели се през лятото на 2008 г. са организирани 19 регионални срещи и 8 Интернет форума. В тях участват общо повече от 30 000 души, а Министерство на екологията получава над 11 000 индивидуални приноса. В резултат от обсъжданията мерките се множат и конкретизират. Назрява моментът за приемане на стратегията и пристъпване към действие. През следващия етап на форума „Гренел“ се пристъпва към разработване на оперативни планове за прилагане на мерките. Създадени са 34 оперативни интердисциплинарни и междуправителствени комитети, които се занимават с разработването на конкретните механизми за прилагането на мерките. Те докладват своята работа директно на министър-председателя и президента на Републиката. Така в резултат от експертните обсъждания, обществените дискусии и оперативното планиране първоначалните 20 мерки на Министерство на екологията се превръщат в добре обмислен списък от 264 мерки, които се договарят от централната власт с регионите, общините, работодателските асоциации, синдикатите и представителите на гражданското общество. През заключителния етап на форума в началото на 2009 г. е изготвена програма за законодателни промени, която е включена в дневния ред на Сената и Националното събрание. В нея са предложени като нови или за промяна 305 члена в различни закони. В редица случаи Националното събрание е поставено от Президента и правителството в ситуация на дефицит от време, като депутатите е

трябвало да преглеждат около 1600 предложения за промени в рамките на 30 часа. Цялостното приключване на законодателната работа става през лятото на 2010 г. , като всички закони са приети, но в крайна сметка само с гласовете на центристското мнозинство. Левицата и зелените се оттеглят от първоначалното споразумение заради компромисите, направени от Саркози под натиска на работодателите и неговото отстъпление, според тях, от единодушно одобрените мерки в началото на форума „Гренел“.

Набелязани мерки

а). Строителство



- Строителните компании трябва да инвестират 1,5 млрд. евро в разработването на нови материали и технологии;
- Държавата прави промени в Закона за обществени поръчки, за да даде приоритет на използването на тези нови материали при публични дейности и проекти;
- Взема се решение енергийно ефективните сгради да разполагат с до 30% по-голям терен от стандартния;
- Въвеждат се стандарти за енергийна ефективност на сгради и се залага мярката след 2012 г. всички нови постройки да бъдат с нисък разход на енергия (А или В), а след 2020 г. – да бъдат енергийно позитивни;
- Годишно френските общини ще подпомагат санирането на 400 хил. домове;
- 800 хил. социални жилища ще бъдат санирани до най-високите стандарти за енергийна ефективност до 2017 г.;



- 100 хил. ипотечни кредити с 0% лихва ще се отпускат годишно за купуването на енергийно ефективни жилища;
- Всички сгради държавна собственост ще бъдат санирани до 2012 г., така че да се повиши тяхната енергийна ефективност с 40% и да се намалят парниковите газове с 50%;
- Всички училища и болници ще бъдат санирани до 2012 г.;
- Всички строителни материали ще имат екологични и здравни етикети.

б). Транспорт



- Инвестират се 800 млн. евро в 50 проекта за изграждане на автобусни линии на обществения транспорт в различни общини;
- Финансира се разширяването на метрото в Лион и Марсилия;
- Разширени са трамвайните линии във всички регионални центрове;
- Инвестират се 57 млн. евро в разработване на нови автомобили;
- Държавата финансира до 25% на покупката на електрически автомобил и до 10% на покупката на хибриден автомобил;
- Започва смяна на автобусите от градския транспорт с нови, отговарящи на стандарта EURO 6;
- Въвежда се автоматично таксуване на магистралите;
- Въвеждат се диференциални пътни такси и такси за паркиране в зависимост от екологичността на превозното средство;
- Транспортните фирми поемат ангажимент да намалят CO₂ емисиите с 90 хил. тона до 2020 г.;
- Разработени са схеми за колективно използване на автомобили и велосипеди в много френски градове;
- Планирано е и започва изграждането на нови 2000 километра ж.п. линии.

в). Производство



- Стимулират се предприемачите да използват възобновяема енергия или да използват повторно енергията, отделяна в производствените процеси;
- Изграждат се вятърни ферми и фотоволтаични централи;
- Опростяват се административните процедури за изграждане на вятърни ферми в морето, (но се затагват тези за изграждане на такива на сушата, когато големината на съоръженията са над 50 метра);
- Оторизират се всички юридически лица да инсталират соларни панели и да продават възобновяема енергия на електропреносната и електроразпределителната мрежа;
- Инвестира се значително в развитието на ВЕЦ-овете;
- Приета нова, облекчена схема за присъединяване на нови ВЕИ към електропреносната мрежа;
- Въвежда се задължение всички големи фирми до 2012 г. и средно големи до 2014 г. да отчитат с бюджета си редица екологични, социални и енергийни показатели (например, във фактурите за превоз на стоки или пътници освен цена трябва да фигура и сметка за излъчените CO2 емисии);
- Държавната електрическа компания (EDF) инвестира 90 млн. евро в строителство на фабрика за производство на соларни панели (First Solar).

г). Биоразнообразие



- Изграждат се на защитени „зелени“ и „сини“ мрежи около реки, морета, гори и планински масиви;
- Въвежда се еко сертификация на фермите като се завишава контролът над използването на пестициди и съответно санкциите;
- Въвежда се строга регулация на билкарската индустрия;
- Общините получават значителни помощи от централната власт за ремонти и подмяна на водопроводната система;
- Стартира изграждането на нови пречиствателни станции;
- Стартира изграждането на системи за използване на дъждовната вода;
- Разработва се интегриран план за защита на морета, океана и бреговете;
- Общините изготвят планове за възстановяване на природата в градовете;
- Стимулира се екологичното земеделие и производството на органични продукти.

д). Третиране на отпадъците





- Намаляване с 15% на nereциклираните отпадъци до 2014 г.;
- Намаляване с 7% на битовите отпадъци до 2014 г.;
- Ограничаване до 60% на отпадъците, изхвърляни на сметища или изгаряни до 2014 г.;
- Определяне на стойността за третиране на всеки продукт като отпадък и включването му в неговата цена;
- Въвежда се задължително сортиране на органичните отпадъци;
- Използват се биологично разградиви чували за смет за събиране на битовите отпадъци;
- Започва следене на влиянието на електромагнитните вълни;
- Въвежда се забрана за използване на мобилни телефони от деца и въвеждане на мерки за безопасност от електромагнитни вълни на работните места;
- Стартира проследяване на Нано продуктите;
- Подобрява се проследяването на замърсяванията на въздуха;
- Въвеждат се мерки за намаляване на шума от авиационния и железопътния транспорт;
- Въвеждат се мерки за ограничаване на светлинните реклами.

Постигнати резултати



Резултатите от проекта са наистина забележителни. Държавата инвестира 120 млрд. евро за 5 години, но бизнесът инвестира допълнителни 200 млрд. евро и така се постига огромен синергичен ефект.

Пет години след стартиране на форума 95% от заложените мерки и цели са изпълнени. Страната върви уверено по пътя на постигане и на дългосрочните си цели като по всичко изглежда, че намалението на парниковите емисии към 2020 г. ще бъде дори с 30% по-ниско в сравнение с 2007 г. Франция далеч изпреварва Германия в производството и продажбите на електрически автомобили. Новите технологии в строителството и промишлеността повишават конкурентоспособността на френските компании и в световен мащаб. В крайна сметка Саркози постига целта си – Франция се променя завинаги и се превърна в лидер сред G-20 в устойчивото развитие. При това

устойчивото развитие бе постигнато на поносима за икономиката цена, без допълнителните сътресения и независимо от световната финансова криза.

Поуките

Форумът „Гренел“ показва цялата сложност на решенията, свързани с устойчивото развитие и нуждата от постигането на баланс и синергия между десетки и дори стотици мерки. Голямото предизвикателство е да се постигнат значими ефекти за околната среда на поносима социална цена. Франция демонстрира, че това е възможно, но изисква огромна мобилизация, координация на усилията и съгласуваност в действията. Форумът „Гренел“ е източник не на една или две добри практики и поради това се изучава от много администрации по света. Може би най-ценните неща за българската администрация са уменията на френската държава да партнира на бизнеса и да мисли икономически, да поставя и решава сложни проблеми и да бъде истински лидер на нацията си в усилията за постигане на значими общонационални и общочовешки ценности. Централно значение за успеха на „Гренел“ имат политическите лидери и, разбира се, лично президентът Саркози, но за техния успех не малка е ролята на френската администрация, която чудесно се справя и с двете си важни роли – да бъде координатор на процесите и да превръща своевременно добрите идеи на политиците, бизнеса и хората в работещи административни решения. Благодарение именно на това „Гренел“ се е превърнал в синоним за ефективни публични консултации. Форумът ярко и убедително демонстрира силата и ефективността на добре обмисления и проведен обществен дебат и показва начина, по който държава, бизнес и граждани могат да си партнират в името на постигането на общо споделяни ценности.

Стокхолм или как хората избраха на референдум да плащат такси за преминаване с автомобил през центъра на града



За българите, а може би и за други народи, скандинавците са пример за организираност и гражданско съзнание. Затова новината, че през 2007 г. жителите на Стокхолм на референдум гласуваха за оставането в сила на таксите за преминаването с автомобил през центъра на града не направиха голямо впечатление. Още веднъж казахме „браво“ на шведите и им позавидяхме за това колко прогресивно мислещ народ

са и същевременно с горчивина заключихме, че у нас подобно нещо никога не би могло да се случи. Все едно софиянци да гласуват на референдум за запазване на „синята“ зона. Впоследствие обаче в Интернет се появиха публикации, че след оставането на забраната в Стокхолм са се увеличили в пъти кражбите на автомобилни номера и особено на такива с финландска регистрация, за да се избегне плащането на таксите. Това, разбира се, разрушаваше мита за моралното превъзходство на скандинавците и в крайна сметка предизвика интереса ни да разберем какво действително е станало в Стокхолм. Така се разкри една добра практика за организация на движението в големите градове.

Проектът



През 2005 г. Стокхолм, подобно на повечето европейски столици и стари градове, изпитва огромни затруднения с трафика през централните градски части. Задръстванията в пиковите часове са километрични, улиците са тесни и няма как да бъдат разширени, хората са нервни, но продължават да използват автомобилите си. Като решение на ситуацията кметът предлага план, според който ще бъдат въведени такси за преминаването на превозни средства през центъра на града, а средствата от таксите ще бъдат използвани за инфраструктурни проекти и подобряване на обществения транспорт. През 90-те години Стокхолм е имал подобна система, но впоследствие тя е била премахната, тъй като гишетата за плащане допълнително са водели до задръствания и утежняване на трафика. Новият проект предвижда превозните средства да бъдат таксувани безконтактно. За целта е разработена технология, която филмира и регистрира в системата номерата на превозните средства и автоматично определя таксата, която водачът трябва да плати. Въведени са диференциални ставки в зависимост от часа на влизане и излизане от зоната, вида на превозното средство (електрическите автомобили, както и превозните средства, управлявани от инвалиди или общопрактикуващи лекари например не плащат такси), мястото на регистрация на превозното средство (жители на остров Линдиго също не плащат такси, тъй като единственият път до острова е през мост в центъра на Стокхолм) и пр. Таксите са в размер на 5, 4 или 3 лв., но не повече от 15 лева на ден и се налагат само в работни дни. През нощта и в почивните дни няма такси.



Въвеждането на новия план за организация на движението изисква значителни първоначални инвестиции. Общината се нуждае от 436 млн. лева за изграждане на безконтактната система за таксуване и иска допълнително 305 млн. лева, които да инвестира в разширяване на системата на общественя транспорт. Парите ще бъдат дадени на Storstockholms Lokaltrafik за разширяване на линиите на метрото до някои предградия, въвеждане на експресни линии и разширяването на съществуващите обикновени автобусни линии, както и за обновяване на автобусния парк. Правителството се съгласява да подпомогне общината, но при условие, че това ще бъде експеримент и че след 6 месеца Стокхолм проведе референдум, на който ще реши дали тази система да остане или да бъде премахната. Кметът на Стокхолм Анита Билстром приема предизвикателството, въпреки че инвестициите са огромни и при евентуално отпадане на таксите общината би имала големи затруднения с връщането на заемите. Системата за таксуване е изградена за няколко месеца и през втората половина на 2006 г. започва експерименталното събиране на таксите. Мерките дават незабавен резултат. Трафикът през центъра намалява със значителните 22%, а средно изминатите с кола разстояния през центъра на града намаляват с 15%. Направените разходи за разширяване на системата на общественя транспорт и за увеличаване на капацитета на паркингите (повече от 300 млн. лева) се оказват малко ефективни – пътуванията на ден се увеличават само с 14 хил. при около 1 млн. дневно, което е под 2%. Вследствие намалелите задръствания карбоновите емисии, отделени от общината намаляват с 4%, а чистота на въздуха в центъра значително се подобрява. В началото на 2007 г. експериментът приключва и жителите на Стокхолм трябвало да гласуват на референдум за запазване или премахване на системата. Преди експеримента нагласите са били категорично против таксите, като поддръжниците на системата са били само 23% от жителите на града. Успехът на таксите, изчистването на въздуха и намаляването



на задръстванията обаче променят настроенията и в крайна сметка с 53 срещу 47 процента жителите на Стокхолм гласуват за запазването на таксите.

Поуките



Опитът на Стокхолм показва, че въвеждането на такси за преминаване през центъра на града значително редуцира трафика и генерира сериозни приходи, които могат да се използват за инфраструктурни проекти и подобряване на обществения транспорт. Системата на таксуване превъзхожда по ефективност инфраструктурното строителство. За сравнение, строителството на т.нар. Източна и Западна дъга на Стокхолм успява да намали трафика съответно с 15% и 10%, но двете съоръжения струват общо почти 11 млрд. лева или 20 пъти повече от системата за безконтактно таксуване. Междувременно, чисто технологично решението за таксуването чрез видеокamери и софтуер се оказва скъпо и неудачно. През последните години за безконтактно плащане на пътни и магистрални такси масово се разчита на транспондери, които са много по-евтини и надеждни. Преди няколко години видеокamерите в Стокхолм бяха заменени от транспондери, благодарение на което чувствително бяха намалени оперативните разходи и съответно се повишиха приходите от таксите.



Интегриран обществен транспорт на Бургас

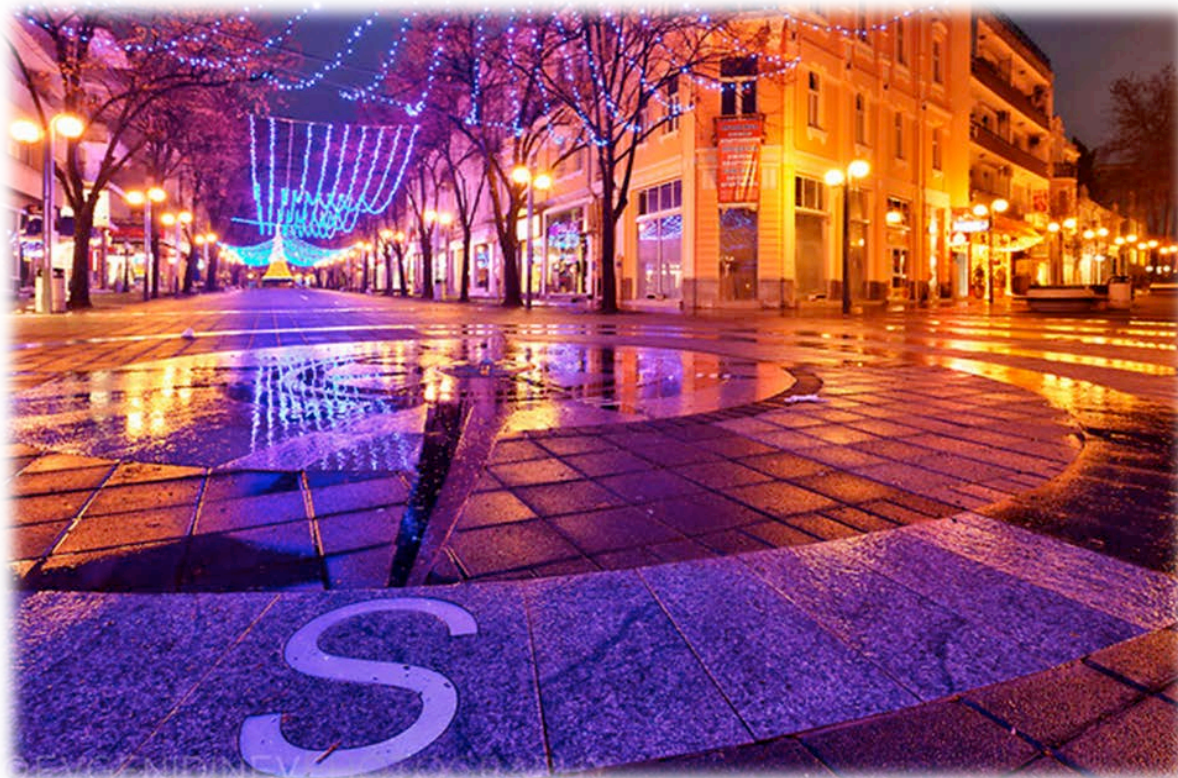


През последните години Бургас все по-често бива даван като пример за добре управляван град. Общината е отличник в усвояването на средствата от Европейския съюз, гражданите са доволни от управлението, а градът е избран за най-добро място за живеене в страната няколко години поред. От старата лоша слава на обгазяванията не е останал и помен. Общината използва иновативни методи, за да следи чистотата на въздуха (включително с мобилни станции и сателити¹²); бори се с електромагнитното замърсяване (една от малкото в България); работи усилено за прочистване на Бургаските езера и запазване на биоразнообразието в тях (спечелен и реализиран е проект „Живот за бургаските езера“, финансиран по програма Live+ на Съвета на Европа); стреми се да формира навици за устойчиво потребление сред гражданите и т.н. Сред всички тези разнообразни и интересни мерки обаче безспорно се откроява проектът "Интегриран градски транспорт за Бургас", разработен с финансовата и техническа подкрепа на програма „JASPERS“ и финансиран по Оперативна програма "Регионално развитие" 2007-2013 г. Общата му стойност надхвърля 131 млн. лева и за община с бюджета и размерите на Бургас представлява изключително голяма и важна инвестиция.



¹² Общината е сключила договор с Института за космически изследвания към БАН за извършване на пилотно изследване чрез използването на информация от сензорите на спътниците Terra, Aqua и Aura. Технологията дава възможност за наблюдение състоянието на приземния слой на въздуха и на водата в режим реално време и близък до реалното време. По този начин може да се проследи разпространението на атмосферните замърсявания на големи разстояния и в частност да се наблюдават атмосферни замърсявания, причинени от промишлени обекти като химически заводи, електроцентрали и др.

Проектът



Както повечето големи български градове до неотдавна общественят транспорт на Бургас се състоеше от крайно амортизиран автобусен парк, градските линии бяха нередовни, а автобусите – мръсни, бавни и препълнени. Повечето граждани предпочитаха да използват личните си превозни средства за придвижване, въпреки задръстванията и липсата на места за паркиране в центъра. Новият интегриран подход за подобряване на градския транспорт в Бургас доведе до рязка положителна промяна на ситуацията и постигането на значителен социално-икономически ефект чрез:

- Повишаване на привлекателността и подобряване на достъпа до транспортната услуга;
- Стимулиране метрополисните функции на града като значим административен, икономически и социален център в рамките на Югоизточния район;
- Създаване на условия за по-добра мобилност на членовете на местната общност, включително за работещите и останалата част от населението на града, като се дава приоритет на природосъобразни начини на придвижване – обществен транспорт, велосипеди и ходене пеша;
- Превенция и намаляване на задръстванията и повишаване на капацитета и скоростта на системата за обществен транспорт;
- Подобряване качеството на околната среда чрез намаляване на емисиите, развиване на тролейбусни системи и/или автобуси с ниско ниво на замърсяване;
- Подобряване на безопасността на транспорта и придвижването в градската среда.

Първата видима за населението промяна бе новият автобусен парк. Общината закупи 28 съчленени дизелови автобуси, предназначени да обслужват новата Бърза Автобусна Линия (БАЛ) и 39 метанови автобуса, с които се осигурява обслужването на останалата част от мрежата на обществения транспорт. Новите автобуси са нискобордови, осигуряват лесен достъп на хора с увреждания и отговарят на Европейските стандарти за CO₂ емисии Euro 5. Въвеждането на новите автобуси в експлоатация предоставя на гражданите възможност да пътуват в удобни, екологични, икономични и привлекателни средства за транспорт.



Ключово значение за успеха на проекта има новата бърза автобусна линия, която значително оптимизира схемата на обществения транспорт в града. Тя е с дължина 15 километра и свързва южния квартал „Меден рудник“ със северните квартали „Славейков“ и „Изгрев“. Тя заменя част от съществуващите в момента автобусни линии като предлага много по-качествена, бърза и ефективна обществена услуга на гражданите. Трасето на БАЛ е подбрано така, че да обслужва 67% от населението на града и да обхваща 43% от работните места. По нея времето за придвижване от кв. "Меден рудник" до комплексите "Славейков" и "Изгрев" отнема около 25 минути, което е приблизително толкова, колкото отнема и преминаването на същия маршрут с лека кола. Във връзка с новата линия се изграждат общо 42 нови автобусни спирки с дължина на платформите за пътници – 18 метра и ниво, равно на това на пода на автобусите. Крайни автобусни спирки по Бързата автобусна линия се оформят като са терминали и са разположени съответно в к-с "Славейков", к-с "Изгрев" и к-с "Меден Рудник". Особено впечатляващ е дизайнът на Централна автобусна спирка, която ще бъде ситуирана на бул. "Сан Стефано", северно от пешеходната улица "Александровска". Във връзка с нея е предвидена реконструкция на пътното платно на бул. "Сан Стефано" в участъка между ул. "Стефан Стамболов" и ул. "Христо Ботев", включително кръстовището с ул. "Христо Ботев" и кръстовището с бул. "Стефан Стамболов". Централната автобусна спирка е върху тротоара и на остров, оформен от новите бордюрни линии на северната и южна сегрегирани бус ленти, отделени за движение на автобусите на Бързата автобусна линия. Разположението на спирката осигурява безпрепятствен достъп до пероните на пътниците, а значението на Централната автобусна спирка е подчертано чрез атрактивен архитектурен обем, който се опитва да я превърне в разпознаваем и търсен елемент от новата схема на

обществения транспорт. Към спирката е осигурена достъпна архитектурна среда за хора в неравностойно положение, посредством отопляеми стоманобетоннови рампи – от изток и от запад. От север достъпът е осигурен на едно и също ниво с тротоара през автоматично отваряема врата. Отопляемите рампи и платформи в двете зони на спирката гарантират сигурно придвижване на пътниците при слизване и качване на едно ниво с автобусите дори и при заледряване. За гражданите в неравностойно положение е осигурена маркировка с тактилни плочи за всички зони и специализирани места за слизване и качване. Резервирани са места за изчакване на хора в неравностойно положение. Приблизително по същия начин ще изглеждат и останалите нови спирки на БАЛ.



Скоростта на движението на автобусите от Бързата автобусна линия се гарантира от новата система за управление на светофарите, сегрегирани от останалата част на платното за движение пътни ленти и 40-те видеокамери за контрол на движението, монтирани по протежението на БАЛ. Освен това по проекта е въведена нова билетна система, както и нова система за информационно обслужване на пътниците в реално време. Интегрираната билетна система за градския транспорт позволява на пътниците да използват различни автобусни линии с унифициран електронен билет, унифицира билетите, използвани от различните транспортни оператори, улеснява въвеждането на промоционални тарифи и прави безпроблемно комбинирането на услуги в транспортния сектор. Системата за информиране на пътниците в реално време е монтирана на автобусните спирки и в самите автобуси. За пътуващите в градския транспорт пътници, системата осигурява информация за номера на съответната линия, имената на спирките по маршрута и оставащото време за пристигане до следваща спирка, автоматично обозначава и съобщава името на следващата спирка. На автобусните спирки са монтирани дисплеи за информация за пътниците, които показват номера на линията, имената на спирките по маршрута и очакваното време за пристигане на следващия автобус. Допълнително в рамките на проекта ще бъдат изградени четири пешеходни надлеза, които ще подобрят достъпа до маршрута на Бързата автобусна линия и ще гарантират безопасно и безконфликтно придвижване на пешеходците.



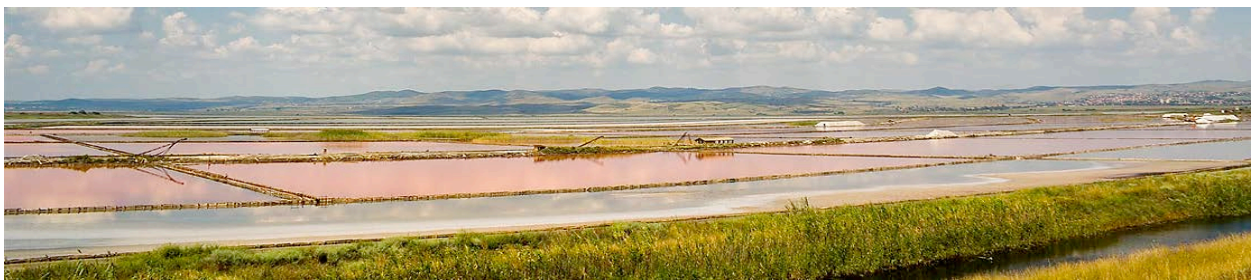
Важна част от проекта е разширената мрежа от велоалеи. През последните години, не в малка степен и в резултат от усилията на общината да изгражда велоалеи, броят на гражданите, които предпочитат тази здравословна и устойчива форма на транспорт се е увеличил драматично. Със завършването на проекта за интегриран транспорт общата дължина на новите велоалеи, които ще се прибавят към съществуващите е почти 60 километра. От тях 25 километра са в градската част, извън маршрута на БАЛ, 6,5 километра са по маршрута на БАЛ и 21 километра между градската част и отдалечени квартали като Ветрен, Минерални Бани, Банево, Атанасовска коса, Сарафово и Крайморие. В заключение са предвидени средства за модернизиране на автобусните депа и терминали, подобряване на светофарните уредби и тяхното управление, ремонт на Централната автогара и пр.

В резултат от изпълнението на проекта се очаква:

- Увеличаване броят на пътуванията с автобус от 26.1 милиона пътници годишно до 34.2 милиона;
- Намаление средното време за пътуване в автобус от 21.4 минути на 16.5 минути на пътник;
- Намаление броят на пътувания с лични автомобили от 88.9 милиона до 82.7 милиона годишно;
- Намаление процентът на пътищата със задръствания от 5.4% до 4.6%.

Поуките

Това, с което Бургас впечатлява е прагматизмът, с който се управляват публичните средства в града, така че да се постигне максимален ефект. Общината не само се стреми да прави онова, което хората искат, но и е една от малкото, която дори надминава очакванията на населението си. След реконструкцията на Морската градина, с която сега бургазлии се гордеят, скоро ще имат и нов повод за гордост – модерната интегрирана система за обществен транспорт, която ще намали задръстванията, ще направи бързо и комфортно придвижването в града и ще формира навици за здравословен и устойчив начин на живот. Реализирането на подобен проект наистина пролича на града, обявен за две поредни години за най-добро място за живеене в България.



Летни младежки инициативи, община Смолян



Всяко лято от 2006 г. насам в Смолян се провеждат летни училищни бригади за почистване на града и околните села, в които участват между 400 и 700 ученици на възраст от 15 до 18 години. Инициативата е подета от бившия кмет Дора Янкова под наименованието „Красив Смолян“, но заради големия успех е продължена от наследниците ѝ на поста. През последните години програмата е популярна под новото си име – „Мисия Смолян“. Традиционно кампанията стартира в края на юни с подаването на заявления за участие. Изисква се детето да е навършило 15 години, да живее и да е ученик в училище в общината (допускат се младежи завършили гимназия същата година), да е здраво (удостоверява се с формуляр от личния лекар) и да има писмено разрешение от родителите си да участва в кампанията. Работата се планира от общината, но младежите се самоорганизируют в екипи, ръководени също от ученици. Желаетелите се разделят в три смени; всяка смяна е с продължителност от десетина дни. Младежите работят между 4 и 6 часа на ден, обикновено сутрин, като почистват улици, паркове, детски площадки, междублокови пространства, боядисват парапети, огради, пътни съоръжения, озеленяват, помагат в археологически разкопки и т.н. Около 300-400 от тях работят в града и кварталите Райково и Устово, а още 150-200 се трудят в

селата Влахово, Момчиловци, Смилян, Могилица, Горна Арда и Арда. Общината плаща надници между 8 и 10 лева, а фирмата наета да поддържа чистотата на града осигурява инструменти и материали. Проектът дава възможност на децата да заработят свои пари и те с ентузиазъм се включват, но инициативата има и дългосрочни ефекти, тъй като формира трудови навици и нагласи за пазене на общественото имущество.

IV. ОТЗИВЧИВА И ДОСТЪПНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Бюро за жалби и оплаквания, Милано Италия

Италианската административна система

Италианската административна система се състои от централна администрация, 20 региона, 109 провинции и 8100 общини. Конституцията дава големи свободи и автономия на общините. Те имат пълна независимост при изготвянето на подзаконовите нормативни актове, уреждащи организацията и изпълнението на делегираните им функции и освен това са финансово независими от централната власт. Общините имат право да налагат собствени данъци и мита и същевременно получават част от държавните приходи, събрани на тяхната територия. В примера на община Милано 80% от нейния бюджет се формира от местни данъци и такси за административни услуги.

Италианският общински модел се отличава със силна фрагментация. Малките селски общини имат същите функции и задължения, както милионни градове като Милано и Рим. Общинските услуги включват общинска полиция, детски градини, някои образователни услуги, поддръжката на училищата, обществените библиотеки, музеите, културните прояви, спорта и отдиха, туризма, градския транспорт, пътното строителство, поддръжката на пътищата, водоснабдяването, канализацията, сметопочистването, градското планиране и развитие, жилищния фонд, социалните грижи и гражданската защита. Образованието, здравеопазването и пожарната безопасност пък са функция на регионите. За да се справят с някои от по-тежките си задължения като например организирането на обществен транспорт, сметопочистването, водоснабдяването и канализацията малките общини правят общи фирми с други малки общини и по този начин донякъде се компенсират разликите във възможностите на общините.

В италианската публична администрация господства правно-административната и бюрократична култура, уважават се традициите и се гледа с недоверие на идеите за модернизация на управлението. Все пак в началото на 90-те години на миналия век по натиска от нарастващия публичен дефицит бяха възприети някои съвременни френски административни доктрини и си пробиха път идеите на Новия публичен мениджмънт. Нововъведенията доведоха до още по-голяма автономия на местното самоуправление, осигурена от Закона 142/90. През последните години поради икономическата криза и натрупания публичен дълг обаче италианската държава се опитва отново да централизира някои функции, за да намали административните разходи.



Милано

Милано е вторият по големина град в Италия с население около 1,3 милиона жители. От 2006 г. насам населението остава постоянно. Около 200 хиляди от тях (16%) са имигранти. Милано е град на услугите. Той е финансов, борсов и международен търговски център, модна столица, център на промишления дизайн, биотехнологиите, информационните технологии, медиите и издателската дейност. В града има 8 университета и множество научно-развойни центрове. Брутният продукт на града възлиза на 367 милиарда долара или повече от 10% от БВП на Италия. 72,5% от икономиката на града съставляват услугите, а 27% е промишлеността. Милано е един от градовете с най-висок среден доход на глава от населението в Италия – 35 хиляди евро. Градът се намира в пресечната точка на три важни европейски икономически области:

- Европейският индустриален петоъгълник (Милано, Мюнхен, Париж, Лондон и Хамбург);
- „Синият банан“ – Англия, Франция, Бенелюкс, Западна Германия, Швейцария и Северна Италия – районът с най-висока концентрация на хора, пари и индустрия в света;
- „Европейският слънчев пояс“ – зоната на Северозападното Средиземноморие от Валенсия до Генуа (икономически най-развитата част на средиземноморския басейн).

Според „Икономист“ през 2010 г. Милано е дванадесетият най-скъп град в света и италианският град с най-много компании (285 000), най-много работни места (1768 000) и най-голям износ (33 милиарда евро или 10% от италианския износ). Населението

бързо застарява, а нивото на безработица е едно от най-ниските в Италия. В града живеят 160 хиляди студенти. 700 хиляди души всяка сутрин през работната седмица идват в града за работа или училище и се прибират вечер в провинцията, което създава сутрин и вечер значителен пътен трафик. През 2008 г. Милано спечели домакинството на Експо 2015 г., което обещава да донесе сериозни приходи на града и региона. В периода от 1 май до 31 октомври 2015 г. се очаква Милано да бъде посетено от 21 милиона туристи, 30% от които чужденци. В най-натоварени дни се очакват до 250 000 посетители. Това наложи изпълнението на множество инфраструктурни проекти, възлизащи на обща стойност от 11 млрд. евро и разкриването на 70 000 нови работни места. Експо 2015 обаче има и своята негативна страна – дълговете на града нараснаха до 4,4 млрд. евро, а заради неспирните строително-ремонтни дейности, трафикът в града е допълнително затруднен.

Бюджетът на община Милано за 2011 г. е бил 2,39 млрд. евро, 2,03 млрд. евро от които са собствени приходи. Въпреки тези наистина сериозни числа, добрата практика, която заслужи национално и международно признание на местната администрация и е представена тук, е струвала съвсем малко. Целият проект е реализиран от шестима служители, само трима от които ангажирани на пълно работно време и без никакви първоначални инвестиции – за управление на жалбите е бил приспособен наличен софтуер, който допълнително е бил конфигуриран, за да изпълнява нужните на служителите функционалности.

Бюрото за жалби и оплаквания

Създаването на бюрото представлява част от политиката на кмета на града в периода 2006-2011 г. Летиция Морати. Едно от обещанията, с които тя печели предизборната компания през 2006 г. е подобряване на административното обслужване. През 2007 г. общината започва да въвежда ISO 9001:2008. В този процес по отношение на управлението на жалбите и сигналите са установени сериозни проблеми – процесът е безкрайно фрагментиран, тъй като всяка дирекция приема и обработва сама сигналите и жалбите, а системата за мониторинг и контрол е неефективна – в повечето случаи не се контролира нито времето за отговор, нито предприетите действия, нито удовлетвореността на гражданите. Скоро става ясно, че без да преодолее тези слабости, общината няма да получи сертификата за качество. Първоначално Бюрото е изградено като точка за отдалечен достъп на гражданите до администрацията чрез електронна поща, обикновена поща, уебсайт и телефон. Неговата цел е да гарантира, че всяко оплакване, отнасящо се до административна услуга, предоставяна от общината ще бъде разгледано в рамките на регламентирания срок. Създадена е стройна пирамидална организация, която насочва жалбите до мениджърите на съответните отдели и същевременно уведомява директорите на дирекции и канцеларията на кмета за резултатите. Ключово значение за бързото придвижване на информацията и ефективността на системата имат 26 контактни лица, определени във всяка административна структура на общината. Освен от подадените жалби служителите от бюрото получават информация и от отдел „Клиенти“, който отговарял за провеждането на анкетите за удовлетвореността на потребителите на административни услуги. По този начин чрез бюрото за жалби кметът на Милано разполагал с доста добра представа

за качеството на предоставяните услуги. Същевременно нейният интерес към своевременното решаване на проблемите на гражданите засилил ангажираността на общинските служби, отговарящи за обществения транспорт, чистотата, електроснабдяването, водоснабдяването, канализацията и др.

През 2011 г. с идването на власт на новия кмет Джулиано Пизапия функциите на бюро то не само не замират, но и се разширяват. То е преместено от дирекция „Контрол на качеството“ в дирекция „Контрол на управлението и одит“. Постъпващата информация от постъпилите жалби и сигнали и предприетите корективни действия продължават да се докладват на ръководството на общината, но вече не само с контролни цели, а и с цел подобряване на обслужването. Въпреки че представлява враждуващата политическа формация кметът Пизапия продължава политиката на Морати и подобно на нея вярва, че трябва да бъде постигната по-висока ефективност и ефикасност на предоставяните услуги на ежедневна база. Подобен е използваният от бюро то софтуер, който дава вече възможност да се разпратят множествени заявки от един сигнал към няколко дирекции, в случая, когато това е необходимо и съответно да се проследява координирано работата по тях.

Поуките

Бюро то за оплаквания на община Милано получава много отличия, включително сертификат за добра практика на Европейския институт по публична администрация. В Италия то е сочено като еталон в управлението на жалби. Интересното е, че най-голямата пречка, което е трябвало да се преодолее е било убеждението на останалите административни звена в общината, че то е излишно и в някакъв смисъл дейността му дублира тяхната. Те така и не осъзнали важността на централизираната система за управление на жалбите, опростената процедура, по която гражданите могат да подадат жалба или сигнал за нередност и ефективната система за контрол на корективните действия. От 9500 жалби, подадени през бюро то през 2012 г. само две не получили отговор в законоустановения 30-дневен срок. Средният срок, в който гражданите получавали отговор на жалбите си през същата година е бил 13 дни, докато останалите административни структури на общината продължавали да използват максимално разрешения от закона срок. В допълнение ефективната система за мониторинг на корективните действия допринесла за развитие на доверие сред гражданите и повишаване на тяхната удовлетвореност. В няколко поредни години одитите на процесите за управление на жалбите на бюро то били сертифицирани с резултат „Нула дефекти“, а гражданите, удовлетворени от ефикасността му, все по-често го използвали като канал за подаване на оплаквания и сигнали за нередности. Така, от общо 4000 подадени през бюро то жалби през 2007 г. те нарастват на 8000 през 2011 г. и на 9500 през 2012 г. Освен това, прегледът на жалбоподателите свидетелства и за развивана от тях лоялност – след като те веднъж са използвали бюро то като канал за подаване на жалба, в огромната част от случаите те продължават да се обръщат към него за подаване и на последващи жалби.

Добрата практика на община Милано заслужава да бъде отличена и заради изключителната си ефективност. В началото в бюро то са били преместени 4 служители, впоследствие те са увеличени на 5, а по-късно и на 6, но само трима от тях работят на



пълнен работен ден. За близо двумилионен град като Милано и неговия бюджет това е незначително перо. Благодарение на бюрото обаче, общината успява значително да подобри своя имидж в очите на гражданите, гражданите да намерят по-бързо и отговорно решения на своите проблеми, а управлението на общината – ценна информация за това какви промени са нужни, за да се подобри качеството на административните и обществени услуги.

Неформален и проактивен подход при управлението на жалбите и възраженията, Министерство на вътрешните работи и отношенията с кралството, Холандия.



Холандската административна система

Кралство Нидерландия, наричано по-често Холандия е разположено в Северозападна Европа. С площ от 41,5 хиляди кв. километра и население от 16,5 милиона жители то е една от най-гъсто населените страни в света. Страната е

конституционна монархия. Монархът е държавен глава, но има само представителни функции. Изпълнителната власт е в ръцете на министър-председател, който се избира от Парламента. С брутен вътрешен продукт, възлизащ на 780 милиарда долара (50,8 хиляди долара брутен вътрешен продукт на глава от населението) Холандия е 11-та най-богата страна в света. В административно отношение тя е разделена на 12 провинции и 418 общини. Подкрепени от централната власт и регионите, общините отговарят за градското планиране, жилищата, градоустройството, социалните грижи, здравеопазването, транспорта, детските грижи, предучилищното и основното образование, туризма, обществения ред и сигурност, културата и спорта. Решенията на местно ниво се взимат от общинските съвети. Общинските съветници се избират по пропорционалната система за срок от 4 години. Начело на местната изпълнителна власт е кмет, който е същевременно председател на общинския съвет и на колежа на кмета (местното правителство). Той се избира от общинския съвет, но се назначава на поста от централната власт за срок от 6 години.

На регионите са делегирани отговорности по регионалното развитие, туризма, опазването на околната среда, пътната инфраструктура и др. Регионалните събрания могат да приемат подзаконови нормативни актове и да развиват регионалните политики. Изпълнителната власт на регионално ниво се ръководи от кралски комисар. Той председателства регионалния изпълнителен борд, който пък е отговорен не само за привеждане в действие на решенията на регионалното събрание, но и за изпълнението на националните политики на регионално ниво. Кралският комисар се назначава на поста за срок от 6 години от централната власт, но по предложение на регионалното събрание.



Неформален и проактивен подход при управлението на жалбите и възраженията (НПАП)

Преди въвеждането на НПАП както гражданите и юридическите лица, така и държавата изразходват много време и пари в писането и отговарянето на жалби и обжалвания на решения на властта. При това разходите и на двете страни всяка година се увеличават. Според анализаторите 11% от административната тежест за гражданите и бизнеса в Холандия произтичат от разходи по обжалвания на административни решения. Преди въвеждането на НПАП единствената възможност, с която гражданите разполагаха, когато не са съгласни с дадено решение, открият грешки в него или просто не го разбират, беше да попадат официална писмена жалба или възражение. Постигнатият резултат обаче рядко ги удовлетворяваше, тъй като дори и когато печелеха споровете, това ставаше заради процедурни пропуски и технически неточности, а не защото администрацията преразглеждаше проблема по същество. Формалната и безлична писмена комуникация от страна на администрацията по повод подадените жалби и възражения провокираше чувство на безпомощност и зависимост, и в много случаи водеше до ескалация на конфликта, понижено общественото доверие в администрацията и ненужно натоварване на съдебната система. В Холандия, както и в повечето други страни най-често обжалваните административни решения са тези, свързани с разрешенията за строеж, правото на помощи, плащането на данъци и др. В повечето подобни случаи негативното решение за гражданина или фирмата е продиктувано от задължението на администрацията да брани обществения интерес, но позовавайки се на това в мотивите за решението си властта рядко успяваше да убеди гражданите в своята правота и справедливост. Освен това, ограничени от традиционните правно-бюрократични процедури, държавните служители не се чувстваха насърчени да търсят по-ефективно решение за проблемите, възможности за подобряване на административните, социални и обществени услуги или за усъвършенстване правилата и разпоредбите за тяхното приложение.

Въвеждането на неформалния и проактивен подход при управлението на жалбите и възраженията представлява фундаментална промяна в начина на разрешаването на споровете между администрацията и заинтересованите страни. НПАП инициира и стимулира воденето на проактивен, персонален, открит и конструктивен диалог между гражданите и администрацията, който от една страна позволява на администрацията да провери и валидира допълнително решението си и да го обясни по-добре на заинтересованата страна, а от друга страна дава шанс на гражданина или юридическото лице да вземе участие в процедурата и да изрази своята позиция. Възможните мерки могат да бъдат разделени в две широки групи:

- Преди вземането на административното решение;
- При получаване на възражение или жалба.

В предварителната фаза на процеса на вземане на решение, когато администрацията установи, че ще има отрицателни последици за лицето, тя проактивно установява контакт с него. Обикновено чрез телефонно обаждане държавният служител потвърждава информацията, на базата на която ще се основава решението (дали е правилна и пълна), обяснява защо дадено решение е на път да бъде взето и обяснява възможните алтернативни решения на случая, налични в рамките на закона. Това се

прави с цел подобряване на качеството на административните решения, но същевременно дава възможност на заинтересованото лице да изрази своето виждане по случая и до известна степен да участва в процеса на вземане на решение. Подобен подход увеличава разбирането на заинтересованото лице относно проблема и правилата, подобрява шанса за приемане на негативното решение и съответно намалява вероятността за бъдещи възражения и обжалване.

При получаване на жалба или възражение НПАП предвижда държавен служител от въпросната администрация да осъществи възможно най-бързо директен и личен контакт с жалбоподателя и в телефонно обаждане или неформална среща да изследва възможните начини за решаване на проблема в рамките на закона и в сътрудничество с лицето. За целта служителите от администрацията са обучени в техники за разрешаване на конфликти и специални комуникативни умения, нужни им за воденето на открит, безпристрастен и конструктивен диалог със заинтересованата страна.

Внедряването на НПАП се осъществява в три етапа. Моделът е разработен и приложен за първи път от холандското Министерство на вътрешните работи и отношенията с кралството. В началото те изхождат от опита на гражданите и експериментират с процедурите за обжалване на решенията в Министерството. По-късно разширяват подхода си и конструират цялостен модел за персонална и проактивна работа с потенциалните и действителни жалбоподатели, който изпитват в три локални експеримента. Успешните резултати от тези първи опити карат Министерството да се опита да привлече в проекта и други администрации. През 2008 г. стартира първият официален етап, ръководен от мМинистерство на вътрешните работи и отношенията с кралството, в който се включват 5 администрации. Те адаптират модела съобразно собствените си нужди и го прилагат експериментално като алтернатива на традиционния метод за отработване на жалбите и възраженията. Резултатите отново са повече от обнадеждаващи, което позволява на Министерството на вътрешните работи и отношенията с кралството да спечели на своя страна правителството и Националния омбудсман на Холандия. През 2009 г. стартира вторият етап от проекта, подкрепен финансово от правителството с годишен бюджет от 500 хиляди евро. В него участват 26 пилотни администрации. Предварително са подготвени инструменти за водене на преговори и скриптове за телефонни разговори и е организирано обучение за участващите служители, но отново всяка администрация е трябвало да адаптира метода към своя собствен административен контекст и проблеми. Тъй като по отношение на всеки тип проблеми е трябвало да бъдат открити специфични и ефективни процедури за тяхното разрешаване, пилотните администрации работят в тясно сътрудничество и обменят интензивно опит помежду си докато достигнат до най-добрите подходи за действие при най-често срещаните жалби и възражения. Министерството на вътрешните работи и отношенията с кралството координира съвместната работа. Този етап от проекта има ключово значение за генерирането на необходимото административно know-how и създаването на предпоставки за мултиплициране на ефектите от новия подход в по-голям мащаб. В края на втория етап резултатите, добрите практики и процедурите за проактивно и персонално отработване на жалби и възражения са обобщени, структурирани и разписани като конкретни техники за интервенция в издадения от Министерство на

вътрешните работи и отношенията с кралството наръчник за НПАП. Предприети са редица действия за популяризиране на инициативата. Организиран са 10 регионални и национални семинара, отпечатани са брошури за промотиране на подхода и е създаден специален уебсайт, на който са публикувани успехите и следващите стъпки от плана за внедряване на модела. На същия сайт са изложени техники, инструменти, видеофилми, обучителни материали и др., които могат да се използват безплатно от заинтересованите администрации. В третия етап от въвеждането на НПАП през 2010 г. вече участват над двеста правителствени организации в Холандия, а резултатите са оценени от три водещи университета – Грьонинген, Амстердам и Антверпен – по отношение на:

- а) намаляване на жалбите и възраженията;
- б) намаляване административната тежест за гражданите и бизнеса;
- в) намаляване на разходите на администрациите;
- г) повишаване на удовлетвореността на клиентите;
- д) повишаване удовлетвореността от работата на държавните служители;
- е) намаляване времето за работата по възраженията и жалбите.

Ефективността на НПАП е изследвана спрямо традиционния подход при отработването на 2000 случая. Резултатите показват: а) намаляване на броя на подадените възражения, довело съответно и до намаляване на разходите на администрациите за тяхното разглеждане с между 20% и 30%; б) увеличаване на удовлетвореността на гражданите с 40% и подобряване на удовлетвореността от работата на държавните служители с 20%. В 40 до 60 процента от случаите, когато се използва НПАП, проблемът намира своето решение без да е нужно да стартира официална процедура по обжалване. Резултатите също така сочат, че прилагането на НПАП има положителен ефект върху времето за обработка на възраженията, което намалява с 37%. На базата на тези данни изследователите заключават, че дори и в сравнително малка страна като Холандия, прилагането на модела води до намаляване на разходите на администрацията 55 милиарда евро годишно, при това сумата е калкулирана само на базата на официалните процедури по обжалване на решения без да се отчитат другите жалби и възражения.

В края на проекта е публикуван още един наръчник с практически въпроси, свързани с употребата на НПАП, а на уебсайта са качени актуална информация за подхода и модела, допълнителни инструменти и скриптове, правна помощ, ресурси за електронно обучение и електронен коучинг, инструменти за оценка на резултатите и въздействието и др.



Поуките

НПАП е свързан с текущите проблеми и предизвикателствата, стоящи пред публичните администрации в повечето европейски страни. Във време на икономическа криза от тях се очаква да подобряват качеството на предоставяните услуги и същевременно да съкращават разходите си. НПАП е един от най-ярките примери, че това е възможно. Моделът се базира на задълбочени познания в областта на публичната администрация, правото и организационната психология. Доброто управление на проекта и рационалното използване на предоставеното финансиране осигурява участващите в различните фази на проекта администрации с постоянна подкрепа, свободен достъп до информация, инструменти и техники и споделяне на знанията в мрежа. Стартирал като малък експеримент с бюджет от 50 хиляди евро, НПАП постепенно се превръща в изключително ефикасен и ефективен подход за отработване на възражения и жалби, спестяващ милиарди евро на холандската администрация и същевременно повишаващ удовлетвореността както на клиентите, така и на държавните служители. НПАП поставя гражданите в центъра на обществените и административни услуги и им дава думата както по време на предварителната фаза на процеса на вземане на решения, така и при разглеждането на подадените жалби и възражения. При това гражданите могат не просто да споделят своите становища и тревоги, но и да представят собствените си творчески идеи за решения, които обединяват техните лични нужди с обществените интереси. Това укрепва връзката и комуникацията между администрацията и гражданското общество.

НПАП е основан на доказателства. Голяма част от средствата, отпуснати за проекта са използвани за оценка на постигнатите резултати. Те показват, че подходът е изключително ефективен и средствата, вложени за първоначалното му внедряване се изплащат в срок от 6 месеца. Освен това благоприятните ефекти от него са широки и водят до подобряване на качеството на административните и публичните услуги, подобряване ефективността на администрациите, увеличаване на удовлетвореността на гражданите и подобряване на качеството на работата и удовлетвореността от труда на държавните служители. Успехите на модела привличат вниманието и на други администрации. Европейската комисия и страни като САЩ, Норвегия, Португалия и Гърция подготвят проекти за трансфериране на добрата практика, но Министерството на финансите на Дания вече е стартирало такъв проект и ще бъде първата администрация извън Холандия, която ще приложи НПАП.

Партньорството с бизнеса, Данъчна служба в Шерпц, Полша



Поради радикалната трансформация на политическата и икономическата система в края на 80-те и началото на 90-те години в Полша, както и в България данъкоплатците срещат значителни трудности да се ориентират какви са данъчните им задължения и как да ги платят. Това в най-голяма степен важи за дребните предприемачи и занаятчии, които са основните клиенти на Данъчната служба в Шерпц. За да ги улесни в края на 90-те тя започва да организира редовни срещи с представители на бизнеса от региона, на които им предоставя ясна и достъпна информация за данъчните задължения и промените в данъчното законодателство. Постепенно служителите дават възможност на икономически най-слабата група от всички предприемачи – занаятчиите – да участват във вземането на административни решения относно събирането на техния данък. С времето от чисто информационни срещите се превръщат във форма на партньорство и диалог, а към Данъчната служба в Шерпц е създадено консултантско звено, което да подпомага дребните предприемачи при плащането на данъците. Административното обслужване е поставено в режим на „постоянно подобрене“ чрез въвеждането на системите за контрол на качеството ISO 9001 (първата администрация в Полша сертифицирана по ISO) и CAF. Благодарение на всички тези мерки и най-вече на партньорството на Данъчната служба със своите най-масови клиенти удовлетвореността от обслужването нараства от 60% на 93%, а за бизнеса до 98%; средното време за обслужване е съкратено от 20 на 7 минути, броят на посещенията е намален, въведени са електронни услуги, въведена е гъвкава организация на работа, позволяваща услугите да се предоставят в най-удобното за клиентите време, подобрен е достъпът до офиса и условията за работа с клиентите. Тези успехи на Данъчната служба в Шерпц са отразени във филма "Лица на качеството" и са причина за множество награди – „Най-отзивчива към клиентите администрация“ в Полша, присъдени ѝ от правителството и неправителствени организации.

Ромските медиатори, община Русе



От десетилетия интеграцията на ромите представлява сериозен проблем за българското общество. Преждевременното напускане на училище, масовата безработица, просията, джебчийството, многодетните семейства, зарязващи децата си на улицата, браковете между малолетни и т.н. са все неща, с които ромите скандализират българското мнозинство. Между двата етноса цари недоверие и

напрежение, което често при различни поводи ескалира в открити конфликти. Десетилетието на ромското включване започна с надеждата, че най-сетне ще бъде направен големият пробив, но то така си и отмина без да се случи нещо съществено. Въпреки многото проекти ромската действителност в България си остава безрадостна, а резултатите – лишени от устойчивост. На този мрачен фон като показателно изключение се откроява добрата практика с ромските медиатори на община Русе.

В Русе ромската общност е съсредоточена в кварталите „Селеметя“, „Тракцията“ и „Трите гълъба“. На пръв поглед те не се отличават от ромските гета в другите големи български градове – паянтови, незаконно построени жилища, липса на канализация и водопровод, лоши хигиенни условия, масова безработица. През последните години обаче животът на ромите бавно, но постепенно започва да се променя – все повече родители изпращат децата си на училище, ваксинациите и медицинските превенции минават без обичайните трудности, раждаемостта е спаднала 35%, потреблението на електроенергия се отчита, ромите дори плащат наема за жилищата, предоставени им от общината. Според директора на дирекция „Здравни и социални дейности“ в община Русе голям принос за тази промяна имат двата здравни медиатора Кирил Ангелов и Паун Илиев.

Здравният медиатор не е „изобретение“ на община Русе. В страни като Испания и Франция медиаторската професия е с над двадесетгодишна история. В България моделът е въведен през 2001 г. от екипа на Фондация „Здравни проблеми на малцинствата“. Тогава пилотно се изпълнява проект „Въвеждане на система от ром-медиатори – ефективен модел за подобряване достъпа на ромите до здравните и социалните служби“ в кв. Изток на гр. Кюстендил. В него са обучени първите пет здравни медиатора. След това благодарение на Фондация „Отворено общество“, както и по проекти, финансирани по програмите „PHARE“ и „Матра“ (Министерството на външните работи на Кралство Нидерландия) обучение преминават повече от 100 здравни медиатора, а Медицински университет-София, Медицински университет-Пловдив и Медицински университет-Варна са лицензирани да провеждат обучение на здравни медиатори.

Здравният медиатор е мост между уязвимите малцинствени общности и здравните и социалните служби. Той се ползва с уважението и доверието както на ромите, така и на институциите и притежава необходимите знания, умения и компетентност, за да върши своята работа. Здравните медиатори допринасят за:

- преодоляване на културните бариери в общуването между ромските общности и медицинския персонал;
- преодоляване на съществуващи дискриминационни нагласи в здравното обслужване на ромите;
- подобряване ефективността на профилактичните програми сред ромското население;
- повишаване здравното образование на ромите.

През 2007 г. с помощта на Министерството на здравеопазването, Министерството на труда и социалната политика и Дирекцията по етнически и демографски въпроси здравният медиатор става официално призната професия, а чрез делегиран бюджет 57 здравни медиатора са назначени на работа в 30 общини. Постепенно практиката се

налага и доказва своята полезност. През 2013 г. в страната работят 130 здравни медиатора в 70 общини, сред които и община Русе.

Кирил и Паун са обучени за здравни медиатори и работят на минималната работна заплата в община Русе от 2011 г. Владееят български, ромски и турски език. Паун е завършил икономика във Висшето училище по агробизнес и развитие на регионите, а Кирил все още учи икономика на туризма в същото учебно заведение. Двамата познават много добре както традициите, нравите, обичаите и културата на ромите, така и спецификата на здравната система. Благодарение на това те могат ефективно да подпомагат достъпа на сънародниците си до здравни услуги и здравна помощ. Ромите често ги викат, когато се нуждаят от някой, който да им помага, придружава и да им разяснява казаното от медицинския персонал. Освен това те се грижат за рискови семейства, бременни и млади майки, оказват помощ в комуникациите на клиентите си със Здравноосигурителната каса, предоставят им информация и им обясняват целта на дадени здравни услуги, помагат им с попълването на нужната документация за НЗОК, информират ги и им разясняват техните права и задължения като пациенти и т.н. Намесата на медиаторите улеснява медицинския персонал в събирането на данни за анамнезата и по този начин облекчават диагностиката и терапията на заболяванията. Десетки са случаите на спасени от тях роми, които са се опитвали да се самолечат с примитивни средства от пневмонии и други тежки заболявания. Не по-малко ценна е тяхната роля в превантивната дейност. От десетилетия насам здравните рискове сред ромското население са завишени, а някои от болестите се разпространяват единствено сред тях. Благодарение на Кирил и Паун по-голямата част от жителите на „Селемента“ „Тракцията“ и „Трите гълъба“ минават профилактични прегледи през мобилния здравен кабинет, изпратен от здравното министерство, а ваксинациите и имунизациите се извършват по плановия график. Всички тези резултати убеждават община Русе в ефективността на медиацията и затова в общинския план за действие в изпълнение на Областната стратегия за интеграция на ромите 2015-2017 г. е предвидено да бъдат назначени като помощник учители и училищни медиатори.

V. ЕФЕКТИВНА И ФИНАНСОВО РАЗУМНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Във времена на икономическа криза финансирането на публичната администрация е белязано с много ограничения. Въпреки това от нея се очаква да продължи да подобрява административното обслужване и да повишава своята ефективност. Девизът на Новия публичен мениджмънт „Повече с по-малко“ звучи като повеля за съвременните администрации и те търсят различни начини да я осъществят. В тази глава са представени няколко добри практики от Европа и България за ефективно и разумно управление и разширяване на административния капацитет посредством развитието на човешките ресурси.

Бирмингам Champs2 – Смела и холистична бизнес трансформация



Английската административна система

Обединеното Кралство е конституционна монархия с двукамерна парламентарна система. То се състои от Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия, които имат статут на държави, въпреки че не разполагат със суверенитет. Шотландия, Уелс и Северна Ирландия притежават широка автономия и имат собствени форми на самоуправление. Правителството на Великобритания разполага със законодателна инициатива. Освен това то може да контролира местното самоуправление чрез редица финансови лостове. Повечето общини, както и Бирмингам могат да разчитат на местните данъци и такси за едва 25% от бюджета си. Останалото финансиране идва от правителството, но винаги под определени условия. По този начин Великобритания е една от страните с най-слаба автономия на местното самоуправление сред всички членки на ЕС.

В административно отношение Англия е разделена на области (county) и окръжия (district). Областните съвети имат компетенции по отношение на образованието, социалните услуги, обществения транспорт, стратегическото планиране и др., докато окръжните отговарят за местното планиране, жилищата, събирането на отпадъци и др. В допълнение, съществуват единни органи (едностепенни администрации), в които администрациите са отговорни за всички области на местното управление. В този контекст, Бирмингам е със статус Метрополия (Metropolitan Borough), което означава, че след реформата от 1986 г. упражнява комбинираните отговорности на окръзите и областите.

Бирмингамският общински съвет е съставен от 120 съветника (по трима съветници за всеки един от четирисетте общински района). Те се избират за срок от четири години и на свой ред избират председателя (leader) на общинския съвет. Заседанията на съвета обикновено са открити за външни лица. На тях съветниците приемат общите политики на общината и годишния бюджет. Работата на общинския съвет е подкрепена от администрация. Управлението на общината се поема от изпълнителен директор (executive) и кабинет, които се назначават от председателя на общинския съвет. Тяхната основна роля е да осъществяват и изпълняват общинските политики и решения от името на съвета. Ключовите оперативни решения се взимат от кабинета. Изпълнителният директор отговаря за всички служители на съвета и работи в сътрудничество с лидерите на райони (един от тримата общински съветници на районите се избира за лидер на района). През 2013 г. администрацията на Бирмингамският общински съвет наброява 41544 държавни служители.

Действията на кабинета се контролират от редица комитети за преглед и контрол, които наблюдават решенията му и изпълнението на политиките. В техните правомощия е да препоръчват политики на кабинета и съвета. Именно чрез тях гражданите оказват влияние върху решенията и делата на съвета и разработваните политики. Кметът на общината избира ежегодно от общинския съвет. Неговата функция на „Първи гражданин на Бирмингам“ е неполитическа и по-скоро церемониална. Освен това той председателства заседанията на съвета.

Община Бирмингам



Бирмингам е вторият по големина град във Великобритания с население от над 1 милион жители и икономика, която произвежда брутен годишен продукт, възлизащ на 18 милиарда британски лири (22 милиарда евро). Той е „най-младият“ голям град в Европа с почти 37% жители на възраст под 24 години и е един от европейските градове с най-диверсифицирано население – повече от 30% представители на различни етнически малцинства, някои от които изпитващи затруднения в достъпа до пълния спектър от публични услуги.

От началото на индустриалната епоха Бирмингам е промишленото сърце на Британия. През 70-те години на XX век градът навлиза в дълбока рецесия. Оттогава досега градът е загубил повече от 80% от работните места в индустрията. Единствено автомобилостроенето (Ровър, Ягуар) остава сравнително по-слабо повлияно от тази тенденция към съкращения в промишлеността. Като алтернатива градът се развива като търговски и банков център и център на деловия туризъм. Централите на две от четирите големи британски банки се намират в Бирмингам. Близко 42% от всички конференции, организирани в Обединено кралство се провеждат в Бирмингамските Национален изложбен център, Международния конферентен център и множеството по-малки средища за делови срещи. Истински бум преживяват творческата индустрия и новите технологични (Digital City) и научно-развойни фирми (Science City), създадени около 3-те Бирмингамски университета.

Стратегията „Да придвижим Бирмингам напред“



През 2001 г. общината стартира 10-годишна стратегия за модернизиране на административното обслужване и управлението на общината. В средата на нейното изпълнение обаче тя е радикално променена с приемането на нов стратегически план за развитие на града, наречен „2005+“. За неговото формулиране повлияват както натискът от страна на правителството в Лондон, така и проблемите на самата община. През 2005/2006 г. Лондон оказва силен натиск върху британските общини да модернизират административното обслужване като използват информационните технологии, за да подобрят и оптимизират бекофис дейностите и намалят своите разходи, но същевременно запазят фронтофисите. В Бирмингам ситуацията с административното обслужване е повече от лошо. Част от етническите малцинства срещат затруднения да използват пълния спектър от публични услуги, а анкетите за удовлетвореността на клиентите сочат едва 50-60% удовлетвореност. Предоставянето на публични услуги от общинския съвет е оценено от националните инспектори с 1 звезда от 4 възможни, т.е. сред най-лошото в страната. Самият общинския съвет желае радикална реформа във финансовото управление на общината, тъй като съществуващата финансово-контролна система не позволява лесна и бърза ориентация в паричните потоци и общинската управа често просрочва плащания към доставчици.

Всички тези причини водят до ревизия на стратегията „Да придвижим Бирмингам напред“ през 2005 г. и разработването на „План 2005+“. Актуализацията е развита в партньорство с асоциацията „Би Бирмингам“ (Бъди Бирмингам), в която влизат общинският съвет и негови партньори от бизнеса, граждански и религиозни организации.

Визия, формулирана в „План 2005+“, цели да превърне Бирмингам в:

- Град от национално и международно значение, който има успешно и устойчиво място в световната икономика;
- Град, чиито квартали и градски части процъфтяват и чиито граждани се радват на неговия просперитет.

Планът 2005+ се фокусира върху постигането на 3 стратегически цели:

- „Инвестиране в подобрение“;
- „Подобряване на услугите – достигане на ниво на съвършенство във всички наши услуги“;
- „Град от пулсиращи и оживени градски части“.

Градът разчита на ангажирания с осъществяване на промяната местен политически елит, добрата връзка между политиците и администрацията, наличието на

много общински съветници с богат бизнес опит и познания и силния интерес на местния бизнес да партнира на общината. Като основни проблеми се очертават консервативната организационна култура, остарялата компютърна техника, недостатъчният капацитет на администрацията да провежда дълбоки реформи, финансовата зависимост от централното управление и лошите вътрешни комуникации между отделните дирекции и отдели.

Конкретно във връзка с административното обслужване „План 2005+“ предвижда едновременно да се подобри обслужването на клиентите, да се намалят разходите и да се повиши удовлетвореността от работата на служителите. Тези намерения са развити в списък от амбициозни специфични цели:

- На базата на анкетите за удовлетвореността на клиентите общинският съвет на Бирмингам да се нареди сред 10% най-добри местни администрации в Обединеното кралство.
- По удовлетвореност от труда на служителите общинският съвет на Бирмингам да се нареди сред 10% най-добри местни администрации в Обединеното кралство.
- По брой заявления/искания, решени на първа инстанция (т.е. на самото място на контакта) общинският съвет на Бирмингам да се нареди сред 10% най-добри местни администрации в Обединеното кралство.
- Административното обслужване да постигне 4-звезден рейтинг на съвършенството.
- Общинският съвет да увеличи ефективността в предоставянето на публични услуги с 15%.
- Проследяване на 100% от заявките за административни услуги, независимо от канала, който е бил използван за тяхното заявяване.
- 75% от ключовите индикатори за изпълнението на всички административни услуги да бъдат сред 10% най-добри местни администрации в Обединеното кралство.

Освен това програмата предвижда в рамките на следващите 10 години да бъдат спестени над 2 милиарда лири от предоставянето на публични услуги.

Методологията Champs2

Зад проекта за дълбинна промяна застават заместник- председателят на общинския съвет или вторият най-влиятелен политик в Бирмингам Пол Тилси и изпълнителният директор на местната управа Стивън Хюз. Моделът е прост – взимат се заеми, които се инвестират в проекти за подобряване на ефективността и със спестените средства се връщат заемите. Общо за 10-годишния период на изпълнение на плана са инвестирани 683 милиона лири. Още в самото начало става ясно, че общинският съвет не притежава нужния административен капацитет да управлява подобна трансформационна промяна и затова е създадено смесено дружество „Услуги Бирмингам“ с водещата британска аутсорсинг компания „Капита“. Две трети от капитала на „Услуги Бирмингам“ са собственост на „Капита“, а една трета – на общинския съвет. Проектът е най-големият аутсорсинг проект в Европа и продължава

и до днес да е в основата на успеха на града¹³. За управление на промяната е разработена специална методология, наречена Champs2 (Change Management for Public Sector)¹⁴. Тя дава възможност за системно управление на процесите на промяна на базата на цялостна визия и непосредствена оценка на ползите. Champs2 организира промяната в 8 етапа:

Етап 0 – Старт на трансформацията

Ръководителите определят стратегическата нужда от промяна и формулират стратегически резултати, индикативни разходи и възможности за финансиране, които са разписани в специален формуляр, наречен Стратегическият бизнес казус (Strategic Business Case).

Етап 1 – Визия

Проучени са потенциалните възможности за развитие на бизнеса в бъдеще и резултатите се описват във формулярите „Визия“ и „Бъдещ модел на работа“. В края на този етап, първоначалният „Стратегическият бизнес казус“ е разработен до ниво „Конкретизиран бизнес казус“ (Outline Business Case) и е очертана необходимата трансформация.

Етап 2 – Програмиране

Докато предишните етапи идентифицират и специфицират целите на промяната, този етап дефинира програмата, която ще осигури тяхното постигане. В края на този етап „Конкретизираният бизнес казус“ се превръща в „Пълен бизнес казус“ (Full Business Case), а програмата се допълва с измерими ползи и резултати. Създава се специална карта на ползите, която се подписва от лицето, което ще бъде отговорно за тяхното постигане. В картата се дава и точността, с която са пресметнати очаквани ползи, например 60%, 90% и т.н. точност.

Етап 3 – Проектиране

На този етап се разработва детайлният дизайн на решението, който се описва във формуляр наречен Общ план. Пълният бизнес казус се преглежда, за да се отразят в него новите моменти, появили се след като се знае повече за решението.

Етап 4 – Изпълнение

По време на този етап детайлният дизайн се превръща в осезаем продукт като, например, длъжностна характеристика, процедура или ИТ приложение, а цялостното решение (например, административна услуга) се тества старателно.

Етап 5 – Събиране на доказателства и реализация на прехода

¹³ Smith, M., Birmingham's 10-year plan: how to save £1bn, published by the Guardian on 20 July 2011. <http://www.guardian.co.uk/reshaping-services/birmingham-10-year-plan-save>.

¹⁴ www.champs2.info.

Тази фаза съдържа цялостно тестване на бизнеса (например, набор от специално подбрани административни услуги), последвано от действия за подготовка на стартиране на услугите по новия начин (провеждане на обучения или създаване на инфраструктура). Ако резултатите от въвеждането на новия модел са в рамките на очакванията, решението влиза в сила. Картата на ползите се допълва с валидираните ползи.

Етап 6 – Стабилизиране

Фаза 6 цели стабилизиране на решението, оптимизиране на всички елементи на изпълнението и осигуряване на пълното прилагане на новите бизнес модели. В този етап на трансформацията могат да бъдат отчетени ранните ползи от въведената промяна. Картата на ползи се допълва със задействани ползи.

Етап 7 – Постигане на ползите

Това е последният етап от бизнес трансформацията, която гарантира, че всички предвидени ползи са осъществени и са устойчиви. Всички подобрения на бизнес решенията се проверяват доколко съответстват на цялостната визия и предварително дефинираните ползи. Картата на ползи се допълва с действително реализираните ползи.

Бюджетът за всяка линия от промени се формира на базата на Пълния бизнес казус. Всеки бизнес казус се одобрява от кабинета, а парите се отпускат от Програмен борд, който следи напредъка на проектите. Промяната е поверена на няколко категории мениджъри:

- Програмни мениджъри – отговорят за всяка отделна линия от промени и взаимозависимостите между тях;
- Проектни мениджъри – отговорят за изпълнението на проектите, преодоляването на проблемите и управлението на риска;
- Мениджъри, управляващи промяната – отговорят за приемането на промяната и нейното внедряване на място;
- Отговорници за ползите – отговарят за реализирането на очакваните ползи и следят разходването на бюджета, предвиден за тяхното постигане;
- Програмен борд – отговаря за цялостната полза от промените и за максимизирането на ползите.

Трудностите

Изпълнението на „План 2005+“ включва множество предизвикателства. Едно от най-сериозните е консерватизмът на британските чиновници и тяхната съпротива срещу промените. За да се справи с него общинският съвет на Бирмингам прави съвместна фирма с „Капита“ и реално аутсорства цялото административно обслужване. Общинският съвет обаче си запазва контрола върху предоставянето на административни услуги. „Услуги Бирмингам“ са длъжни да спазват законите и да предлагат всички услуги, делегирани на общината като организират законосъобразно административно производство.

Другото голямо предизвикателство идва малко неочаквано. Както всички британски общини Бирмингам е силно зависим от финансирането от централната власт. Само между 6 и 9 процента от бюджета на общинския съвет, възлизащ на 4 милиарда евро, се покриват от местните данъци и такси. Още 20% или по-малко от 800 милиона евро се превеждат от държавата по т.нар. „Формула грант“ и общинският съвет може сам да прецени как да ги разходва. Цялото останало финансиране е целево и трябва да се харчи по определени от държавата пера, правила и цели. През 2010 г. обаче, принудена от световната икономическа криза, централната власт ограничава финансирането на общините и за периода 2011-2016 г. финансирането на Бирмингам е намалено с 380 милиона евро. В същото време за този период заради инфлацията стойността на услугите ще се увеличи с 310 милиона евро, което отваря дупка в бюджета от 700 милиона евро. За да се справи с новото предизвикателство общинският съвет на Бирмингам решава да продължи програмата за оптимизиране на разходите и Champs2 до 2016 г.

Резултатите

„План 2005+“ стартира през 2006 г. и следва да приключи през 2016 г. Междинният отчет за изпълнението на плана към 2012 г. показва, че 95% от планираните ползи са постигнати, което означава общо спестяване за периода от 1 милиард евро (само около 100 милиона под планирането). Още поне 700 милиона евро трябва да бъдат спестени до 2016 г., което е доста под очакванията за още 1 милиард евро спестявания до 2016 г. Същевременно всички други заложи цели са изпълнени:

- Удовлетвореността на клиентите от услугите на общинския съвет нараства от 59% през 2005 г. на 85% през 2012 г.;
- Удовлетвореността от обслужването във фронтофиси достига 95% (през 2005 г. не е било следено);
- През 2012 г. възнаграждението на 99% от служителите, работещи за общинския съвет е обвързано с резултатите от тяхната работа;
- Делът на проблемите, решени в точките на контакт с гражданите нараства от 43% през 2005 г. на 73% през 2012 г.;
- Общинските жилища с най-добър стандарт за живеене нарастват от 37% през 2005 г. на 93% през 2012 г.;
- Платените в срок фактури към доставчици нарастват от 40% през 2005 г. на 96% през 2012 г.;
- Вместо съществуващи през 2005 г. повече от 400 телефонни номера за справки, информация или оплаквания, свързани с публични услуги през 2012 г. общинският съвет има само един – единствен номер за връзка с клиенти;
- Всички съществуващи 14 центъра за административно обслужване са обновени и модернизирани, като е открит още един нов център.

Благодарение на подобрената ефективност в предлагането на публични услуги общинският съвет на Бирмингам успява да реализира няколко знакови проекта като, например, построяването на най-голямата в Европа обществена библиотека, Центъра за

специални грижи и редица по-малки проекти. Заради тях обаче дълговете на съвета нарастват от 1.5 милиарда на 3 милиарда евро през 2012 г.

Поуките

Методологията Champs2 е един от ключовите фактори за успеха на амбициозния трансформационен план на общинския съвет на Бирмингам. Тя позволява систематизирано разработване на промяната като се тръгне от първоначалната визия за целите и ползите и се премине през различните фази на детайлизация на плановете, за да се стигне до внедряването на промените и тяхната стабилизация. Всички детайли, подпланове и дейности са подредени по един логичен и лесен за наблюдение ред, благодарение на което управляващите не губят от поглед целите, могат да оценят напредъка и да идентифицират рисковете във всеки един момент от осъществяването на стратегията. Обвързването на Champs2 с програмното бюджетиране допълнително оптимизира управлението на промяната. Методологията е отличена със сертификат за добра практика от Европейския институт за публична администрация и е безплатна за използване от други администрации. Всички шаблони с инструкции за тяхното попълване могат да бъдат свалени от сайта на инструмента: www.champs2.info. APMG-International предлага квалификационно обучение за работа с методологията и сертифициране на специалисти.

Change², Община Манхайм, Германия



Община Манхайм

В германската административна система по-голямата част от административните функции са поверени на провинциите (лендери), докато общините изпълняват своите

задачи под надзора на провинциалните правителства. Общините отговарят за предучилищното образование и поддръжката на училищата (с финансиране от страна на Федерацията и провинциите), за водоснабдяването, електроснабдяването, газоснабдяването, събирането на отпадъците, строителството и организацията на федералните и регионални избори. В зависимост от възможностите си те могат да строят театри, музеи, плувни басейни и други спортни и културни съоръжения. Страната има дълга традиция на самоуправление на градовете, датираща още от Средновековието, която е продължена и в сегашната конституция. Немските общини разполагат със сравнително голяма административна и финансова автономия, тъй като повече от 50% от техните бюджети се формират от местни данъци и такси. Това обаче има и своята негативна страна понеже води до нарастващо разделение между бедни и богати общини.

Манхайм е културният и икономически център на Метрополен регион Рейн-Некар, разположен в югозападна Германия на един от важните транспортни кръстопътя – реките Рейн и Некар. Населението му е 325 хил. души, което за мащабите на Германия го прави един среден град. 21% от жителите му произхождат от различни етнически малцинства. Манхайм е университетски и промишлен център. В града се намират централите на BASF и ABB както и производствени и развойни мощности на Daimler, John Deere, SAP и Roche Diagnostics. Бизнесът генерира брутен годишен продукт, възлизащ на 14 милиарда евро. В града, както и в съседните Хайделберг и Лудвигсхафен (част от Метрополията), има няколко университета и висши училища, които привличат студенти от Германия и целия свят.

Градската администрация на Манхайм е устроена традиционно и се състои от пет дирекции с общо 28 отдела. В нея работят 6764 служители. Годишният бюджет на общината е 1 милиард евро. 55% от приходите в бюджета идват от местни данъци и такси. 40% от бюджета се изразходват за социални помощи и подкрепа на деца, юноши и семейства. Общината има 6 холдинга в сферите на културата и градското развитие. Общинският съвет се състои от 48 съветника и се оглавява от кмета, който е и глава на общинската администрация.



Проектът „Change²“

Световната икономическа криза води до чувствително намаляване на средствата на германските общини. През 2009 г. Манхайм е тежко засегнат, а за периода 2010-2013 г. дупката в бюджета му се очертава да бъде 350 милиона евро. За да реагира на предизвикателството кметът Петер Курц и общинската администрация разработват проекта „Change²“ (Промяна²). Основната визия в него е желанието на града да „продължи да расте и да се развива като най-компактния, метрополитен, толерантен и

цветен град в Германия. Манхайм е град с активни и дейни граждани и е град на гражданите“. За изпълнение на основната визия на проекта са развити седем стратегически цели:

- Градоустройство – Манхайм ще остане компактен средноголям град, който ще предлага удобствата на метрополиите, но ще избегне недостатъците на мега-градовете;
- Градът ще привлича и задържа таланти и високо квалифицирани професионалисти;
- Градът ще привлича над средното ниво компании, а безработицата ще бъде под средната за страната;
- Градът ще остане град на етническото разнообразие и толерантността;
- Ще се повишава образователният стандарт на жителите на Манхайм;
- Ще бъдат реализирани проектите „Културна столица 2020“ и „Мастер план за насърчаване на креативна икономика“ (Creative Economy Master Plan);
- Ще укрепва и ще се насърчава гражданската активност и ангажираност.

Във връзка с тези стратегически приоритети пред общинската администрация са поставени 4 основни цели:

- Да запази всички функции на града, нормално работещи в условията на икономическа нестабилност чрез изготвянето на балансиран бюджет и въвеждане на нова система за мониторинг и наблюдение.
- Подобряване на резултатите чрез фокусиране вниманието върху самите резултати, подобряване на целеполагането, програмното бюджетиране, мониторинга и контрола.
- Установяване на персонална отговорност на лидерите за постигнатите резултати посредством въвеждането на бюджетна книга и целеви договори, в които са ясно описани желаните цели.
- Подобряване на вътрешната комуникация, сътрудничеството и екипността в администрацията посредством развитието на административните лидери и подобряване на диалога между ръководители и изпълнители.

Приемането на новата стратегия изисква дълбока промяна в администрацията. Началото на процеса е поставено на 23 октомври 2007 г. с приемане на общинско решение за преустройство на дирекциите. То е придружено от споразумение с общинските служители, че те ще подкрепят модернизацията при условие, че няма да се правят съкращения или понижения на длъжности. Това споразумение е спазвано през целия период на прехода от 2007 до 2011 г., като дори броят на общинските служители се е увеличил по това време с близо 20%.

Проектът „Change²“ представлява съвкупност от отлична структурна организация, ясно обособени роли, добре обмислен план за действие с ясни оперативни резултати и инструменти, който се изпълнява от компетентно ръководство. Това не е просто управленски план за пестене и рязане на разходи, а проект, който се базира на стратегически анализ на ситуацията и ясно приоритизиране. Според Курц да се пести означава да се прави само това, което е важно и да не се пилеят пари и ресурси в инициативи със съмнителна полза. Проектът се базира на 2 стълба:

- Ефективна система за мониторинг и контрол;
- Отворена комуникация, сътрудничество и екипност между служителите.

Ефективното управление означава правилно приоритизиране и бюджетиране. Затова целите и индикаторите на „Change2“ са проверени екстензивно в множество фокус-групи, 3-4 дневни обществени обсъждания и открит диалог със заинтересованите страни, а Управителният съвет на проекта се занимава с координацията между всички изпълнявани от общината проекти. Финансовият контрол се подобрява с внедряването на Новата бюджетно счетоводна система (NKHR Neues Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen)¹⁵, която прави връзка между разходваните средства и постигнатите цели и индикатори и на практика позволява да се определи цената на всеки резултат или продукт. Тази управленска информационна система събира цялата информация, която е нужна за фазите на планиране, вземане на решения, изготвяне на прогнози и анализи и мониторинг на напредъка. Като следствие Градският съвет разполага с 3 месечни бюджетни доклади, съдържащи точна и детайлна информация за изпълнението на целите на общината и разходването на бюджета, което от своя страна подпомага правилното приоритизиране и бързото идентифициране на рисковете и отклоненията.

По отношение на хората се стимулира отворената комуникация и обменът на информация между дирекциите и отделите. С част от отделените 7 милиона евро за реализация на „Change2“ Курц създава „Екип за управление на промяната“ и „Център за развитие на лидерски компетентности“, които консултират дирекциите и отделите при въвеждането на промени и ръководителите при изграждане на екипи и мотивиране и развитие на служителите. На тримесечна база се следи психологическият климат в структурните звена и удовлетвореността на персонала. Самият Курц провежда редовно срещи с по 30 случайно избрани служители, на които се обсъждат проблемите на общината, структурните звена и хората.

Поуките

Проектът „Change2“ със сигурност не грабва със своята иновативност, тъй като използва добре познати и доказали се на практика средства. Но инициативата печели признание, включително номинация в категорията „Интелигентно предоставяне на публични услуги във време на икономическа криза“ на Европейския институт за публична администрация за 2011 г., тъй като демонстрира как всички тези добре познати „добри практики“ могат да бъдат реализирани в една враждебна към промените организация. В крайна сметка Петер Курц не постига нещо изключително, но успява да съкрати разходите на общината с 10% на годишна база и при това без да ограничава публичните услуги или да съкращава персонал, точно както обещава на старта на проекта. За периода 2010-2013 г. това позволява на Манхайм да спести 400 милиона евро, да покрие „дупката“ от 350 милиона и да има балансиран бюджет през цялото време. Другата силна страна на „Change2“ е неговият огромен потенциал за трансфериране. Подходът „без проби и грешки“, типичен за немската администрация е предпочитан и от много други администрации. „Change2“ показва на всички общини в Европа лесен и сигурен начин за справяне с икономическите затруднения без това да

¹⁵ <http://www.mannheim.de/stadt-gestalten/nkhr-neue-kommunale-haushalts-und-rechnungswesen>.

означава влошаване на публичните услуги или съкращаване на държавни служители. Ключът към успеха е изцяло в доброто финансово управление, правилното приоритизиране, добрата координация между различните дейности и доброто управление на изпълнението.

Успешно инвестиране в туризма, община Велико Търново



Две от добрите практики, представени в този сборник, са от градове, които преодоляват икономическите си проблеми чрез инвестиции в туризма. Билбао през 90-те години на XX век строи музея „Гугенхайм“ и благодарение на това се превръща в атрактивна туристическа дестинация. Бирмингам строи огромни конферентни центрове и в резултат от това постепенно става център на конгресния туризъм от световно значение. Подобна рецепта за икономически просперитет с успех прилага и една българска община. Старата българска столица Велико Търново инвестира в културен туризъм и използвайки своите силни страни, постигна забележителни резултати. Съществен дял за това има общината. След тригодишна предварителна подготовка през февруари 2012 г. тя стартира дейностите по проекта "Подобряване на туристическите атракции и свързаната с тях инфраструктура в община Велико Търново", финансиран с 4.8 милиона лева по Оперативна програма „Регионално развитие“ и още с 1.5 милиона лева собствени средства на общината. В рамките на година са реконструирани обекти, намиращи се в непосредствена близост до крепостта Царевец. Близко 330 000 лв. са похарчени за консервация, реставрация и експониране на новоразкритата църква "Св. Иван Рилски" в подножието на Царевец. През последните години храмът е проучен от археолозите проф. Николай Овчаров и доц. Хитко Вачев. Установява се, че той е част от манастирски комплекс от XIII век, в който е влизал и съседният средновековен храм "Св. св. Петър и Павел". Смята се, че църквата Св. Иван Рилски е функционирала до

края на XVII век, след което е била разрушена. С парите е изграден навес над руините и осигурен достъп на желаещите да ги разгледат. Допълнително 167 000 лв. са вложени за подмяна на покривното покритие и дограмата на църквата "Св.Св. Петър и Павел". Облагородено е дворното пространство около двата храма. Сериозна реконструкция на стойност 1,2 млн. лв. е извършена на площад "Цар Асен I" пред крепостта Царевец. Подновен е асфалтът, тротоарите, паркингът пред крепостните стени и паветата на съседни улици. По този начин целият исторически ансамбъл „Царевец“ – основната атракция на Велико Търново придобива още по-бляскав и привлекателен вид.

Пак със средства от проекта е направен основен ремонт на Владишкия мост. Той е построен през втората половина на XVII век на мястото на разрушен средновековен мост с бойни кули в двата края, който по времето на Второто Българско царство е свързвал Царевец и Трапезица. Последният ремонт на Владишкия мост е от 1935 г. През последните десетилетия се намирал в окаяно състояние и е бил опасен за преминаване. 730 000 лв. са вложени за защитно покритие на металната конструкция и подмяна на всички дървени елементи, възпроизвеждащи оригиналните.

Безспорно обаче най-важният сред всички обекти, изградени по проекта, е Мултимедийният посетителски център „Царевград Търнов“, популярен като "Музей на восъчните фигури". Той е разположен в близост до хълма Царевец, в самото сърце на старопрестолния град. В него, под формата на скулптури и стенописи са представени исторически личности и паметни събития от периода на Второто българско царство. Визуализира се животът на различните социални слоеве в средновековното българско общество – владетели, духовенство, болярска и войнска прослойка, занаятчийци.

Посетителите имат възможност да се запознаят с богатата история на Търновград като символ на царственост и духовна мощ. Посетителският център съдържа 29 скулптурни фигури, разположени на два етажа. Автор на концепцията за представяне на исторически личности е скулпторът Борис Борисов. Пресъздадени са сцени от българското средновековие и най-вече величието на Търновград през царуването на династията Асеневци. Посетителите могат да видят и фигурите на цар Калоян и цар Иван Асен II. Концепцията на музея е развита в няколко основни направления – представяне на царската и на войнската слава, на духовността – развитието на книгите, на зографството и занаятите. Изключително интересна е сцената, представяща пленяването на Балдуин Фландърски от цар Калоян. Строителството и оборудването на центъра е струвало 1.3 милиона лева. Те са изразходвани за строителни материали и дейности, информационна, озвучителна и мултимедийна техника, стенописи и силиконови фигури.

Извършването на всички строителни и ремонтни дейности, както и закупуването и въвеждането в експлоатация на туристическо влакче отнема по-малко от година. В резултат от проекта година по-късно общината отчита 45% увеличение на броя на туристите, посетили музейните обекти във Велико Търново и Арбанаси. Забележителностите на старата столица през 2013 г. са разгледали 479 471 души, докато през 2012-та те са били 329 901. Статистиката на Регионалния исторически музей показва, че през 2013 г. туристите са с около 150 000 повече от предходната. Отново крепостта „Царевец“ е най-посещаваният туристически обект, стопанисван от РИМ. Архитектурно-музейния резерват са разгледали 243 230 души, а през 2012 г.

посетителите там са били с около 31 000 по-малко. Веднага след него обаче с 103 689 е новооткритият музей със силиконови фигури от Второто българско царство. Така още в първата година на своето съществуване съоръжение е на път да изплати напълно вложените в неговото изграждане средства. Далеч назад в класацията остават църквата “Рождество Христово” в Арбанаси с 34 500 туристи, Констанцалиевата къща с 34 149 човека, храмовете “Св. Св. Петър и Павел”, “Свети 40 мъченици”, “Свети Димитър” и “Свети Георги” с 28 999 туристи и музеят “Възраждане и Учредително събрание” с 10 488 посетители.

Поуките

Община Велико Търново стартира проекта “Подобряване на туристически атракции и свързаната с тях инфраструктура в община Велико Търново” с много ясна цел да увеличи притока на туристи в града и да ги задържи там повече от един ден. Равносметката показва, че и двете цели са изпълнени, при това далеч над очакваното. Нейният опит е поредно доказателство за ролята и значението на местното самоуправление за развитието на населеното място и района.

VI. ИНОВАТИВНИ ПУБЛИЧНИ И АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ

Чешкото електронно правителство



През 2007 г., когато стартира реформата в административното обслужване в Чехия, нивото на развитие на електронните услуги бе сравнимо с това в България. Под влиянието на тогавашния вътрешен министър и вицепремиер Иван Лангер чешкото правителство приема Стратегията „Ефективна публична администрация и дружелюбно административно обслужване“ за периода 2007-2015 г. Тя представлява реализация на концепта за Smart Administration в Чешката република. С този документ електронното правителство и модернизацията на административното обслужване са поставени като стратегически приоритет на страната, а министърът на вътрешните работи е натоварен с отговорността за провеждането на реформите. Модернизацията на администрацията се осъществява по принципа „отгоре надолу“ и на базата на ясна и широкообхватна управленска програма, което до голяма степен ограничава традиционната съпротива на бюрократичния апарат срещу подобен род промени. Важна предпоставка за успеха на стратегията има извършената преди това административна реформа. През 2003 г. чешката административна система е реформирана като общините са категоризирани в три типа. Общините от първи тип са изградени в най-малките населени места и имат органичен набор от правомощия (подобно на българските кметства). Общините от втори тип (388 на брой) и от трети тип (205) са създадени в по-големите градове и на

тях са делегирани повечето от правомощията на централната администрация, както и задължението да предоставят повечето административни услуги. По този начин местната администрация осигурява фронтофисите на административното обслужване, а централната администрация е натоварена изключително с разработването, мониторинга и контрола на политики. Координацията между централна и местна власт е развита на изключително високо ниво.



Стратегията „Ефективна публична администрация и дружелюбно административно обслужване“

Стратегията „Ефективна публична администрация и дружелюбно административно обслужване“ представлява широкообхватен документ, който определя общите и специфичните цели на реформата, както и средствата и етапите, чрез които ще бъдат достигнати целите. На базата на стратегията са подложени на ревизия или са разработени редица нови нормативни актове, сред които:

- Закон за общините с разширени функции (от втори и трети тип);
- Закон за административните процедури;
- Закон за достъп до обществена информация;
- Закон за защита на личните данни;
- Закон за електронните действия и конверсията на документи;
- Закон за информационните системи в публичната администрация;
- Закон за основните регистри;
- Закон за електронния подпис;
- Закон за електронната пощенска кутия.

Общият брой на нормативните актове, включително правилници и наредби, които са претърпели някаква форма на ревизия възлиза на над 500, а броят на променените административни процеси надхвърля 490 000. По-голямата част от тази дейност е осъществена във връзка със създаването на новия административен регистър. Според мнението на екипа, ръководил провеждането на реформата трудната страна в

създаването на ефективно електронно управление се състои не в намирането на подходящи информационно-технологични решения, а в огромната нормотворческа работа, която е трябвало да бъде извършена. Със създаването на административния регистър това става по един радикален начин. Изчистват се много от дублиращите се функции в администрацията и се премахват редица вътрешни противоречия и неясноти в нормативните актове. Опростяване то и изясняването на законодателството произтича от самата логика на регистъра, тъй като той играе ролята на оперативен регистър на системата. Административният регистър указва коя администрация какви решения може да взема и какви услуги може да предоставя като същевременно архивира всички административни решения. В системата на електронното правителство той дава определени нива на достъп на отделните административни структури до другите три основни регистъра и по този начин всяка администрация има достъп само до информацията, която ѝ е необходима, за да извършва услугите, които има право да предоставя. Тя съответно може да въвежда или променя информация в другите три основни регистри на базата отново на своите правомощия.

В Чехия информацията и архивите от всички администрации са консолидирани в три основни регистъра. Те са обединени в дата център, подържан от Министерството на вътрешните работи, което отговаря и за държавната администрация. Регистър „Население“ съдържа пълна информация за физическите лица; регистър „Юридически лица“ – цялата информация, налична в администрацията за юридическите лица и регистър „Имоти“ – всичко за имотите. Регистърът на физическите лица съдържа информация за гражданското състояние, здравето, социалното осигуряване, образованието, квалификацията и пр. на всяко физическо лице. Имотният регистър обединява кадастъра и цялата налична информация за имотите, включително техни екологични характеристики като например ниво на шум, замърсеност на атмосферния въздух и пр. Регистърът на юридическите лица съдържа цялата информация за дейността на юридическите лица. Трите регистъра са напълно интегрирани, но достъпът до информация е ограничен от административния регистър на принципа „има право да знае“. На практика в различните бази данни физическите лица фигурират с различни кодове, генерирани на базата на един основен код, подобен на българското ЕГН, който се дава от администрацията в момента на раждането. Генераторът на електронните идентичности се намира в Комисията за защита на личните данни. По този начин едновременно се осигурява свързаност между информацията и защита от неоторизиран достъп до данни. Административният регистър осигурява защитата на личните данни, не позволявайки нерегламентирани справки в регистрите. Всяка справка се записва автоматично в сървърите и веднъж годишно всеки чешки гражданин получава безплатно от администрацията доклад за всички справки, правени за него от държавата през годината.

Основните регистри комуникират с няколко десетки интегрирани платформи като, например, тези на здравното министерство, здравната каса, Министерство на правосъдието, областите, общините и т.н. Интегрираните платформи, от своя страна, комуникират с множество портали за електронни услуги, но всички те на крайното ниво на потребителите в звената за комплексно административно обслужване и потребители на електронни административни услуги конвергират в общ унифициран

интерфейс, който е прост и интуитивен. Организацията на административните услуги на принципа на „епизоди от живота“/ „епизоди от бизнеса“, тъй като това е естественият език на клиентите. Администрацията е принудена да се откаже от собствения си юридически „жаргон“ и да започне да говори на езика на гражданите.

Изграждането на регистрите е било поверено на повече от 100 различни доставчици, за да се избегне възможността за злоупотреба с информация. По същия начин е подхождано при осигуряването на свързаност между отделните администрации, както и между администрациите и юридическите лица. В основата на информационната система стои специално разработен 602XML FormServer на фирмата Software602 Inc., базиран на SUSE Linux Enterprise Server, Novell Identity Manager and Novell Sentinel. За изпълнението на стратегията „Ефективна публична администрация и дружелюбно административно обслужване“ са били реализирани общо над 170 големи проекти на обща стойност 20 млрд. чешки крони (над 1,5 милиарда лева). Най-голямата част от тези средства (3 милиарда крони или над 200 милиона лева) са били нужни за електронизация и интеграция на регистрите.

След създаването на регистрите броят на електронните и комплексни услуги нараства с бързи темпове. Подготвена е радикална промяна в нормативната уредба на административното обслужване, която постановява, че електронният документ е вече основният за чешката администрация, докато хартиените документи се приемат по изключение. Създаден е специален масов канал за административно обслужване, наречен „Дата схранку“ или пощенска кутия. Наименованието е избрано във връзка с външната прилика на приложението с обикновен е-мейл клиент. На практика чрез него се осъществява VPN връзка между потребителя на услугата и администрацията. За идентификация се използват потребителско име и парола. Всички държавни администрации и юридически субекти в Чехия са задължени да имат „Дата схранку“ или официална пощенска кутия, с която да комуникират с държавата изключително по електронен път. Всички получени или изпратени документи по нея са официални и се приемат за официално получени и официално изпратени. Технологиата не позволява правенето на промени в тях след момента на тяхното изпращане. Към началото на 2013 г. такива пощенски кутии притежават 372 676 компании, 444 нотариуса, 7775 държавни учреждения и 30 447 граждани. Тези лица използват звената за административно обслужване само по изключение, обикновено за възстановяване на забравена парола. По електронните пощенски кутии всяка седмица се разменят по над 600 000 съобщения между държавата и юридическите субекти и физическите лица избрали електронната форма на комуникация с държавата. Всеки чешки гражданин, ако желае, може да си разкрие безплатно подобна пощенска кутия вкъщи и да използва чрез нея електронните административни услуги, предоставяни чрез Интернет порталите на администрациите.

За хората, които се нуждаят от хартиени документи или искат да конвертират хартиени документи в електронни са създадени т.нар. звена за комплексно административно обслужване, които представляват офиси за конверсия на електронните документи в хартиени и обратно. Чрез тези звена, наречени „Чех пойнт“ се извършва административното обслужване на гражданите, които не желаят да използват компютър в комуникацията си с държавата. Подобни звена са разкрити в

общинските администрации (5249), чешките пощи (977), при нотариусите (426), в търговските камари (51) и в някои посолства (39).



Поуките

Изграждането на чешкото електронно правителство е било значително предизвикателство. То е станало „отгоре – надолу“, по обща логика и централизирано управление. Основната трудност е била да се пренапише цялата нормативна уредба, регламентираща извършването на административни услуги. Най-много време и средства е отнело дигитализирането на регистрите и интегрирането на базите данни. След това процесът на създаване на услуги е станал бърз и праволинеен. Ако се сравни чешкият подход с българския неизбежно се набиват в очи важни различия. При нас липсва централизирано управление на процеса, а стратегията е поверена на ИТ специалисти, които сякаш са склонни да превръщат средството в цел. Освен това всяка администрация реализира такива проекти, свързани с електронното правителство, каквито тя прецени за подходящи. В резултат независимо от множеството реализирани проекти, свързаността между администрациите и автоматичният обмен на данни между регистрите изглеждат далечна цел.

Електронните услуги на община Талин, Естония



Естонската административна система

Естония е малка страна в Североизточна Европа с площ 45 хиляди кв. километра и население от 1,34 милиона жители. В административно отношение е разделена на централна власт, общини и региони. Регионите отговарят за регионалното планиране и осъществяват контрол върху законосъобразността на решенията и действията на местната власт. Функциите, устройството и дейността на общините и общинските съвети са определени със Закона за устройството на местната власт от 1993 г.

Талин е столица на Естония и най-големият град в страната с население от 425 хиляди жители. Намира се в северната част на страната, но в южната част на Финския залив. Градът е икономическото и политическото ядро на Естония. В Талин са базирани



половината от естонските компании и се генерират 60% от brutния вътрешен продукт. Съответно brutният вътрешен продукт на глава от населението в града и региона е над 20 хиляди евро или почти два пъти по-висок от средния за страната. Бюджетът на местната власт е 432 милиона евро (2011 г.) Въпреки че могат да събират данъци, във финансово отношение естонските страни са зависими от централната власт. Едва 30% от бюджета на Талин се осигурява от местните данъци и такси. Общините нямат компетентност по отношение на икономическото развитие и съответно компаниите не плащат местни данъци. Основният източник на приходи е персоналното облагане – над 11% от данъка на физическите лица постъпва в общините, което ги кара да се конкурират помежду си за привличане на граждани. От началото на ХХI век Талин има специална програма за привличане на нови жители, която включва създаването на привлекателни условия за живот и работа, сигурност, чистота, удобни административни услуги, а от 2013 г. – и безплатен обществен транспорт.



Електронните услуги

Още след първите стъпки от обявяването на независимостта Естония определя развитието на информационните технологии за свой приоритет. В зората на Интернет естонските политици издигат визията за изграждане на отворено е-общество, като съвместен проект на държавата, бизнеса и гражданите. През 1996 г. ИТ навлизат масово в образованието и управлението като част от проекта „Тигърска стъпка“ – създадени са карти за електронна идентичност, е-училища, дигитализирани са регистрите, изградена е свързаност между общинските и централни регистри и др. В частния сектор стартират хиляди ИТ проекти, най-успешните сред които са Skype и Kazaa. През 2001 г. е приет Законът за обществената информация, който става катализатор за навлизането на информационните технологии в местната власт. Още

същата година общинският съвет на Талин приема краткосрочна стратегия за развитието на информационните технологии, а към общината е създаден специален съвет, който да отговаря за нейното изпълнение. Неговите функции са да координира всички ИТ проекти на общинските институции, да синхронизира стратегията за развитието на ИТ с другите стратегии и дългосрочни планове, изпълнявани от града, да внедрява електронни услуги и да развива обща ИТ инфраструктура за всички административни звена. Благодарение на този съвет и силната подкрепа, която ИТ проектите получават от секретаря на общината Томас Сеп през цялата му 15-годишна кариера начело на общинската администрация, навлизането на информационните технологии е осъществено по един систематичен и последователен начин. В началото са дигитализирани всички общински регистри, а след това те както и националните бази данни и регистрите на другите общини са свързани помежду си чрез т.нар. X път.

Технологията X път е изобретена в Естония още през 2001 г. Макар и невидима тя има ключово значение за развитието на електронните услуги, тъй като позволява обмена на данни между отделните администрации. Нуждата от нея се появява поради факта, че до определен етап всяка администрация е решавала самостоятелно какъв софтуер да използва за управление на своите бази данни и деловодството си и затова интегрирането на информацията от първичните регистри се оказва сериозно предизвикателство. В Чешката република проблемът е решен като е използвана технологията Enterprise Service Bus (ESB). Тя, както и X път, предлага универсален формат за комуникация и обмен на данни между различни информационни системи, но X път изглежда по-евтиното решение. За разлика от ESB той не изисква установяването на VPN връзки между отделните администрации, а написването на софтуерен адаптер, който на практика отваря услугите (базите данни) на една администрация за другите потребители в мрежата. Освен това за ESB трябва да се плащат лицензи, докато X път се базира на безплатен софтуер.

След дигитализирането на регистрите и свързването им чрез X път, създаването на електронни административни услуги става лесно и бързо. Проектът стартира през 2007 г. като община Талин го поверява на две частни фирми – Ендмевара и Спинтек. Първата е разработила и хоства Естонския регистър на населението, а втората е създавала уеб страницата на общината. В самата община са създадени работни групи, които моделират бъдещите електронни услуги и съвместно с общинския ИТ съвет правят оценка на разходите и ползите. Когато работната група прецени, че създаването на услугата е оправдано, пише се поръчка за изпълнителите и същевременно се определя ръководител на проекта от страна на администрацията и наблюдател на проекта от ИТ съвета на общината. След създаването на електронната услуга тя проверява, документира, създава се нейно ръководство, служителите в общината преминават обучение как да я използват или поддържат, а общината започва да я промотира сред гражданите и бизнеса. Всички електронни услуги се поръчват с изчистен, интуитивен и стандартизиран потребителски интерфейс, което улеснява тяхното използване от клиентите. Постепенно в рамките на няколко години са създадени 560 електронни услуги или с други думи всички директни и индиректни услуги, предлагани от общинската администрация са превърнати в електронни услуги от 5-то ниво. Те не само се извършват в напълно транзакционен режим, но след идентификацията и

автентификацията на клиента формулярите се изпълват с данни от регистрите и му се предлагат за проверка и финално довършване в един почти готов вид.

Поуките

Талин последователно печели през 2007, 2008, 2009 и 2010 г. признанието на Асоциацията на интелигентните общини за една от 7-те най-интелигентни общини в света, а през 2011 г. тя получава и сертификат за добра практика от Европейския институт по публична администрация. Въвеждането на електронните услуги спестява много разходи и време както на общината, така и на клиентите. Например, ако преди получаването на услугата социална помощ за новородено дете е изисквало 7 работни дни, обикалянето на администрации и събирането на множество документи, то сега получаването на нейния електронен еквивалент изисква само 4 минути. През 2010 г. между 40 и 95 процента от административните услуги на общината са били предоставени по електронен път, което е позволило на общината да направи големи спестявания от човешки ресурси. На практика, единствено възрастните граждани все още предпочитат да посещават гишетата (например, от 92,5 хиляди заявления за пенсиониране, подадени през 2010 г. само 2734 са били заявени и предоставени по електронен път). Постепенно общината превръща и публичните услуги в електронни. Създаден е портал за плащане на сметки за ток, вода, газ, местни данъци и такси и др. ГИС приложение за сигнализиране за нередности и повреди, SMS плащане за паркинг, пакетни туристически карти за градски транспорт, музеи, спортни съоръжения и др.

Проектът за електронно обслужване на община Талин има обаче много по-широки, далечни и дългосрочни последствия. Той изцяло променя културата на административното обслужване и издига имиджа на администрацията в очите на гражданите и бизнеса. След него общината осъществява и много други успешни ИТ проекти като, например, въвеждането на безхартиено деловодство на общинския съвет и общината; използва новите технологии, за да подобри консултативния процес и въведе предварителната оценка на въздействието на проекти за нормативни актове, както обществените обсъждания на бюджети и дългосрочната стратегия за развитие на града (Талин 2030). Община Талин подкрепя и участва в изграждането на Талинския научен парк Технопол, седалище на повече от 160 компании и един от най-известните инкубатори на нови ИТ компании в света. Най-популярният от всички проекти обаче стана безплатният обществен транспорт, който градът осигурява за всички свои граждани от 2013 г. насам. В резултат от смелото начинание градът наистина губи по 12 милиона евро годишно и докара до фалит не една и две таксиметрови компании, но същевременно привлече 10 хиляди нови граждани (което означава 10 милиона евро допълнително от данъци в бюджета), намали задръстванията с 15%, увеличи използването на обществения транспорт с 12% и намали това на личните превозни средства с 9%. Две години след началото на експеримента все още е трудно да се определи накъде се наклонят везните на ползите и загубите, но едно е сигурно – Талин събра куража да предприеме подобен експеримент, защото успя да реализира преди това успешно множество иновативни проекти и един от най-значимите сред тях са електронните административни услуги.

Електронни услуги, община Свиленград



Едно от значимите постижения на българска община в областта на електронното правителство и административното обслужване през последните години е въвеждането на 28 електронни услуги и географската информационна система (ГИС) от община Свиленград. Това стана по проект, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“ на стойност 653 862 лв. Електронните услуги облекчават получаването на едни от най-често търсените удостоверения като, например, за настоящ и постоянен адрес, дубликат на акта за раждане, удостоверения за роднински връзки, семейно положение, дубликат на удостоверението за граждански брак, удостоверение за наличие или липса на задължения по Закона за местните данъци и такси, декларации за освобождаване от такса за сметосъбиране, сметоизвозване и за обезвреждане на битови отпадъци, документи за насочване на строителни отпадъци и земни маси, разрешение за търговия на открито пред регистриран търговски обект, пропуски за влизане в зоните и улиците, ограничени за движение на пътни превозни средства, разрешения за кастрене, премахване или преместване на растителност, лицензите за таксиметров превоз на пътници, разрешения за ползване на части от тротоари, улични платна и свободни обществени площи при извършване на строителни и ремонтни дейности, удостоверение за наличие на реституционни претенции за недвижими имоти - общинска собственост, удостоверение за отписан (деактуван) или за възстановен общински имот, за отчуждаване на имот, удостоверение относно собствеността на недвижими имоти, копия от кадастрален план /кадастрална листа, ръчна скица, разписна книга и извадка от ЗРП /подробен устройствен план/, скица за недвижим имот, удостоверение за степен на завършеност на строеж, удостоверения за факти и обстоятелства по териториалното и селищното устройство и др. Всички услуги могат да се изпълняват в изцяло транзакционен режим (4-то ниво). За подаване на заявление за електронна административна услуга е нужен електронен подпис. След попълване на заявлението се прикачат нужните документи и се плаща таксата за услугата. От общината извършват услугата и я изпращат на клиента в електронен вид или на хартия. Географската информационна система¹⁶ е една от най-модерните в България. Тя съдържа Кадастър на имотите, парцелите, сградите, сградите общинска собственост, линиите, карти на водо- или електропреносната мрежа, канализацията, слаботоковите мрежи, топло- и газопроводите и т.н. Системата може да визуализира конкретните обекти и техните граници и да извежда информация за обектите по адрес,

¹⁶ <http://193.37.238.157:8080/MapBase.aspx>

собственост, вид на собствеността и предназначение. Освен за удобство на клиентите ГИС осигурява публичен достъп до информацията за общинската собственост и регистъра на разпоредителните сделки за нейното управление като по този начин допринася за прозрачността на управлението. Проектът, по който са реализирани електронните административни услуги и ГИС е отличен като добра практика от Управителния орган на Оперативна програма „Административен капацитет“.

VII. УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ВЪВ ВЗЕМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ

Проектът „Нант 2030 – Моят град утре“, Франция



Френската административна система

В административно отношение Франция е разделена на региони (области), департаменти и общини. Най-голямата административна единица са регионите. Създадени през 60-те години на XX век за целите на планирането, след реформата от 1982 г. те се превръщат в най-големите структурни единици на държавата. Повечето от 22-та региона носят имената и приблизително съвпадат по територия с историческите области и бившите феодални владения (Пикардия, Нормандия, Бургундия, Оверн, Бретан и др.), докато други са формирани изкуствено заради големи градове като Лион, Тулуза или Нант. Петте, все още останали колониални владения (островите Гваделупа, Мартиника, Реюнион, Майот, както и Френска Гвиана) са приравнени административно на области, въпреки че притежават особен статут на задморски територии. Областите се различават съществено по площ, население и икономически възможности. Средната площ на един регион е около 25 хил. км², а населението му е 2,3 млн. жители. Регионите се управляват от регионални съвети. Регионалните съветници са избирани чрез местни избори и са с мандат от 6 години. Регионалните съвети нямат правомощия да създават собствени нормативни актове, но могат да събират данъци и такси, отговарят за икономическото развитие на областите и разпределят значителни

държавни средства, предоставени им от централната власт за изпълнението на техните функции.

До административната реформа през 1982 г. основната административна единица в страната са департаментите. Те са създадени по времето на Френската революция на мястото на бившите кралски провинции. Замислени по времето на абсолютизма като средство за разбиване на местната идентичност, те са запазени и след революцията по същата причина и с цел изграждане на централизирана държава. 96-те департамента са с приблизително еднаква територия, но населението варира в широки граници – от няколко десетки хиляди до повече от милион (Париж, Лион, Марсилия, Нант, Лил). С напредъка на процеса на децентрализацията в страната значението на департаментите прогресивно намалява като се предвижда до 2020 г. да бъдат изцяло премахнати.

Най-малката единица в териториалното деление са общините. Те са създадени на базата на бившите църковни енории и техният брой към днешна дата възлиза на 36679, което е повече от всички общини в останалите страни от ЕС взети заедно. През последните години френската държава настойчиво, но като цяло безуспешно се опитва да стимулира общините към обединение, тъй като прекалената им раздробеност затруднява планирането и изпълнението на част от функциите им. Процесът се натъква на сериозна съпротива, като основната причина е икономическото неравенство и трудният процес на съгласуване на общи цели. Общините се управляват от общински съвети. Общинските съветници се избират от населението в местни избори по пропорционалната система и са с мандат от 6 години. Общинският съвет избира кмета на общината, като по правило той е водещият листата кандидат на победилата партия. Няма ограничение в броя на кметските мандати. Честа практика е кметове да управляват два или три мандата, съответно 12 или 18 години, както и да съвместяват различни държавни постове.

Франция преоткрива ползата от местното самоуправление сравнително късно. Дълги години след Втората световна война генералните съвети на департаментите и общинските съвети са лишени от реална власт. Те не могат да планират никакви по-значими проекти без одобрение и финансиране от държавата, а префектите имат пълен контрол върху техните решения. Ситуацията се променя след 1982 г. с приемането на Закона за децентрализацията. Законът от 2 март 1982 г. поставя началото на серия от законодателни промени, които формират основата на местното самоуправление. Законът премахва надзорните и контролни функции на префектите и прехвърля значителна част от техните правомощия към председателите на общинските, департаментни и регионални съвети. Контролът върху бюджета е прехвърлен към бюджетната комисия на съветите, а функциите по извършване на одит се поемат от регионални клонове на Сметната палата. Държавата остава в ролята на арбитър за решаване на спорове между департаменти, общини и метрополии, но не се меси пряко в тяхната дейност. На френските общини са поверени важни функции като градското планиране и развитие, предучилищното образование, жилищния фонд, обществения транспорт, водоснабдяването, сметопочистването и канализацията. Около 45% от бюджетите на френските общини идват от местни данъци и такси, а останалите 55% са субсидии на централната власт.

Метрополията Нант



Град Нант е едновременно столица на региона Пеи дьо ла Лоар, департамента Лоар Атлантик и център на общността на градските общини – метрополия Нант. Градът има население от 280 хил. жители, а още 300 хил. живеят в предградията. Метрополия Нант включва 24 общини и 7 малки населени места. Тя е разположена на площ от 524 км² и е с население 862 хил. души. В департамента Лоар Атлантик живеят малко повече от 1,13 млн. жители, а в региона Пеи дьо ла Лоар – над 3,2 млн. души. Брутният вътрешен продукт на региона за 2010 г. е бил 95 млрд. евро, което е около два пъти повече в сравнение с този на България. Общинският съвет на метрополията е съставен от 113 общински съветници, представители на отделните общини, определени по квота пропорционална на броя на жителите им. Президентът на общността на градските общини се избира от общинските съветници. Всички 33 кмета на общини и населени места са негови вицепрезиденти и участват в заседанията на съвета. Бюджетът на метрополията за 2012 г. е бил 996 млн. евро и е предназначен основно за осигуряване на обществените услуги (водоснабдяване, канализация, чистота, градоустройство, обществен транспорт и др.) Освен бюджетът на метрополията, всяка от 24-те общини разполага със собствен бюджет за изпълнението на делегираните им от държавата социални, образователни и културни функции. Годишният бюджет на община Нант за 2013 г. възлиза на 483,9 млн. евро.

Нант е един от районите на Франция, които бяха по-слабо засегнати от последната икономическа криза. Развитието наистина бе забавено, но положителният ръст бе запазен. Нант е един от примерите за отговорно финансово управление. Дълговете на града в периода 2008-2013 г. са намалени с 73 млн. евро, а от 1994 г. до днес – с повече от 3 пъти. В момента те са под 874 евро на домакинство, което е чувствително под медианата от 1088 евро за Франция. На територията на метрополията действат около 30 хил. компании и има около 300 хил. работни места.

Възходът Нант през последните десетилетия е наистина забележителен особено като се има предвид, че през 70-те и 80-те години градът преживява дълбока икономическа и политическа криза. През този период властта след всеки местни избори

преминавала от крайно леви към крайно десни и обратно. През 1969 г. кметовете на общините в града създават Общинската асоциация на район Нант, която улеснява комуникацията между тях и изпълнението на общи инфраструктурни проекти, като например трамвайната мрежа през 90-те години на XX век. В метрополията има противопоставяне между центъра и предградията. Най-многолюдна община Нант е управлявана традиционно от социалисти и почти постоянно е в конфликт със силните предградия, управлявани от десноцентристки кметове. Заседанията на съвета на общинския синдикат са по-често арена на спорове между леви и десни политици, отколкото място за развиване на общи проекти. Икономическото развитие на града в края на 60-те години се дължи на мощната подкрепа на държавата. Нант е определен от държавата като една от седемте метрополии, които трябва да контрабалансира прекомерното икономическо развитие на Париж. За тази цел пристанищата на Нант и съседния Сен-Лазар са национализирани и модернизирани. През 1972 г. е създаден регионът Пеи дьо ла Лоар, чиито съвет се председателства от влиятелния десноцентристки политик Оливие Гишар. Благодарение на неговата амбиция и лобистки умения през 70-те и 80-те години към града през регионалния съвет се насочват няколко големи държавни инвестиции. Въпреки това градът е в криза. Ситуацията се променя, едва когато през 1989 г. изборите за кмет в града печели Жан-Марк Еро, политик от социалистическата партия. Въпреки че тогава е само на 39 години той има повече от 10 години опит като кмет на една от общините в града и е наясно с баланса на силите в региона. Още в началото на кариерата си Еро показва, че ще следва собствена политика и няма да се влияе нито от своята партия, нито от централната власт. Посветен изцяло на просперитета на Нант, Еро съумява да се сработи с десноцентристките съвети на департамента и региона, както и с десноцентристките общини в предградията и да се противопостави на планове на социалистическото правителство на Франсоа Митеран да превърне Нант основно в нефтено пристанище и най-голяма петролна рафинерия на Франция. Вместо това благодарение на доброто партньорство между община, департамент и регион е създаден Нантският научен парк Атланпол – конгломерат от 8 университетски, научно-развойни и инженерни структури в областта на биотехнологиите, информационните технологии, производството на храни, енергетика и опазването на околната среда. Еро успява да убеди останалите общини да си сътрудничат в изграждането на трамвайна мрежа, а впоследствие и да формират общност на градските общини под негово ръководство, която става първото действително работещо и устойчиво обединение на общините в района на Нант.

През последното десетилетие Нант е вторият най-бързо развиващ се град в страната след Тулуза. Икономическият му успех се дължи изцяло на осъзнаването на факта, че френската държава, колкото и да е силна, не е в състояние да защитава регионите от конкуренцията на общия европейски пазар и в контекста на набиращия скорост процес на глобализация. Местният политически и бизнес елит разбира, че трябва сам да открие своите силни страни и последователно да изгражда конкурентни предимства, които да способстват за привличането на инвестиции. Регионът залага на развитието на сектора на услугите и екологията. Изграждат се международно летище, трасе на супер-бързия TGV и няколко бизнес центъра. В периода 1997-2005 г. в частния

сектор в града са разкрити 54 800 нови работни места, което представлява ръст от почти 30%. През 2003 г. градът е избран от вестник „L'express“ за най-зеления, а от вестник „Le Point“ за най-добър град за живеене във Франция. През 2004 г. Нант отново печели класацията на „Le Point“, но освен нея печели и престижната класация на английското списание „Time“ за най-добър град за живеене в Европа.



Проектът „Нант 2030 – Моят град утре“

Проектът е свързан с разработването на новия стратегически план за развитието на града. Еро и неговите колеги, 24 кмета на общини в метрополията, искат новия план да се „пише“ в буквалния смисъл на думата от гражданите и затова се подготвят за интензивни обществени обсъждания. Началото на процеса е поставено от агенцията за урбанизъм на регион Нант – L' AURAN, която е главният изпълнител на проекта. Тя подготвя и публикува статистически данни за:

- Населението – жители, разпределение по възрастови групи, семейства, семейства с деца, социални групи, образование, доходи, тенденции;
- Жилищата – разпределение по видове, средна площ, година на строителство, собственост, тенденции;
- Обществените пространства – обществени сгради, бизнес сгради, паркове, социални служби;
- Бизнес активността – компании, сектори, финансови резултати, работни места, заплати;
- Учебните заведения – по видове, специалности, брой ученици и студенти;
- Транспортa – видове, честота на пътуванията, начини на пътуване, маршрути;
- Енергията, околната среда, туризма, културата и т.н.

Тази информация е изключително важна за подготовката на обществени обсъждания, тъй като помага на гражданите да си формират собствена позиция по дискутираните въпроси. Освен това L' AURAN подготвя т.нар. ABCD анкета с 125 думи, обозначаващи различни аспекти/теми от живота на хората в града:

- Аерогара;
- Достъпност;
- Жилища;
- Семейен бюджет;
- Търговия;
- Безработица;
- Активи;
- Селско стопанство.... и т.н.

На всяка от темите в анкетата е дадено определение, описани са ключови статистически факти и тенденции, проблемите и са предложени примерни теми за дискутиране. ABCD е публикуван на специално създадения интернет сайт на проекта, а гражданите са помолени да споделят идеите си по тези теми. 5000 граждани взимат участие в анкетата, част от тях са интервюирани по домовете си. Специалистите от AURAN обобщават всички отговори и коментари. В резултат от тези предварителни допитвания са изведени 9 основни теми за бъдещето на града:

- Каква стратегия за развитието на икономиката на града е нужна за просперитета му в един глобализиран свят?
- Проблеми на климата и енергията – колко трябва да произвеждаме и консумираме?
- Образование и работа, какви умения ще са ни нужни за утре?
- Градска среда – какъв трябва да бъде градът – по-гъсто застроен или по-динамичен?
- Град за делова активност или град за живеене?
- Град за всички – по какъв начин трябва да бъде решен проблемът със застаряването на населението?
- Западният район (има се предвид областта на Нант и съседния Бретан) – какви са неговите стратегически предимства?
- Какво място трябва да бъде отделено за иновации, наука, нови идеи и др.?

По тези теми стартират обществени обсъждания в кварталните съвети, браншови организации, граждански сдружения, панели, уъркшопи, научни конференции и пр. Изготвени са „Правила за участие в дискусиите“, според които:

- Всеки има право да изрази своето мнение и никой не може да монополизира дискусията;
- Всеки има правото да бъде чул и да очаква респект от другите, никой не може да бъде атакуван заради своя пол, етнически произход, вяра или убеждения;
- Обсъжданията трябва да бъдат фокусирани върху бъдещето на метрополията, а не върху проблеми от ежедневието;
- Участието в дискусиите означава споделяне на отговорност за бъдещето на града;
- Отворен сайт – Интернет сайтът, който ще бъде създаден за проекта, ще дава възможност на всеки да публикува своите идеи. Специалистите от AURAN могат да решават кои мнения ще бъдат публикувани, но те са длъжни да поддържат регистър с всички постъпили предложения.

Повечето от дискусиите се провеждат по кварталните клубове. За тях са подготвени комплекти за участие, включващи 190 страници статистическа информация, бечмаркинг-техники, карти, графики на тенденции във времето и други инструменти, типично използвани в планирането. Всяка група решава по коя от темите ще дискутира. Дискусиите се водят от професионални модератори, като специално са създадени и комплекти за водене на обсъжданията. Разработена е и интерактивна игра за планиране, която дава възможност на гражданите да видят непосредствено как

различните техни желания и предпочитания се отразяват на плана на града (виж референциите). Играта е поставена на електронния портал на проекта в Интернет и е безплатна. Общественият обсъждания продължават през цялата 2011 г. – проведени са повече от 100 обществени обсъждания с граждани от всички общини, квартали, възрасти, социални групи и организации. Освен по 9-те теми често дискусиите преминават и към по-общо дефинирани въпроси като:

- Към какво сме привързани?
- Какво не искаме в 2030?
- Какво искаме да видим по-добре развито?
- Как си представяме 2030?
- Как си представяме нашата работа и живот в 2030?

Общо в дискусиите вземат участие над 12 000 души, а други 10 000 дават своето мнение и предложения чрез сайта на проекта в Интернет. Паралелно AURAN организира множество семинари, научни конференции, работни групи, панелни дискусии и др. с участието на експерти от Франция и Европа. Събрани са общо над 1000 индивидуални приноса за плана на Нант. AURAN е ангажиран с обработката на всички тях. В крайна сметка гражданите на Нант формулират 3 различни визии за своя град:

- Град на икономическия просперитет и международната търговия;
- Град на иновациите и творчеството;
- Град, който разчита на гражданите и местните ресурси.

Те отразяват интересите и ценностите на 3-те основни социални прослойки в града:

- ИТ специалисти, предприемачи, високо образовани и бизнес ориентирани млади хора;
- учени , преподаватели, интелектуалци, хора на културата и изкуствата;
- занаятчии, земеделци, бивши емигранти от Магреб.

Предложенията и визията на трите групи са приети от общинския съвет на метрополията и на AURAN е възложено да ги развие в дългосрочния план за развитието на града.

Поуките

Проектът „Нант 2030 – Моят град утре“ печели награда на Eurocities за 2013 г. за участие на гражданите в местното управление и е един от най-ярките съвременни примери за успешни обществени консултации. Ключов фактор за активното участие на гражданите е внимателната подготовка на обсъжданията. AURAN подготвя материали със статистическа информация, интерактивна игра, множество брошури и помощни материали за планирането, благодарение на които независими експерти, но и дори обикновени граждани започват да се чувстват компетентни да изразяват публично своето мнение. След това идва ясната воля на общинското управление да направи стратегическия план наистина дело на самите граждани. Създадени са правила за публичните консултации и дори ръководства за модерирание на обществените дискусии,

наети са професионални модератори, специалистите от AURAN редовно публикуват направени предложения и коментари, общинската управа не само дава възможност на гражданите да изразят мнение, но и показва, че цени всяко участие. Гражданите се чувстват не само питани, но и чувани и това естествено води до по-активно участие. И накрая трябва да се отбележи гражданската активност на жителите на Нант. Те показват, че милеят за града си и са ангажирани с неговото бъдеще.

Simplex – публични консултации при формулирането на политики, Агенция за реформиране на публичните услуги, Португалия



Simplex е национална административна и законодателна програма в Португалия, чиято основна цел е намаляване на административната тежест за бизнеса и гражданите. Тя е пряко подчинена на министър-председателя и се радва на силна политическа подкрепа. По същество програмата представлява сбор от годишни планове за действие на всяка администрация за намаляване на административната тежест и подобряване на административното обслужване. На централно ниво инициативата съществува още от 1996 г., а през 2008 г. е създадена аналогична програма и за общините (Simplex Autárquico Program). Първоначално Simplex е била правена изцяло от администрацията и е отразявала нейните виждания за нуждите на бизнеса и гражданите. Мерките са ставали достояние на широката общественост едва след тяхното публикуване. Хората са им обръщали малко внимание, тъй като виждали в тях само хубаво звучащи обещания, неподкрепени от действия. Ситуацията се променя през 2006 г., когато управляващите решават да използват инициативата, за да установят реален диалог с бизнеса и гражданите по предложените мерки. Тогава формално е въведен и етапът на публичните консултации. В началото нещата вървят трудно, тъй като обществените обсъждания нямат традиция в Португалия и са посрещнати с недоверие както от гражданското общество и бизнеса, така и от самата администрация. Бизнесът и гражданите трудно отличават публичната администрация от политическите партии и обикновено гледат скептично на инициативите за нейната модернизация. От друга страна, държавните служители не ценят особено мнението на клиентите на административните услуги и рядко се вслушват в него. Постепенно обаче, благодарение на ентузиазма и отговорността на служителите, работещи по проекта, инициативата си пробива път и започва да печели доверие. През 2007 г. е проведено първото обществено обсъждане на мерките. Те са публикувани в Интернет и гражданите имат 1 месец, през който да изразят своето мнение, коментари, оценки и предложения. В края на периода са събрани 271 приноса. Повечето от тях всъщност

представлявали въпроси от лично естество, но сред мненията имало и някои добри идеи за подобряване на административните услуги. Екипът на проекта, състоящ се от едва трима служители, един от които изцяло посветен на програмата, проучва предложенията и ги препраща до 200 контактни служители в различни административни структури. След това той се грижи да получи аргументиран отговор от всяка администрация и да отговори изрично и персонално на всеки участник дали предложението му е прието и как се изпълнява идеята му или защо предложението му не може да бъде възприето и включено в програмата. Тази „чуваемост“ на администрацията, както и постигнатите резултати от програмата и положителното въздействие от мерките върху бизнес климата и административното обслужване, постепенно преодоляват общественото недоверие и активизират гражданското общество. През следващата 2008 г. предложенията, дадени в публичните консултации са вече 515, а през 2009 г. – 630. През 2010 и 2011 г. предложенията остават твърдо над 600, а Simplex се утвърждава като най-популярната платформа за публични консултации в Португалия. Освен чисто количествено нарастване обаче, се наблюдава и едно още по-показателно качествено подобрение в самите предложения. В повечето от приносите на гражданите от последните години се наблюдава задълбочен анализ на проблемите и в тях администрацията открива множество ценни идеи за намаляване на административната тежест, подобряване на административното обслужване и подобряване на провежданите политики. Това убеждава служителите в ценността на диалога с гражданите и засилва техния интерес за участие в форма. Simplex се превръща в един непрестанен извор на идеи за модернизация на португалската администрация и компетентен критик на нейните планове за реформа.



Поуките

Програмата Simplex е поредно потвърждение за ключовата роля на администрацията за организирането на ефективни публични консултации. В началото инициативата стартира почти без инвестиции, като се изключи работното време на тримата служители, управляващи форума и профилите в социалните мрежи и 200-те други, ангажирани да отговарят на предложенията на гражданите. Използвани са съвсем прости и безплатни интернет инструменти за създаването на форуми, блогове и профили в социалните мрежи. Важно е обаче, че всички канали за комуникация са следени редовно, постъпилите предложения са препращани своевременно и разглеждани задълбочено от изградената мрежа от експерти, а участниците получават обратна връзка за статуса на предложенията си. Възприемчивостта на администрацията и използваните средства за визуализиране на постигнатите резултати от кампаниите – статистики за постъпилите и приети предложения, свидетелства от първо лице за

полезността на реализираните идеи и др. – имат решаваща роля за разчупването на ледовете и отприщването на гражданската активност.

През 2011 г. екипът Simplex се сдобива с нова технологична платформа, която интегрира съществуващите канали за комуникация със социалните мрежи и улеснява работата в бекофиса, позволявайки по-доброто управление на коментарите, мненията и предложенията на гражданите и обратната връзка от администрациите. Междувременно акцентът в обсъжданията се прехвърля от по-масовите административни услуги за физически лица към по-тежките публични услуги и регулации за бизнеса. Създаден е допълнителен съвет от експерти от частния сектор, който заедно със Simplex мрежата в администрацията има задачата да коментира постъпилите предложения.

Макар и по-трудно, постепенно набира скорост Simplex програмата на общините. Основната пречка и при нея е организационната култура – длъжностните лица в общините, както и тези в централната администрация, не са свикнали да обръщат достатъчно внимание на предложенията на гражданите. Те са убедени, че знаят всичко, което им е необходимо и е голямо предизвикателство да бъдат накарани да инвестират повече време в разглеждане на идеи и обмен на мисли с широката общественост. При стартирането на Simplex важна роля за промяна на нагласите на администрацията има силната политическа воля и личният ангажимент на министър-председателя към програмата. По отношение на общините обаче, този подход не е толкова ефективен.

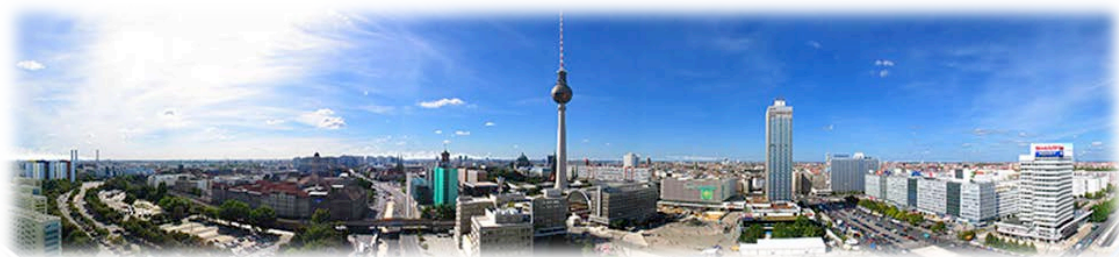
Ако трябва да бъдат резюмирани в заключение ползите от добрата практика, следва да се отбележи изградената връзка и по-високото ниво на взаимно доверие, постигнато между гражданите и публичната администрация. Това доверие и подкрепа са много важни за политиците, тъй като им позволяват да разбират по-добре потребностите на гражданите и бизнеса и да работят по-ефективно за решаването на проблемите. От страна на гражданското общество участието във форума е начин за оказване на влияние върху процесите на взимане на решения в държавата. То допринася за по-доброто разбиране на провежданите политики и осъзнаване нуждата от компромиси. За администрацията предложенията на гражданите се оказват непресъхващ извор на добри идеи за модернизиране и подобряване на административното обслужване. Постепенно държавните служители се научават да уважават широката общественост като партньор на управлението и да ценят получаваните от гражданите предложения, макар и те далеч не винаги да се издържани от юридическа и административна гледна точка.

Немската административна система





Германия е федерална република, съставена от 19 автономни региона, наречени лендери. Всеки регион разполага с голяма самостоятелност и има собствена конституция, парламент, правителство, закони и съдебна система. Федералният принцип е съхранен тъй като регионалните конституции и закони не могат да противоречат на германската конституция и федералните закони, а федералните закони имат по-висш статут от регионалните. Конституционният съд в Карлсруе е най-висшата съдебна инстанция в страната. Федералното правителство се състои от 14 министерства и се ръководи от канцлер, който е единственият член на правителството, избран в преки избори. Канцлерът се предлага формално от федералния президент и се избира от федералното събрание (Бундестага). Канцлерът определя структурата на правителството и министрите. Тъй като много рядко една от двете големи партии в страната успява да спечели абсолютно мнозинство в парламента, съставът на кабинета обикновено е плод на политически споразумения и компромиси. Федералните закони се приемат от парламента, но в повечето случаи това не може да стане и без съгласието на представителството на регионите – Бундесрата. Понеже двата законодателни органи са съставени на базата на различни принципи нерядко се случва управляващата коалиция в Бундестага да няма мнозинство в Бундесрата и това да поражда напрежение между институциите. По принцип законодателният процес в Германия е доста по-бавен в сравнение с повечето други държави от ЕС независимо от факта, че през 2006 г. на базата на голямо мнозинство в Бундестага броят на законите, които трябва да бъдат одобрявани от Бундесрата бе съществено намален. Отделните федерални министерства разполагат с голяма автономия. По правило канцлерът само координира техните политики, отколкото директно да се намесва в сферите им на компетентност. За да се усили централизъмът и координацията при провеждане на реформи през 2005 г. към канцлерството е създадено специално звено за планиране, което се ръководи от министър вместо от главен секретар. Функциите на звеното са координация на съвместната работа на министерствата и изпълнението на националните стратегии. Към правителството действат 440 федерални агенции.



В Германия публичните консултации са регламентирани със специална процедура, наречена Общ ред за работата на министерствата. Тя задължава не само федералните, но и регионалните министерства и общините да приемат собствени наредби или правилници, с които да регламентират консултирането на проекти за нормативни актове с представители на бизнеса и гражданското общество. В документа изрично се посочва, че публичните консултации трябва да се провеждат на ранен стадий от нормотворческия процес. По традиция федералните министерства консултират проектите си за нормативни актове с областите и общините. От страна на бизнеса основен партньор на администрациите в консултативния процес са

браншовите, професионалните, търговските и занаятчийските камари. Оценката на въздействието на регулациите като процедура е въведена още през 1958 г., а две години по-рано е създаден консултативния съвет за малкия и среден бизнес. През 1984 г. в Германия е въведен специален тест за оценка на въздействието на регулациите върху бизнеса, а през 2001 год. Министерство на вътрешните работи, което отговаря и за публичната администрация, публикува цялостна методология за провеждане на оценка на въздействието. През 2003 г. правителството приема стратегия за намаляване на административната тежест върху бизнеса, наречена Агенда 2010, която предвижда намаляване на административната тежест върху бизнеса с 25% до 2011 г. Като част от тази стратегия и на базата на широк консенсус между основните политически партии през 2006 г. е създаден специален консултативен съвет за контрол върху регулациите (СКР – Normenkontrollrat). Неговите функции са да оценява административната тежест за бизнеса от всеки съществуващ или предлаган за приемане нормативен акт. Съветът е разработил и публикувал подробна методология, която се използва от парламентарните комисии и органите на изпълнителната власт на всички нива. СКР е независим орган и неговата дейност не се обезпечава финансово от никоя администрация. Осемте члена на съвета (бизнесмени, юристи, учени и политици) се назначават от президента на републиката и работят на доброволен принцип. Работата на СКР се подпомага от секретариат, който е административна структура към канцлерството. Въпреки успехът на Агенда 2011 и системните усилия на правителството за подобряване на оценката на въздействието, федералната администрация продължава да бъде критикувана от вътрешни и външни изследователи за липсата на общи стандарти за провеждане на публичните консултации както и за отсъствието на експлицитна връзка между обществените консултации и оценката на въздействието. В отговор федералното и регионалните правителства все повече се насочват към използването на информационните технологии за подобряване на консултативния процес. Предвид и без това трудния и сложен законодателен процес в Германия, Интернет порталите дават необходимата гъвкавост на правителствата да организират обществени консултации без допълнително да забавят нормотворческата дейност. В края на 2008 г. на федерално ниво е създаден Портал на гражданите за обсъждане на проекти на нормативни актове (Bürgerportalgesetz). С него за първи път на граждани и фирми се предоставя възможност директно да коментират законодателни предложения още в ранния стадий на тяхното разработване.

Порталът e-konsultation.de

Порталът (www.e-konsultation.de) представлява единна платформа за обсъждане на закони, стратегии и регулации. Всеки проект за нормативен акт се публикува на ниво концепция на работната група на отделна Интернет страница и информацията за това се оповестява на Интернет сайта на администрацията и в прессъобщение до медиите. Страницата с проекта е достъпна от Портала и е отворена за определен период от време – обикновено 3-4 седмици. На страницата са дадени самият проект, неговата обосновка, правилата за коментиране и често задаваните въпроси и отговори. За някои закони или документи се представят актуални статистически или технически данни, които подпомагат обсъжданията. Техническите възможности на портала са доста

големи и посетителите могат директно да работят по документите като променят, допълват, съкращават или подчертават текстове и правят коментари. Освен това те могат да виждат коментари и предложения, дадени от други посетители, да ги подкрепят, оспорват или оставят бележки от общ характер. Регистрацията на сайта не е задължителна и ако желаят посетителите могат да останат анонимни или да се регистрират под фалшива самоличност. Дискусията се модерират от администрацията на канцлера или министър-президентът на съответния регион. Модераторите нямат право да изразяват мнение и се следи да бъдат строго неутрални. След приключване на обсъждането работната група, предложила законопроекта анализира предложенията и ако прецени, че са резонни ги възприема в новата версия на документа. За разлика от португалския Simplex e-konsultation.de не разчита на масовост (Crowd-sourcing), а на експертност и отворен диалог със заинтересованите страни. Средната посещаемост на страница на нормативен акт е около 9000 индивидуални посетители, а средният брой предложения или коментари е малко под 300. Работата с платформата е интуитивна, но правенето на коментари предполага притежаването на определена правна култура и експертни познания по материята на нормативния акт.

Поуките

Опитът на Германия с портала за обществени консултации е много различен в сравнение с португалския Simplex, но той разкрива друг, също ефективен начин за публични дискусии. Възможно е да се създаде електронна платформа, която да позволява две (или повече) нива на обществени обсъждания, предназначени съответно за експерти и широката общественост. Проектът „Нант 2030: Моят град утре“ показва, че това допринася за по-голямата ефективност на консултациите, тъй като повечето граждани реално не биха могли да участват директно в процесите на вземане на решения, ако не бъдат подпомогнати от администрацията. В случая на e-konsultation.de предизвикателствата са дори повече заради сложния нормотворчески процес в Германия. Затова за улеснение на потребителите е разработен специален софтуер, който проверява съгласуваността на проекта за нормативен акт с действащото законодателство и идентифицира евентуални неконсистентности. Тази функционалност улеснява експертите, които не са юристи да предлагат директно текстове в проекта за нормативен акт без да се тревожат за съгласуваността на своите предложения с нормативната уредба.

Портал за обществени консултации strategy.bg, AMC

Малко известен е фактът, че Порталът за обществени консултации strategy.bg е един от първите от този тип, създадени в европейска държава, който позволява достъп до всички проекти на нормативни актове и стратегически документи на едно място. Идеята за него се ражда в дискусиите по повод Бялата книга за постиженията и предизвикателствата пред българската публична администрация в Европейския съюз, публикувана през 2005 г. В тях участват над 50 организации, повечето неправителствени и всички застават зад предложението да се създаде Интернет портал, който да способства за по-активното включване на гражданското общество в управлението и за повишаване на неговата активност в публичните консултации.

Идеята е подкрепена от много други организации, включително международни като отдела за международно развитие на Обединеното кралство, офиса на Световната банка в София, Българския център за неправителствено право (НПО), Института за пазарна икономика, Катедра „Публична администрация“ към СУ "Св. Климент Охридски и т.н.

Новият инструмент е заложен като мярка в Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията 2006-2008 г., както и в бюджетната програма на Министерски съвет. Администрацията на Министерски съвет (АМС) изготвя идейния проект и обявява обществена поръчка за създаването на сайта. Изработването на портала е струвало около 20 хиляди долара. Първоначално е решено той да има три основни раздела: "Обществени консултации", "Стратегически документи" и "Днес обществото решава", като в тези секции са публикувани приетите и подготвените за обществено обсъждане основни инициативи на правителството - законодателни проекти и стратегии. Порталът обръща специално внимание на гласа на гражданското общество при изготвянето на политиките и се превръща в единственото място в Интернет, където може да се намерят всички стратегически документи на национално, областно или местно ниво, както и проектите на нормативни актове и нови стратегически документи. Реализиран е справочен механизъм, който позволява търсенето на националните стратегии по сектори, а на областните и общинските по области. Това прави намирането на подходяща информация много по-лесно.

Официалният старт на сайта е даден от министър-председателя през март 2008 г. заедно с началото на първата програма за по-добро регулиране. Създаден е банер за промотирането му, който е пуснат на сайтове на министерства, областни администрации, повечето от общински сайтове, както и на сайтове на неправителствени организации. За много кратко време порталът се утвърждава като основно място за обществени консултации по Интернет.

Основната цел на Портала е да бъде общо пространство за обществени консултации и дискусии, който да дава на гражданите и бизнеса възможност да играят активна роля в процеса на вземане на решения и формулиране на политики. Преди неговата поява проектите на нормативни актове и стратегии са се публикували в сайтовете на повече от 130 централни администрации, 28 области и 264 общини. За потенциално заинтересованите да участват в обществени обсъждания е било истинско предизвикателство да намерят съответната информация и да могат да участват активно в процеса на вземане на решения.

Иновативният подход на Портала е свързан с хоризонталните механизми за неговото управление. Всички администрации работят заедно на едно място, за да се постигнат по-добри консултации и съответно по-добри политики. Във всяко министерство са определени контактни лица, които носят отговорност за публикуване на законодателните проекти на тяхното ведомство. На всяка институция е осигурен децентрализиран достъп до платформата. По този начин е създадена мрежа от администрации на централно ниво, която на практика захранва със съдържание портала и обществените дискусии. Контактните лица по министерства следят за отразяването на коментарите и бележките на посетителите. Администрацията на МС, която поддържа сайта наблюдава проектите на нормативни актове, които са били публикувани за обществено обсъждане, нормативни актове, приети от Министерския съвет след



консултации с обществеността на портала, броя на потребителите на портала на ежедневна база и тяхната активност под формата на коментари и предложения, отговорите на администрациите, бележките на гражданите, които са взети предвид при окончателното оформяне на проекта за политика и т.н.



Министерски съвет
Портал за обществени консултации

Поуките

Още от самото си създаване www.strategy.bg играе важна роля за подобряване на практиките при разработване на политики и стратегическото планиране на национално, регионално и местно ниво. Платформата допринася за създаването на прозрачна среда и осигурява активен обмен на идеи между държава, частен сектор, гражданско общество и медии. Тя дава възможност да се анализират по-лесно дейностите на държавата на всички нива и същевременно намалява времето, усилията и парите за организирането и провеждането на обществени консултации, както и за участието на заинтересованите страни в тях. Порталът съществува вече 7-ма година и се е превърнал в най-разпознаваемо място за обществени консултации и оценки на въздействието на политики в страната. При това въпреки факта, че Законът за нормативните актове въвежда задължението проектите за стратегии и нормативни актове да се публикуват на официалния сайт на администрация, но не и на www.strategy.bg.

Инициативата представлява голяма крачка в процеса на подобряване на дейността на публичната администрация и повишаване на нейната прозрачност. Информацията на сайта е много полезна, както за държавните служители, така и на гражданското общество. Проектът помогна на заинтересованите страни да бъдат по-добре и своевременно информирани и да могат да участват активно в процесите на взимане на решения. От друга страна систематизирането на проектите за законодателни промени и стратегически документи в ясни и удобни категории направи сайтът надежден източник на информация, използван активно от медии и независими изследователи.

VIII. ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Закон за администрацията Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.27 от 25 Март 2014 г.

Birmingham City Council (2010) The CHAMPS2 manual - Realising Transformational Change.

EPSA, 2011. European Public Sector Award 2011 Project Catalogue.

European commission, 2001. European governance - A white paper.

Pröhl, M. & Heichlinger, A. (2009) Taking the Pulse of European Public Administrations: Key Findings of the European Public Sector Award 2009

Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa, & H. Lindsey Parris (2000). Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention. World Bank Publications.

Smith, M., Birmingham's 10-year plan: how to save £1bn, published by the Guardian on 20 July 2011.<http://www.guardian.co.uk/reshaping-services/birmingham-10-year-plan-save>.

The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2013). Local and Regional Government in Europe Structures and Competences.

United Nations Public Service Awards, 2011. Good Practices and Innovations in Public Governance