



Изготвяне на оценка, анализ, проучване и иновативен модел за управление за изпълнение целите на проект

Правото на добро управление и добра администрация – гарантирано право на гражданите в Област Кърджали

Доклад по Фаза 4:

Предложение за иновативен модел за по-добро управление на политиките в сферата на туризма, земеделието и околната среда

Утрехт/София, ноември 2013

Финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет”

договор №10-16-1 / 7.06.2012 г

Съдържание

1. Въведение	2
1.1. Предистория на проекта.....	2
1.2. Изводи от Фаза 1: анализ на текущата ситуация	2
1.3. Изводи от Фаза 2: анализ на най-добрите практики от Регион Хага и оценка на тяхната приложимост в Област Кърджали.....	3
1.4. Изводи от Фаза 3: обратна връзка от информационната кампания	7
1.5. Общи изводи	8
2. Иновативен модел.....	10
2.1. Задачи на Обществените платформи	10
2.2. Разработване на иновативна политика	11
3. Ролята на членовете	13
3.1. Ролята на Областната администрация.....	13
3.2. Ролята на общините	13
3.3. Ролята на гражданското общество	14
4. Организационни аспекти на обществените платформи.....	15
4.1. Оперативни правила на обществените платформи	15
4.2. Управление на обществените платформи	16
5. Препоръки за прилагане на иновативния модел.....	17
6. Тестване на Иновативния модел.....	18
7. Наблюдение на напредъка	19

1. Въведение

1.1. Предистория на проекта

Главната цел на този проект е да подготви и предложи Иновативен модел за подобряване на качеството при разработването на политики и за подобряване на изпълнението на планове и стратегии. Още от самото начало на проекта намерението бе да бъдат проучени възможностите за увеличение на участието на заинтересованите в разработването и прилагането на политики чрез обществено-консултативни платформи. (Това е заложено в техническото задание на проекта, което предвижда създаването на обществено-консултативни платформи в три сфери – туризъм, земеделие и околна среда).

Обществено-консултативните платформи могат да бъдат създадени по много различни начини и с много различни задачи. Този проект е именно за това: да определи и предложи най-подходящия начин на основата на анализ на текущата ситуация в Област Кърджали и анализ на най-добрите практики на Регион Хага в Холандия. Опитът на Регион Хага показва, че прякото включване на заинтересованите в изработването на политиките е от ключово значение да се осигури подкрепата им, което пък от своя страна гарантира по-добро качество на плановете и стратегиите и подобрява качеството на изпълнението им.

Беше подготвена първоначална концепция за обществено-консултативните платформи, включително концепции за политиките, към които те да се насочат. Тази начална концепция бе представена пред обществеността. Отчетено бе мнението ѝ чрез интервюта и тази обратна връзка бе използвана, за да бъде окончателно завършена концепцията за обществено-консултативните платформи, която е представена в този доклад.

В този доклад са представени основните изводи от фази 1, 2 и 3 на проекта. За повече подробности и за основанията за тези изводи можете да видите докладите, публикувани на интернет-страницата на Област Кърджали (www.kardzhali.org) и на фейсбук-страницата на платформите (www.facebook.com/Kardzhali.platforms).

На основата на тези изводи бяха представени множество предложения за иновации в управлението в общ план и конкретно в сферите на туризма, земеделието и околната среда. В съответствие с намерението на проекта: включване на гражданското общество в разработването на политики всички тези предложения са открити за обсъждане. След тези обсъждания (и решения по предложенията) този доклад ще бъде допълнен с организационни и управленски аспекти по създаването и направляването на обществено-консултативните платформи.

1.2. Изводи от Фаза 1: анализ на текущата ситуация

Целта на предложението е да се изследват иновативни решения за начина, по който да се разработват политики и взимат и изпълняват решения. Намерението е да се намерят нови начини за подобряване и стимулиране на развитието на региона с акцент върху туризма, земеделието и околната среда и водите. Това трябва да бъде постигнато чрез проучването на начини, с които заинтересованите страни да бъдат направени по-активни в процеса на разработването на политики и вземане на решения във формата на обществени платформи. Предназначението на обществените платформи е да бъдат инструмент за насърчаването на по-голямо взаимодействие между самите заинтересовани страни, между заинтересованите страни и управляващите и дори между различните органи на управление.

Това само по себе си не е много новаторско. В България вече са изпълнявани няколко проекта, основаващи се на принципите за участието на обществеността, като те винаги са били много успешни. Участието на обществеността винаги е чувствителен процес: много трудно е да се получат добри и сериозни резултати, много лесно е да се провали. Затова идеите за иновативни модели не само трябва да проучат **какво** трябва да се направи в трите области туризъм, земеделие и околна среда, но също така и **как** трябва да бъде направено.

Иновации са нужни и по двата въпроса.

По-голямо взаимодействие между заинтересованите страни и вземащите решения е нещо повече от добро управление. Стратегиите не работят, ако не са направени чрез работа с хората, които са засегнати от дадената стратегия. Няма значение колко експерти са заети със стратегията. Повече взаимодействие означава също по-ефективно прилагане.

Основните изводи от Фаза 1 са:

- За прилагането на политики общините са от особена важност основно чрез ключовата им роля в подготовката на общинските устройствени планове. Тези планове управляват възможностите за разработването на туристически съоръжения и инфраструктура, да предоставят земя за земеделие и да подпомагат до определена степен опазването на околната среда чрез пространствена защита на уязвимите зони и определянето на индустриалните и жилищните зони. Един от изводите във Фаза 1 е, че изпълнението им изостава и това отчасти се дължи на начина, по който общините участват в подготовката на политики. Обществено-консултативните платформи трябва да подсилват това участие.
- Като цяло, заинтересованите страни не изглежда да са много ентузиазирани за „процесите на участие“. Фундаментът на обществените платформи трябва да бъде по-стабилен от само доброволен ангажимент за прилагане на резултатите от дискусиите в тях. В Глава 3 са изследвани някои първоначални идеи, чрез които се дава възможност резултатите от дискусиите да получат правна база, напр. чрез създаването на обществената платформа като подкомитет на ОСР, чрез включване на резултатите от дискусиите ѝ в областните планове или чрез официално "решение за приемане" от Областния управител или официално гласуване в общинските съвети. Самите платформи се нуждаят от ясни правила за това колко да са членовете им от отделните сектори, за принципа гласуване, за честотата на срещите и т.н.

Няколко първоначални идеи за иновации в сферата на туризма, земеделието и околната среда са представени в този доклад. Тези идеи бяха детайлно разработени във Фаза 2.

1.3. Изводи от Фаза 2: анализ на най-добрите практики от Регион Хага и оценка на тяхната приложимост в Област Кърджали

В тази фаза на проекта са разработени и приоритизирани предложенията за иновация в управленския модел.

Експерти посетиха Регион Хага в Холандия и на основата на техните доклади бяха изготвени допълнителни идеи. Пълният списък е представен в Глава 3, както и разширен SWOT-анализ във формата на Мултикритериен анализ. Идеите бяха доразвити и представени на кръгла маса, организирана от Областната администрация. Коментарите, предложенията и препоръките на участниците в Кръглата маса бяха включени в списъка и на основата на приноса на участниците бе направен списък с приоритети. Като се имат предвид препоръките и изводите от Фаза 1, класацията с предложенията е прецизирана и е направен бенчмарк със ситуацията в Регион Хага.

Това доведе до следната подборка от предложения за иновации на управленската система за туризъм, земеделие и околна среда:

Насърчаване и засилване на ролята на гражданското общество

Участието на обществеността е доброволно за заинтересованите страни, които са поканени да участват, но не е освободено от задължения за органа, който кани тези заинтересовани. В ситуационния и SWOT - анализ се прави до заключението, че доверието на заинтересованите страни в смисъла на процеса на участие е много ниско. Хората слабо вярват, че нещо се прави с техния принос (предложения). В няколко закона, които

предвиждат задължителност за обществените обсъждания, органът е длъжен да отговори на всеки направен коментар. Това може да бъде разширено да важи и за диалога със заинтересованите страни като цяло, за да се преодолее липсата на доверие в процеса на участие.

Предложението за иновация за засилване на ролята на гражданското общество в публично-частния диалог, в разработването на политики, стратегии и решения е да се създадат консултативни-обществени платформи в областта на туризма, земеделието и околната среда и да се изготвят правила за процедурите на работа на дадената обществена платформа. Тези правила могат да се отнасят до представителството (брой на местата за всеки сектор), правото на глас и кворум, до това как да се оповестяват резултатите от дискусиите в дадената платформа и какъв е (правният) статут на платформите. Платформите могат да придобият правен статут по много начини. Най-ефективният (което означава, че няма нужда да се създават допълнителни правни норми) е платформите да се създадат като подкомитети на Областния съвет за развитие, както и да се задължи Областният съвет за развитие да разглежда всяко предложение от платформата.

Прилагане на политики чрез Обществените платформи

Предложенията относно общите аспекти, туризма и земеделието, свързани с мониторинга на изпълнението, бяха класирани много ниско от участниците. И трите се качват нагоре в класацията въз основа на разширените критерии за "политики, които са последователни и съгласувани" и въз основа на наблюдението във Фаза 1, че липсва доверие в управлението (отчасти), основаващо се на липсата на конкретни действия след (с участието) разработването на планове и стратегии. Окончателното предложение за иновация е да се възложи на обществените платформи за туризъм и земеделие задачата да следят за изпълнението на всички политики и стратегии в съответните им области и да дават на съответните органи препоръки за изпълнението им.

Подкрепа за идентифициране на проекти и за резултатите по проекти

В ситуационния и SWOT- анализ се стига до заключението, че информацията за проекти на общините и Областта не е представена унифицирано и трябва да бъдат използвани много източници, за да се очертае пълната картина. Също така бе наблюдавано, че има проекти, които се припокриват и понякога дори се дублират. Констатирано бе още, че въздействието и резултатите от проектите понякога могат да спечелят от по-регионален подход вместо от само общински.

Предложението за иновация е да се създаде база данни на всички проекти, които започват в региона, като да се включат и основните цели, а когато проектите приключат – и техните основни постижения. Базата данни може да бъде свързана със сайт, който да публикува информация за проектите. По този начин резултатите от проектите стават по-прозрачни за широката общественост, частния сектор, администрацията на областта и общините.

Изграждане на съзнание за опазване на околната среда/екологична осъзнатост

В сферата на околната среда има няколко предложения за иновации, които се отнасят до повишаването на екологичното съзнание. Те могат да бъдат обединени чрез проект на план за действие за екологичната информираност като постоянно действаща кампания.

Информационните кампании за опазване на околната среда са подобни на кампаниите, с които се рекламира даден продукт. Може да бъде използвана краткосрочна кампания, за да се популяризира специфично събитие, но за да се насърчат промени в поведението, са нужни постоянни и повтарящи се усилия. Кампаниите за разясняване на въпросите на околната среда (и промяна на поведението) са програма, а не проект. Тази програма може да се състои от определен брой проекти (еднократни усилия) под общ и разпознаваем „чадър“.

Предлаганите идеи за иновация е да се популяризира екологичната осъзнатост, да се насърчава разделното събиране на отпадъци, да се популяризира/насърчава компостирането. Предлага те да бъдат обединени и да бъде създадена организация, която да е „разпознаваемият чадър“.

Предлага се Обществената платформа по околна среда да инициира формата на кампанията и да управлява изпълнението ѝ, да гарантира последователни и повтарящи се усилия.

Ако е започнала кампания по разделно събиране, трябва да бъдат привлечени и да участват отговорните организации на производителите, т. н. организации за оползотворяване на отпадъците (Екопак, Екобулпак и др.). Законодателството за опаковките и отпадъците от опаковки ги прави отчасти отговорни за организирането и финансирането на тези кампании.

Регионалната схема за пространствено развитие на район от ниво 3 (област)

Идеите за иновации в областта на околната среда не включват предложения за мониторинг на изпълнението, въпреки че във Фаза 1 бе констатирано, че това изпълнение, когато става дума най-вече за прилагане, липсва. Очевидно експертите, които са изготвили първоначалния списък от предложения, смятат прилагането или задълженията на Областната администрация по контрола на изпълнението като вътрешна дейност на Областната администрация, за което само вътрешни мерки могат да доведат до подобрене. За по-общите аспекти, свързани с опазването на околната среда, беше отбелязано, че настоящите регионални и областни стратегии за развитие не дават достатъчно основания за блокиране на нежелани развития.

Икономически интереси, жилищни нужди и необходимост от опазване на природата. Всички тези интереси и потребности създават претенции върху земята. За да се балансират тези интереси и нужди и да бъде регулирано какво може да се прави и какво не, се изработват устройствени планове. Устройствовите планове са "териториалният" компонент на законите, които осигуряват *дълготрайна защита на природните дадености* на региона, гарантират *дългосрочна сигурност за инвеститорите* и дават на собствениците на земя и имоти по-ясна представа за *дългосрочно развитие на стойността* на тяхната собственост.

В Холандия, както и в България, общините имат водеща роля в пространственото планиране и могат да правят свои собствени планове. Задача на областната и националната администрация е да се гарантира, че общинските планове не нарушават национални или регионални интереси, да се гарантира, че амбициите на общините са балансирани в рамките на областта и да се гарантира, че са правилно планирани "трансгранични" въпроси между общините.

В ситуационния и SWOT- анализа в този проект се констатира, че балансирането на множеството интереси, активи и възможните сценарии за развитие в областта не е оптималното, дори е недостатъчно, за да се осъществят сценариите за развитие. В Холандия Регионалният устройствен план, който се нарича "структурен план", тъй като планът структурира развитието, е един от най-мощните инструменти, за да се осигури този баланс.

Проект на Областен устройствен план може да осигури липсващата в момента основа за прилагането. Проект на Плана може да бъде изготвен в съответствие с целите за участието на заинтересованите страни в процесите по правенето на политиката и вземането на решения под прякото ръководство на Обществената платформа.

Развитие за зони за отдих

Областта има много впечатляващи природни и исторически забележителности, които привличат туристи: два големи язовира, Перперикон, Татул, Харман кая. Назоваваме само няколко от най-известните. Наред с тези забележителности разнообразната природа и

пейзаж на района предлагат много на любителите на природата, както и на туристите, които искат просто да отдъхнат. Досега развитието на туристическите съоръжения на тези места и в региона е разпокъсано, като потенциалът им не е максимално оползотворен, а някои забележителности не са разработени изобщо. Истинско предизвикателство през следващите години е да бъде развиван туризмът, като същевременно се опазят богатствата, които привличат туристите.

Една от идеите е да се разработят "зони за отдих" в близост до атрактивни места (язовири, историческите паметници). Тези зони за отдих трябва да имат къщи за гости, къмпинги, хотели и, разбира се, инфраструктура, която свързва зоните, а също добавя и други елементи като кейове, плажове, детски площадки и т.н. Това изисква съвместни усилия на туристическия бизнес и на властите. Властите трябва да улеснят инвестициите на частния сектор и трябва да се определят размера на тези инвестиции, за да се гарантира, че се поддържат богатствата (природните и историческите дадености), които привличат туристите. Частният сектор трябва да изгради основните съоръжения като хотели и къмпинги.

За да се улеснят инвестициите, властите могат да използват комбинация от политики и икономически инструменти. На първо място, зоните трябва да бъдат определени в устройствените планове. Тези планове трябва да предвидят местата за строителство и зелените площи, да предоставят пространство за комунални услуги като пречистване на отпадните води, както и достатъчно място за съоръжения като плажове, кейове и т. н. Трябва да бъдат изготвени правила в тези зони за използването на земята, публична собственост, както и възможности за дългосрочен лизинг на общински и държавни земи. За инвеститорите е много важно тези правила да са гарантирани, за да се защити инвестицията им. Като се имат предвид неголемите бюджети на властите, за предпочитане е инвестициите в съоръженията и поддръжката им да става със съвместните усилия на частния сектор и властите. Първоначалната инвестиция трябва да бъде осигурена чрез Оперативните програми, а финансирането на поддръжката - чрез генериране на приходи, директно чрез договори за отдаване под аренда и под наем и билети за достъп до съоръженията, както и чрез туристическата такса.

На Обществената платформа по туризъм може да бъде дадена задачата да разработи тази идея. Общините, Областната администрация и туристическият сектор трябва да постигнат съгласие по основната концепция на публично-частното партньорство и за начина, по който това партньорство да бъде развито. Предлага се да се избере един район като пилотен проект. Основната пречка за разработването на тази идея е липсата на добре организирана туристическата индустрия в региона. Очевидно, преимуществата на туристическа бизнесасоциация не са признати от самия туристически бизнес. Затова препоръката ни е да бъде избран пилотен район, който е добре дефиниран: не е твърде голям; проектирането на зоната за отдих може да бъде направено бързо; няма твърде много различни и потенциално конфликтни елементи. Пример за това може да бъде района около Харман Кая, сравнително непозната забележителност, който предлага възможности за природен туризъм. Елементите на зоната за отдих са места за настаняване от малък мащаб – като къщи за гости и къмпинг, път дотам, също и пътеки за пешеходен туризъм и за колоездене, както и други удобства като магазини и ресторанти.

Насърчаване на ефективното използване на земята

Общо е съгласието, че малкият мащаб на настоящите земеделски стопанства затруднява земеделските производители да продават своята продукция. Освен това, земя, която някога е била използвана за земеделие, не се води изоставена; има и много въпроси, свързани с проблематичната собственост. Земеделска реформа, свързана с окрупняването на земеделските стопанства, бе един от основните инструменти в Холандия да се достигне до днешното високо ниво на производство, но е и признато, че в България това е въпрос много проблематичен, чувствителен и сложен. Проблемите със собствеността и правото на

земеползване на общински и държавни земи са и бариера пред частния сектор да инвестира в региона.

Предложението за иновация е свързано с разработването на система за използването на земя, общинска и държавна собственост, която отговаря на потребностите на частния сектор за гарантирани дългосрочни инвестиции. Поради ограниченията на законите за държавната помощ и обществените поръчки, такава система трябва да регламентира дългосрочни договори за наемане на земя. Най-малкото, системата трябва да гарантира използването на земя за период, който съответства на икономическите и амортизационните срокове на инвестициите. Областната администрация може да инициира дискусия с общините за най-добрия начин да се изготвят тези правила и да се гарантира, че те показват на инвеститорите дългосрочни намерения.

Областни служби за съвети в земеделието

Общо е съгласието е, че земеделието в Областта се нуждае от реформиране. Мащабът (обемът на производството) на земеделските стопанства не отговаря на потребностите на пазара, земеделските култури не покриват пазарните изисквания, земеделските производители имат нужда от осъвременяване на знанията и уменията си. Правени са редица изследвания за възможностите за реформа и са нужни решения на властите, земеделските производители и селскостопанската индустрия кой е най-добрият път, който да бъде поет. Едно от тези решения е свързано с начина, по който познанията за съвременните земеделски методи и технологии да достигнат земеделските производители. Не е изненада, че повечето от предложенията за иновации се занимават с различни форми за информиране и обучение на земеделските производители.

По време на своето експертно пътуване в Холандия участниците в делегацията са били запознати и впечатлени от холандския начин на трансфери на знания в областта на селското стопанство. Институтите за професионално и висше образование, държавните селскостопански звена и агро-индустрията участват активно в т.н. "селскостопански консултантски служби", организирани на регионално ниво, за да се постигне максимална ефективност при обхващането на фермерите.

Като се имат предвид критериите "принос за организационно развитие", "ефективно използване на публичните средства" и "натовареност на администрацията", предложението за иновация е да се "създаде организация с научните институти, управлението и агробизнеса за подкрепа и информиране на земеделските производители" чрез събиране или обединяване на всички сегашни служби в една организация на областно ниво поставено най-високо в класацията. Това може да бъде направено чрез концентриране на съществуващите общински служби и други служби, свързани със земеделието, в областна служба, в която могат да участват и институти за професионално и висше образование, фермери и фермерски организации, както и агробизнесът. Всички други предложения могат да бъдат изпълнени от тази организация.

1.4. Изводи от Фаза 3: обратна връзка от информационната кампания

Във Фаза 3 основните изводи от Фази 1 и 2 по начина, по който бяха обсъдени и одобрени на кръгла маса във Фаза 2, бяха представени на обществеността чрез брошура и въпросник. Бяха интервюирани около 600 души, за да бъде отчетено мнението на широката общественост. Основните изводи от тези интервюта са:

- Според проучването се налага мнението, че обществени платформи или консултативни съвети могат да бъдат полезни, ако могат да разработят и представят добри инициативи; те могат да бъдат полезни, ако управляващите са задължени да отговорят на препоръките на тези съвети.

- В платформите трябва да влязат представители на 7-те общини в Областта, Областната администрация, официално регистрирани организации на бизнеса и НПО и тези от тях, които могат да демонстрират ясно представителство. Според нашия анализ на проучването Областната администрация и териториалните звена могат да имат координираща роля и да стимулират диалога в платформите.
- Всички представители на държавни институции, бизнеса и обществеността трябва да бъдат равни при постигането на мнозинство в платформите.
- Платформата трябва да е независима структура. Това е в съответствие с мисленето на анкетираните, че институциите, бизнесът и НПО-та трябва да имат равен глас в дадената платформа. Не бива да се пропуска и фактът, който е споменат по-горе, че управляващите трябва да са задължени да отговорят на препоръките на платформите.
- Решенията на платформите да са задължителни за членовете на платформите. Съответните власти, които трябва да разработват и изпълняват политиките в областта на туризма, земеделието и околната среда, са длъжни да отговорят на решенията на платформите.
- Трябва да има правила за взимането на решенията в платформите: дали това да е квалифицирано мнозинство или просто мнозинство мненията са разделени. Повечето хора смятат, че решенията в платформите трябва да бъдат взимани от мнозинството, което присъства на заседанието.
- Анкетираните смятат, че са нужни чести и редовни заседанията на платформите, за да се гарантира последователността и приемствеността в работата им.
- Анкетите показаха, че общественото мнение в Областта е активно и хората държат да бъдат информирани за развитието на обществено-консултативните платформи по туризъм, земеделие и околна среда, както и да бъдат въвличани в тяхната работа. Информирането да става чрез интернет, като за предпочитане е да има сайт на платформите. Самите платформи трябва сами да се решат дали и доколко да използват социалните медии и дали да продължат да поддържат на фейсбук-страницата, отворена от консултанта в началото на информационната кампания.
- Хората ясно показват, че е важно да има структуриран и организиран начин на работа на платформите – като напр. годишен работен план.
- Платформата по околна среда определено трябва да започне с дефинирането на дългосрочна екологична кампания.
- Платформата по туризъм може да започне с дефинирането на идеи за зона за отдих в „Студен кладенец“.
- Платформата по земеделие може да започне работа по идеята за създаването на единна информационна служба по земеделие на областно ниво, в която под един покрив съвместно да работят всички сегашни служби в подкрепа на фермерите, както и по възможност със съвети към общините за система за дългосрочно отдаване на земята под наем.

1.5. Общи изводи

Има широка обществена подкрепа за създаването на обществени платформи или консултативни съвети. Съществува обаче и сериозна липса на доверие в управленските действия, което значи и ниско доверие, че обществените платформи ще допринесат за разработването и прилагането на политики. Тази липса на доверие може да стане „случващо се предсказание“: ако заинтересованите имат ниско доверие в платформите, ще

те положат също така малко усилия, за да ги направят работещи и така платформите могат да се провалят. За да се преодолее тази бариера, трябва да бъдат създадени ясни правила кай може да участва в платформите и какво е потенциалното влияние (правата при гласуване) на всеки един участник. Освен това, Областната администрация и общините трябва да покажат достатъчно ясно от самото начало как възнамеряват да отговорят на дискусиите и на решенията на платформите. С цялото уважение към участниците, създаването на правила за тяхното участие и за гласуването в платформите е важно. Също така за функционирането на платформите е нужна активна роля на всички участници. Накрая, но не на последно място, необходима е и приемственост. Това трябва да се постигне чрез график за редовни срещи, годишен работен план и подпомагащ работата секретариат.

2. Иновативен модел

Иновативният модел, който се предлага, се състои от два елемента: участие на ранен етап на заинтересованите страни чрез обществено-консултативните платформи и нов начин на разработване на политики на основата на това ранно участие. Привличането на заинтересованите страни на ранен етап чрез платформите изисква изработването на дългосрочен дневен ред, да поет от Областния управител и администрацията дългосрочен ангажимент, а на обществено-консултативните платформи трябва да бъдат зададени ясни задачи. Новият начин на разработването на политики, който се базира на ранното участие, трябва да дефинира ясни отговорности на участниците и по-специално това, че участниците трябва да определят главните насоки и цели на дадена нова политика, преди да бъдат правени каквито и да е подробни анализи.

2.1. Задачи на Обществените платформи

Обществено-консултативните платформи са предназначени да подпомагат и дори да формулират нови политики, както и да намират решения на проблемите, възникнали при прилагането на тези политики.

Настоящата правна база гласи, че приемането (одобрението) на регионалните политики се прави от Областния съвет за развитие, Регионалният съвет по развитие, общините, министерствата, териториалните звена. Също така има съвпадение в членството между обществените платформи и Областния съвет за развитие, както и Регионалният съвет за развитие (и, разбира се, в някои други структури като общините).

Намерението за обществените платформи и правната структура определят до голяма степен задачата на платформите: те трябва да дават своя принос за нови политики и могат да го правят ефективно, само ако са способни да излязат с добри инициативи, идеи за нови политики и идеи за подобряване на прилагането им.

Трябва да е ясно, че платформите няма роля в прокарването/влизането в сила на политики. От чисто правна гледна точка, не е добра практика на една и съща организация да бъде дадено да изпълнява политиките и да ги прокарва. Добра практика би било държавата или териториалните звена да работят по влизането в сила на законодателството, а Областната администрация контролира качеството на тези звена.

Като се има предвид липсата на доверие (анализирано във Фаза 1) в управляващите институции като цяло и в процеса на участие в частност и като се имат предвид не много добре развития капацитет, ще бъде трудно да бъдат постигнати задачите на платформите, както са описани по-горе. Правната позиция на обществените платформи, правилата, които ще движат работата на платформите и оперативната/секретарска подкрепа трябва да са подкрепящи задачата.

Правната позиция на обществените платформи е или подкомитет на Областния съвет за развитие или независим комитет.

- Ако се избере да бъде подкомитет, препоръките на платформите са пряко принос към Областния съвет за развитие и действат правилата за функциониране и заседания (с известно адаптиране) на този съвет, а Областният съвет за развитие трябва да поеме ангажимент да отговаря на препоръките на платформите.
- Ако се реши да има независими платформи, трябва да бъдат разработени секретариат и правила на функциониране и заседания (виж Глава 4), а Областният съвет за развитие (за предпочитане също и общините) трябва да поемат ангажимент да отговарят на препоръките на платформите.

Трябва да бъдат дефинирани задачите на платформите:

- Това може да бъде направено в „споразумение за създаването“ между участниците, което включва и изявление като: “Обществено-консултативните платформи разработват препоръки за политики, дават препоръки на Областната администрация, министерствата и други правителствени организации по тези политики и по съществуващи политики, като обществените платформи също така дефинират анализа какво може да е нужно за по-нататъшно разработване на препоръките за политики в конкретни предложения за нови политики“.

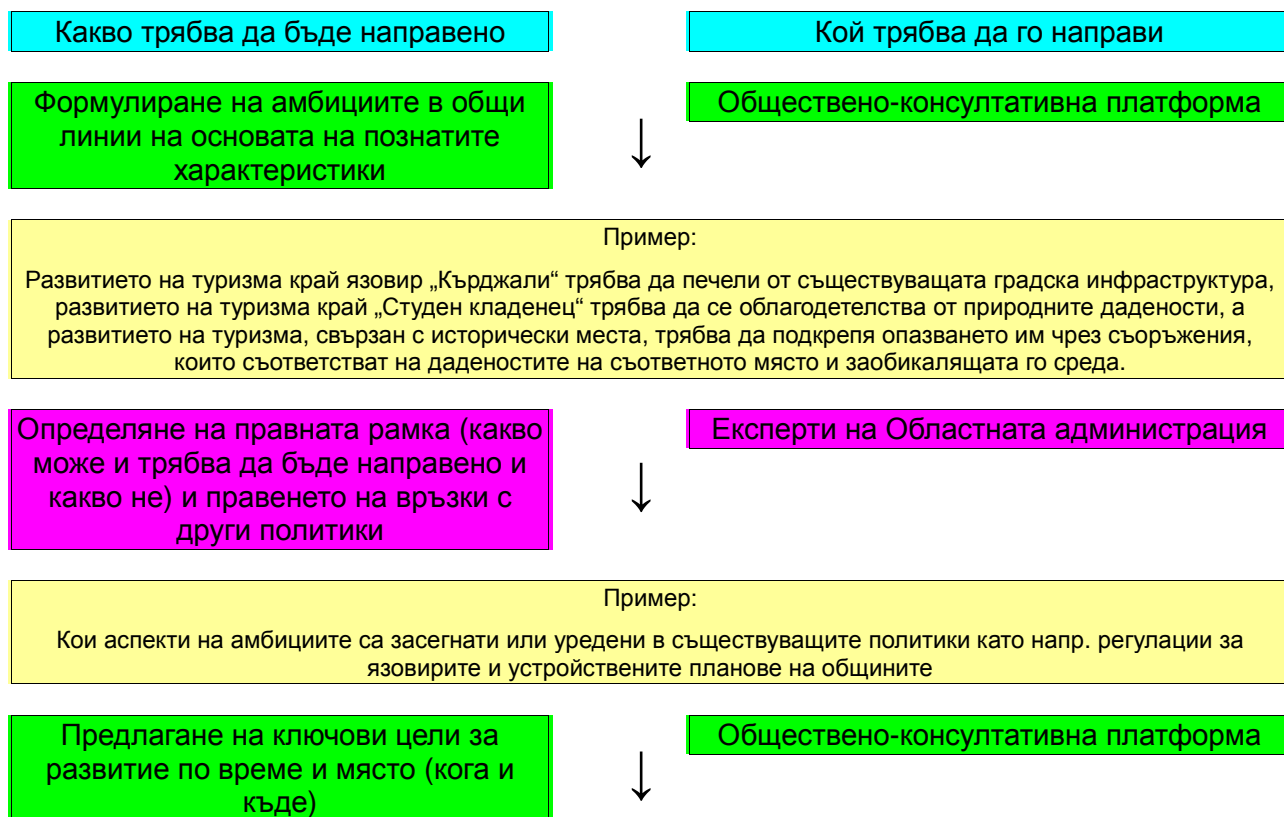
Оперативните правила за обществените платформи трябва да съдържат мерки, които подкрепят тази задачи. Те са представени в Глава 4. Тези правила трябва да са част от „споразумението за създаването“.

2.2. Разработване на иновативна политика

Платформите трябва да разсъждават по решенията, а не по проблемите. Платформите трябва да направят рамката, насоките на политиките по туризъм, земеделие и околна среда. В тези сфери има много възможности за нови политики или за политики, решаващи даден проблем, просто трябва да бъде направен избор по решенията за справянето със ситуацията. Идеите, представени в Глава 1.3, изводите от Фаза 2 са добри примери за определянето на насоката на развитие.

В диаграмата по-долу е показано какви стъпки биха могли да бъдат предприети от обществено-консултативните платформи като процедура за формулиране на амбициите:

Диаграма 1: стъпки при разработването на политики





Последните две стъпки в тази диаграма са повече от традиционния начин на планиране. Анализът, който може да е нужен за определянето и подготвянето на тези идеи за по-нататъшни дискусии и одобрение, може да бъде направен от експертите. Експертите могат да анализират проблемите и да предложат възможни решения, но за да работят ефективно, им трябва насоки в какво направление трябва да бъде търсено решението.

3. Ролята на членовете

Основната иновация е създаването на обществена платформа, в която заинтересованите участват в разработването и прилагането на политики. Участие има двукратен смисъл. То се отнася до фактическото членство (и правилата, които определят членството, като правото на глас). Но то се отнася също и да „съдържанието“ на участието. Обществените платформи или консултативни бордове могат да бъдат полезни, ако разработват и предлагат добри инициативи. Това изисква от членовете да работят „ориентирани към решения“, а не „ориентирани към решение на проблем“. Що се отнася до разработването на политики, дискусиите трябва да са върху раждането на нови идеи и решения да бъдат преодолени бариери за прилагането им. Този начин на работа може отчасти да бъде регулиран в правилата за заседанията (виж Глава 4). Това до голяма степен зависи от решимостта на членовете да излязат с нови и алтернативни идеи в дискусиите.

3.1. Ролята на Областната администрация

Обществените платформи могат да бъдат полезни, ако от управляващите се изисква да отговарят на препоръките им – това бе един от изводите на предходните фази, подчертано по-късно и в интервютата с обществеността. Това първо и в най-голяма степен се отнася до Областната администрация, тъй като тя е инициаторът на тази иновация. Отнася се и до общините като ключови регулатори в областта. „Да отговарят“ не означава, че Областната администрация и общините са задължени да възприемат всички препоръки, идващи от платформите. „Да отговарят“ означава, че Областната администрация и общините трябва да дават мотивирани и навременни отговори на препоръките на платформите.

Областната администрация трябва да повери цялата работа по разработването на политики в сферата на туризма, земеделието и околната среда на платформите. Доверието (и мотивацията) на платформите ще бъдат сериозно подкопани, ако Областната администрация продължава сама да разработва политики без консултирането или прякото участие на платформите.

Областната администрация като инициатор на платформите трябва да осигури услуги по секретариата им. Те включват: организирането на ежемесечни заседания, разпространение на нужната информация до членовете, актуализиране на интернет-страницата и социалните мрежи и др. Това е по-детайлно разработено в Глава 4.

3.2. Ролята на общините

Общините са най-близката точка на контакт между държавните институции и обществеността. Чрез Закона за устройство на територията (ЗУТ) те са основната институция за предоставянето на земя, което има пряко влияние върху развитието на туристическата инфраструктура, предоставянето и съхраняването на земеделска земя и опазването на земя с висока екологична стойност (това е едно от основните богатства в Кърджали). Чрез управлението на земя публична собственост те контролират предоставянето на земеделска земя, земя за индустриално развитие, а до известна степен и икономическия потенциал на общините. Освен това общините са основната управленска институция, която трябва да се занимава с проблемите, породени от икономическия спад. И като такива общините имат ключова роля в общественно-консултативните платформи. Без тяхната подкрепа би било извънредно трудно да бъдат разработвани и прилагани политики.

Това значи голяма отговорност за общините и техния принос в обществените платформи. Уроците, научени при посещението в Регион Хага, което е организация за сътрудничество между общините регулирано със закон, гласят, че от съвместната работа полза имат всички общини. В обществените платформи общините могат да поемат ролята на инициатори на развитието. Много идеи в тази връзка бяха вече разработени във Фаза 2 като зоните за отдих, Областния устройствен план (ниво 3) и обединяването на земеделските служби.

Главната опасност идва оттам, че общините може да са твърде фокусирани върху локални и индивидуални проблеми.

3.3. Ролята на гражданското общество

Под гражданско общество се разбира всички организации, които представляват интересите на специфичните групи в обществото без значение от правната им форма. Това могат да бъдат бизнес асоциации или сдружения на земеделски производители, екологични НПО-та, младежки организации и др. Част от тези организации представляват комерсиални и бизнес интереси, друга част представя гражданските интереси. Тези организации трябва да бъдат въввлечени в процеса на правенето на политики, тъй като политиките имат пряко влияние върху тях и върху групите, които те представляват и отчасти защото в тези организации има наличен опит, който може да бъде мобилизиран в рамките на платформите в полза на политики с по-добро качество.

Това ясно маркира ролята на организациите на гражданското общество в обществените платформи: да се гарантира, че политиките са от полза на техните членове (или като минимум може да бъде разбрано не като от директна полза за техните организации, а като нужно заради ползата за целия регион) и да допринасят с експерти решения по специфични въпроси. Предложенията, разработени във Фаза 2, са насочени към двете, напр. разработването на зони за отдих, изграждане на екологична осъзнатост или подготвянето на основната схема на Интегрирания регионален устройствен план.

Броят на членовете от гражданския сектор в обществените платформи трябва да е равен на броя на членовете от общините. Идеалният вариант е броят на членовете от организациите, които представляват комерсиалните интереси да е същият като броя на членовете от организациите, които представляват гражданския интерес.

Главната опасност е, че организациите на гражданското общество ще се фокусират върху провалите на управлението или върху липсата на подкрепа от властта за техните инициативи. От самите организации зависи да осъзнаят, че такова фокусиране е вредно за процеса на участие.

Участието в обществено-консултативните платформи не означава, че организациите на гражданското общество се отказват от своите законни прав за възражения и обжалвания срещу дадени политики и управленски решения, дори ако тези решения са взети на основата на препоръки от платформите.

4. Организационни аспекти на обществените платформи

4.1. Оперативни правила на обществените платформи

За членовете, представителността и гласуването

Платформата ще има 17 члена с право на глас.

Платформата се състои от 1 член на Областната администрация, по един член от всяка една община в Областта, 4 членове от бизнес-сдруженията и 4 – от гражданското общество, както и един член от териториалните звена.

Членовете, представящи бизнеса, са бизнес асоциации. Бизнес-асоциациите, предлагащи членове, ще го правят с писмено заявление за одобрение. Ако асоциацията предложи повече от 4 члена, членове ще бъдат тези, които имат най-високо одобрение.

Членовете, които представляват гражданското общество ще са граждански организации или личности. Организации на гражданското общество, предлагащи членове, ще го правят с писмено заявление за одобрение, а личностите – с подписка, подписана от най-малко 50 жители на Областта. Ако са предложени повече от 4 члена, членове стават тези с най-високо одобрение.

Членовете от териториалните звена ще бъдат предложени от самите териториални звена.

Имената и данните за контакти на всеки член ще бъдат публикувани на интернет-страницата на Областната администрация и на интернет-страницата на обществената платформа.

Всеки член определя представител, който да участва като член в случай на отсъствие на титуляра.

Всеки член може да покани експерт по свой избор, за да бъде предоставена подробна информация или експертно мнение по предложение, направено от члена. Разходите на този експерт ще бъдат покривани от члена, който го е поканил.

Заседанията ще се председателстват от представител на Областната администрация. Председателстващият може да реши да ангажира модератор да направлява дискусиата. Задачата на модератора се свежда до това да гарантира, че дискусиата ще достигне до ясни предложения или препоръки и ще подпомага платформата и секретариата в подготовката на тези предложения или препоръки.

Предложение на платформата се смята за одобрено, ако е прието с просто мнозинство от членовете, присъстващи на заседанието. Всеки член има правото да отложи гласуване за следващо заседание на платформата, за да се консултира с организацията или личностите, които той или тя представлява. Гласуването може да бъде отложено само веднъж, също и ако предложението е модифицирано по някакъв начин по време на второто заседание.

За дневния ред и темите за дискусии

Платформата ще заседава ежемесечно в продължение на 4 месеца от учредяването и след това най-малко четири пъти годишно или при необходимост.

Всеки член може да предложи теми за дискусия на платформата. Всяко едно предложение трябва да съдържа кратка мотивация и предложение как да се процедира по него. Предложението ще бъде обсъждано на първото заседание на платформата, което се свиква най-малко седем дни след получаването на предложението.

Заседанията на платформата са открити за обществеността. Председателстващият трябва да гарантира, че обществеността може да реагира на дискусиите и изводите на платформата по време на заседанието ѝ.

Протоколът от заседанието, предложенията и препоръките на платформите ще бъдат публикувани на интернет-страницата на платформата. Обществеността може да изпраща

мнения до платформата по предложенията и препоръките.

Платформата може да реши да подготви годишна програма за дейността си.

Областната администрация или Областният съвет за развитие ще изпраща мотивиран отговор по препоръките на обществените платформи в рамките на четири седмици от приемането им в платформите. Ако няма отговор, препоръката се смята за приета от Областната администрация или Областния съвет за развитие.

Обществените платформи не могат да обсъждат индивидуални казуси.

Обществените платформи не могат да обсъждат по едно и също време правенето на политики и въвеждането им, дискусиите по въвеждането на политики трябва да се ограничат до общото функциониране на въвеждането.

4.2. Управление на обществените платформи

Областната администрация ще създаде секретариат за всяка от платформите. Секретариатът ще:

- Секретарят ще участва в заседанията без право на глас;
- организира и управлява архива документи на платформата;
- организира дейностите на платформата, включително определянето на датите на всяко заседание и осигурява място на срещата;
- подготвя дневния ред на заседанието, мястото, датата и времето и ги изпраща до всички членове 10 дни преди заседанието;
- подготвя протоколи от заседанията и ги изпраща на всички членове до десет дни. Протоколите се одобряват от членовете на следващото заседание;
- получава и изпраща до всички членове всяко предложение за дискусия от всеки един член;
- резюмира и представя пред платформата всички мнения на обществеността по предложенията и препоръките;
- ще поддържа списък с информацията за контакти и интернет-страниците на платформите;
- с подкрепата на експерти от Областната администрация ще подпомага членовете да подготвят предложения за политики и за прилагането на политики, след като тези предложения са обсъдени в платформата;
- ще гарантира, че предложенията са изпратени до точните организации различни от платформата в рамките на 15 дни от приемането на тези предложения и ще информира платформата за реакцията от тези организации;

5. Препоръки за прилагане на иновативния модел

С този проект Областната администрация осъзнава, че има нужда от подобрене в начина, по който политиките се създават и изпълняват. Областната администрация също така приема, че настоящата ad hoc система на планиране, липсата на административна последователност и липсата на доверие в управляващата администрация сериозно възпрепятства разработването на висококачествени и дългосрочни интегрирани политики. Обществено-консултативните платформи като начин да вовлекат заинтересованите в процеса, могат да спомогнат за преодоляването на част от тези проблеми. В този доклад е посочено как може да действа системата на обществените платформи. Въпреки многото правила и процедури, предложени в този доклад, ще отнеме поне година, докато платформите намерят и консолидират своята позиция в системата и да докажат, че участието на заинтересованите може да допринесе за по-доброто планиране. Членовете на платформите (и правителствените организации, които ще са ангажирани с препоръките, дошли от тях) ще трябва да намерят баланс между популяризирането на своите собствени интереси и уважението, когато другите правят същото, както и с конфликтни интереси. Няма начин това да бъде регламентирано в правилата, то може да бъде намерено само в реалния процес на работата.

Кръглата маса, която бе организирана във Фаза 2 на проекта, показва, че в дискусиите със заинтересованите могат да бъдат формулирани добри идеи и това засега е обещаващо. Сега от платформите зависи по-нататъшното разработване на тези идеи, да излязат с дори по-добри идеи и да се гарантира, че те ще намерят своето място в системата.

Всички предложения в този доклад са отворени за обсъждане, като част, разбира се, от процеса на обществено участие. Важен елемент в дискусиата ще бъде как да се балансира между обществените платформи и съществуващите планиращи институции като Областния съвет за развитие. Известно припокриване е неизбежно, но твърде голямо ще направи двойни усилията, полагани в платформите.

6. Тестване на Иновативния модел

Иновативният модел се състои от главни елементи: включване на заинтересованите страни във формулирането на амбициите като първа стъпка и метод да се гарантира това участие чрез обществено-консултативните платформи. Методът е представен под формата на организационна структура на обществено-консултативните платформи в Глава 4. Тази организационна структура беше представена на първата среща на обществено-консултативните платформи през октомври (околна среда на 8 октомври – 14 участника, туризъм на 8 октомври – 18 участника и земеделие на 9 октомври – 18 участника), обсъдена накратко и прието съгласие по окончателното предложение за структурата на втората среща на платформите на 6 и 7 ноември 2013. В съответствие с правилата на работа на платформите Областната администрация, в това число и Областният управител, трябва да обмислят как ефективно да приложат тези правила в организацията на Областната администрация. На първите срещи на обществено-консултативните платформи беше постигнато съгласие изискванията за участие да бъдат прилагани с известна гъвкавост и по-конкретно що се отнася до правилата за участие на представителите на гражданското общество, защото техните организации имат нужда от повече време да се самоорганизират и мобилизират.

Както бе посочено в Глава 4, важно е заинтересованите да бъдат привлечени да участват в разработването на правилата за обществено-консултативните платформи. Като се има предвид активния принос на участниците по този въпрос по време на дискусиите в платформите на първата и втората им срещи, тестването на метода може да бъде определено като успешно. Първата и втората срещи на платформите бяха организирани от Областната администрация в съответствие с правилата, изготвени за тази цел. Като се има предвид активното участие на заинтересованите страни в тези срещи, това се определя като направено подобаващо и успешно. Препоръчва се окончателните правила за ръководене на платформите да бъдат заложили в официално административно решение.

Вторият елемент – формулиране на амбициите като първа стъпка на разработването на политика, започна с дискусиите на идеите, формулирани във Фаза 2 на този проект (резюмирани в Глава 1.3). Целта е платформите да зложат основната рамка, главните направления за политики в сферата на туризма, земеделието и околната среда. В тези сфери има много възможности за нови политики или за политики, решаващи дадени проблеми, но трябва да бъде направен избор как да бъде определена настоящата ситуация.

Първите стъпки бяха направени на срещите през октомври и ноември чрез дискусиите и постигането на съгласие кои идеи да бъдат засегнати по-детайлно по време на следващите заседания на платформите. Тези първи стъпки са обещаващи от гледна точка на възприемането на модела за определянето на амбициите наместо да се дефинират проблемите. И ако обществено-консултативните платформи наистина успеят в следващите си срещи да дефинират, обсъдят и постигнат съгласие по амбициите и успеят да дефинират (експертен) анализ, от който може да има нужда за по-нататъшното дефиниране на амбициите в политиките, този аспект на въвеждането на Иновативния модел може да бъде определен като успешен.

7. Наблюдение на напредъка

Практическите инструменти за наблюдение на работата на общественно-консултативните платформи са заложи в самите им правила, а именно:

- Платформата ще заседава ежмесечно в продължение на 4 месеца от учредяването и след това най-малко четири пъти годишно или при необходимост.
- Областната администрация или Областният съвет за развитие ще изпраща мотивиран отговор по препоръките на обществените платформи в рамките на четири седмици от приемането им в платформите. Ако няма отговор, препоръката се смята за приета от Областната администрация или Областния съвет за развитие.
- Трябва да се имат предвид и изискванията за работата на платформите, свързани с навременното изпращане на протоколите от срещите и дневния им ред.

Наблюдението трябва да се осъществява от самите общественно-консултативни платформи. Ако е нужно, платформите могат да отправят молба за корекции, допълнения и подобрения.

Инструментите за наблюдение на напредъка по разработването на политики – от гледна точка на залагане на амбициите и дневен ред за политики, както и разработването на проекти, не са толкова директни. Разбира се, могат да бъдат приложени стъпките, описани в диаграма 1, но това не значи, че качеството ще бъде гарантирано. Не е възможно да се регулира качеството на работата, извършвана в платформите. От самите тях зависи да го определят.

Бяха отпечатани 500 бройки бюлетин с:

Разработния Иновативен модел за добро управление на конкретни политики (в сферата на земеделието, туризма и екологията и водите) в Област Кърджали, съдържащ:

- Механизъм за прилагане и изпълнение на конкретни политики (методология, правила и процедури), с инструкции и указания;
- Инструмент за мониторинг и контрол при прилагане и изпълнение на конкретни политики (методология, правила и процедури), с инструкции и указания.

Копия на бюлетина бяха разпратени до всички областни администрации в страната, до четири министерства – икономиката и енергетиката, земеделието и храните, околната среда и водите и регионалното развитие, както и до Националното сдружение на общините в Република България.

Ива Тончева
Таофес ООД

Рене Бустен
Taofes BV

“Изготвяне на оценка, анализ, проучване и иновативен модел за управление”