



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика“

# МЕТОДИ ЗА ПРИЛАГАНЕ ПРИНЦИПИТЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ, ОТКРИТОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА СОЦИАЛНИ ПОЛИТИКИ

ФОНДАЦИЯ „СОЦИАЛНИ НОРМИ“

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление 2014 -2020“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Фондация „Социални норми“ носи цялата отговорност за съдържанието на настоящия документ и при никакви обстоятелства не може да се приеме като официална позиция на Европейския съюз или на Управляващия орган.



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление” 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика”

## СЪДЪРЖАНИЕ:

I – ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
II – СЪЩНОСТ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ, ОТКРИТОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ.....	3
III - АРГУМЕНТАЦИЯ НА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ПРИНЦИПИТЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ, ОТКРИТОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА СОЦИАЛНИ ПОЛИТИКИ.....	7
IV – НАЧИНИ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ, ОТКРИТОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА СОЦИАЛНИ ПОЛИТИКИ.....	9



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г. съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01– „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на социалната политика“

## **I – ВЪВЕДЕНИЕ**

Проект „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на социалната политика“ се реализира в четири общини в България. Дейността включва гражданско участие в процесите на вземане на решения, реализиране на политики, периодичен граждански мониторинг върху действията им при осъществяване на политики в социалната сфера.

Основната цел на проекта е увеличаване на гражданското участие в процеса на формиране и контрол на изпълнението на политики и по-специално на социалните политики в общински администрации. Стратегически цели са:

- Партньорско управление с гражданите и бизнеса – което ще допринесе за избягване разпиляването на ресурсите и създаване възможности за засилено участие на гражданското общество и бизнеса в управлението.
- Открито и отговорно управление – в резултат от постигане на целта ще се постигне усъвършенстване на мониторинга и оценката на провежданите политики на местно ниво.
- Отправяне на препоръки за подобряване процесите по предоставяне на услуги, по-добра регулаторна среда, борба с корупцията, предотвратяване на конфликта на интереси и злоупотреба със служебно положение, спазване на етичните норми от държавните служители.

## **II – СЪЩНОСТ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ, ОТКРИТОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ**

Принципите на прозрачност, откритост и ефективност са фундаментални за да се реализира идеята на правовата държава, че хората следва да имат гарантирани възможности за пряко участие в управлението. Съгласно стратегическите национални документи „Национална програма за развитие: България 2020“, Закон за местното самоуправление и местната администрация основните принципи за осъществяване на общинското сътрудничество са:



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г. съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01– „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на социалната политика“

1. доброволност;
2. взаимен интерес;
3. активен избор;
4. гъвкавост и динамичност;
5. прозрачност и отговорност.

Доброволност – когато съществена част от взаимоотношенията се основават на безвъзмезден, нефинансов интерес, по своя воля.

Взаимен интерес – когато по еднакъв начин се разпределя и разменя между две страни, въпросите се разрешават при отсъствие на конфликти, спорове и след търсене на „най-доброто общо решение“.

Активен избор – когато решението/избора са се случили след аргументирано действие.

Гъвкавост и динамичност – когато се търсят ефективни решения, реагира се в кратък срок и се избира на-приоритетната задача между няколко такива.

Прозрачността и откритостта, като принципи на работа могат да насърчат и/или да се подобрят след съвместни действия на НПО, общинска администрация, граждани, бизнес, както и редица институции, чиято дейност е свързана със социалната политика.

Съществуват редица тълкувания на термина „Прозрачност“. Дума, която ежедневно се използва на всички нива – държавни, общински, граждански, та дори и междуличностни. Първата интерпретация на думата е, че „нещо се случва по ясен и публичен начин“. Това е така – прозрачността е принцип, прилагането на който, гарантира, че информацията за дейността и решенията на общините са явни, всеобхватни, навременни, свободно достъпни за обществото. Освен това се осигурява и откритост на данните.

Прозрачността в контекста на социалното се прилага при измерване на комуникативността и отговорността на организацията.

На местно ниво “откритост и прозрачност” означава, че:



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика“

- Общинското ръководство взема решения и изпълняват при пълно съответствие с установените норми и правила.
- Налице е публичен достъп до информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона.
- Наличен е публичен достъп до информация за взетите решения, реализирането на определени общински политики и постигнатите резултати. Това се осъществява по начин, който дава възможност да се следи ефективно и да се допринася за работата на местната власт.

Прозрачните процедури включват измерване на „отвореността“ на институцията – нейната отговорност и комуникативност. Също така за прозрачни процедури се приемат заседания и публични срещи, видим процес при подготовка и разходване на бюджета, публичен, неограничен достъп до информация, одит, протоколи и други подобни. Високите етични стандарти, отговорността и прозрачността в общините са важни предпоставки за доброто управление и устойчивото развитие на териториалната общност.

Анализаторите приемат прозрачността като баланс на ефективност и степен на удовлетвореност на гражданското общество, бизнеса, гражданите и други заинтересовани страни от работата на администрацията.

Откритостта се прилага при сравнение на работата на група организации или други групи.

Този термин е въведен, за да опише достъпа до информация и материалните ресурси, възможността за участие при взимането на решения от обществен интерес на различни групи – потребители (доставчици) граждани.

В допълнение тя предполага администрацията да е винаги на разположение за външно наблюдение, докато прозрачността, че когато администрацията е проверявана внимателно, проблемите може да се проследят и през нейната работа. В заключение прозрачността и откритостта в общинската администрация следва да постигат две определени цели: защита на обществения интерес и намаляване на възможностите за лошо управление и корупция. Друга цел е защитата на личните права, защото се изясняват причините за административното решение и по



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г. съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01– „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на социалната политика“

този начин дават възможност на заинтересованата страна да упражни правото си на компенсация чрез обжалване.

Инструментите, които са индикатор за прозрачност и откритост са следните:

- Сформиране на Обществени съвети – които функционират ефективно, вземат изпълними решения;
- Периодично /при необходимост или при спазване на определен времеви диапазон/ провеждане на публични обсъждания на местни политики с гражданите – тази мярка е особено полезна и ефективна, защото на нея от една страна се информира обществеността за предстоящи социални проекти, промени в местната социална политика, но и се чува гласа на лица, които биха били евентуални ползватели/потребители на социалната политика ;
- Консултативни съвети по определени въпроси, включващи изявени експерти и местни лидери – практика, която се прилага от общински администрации по въпросите на образованието, социалното дело, градоустройството, туризма в определения регион/община. Това е важен елемент на децентрализацията, прилагане на механизми за публично-частно партньорство;
- Интернет страница на общината и ОС с възможност за дискусия – всички общински администрации в България разполагат с Интернет страница, на която освен стандартните компоненти на един сайт, се съдържа и анкета. Нерядко те са формални от типа на „Харесва ли Ви сайта?“, „Полезен ли Ви беше сайта“, „Лесно ли намерихте, онова, което Ви интересува?“. Необходимо е да има по-разширени анкети, които да насочват лицата към определена проблематика – в социалната сфера, туризъм, градоустройство и т.н. Ефективен би бил и форум, където тематично потребители на сайта да дискутират, да дават предложения, сигнали. Това е особено ефективна форма на прозрачност и откритост, защото спестява време, относително анонимна е и дава възможност за диалог в реално време без да се организират нарочни дискусии по определени въпроси. Недостатък е, че все още много лица и то от уязвими групи, нямат Интернет достъп.



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г. съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01– „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на социалната политика“

- Табла с информация за решения на ОС – практика, която се прилага във всички общински администрации, решенията дори се публикуват на сайта на общината или на самия Общински съвет /ако е приложимо/. То обаче е само с информационна функция – ползвателите научават решенията, без да могат да влияят и посоката им;
- call център – все по-налагаща се практика, но в големите общини. Гражданите могат да звънят с въпроси, мнения и предложения. Наличието на кол-център обаче, изисква висококompетентно лице, което да се занимава само с работа на телефона. Много общини не могат финансово да си позволят подобна мярка на прозрачност и откритост.
- Издаване на местен бюлетин/вестник с решенията на ОС, новини за изпълнение на задачи и дейности от проекти на общината, интервюта с представители на общината и ОС, коментари от граждани и бизнеса за работата на общината – това е честа практика, която се радва на интерес от по-възрастните хора;

Очакваните резултати от мерките са повишаване на прозрачността и ефективността на провежданите политики и вземаните решения, повишаване на информираността на гражданите, повишаване на гражданския контрол върху работата на администрацията, като и намаляване на възможностите за корупция.

### **III - АРГУМЕНТАЦИЯ НА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ПРИНЦИПИТЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ, ОТКРИТОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА СОЦИАЛНИ ПОЛИТИКИ**

Общините следва активно да насърчават прозрачността на действията си, като гарантират отговорност и ефективност при реализацията на социалните си политики. В прилагане на принципите на прозрачност, отговорност и ефективност следва да са въввлечени и граждани, неправителствени организации, ключови институции, потребители на социалната политика, експерти в областта. Само така се гарантира всеобхватност и достигане до всички целеви групи.



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика“

Принципите следва да са неотменна част от отговорностите на всички общински служители, да са разпределени така, че на всяко ниво да се осигурява изпълнението и прилагането им.

Въпросите за социалното включване, социалната подкрепа и равнопоставеността също са основен фокус в дефинициите на разгледаните организации. Основно те касаят принципите на гражданско участие, равнопоставеност и спазване на човешките права. Например документа „Стратегията за развитие на Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ определя ясна цел по отношение на бедността и социалното включване. Една от водещите инициативи, които следва да се прилагат на национално и на местно ниво е бора срещу бедността и социалното изключване. Тя е и една от седемте основни инициативи на Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в няколко области. Социалната политика включва широк спектър от публични услуги в областта на образованието, здравеопазването, заетостта и социалното подпомагане, защита и социална справедливост; включване на гражданите в социалния и политическия живот и т.н.

Това е инструмента на общините за управление и администриране чрез осигуряване на политическа подкрепа от страна на гражданите и за достигането до положителни икономически резултати, чрез подобряване на човешкия капитал и продуктивната заетост.

Социалната политика създава връзка между човешкото и икономическото развитие в дългосрочен аспект.

Поради това общинските администрации следва да спазват принципите на доброто управление при формулиране и изпълнение на социалните политики, като същевременно поддържат баланс между социалните и икономическите ползи.

Ефективното разпределяне и изразходване на средствата за провеждането на социалните политики, които са осигурени със значителни средства от държавния бюджет, е от важно за постигането на оптимални обществени резултати.





Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика“

## **IV – НАЧИНИ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ, ОТКРИТОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА СОЦИАЛНИ ПОЛИТИКИ**

### **1. Чрез активен диалог и гражданско участие**

В стратегическият документ „Националната програма за развитие: България 2020“ съществува подприоритет 6.4 Администрация, ориентирана към потребителите ще спомогне за предоставяне на публични услуги, които ще са електронни, стандартизирани, унифицирани, прозрачни и ще отнемат по-малко време на гражданите и бизнеса. Основен фокус при изпълнението на подприоритета е поставен върху развитие на електронното управление и услугите на публичния сектор. Облекчаването на регулативната и административна тежест ще бъде постигнато чрез оптимизиране на процеса на законотворчество и въвеждане на интелигентното регулиране, намаляване и постепенно премахване на усложнените процедури по предоставяне на услуги, намаляване на административната тежест в избрани приоритетни области с 20% на два етапа, преглед на всички регулаторни режими, установени със специален закон. В сферата на социалната политика това е трудно приложимо. Социалната политика следва да е ориентирана пряко от лице в лице, да се основава на продуктивни взаимоотношения, като политиките да са резултат от внимателна и компетентна оценка на нуждите. Затова когато се говори за социалната политика на едва община трудно би могло да се изисква електронно управление на процесите. Защото за самите потребители на социалната политика е важно да бъдат изслушани, подкрепени, насърчени. Нерядко това е част от решаването на проблемите им. Това трудно става чрез он-лайн връзка, телекеър консултиране или друга форма на електронно взаимодействие.

### **2. Участието на заинтересованите страни, в частност гражданите и ползвателите на социалните политики**

Прилагането на принципите на информираност, откритост, отзивчивост, върховенство на закона, зачитането на човешките права, устойчиво развитие и отчетност е ключово за участието и ангажирането на заинтересованите страни като форма на регулатор. Освен прозрачността и



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г. съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01– „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на социалната политика“

популяризирането на социалните политики от значение е споделянето на отговорностите по прилагането им. Нерядко се наблюдава фрагментиране на отговорностите, разпиляване на усилията, предлагане на невъзможни за изпълнение мерки и т.н. Споделянето на отговорността е от важно значение при реализация на процесите на формулиране, изпълнение, контрол и оценка на въздействие на социалните политики, като се съблюдава и спазване на принципите на добро управление не само от страна на общинските администрации, но и от страна на представителите на гражданското общество.

Основната цел на принципите за участие на заинтересованите страни е да се даде гласност на позицията им и техните опасения да получат отговор. Общинските администрации насърчават прозрачността като начин за подобряване на планирането и повишаване на отчетността. Прозрачността изисква постоянен диалог между общините и заинтересованите страни по отношение на провежданата социална политика. Общинските администрации при взаимодействието си със заинтересовани страни разчита на увеличаване на взаимното разбирателство, разрешаване на проблемите на заинтересованите страни и внасяне на съответните промени в дейността по отношение на социалната политика, преодоляване на евентуалното разминаване между очаквания, политика и практика и постигане на по-добра съгласуваност и отчетност в политиката и практиката на съответната община.

### **3. Подобряване на административното обслужване и качествено реализиране на социалните политики**

Макар и на пръв поглед различни, административното обслужване и реализирането на социални политики от една община е в пряка връзка. И в двата случая се касае за предоставяне на услуги за населението на една община, като обхванатите лица имат определени нужди, проблеми и очаквания от осъществяване на услугите. През последните години достъпът на граждани до услуги е значително облекчен, административните пречки пред бизнеса за осъществяване на стопанска дейност са преодоленни. Реализацията на социалните политики е насочено към задоволяване на обществените очаквания за по-добри,



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на  
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020г.  
съфинансирана от Европейския социален фонд на  
Европейския съюз-BG05SFOP001-2.009-0001-C01–  
„Повишаване на гражданското участие  
в процесите на формулиране, изпълнение и  
мониторинг на социалната политика“

качествени и леснодостъпни услуги. От ключово значение е приоритизацията за водене на политиките. Тук е ролята и на съвместната дейност с НПО, граждани и самите ползватели на различните социални политики. Наличието на колаборация, взаимодействие, координация, човешки ресурси спомага за успешните и правилно насочени социални политики. Важно е да се отбележи напредъка на общините при предоставяне на информация по отношение на реализираните социални политики към настоящия момент. Целевите общини регулярно предоставят следната информация на гражданите си чрез собствения си Интернет сайт, вестници, информационни табла и други:

- Публикуване на информация за планираните и осъществени политики;
- Информация за изпълнявани проекти – като информация включва финансиране, цели, дейности, очаквани резултати;
- Финансова информация за отделените средства за реализация на политиките;
- Разработване и прилагане на разпоредби за подаване на жалби и обжалване;
- Популяризиране на включените заинтересовани страни в обществени допитвания;