ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЯ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Проф. д-р Маргарита Богданова

Доц. д-р Евелина Парашкевова

Стопанска академия „Димитър А. Ценов“

DIGITAL TRANSFORMATION OF CIVIL PARTICIPATION IN PUBLIC POLICIES

Prof. Dr. Margarita Bogdanova

Assoc. Prof. Dr. Evelina Parashkevova

D.A. Tsenov Academy of Economics

Резюме: В публикацията са представени основните нива, иновативни практики и бариери пред дигиталното гражданско участие в публичните политики. Дигитализацията се разглежда не само като средство за надграждане на аналогови процеси, а като възможност за създаване на принципно нов тип инструменти за бърз, удобен и иновативен начин за привличане на гражданите в управлението на обществените процеси. Акцентира се върху въпроси, свързани със средата, която стимулира участието, включително и чрез дигитални инструменти.

Ключови думи: гражданско участие, дигитализация на гражданското участие, публични политики, индекс на е-участие на гражданите.

Abstract: The paper presents the main levels, innovative practices and barriers to digital civic participation in public policies. Digitalization is seen not only as a means of upgrading analog processes, but as an opportunity to create a fundamentally new type of tools for a fast, convenient and innovative way to involve citizens in the government of social processes. The focus is on issues related to the environment that stimulates participation, including through digital tools.

Keywords: citizens' participation, digitalization of citizens' participation, public policies, e-Participation Index.

Doi: <https://doi.org/10.36997/ESDI2021.36>

Въведение

Гражданското участие в процесите по формулиране, изпълнение и мониторинг на публични политики е част от демократичните процеси в едно общество. Осигуряването на ефективност и ефикасност на включването е предизвикателство, което е свързано както с нагласите на управляващите и управляваните, така и със съществуващата нормативна и стратегическа рамки, възможности и модели, детерминиращи това включване. На европейско ниво усилията са не само поли-

тиката да е по-близо до хората, но и те да участват пряко в различните ѝ форми и проявления (Cogan & Sharpe, 1986). Хартата на основните права на Европейския съюз (2012/С 326/02) (Европейски парламент, Съветът и Комисията, 2012) е интегрирана и в Договора за Европейския съюз (ЕК, 2016), като така става нормата, определяща ангажиментите на страните членки по отношение на гражданското участие.

Директното изразяване на мнение и включване в обществените процеси е базирано на активното гражданско участие. То влиза в противовес на прилаганите бюрократични управленски практики, които се открояват с технократски подход и ограничено отчитане на групови интереси. Демократичните принципи на управление предполагат, че е нужно да съществуват такива лостове – законодателни и методични, които да дават възможност на всеки заинтересован или повлиян от дадено решение, да участва в неговото разработване. Скрытите фактори, които до голяма степен ограничават гражданското участие в процесите по формулиране, изпълнение и мониторинг на публични политики, са: липса на опит, познания, традиция, експертиза и култура за и на участието и не на последно място, отсъствието на адекватни електронни системи и приложения, които да осигурят бързо и лесно участие.

Електронното участие на гражданите в управлението в повечето случаи се възприема като ангажиране на гражданите във вземането на решения и предоставянето на обществени услуги, опосредствано от ИКТ (Le Blanc, 2020). В някои случаи се конкретизира връзката, от една страна, между гражданите и публичната администрация, а от друга – между граждани и политици (Sæbø, Rose, & Skiftenes Flak, 2008), с което се идентифицира триъгълник на участниците и се диференцират формите на участие.

1. Постаменти на участието на гражданите¹

Възможното участие на гражданското общество в процесите по формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво може да варира основно в три нива на участие: 1. достъп до информация; 2. консултации; 3. активно участие (партньорство), което може да бъде разширено и с диалог. Те са взаимно допълващи се, т.е. всяко следващо ниво има за база предходните.

Прилагането на трите нива се предпоставя от приета рамка за включване на обществеността и утвърдени правила, които спомагат за увеличаване на прозрачността и осигуряването на по-широк достъп. За да се гарантира успешното и ефективно изпълнение на тези три нива, е важно да се включат правно обвързващи гаранции за участие чрез приемането на текстове в съответните документи, регламентиращи изработването на управленски решение, вкл. и по отношение на политиките.

¹ В разработката са използвани материали на авторите, създадени като резултат от изпълнение на проект „Партньорство в управлението и повишаване взаимодействието между общинска администрация Ловеч, гражданското общество и бизнеса”, в изпълнение на Административен договор №BG05SFOP001-2.009-163-C01/22.01.2019 г. за безвъзмездна финансова помощ, финансиран от Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Участието не е еднократно начинание и не може да бъде постигнато истински, ако не се стимулира (Rocha, 1997). Съществуват три основни модела за осигуряване на гражданско участие: 1) обвързваща нормативна рамка – регламентация на институционално или местно ниво, непротиворечаща на националната законодателна рамка; 2) необвързваща рамка – регламентация под формата на документи без обвързващи мерки, като кодекси, стандарти, насоки; 3) смесена рамка – комбинация от първите две.

Най-популярна е *смесената рамка*, при която наличието на правен документ предопределя включването на гражданското общество в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики, при съблюдаване на определени стандарти, инструкции и т.н. на процеса. Прилагането на този модел изисква създаването на определена среда, базирана на ИТ решения, тъй като активностите са свързани със: задължително публикуване на законопроекти, експертни документи и информация; публично оповестяване на принципите на участие; определяне на субектите, с които ще се провеждат консултации при отчитане на отделните интереси на групите и включването им в консултативния процес; задължение за включване на представители на гражданското общество в различни консултативни органи, работни групи и др., ангажирани с публични политики; указване на вида и характера на документите, които е нужно да бъдат познати на участващите в консултативния процес; информиране за началото на процеса на вземане на решения и консултации и следващите стъпки; минималните срокове за обществени консултации; оповестяване на различните методи за консултации, които ще бъдат приложени; информиране за начина, по който ще се предоставя обратна връзка за процеса и консултираните въпроси; определяне на механизъм за наблюдение на изпълнението на обществените консултации; определяне и оповестяване на общи правила за консултации; бърза обратна връзка и автоматизиран анализ на мненията и др.

Дигитализацията предполага прилагане на инструменти и механизми, които осигуряват кръстосана подкрепа на гражданското участие през целия цикъл на публичната политика. Те включват електронен отворен достъп до документи и консултации, предоставен от органа на властта, повишаване на разбирането на служителите от публичния сектор, насърчаване на участието, засилено наблюдение и др.

2. Е-участие на гражданите

Обединените нации разработват индекс на е-участие на гражданите (E-Participation Index), който обхваща три аспекта на е-участие на гражданите: *е-информиране*, *е-консултиране* и *е-вземане на решение* (UN, 2020). Контролът, който по правило е четвъртата цел на участието на гражданите, се осъществява дигитално с помощта на първите три.

В изданието за 2020 г. индексът на е-участието на гражданите е 0.8929 за България, което я поставя на 23-то място в света. Освен това рангът на страната се е покачил с 12 позиции за периода 2018 – 2020 г., като е преминала от 35-о на 23-то място класацията.

Освен индекс на е-участие, Обединените нации публикуват и индекс на е-управление (e-government). По този индикатор също се наблюдава напредък, но

там страната ни е на 44-то място в света, като е в групата с много висок индекс. Двата индекса се разглеждат съвместно поради това, че е-участието е съставна част на е-управлението.

Спектърът от форми на участието на гражданите в управлението обхваща голям брой алтернативи. В Таблица 1 са представени инструменти за е-участие на граждани, разпределени в две измерения – вертикалното обхваща степента на участие, като тук градацията е е-информиране – е-консултиране – е-вземане на решения. Хоризонталното измерение включва по-голяма или по-малка обвързаност с политиките.

Таблица 1

Спектър на електронното участие според политическото измерение и ниво на участие и примери за свързани инструменти

	Информираност за политики	Разработване на публични политики	Предоставяне на публични услуги
По-малко участие	Уебсайтове на политически партии, социални медии	Предоставяне на информация за закони, наредби, стратегии, бюджети, административни процеси и др.	Информация за публични услуги
	Приложения, свързани с предоставяне на съвети на гласоподаватели (форми на консултиране)	Форуми за идеи	Отворени данни
	Партийни платформи	Парламентарни допитвания	Обратна връзка от потребители
	Уебсайтове на кандидати	Консултации по проекти на политики (включително обратна връзка от правителството)	Консултации по публични услуги
	Е-гласуване и m-гласуване (мобилено)	Е-гласуване и m-гласуване – с мобилни средства, напр. на участническо бюджетиране, референдум	Участническо планиране (Participatory planning), напр. градско планиране
	Участие в определяне на дневния ред (напр. е-партии, съвместни изборителни платформи и др.)	Граждански инициативи, е-петиции	Съвместно разработване (напр. на карта на наводнени участъци и др. в бедстващи райони)
По-голямо участие		Участническо бюджетиране (Participatory budgeting)	Съвместно създаване (напр. иновативни състезания, хакатлони)
			Участническо бюджетиране (Participatory budgeting)
	По-голяма обвързаност с политики ----- По-малка обвързаност с политики		

Източник: Адаптирано по David Le Blanc, 2020. *E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*. https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf

Разграничението между различните измерения е условно, доколкото границите между тях могат да са доста размити.

В доклада на ООН за 2020 г. се отчита значително нарастване на инициативи, свързани с дигиталните услуги (предимно поради пандемията Ковид-19), но въпреки това се отчитат и инициативи за електронно участие на граждани в разработване

на политики. Така например приложение за ангажиране на общността в Естония позволява на местните власти да взаимодействат директно със своите избиратели, включително чрез споделяне на информация за COVID-19, публикуване на снимки и видеоклипове и дори организиране на виртуални събития (UN, 2020).

Ефективното използване на дигитални технологии за подобряване на участието на граждани може да се разглежда в два аспекта. Единият е свързан с добавяне на дигитални средства като средство за комуникация към установени практики на участие на гражданите. Типичен пример за това са порталите за обществени консултации. Те се използват за организирането на консултации по проекти на политики чрез предоставянето на пространство за коментари в публична платформа. Този подход спестява разходи и време за провеждане на срещи на всички участници. Консултациите са се провеждали и преди ерата на Интернет, но с други средства.

В същото време развитието на технологиите предоставя нови възможности за е-участие. Такива са съвместното участие на граждани в набиране и картографиране на информация, например при създаване на дигитални карти на бедствия в реално време, даване на бърза обратна връзка за предоставяни обществените услуги и др. Това става възможно с помощта на комбинацията от географски информационни системи (GIS) и мобилни технологии, включително видео, текстови съобщения и достъп до Интернет (Le Blanc, 2020). Доброволният принос на граждани, които участват в набирането на необходимата информация, става мощно средство не само за генериране на нов вид публични услуги, но и са контрол върху тях.

3. Дигитализация на средата за участие

Електронното участие е стандарт за подобряване на демократичната практика и участието на гражданите. Електронните инструменти, включително централни електронни портали, електронни платформи за консултации, инструменти за онлайн петиции, инструменти за проучвания, изследвания и анализ и други подобни, съществено допринасят за прозрачността, отчетността и отзивчивостта на публичния сектор, както и за насърчаването на ангажираността. За да се възползва публичната власт максимално от тях, е необходимо да се интегрират в процеса на вземане на решения на всички фази от цикъла на политика, а също и да се оповести тяхното прилагане.

Подходящ инструмент е създаването на специализиран интерактивен електронен портал за гражданско участие на различни нива на управление, който предлага много различни функции, включително предоставяне на информация, платформа за консултации и електронни услуги. Индикативните функционалности на един такъв портал може да включват:

- натрупване на информация – например публикации на проекти на документи, изменения и планови документи, като проектите или части от тях се публикуват възможно на ранен етап от тяхното разработване;
- възможност за коментиране и даване на предложения по проекти на документи в рамките на определен срок, единствено обаче след регистрация;

- обратна връзка – информация за направените предложения, анализът им от органа на властта, отговорен за дадената политика, мотивите и следствията по дадените предложения и мнения. Обратната връзка няма индивидуален характер, но се публикува информация какъв е статутът на предложенията: например включени, признати, оставени за по-нататъшно включване на по-късен етап (фаза на изпълнение, второ изменение и т.н.) или игнорирани (посочват се мотивите за всяко изключване).
- комуникация – порталът улеснява създаването на групи по интереси, които да подкрепят или коментират конкретен документ и т.н. Заинтересованите страни могат тук да стартират инициативи, да представят идеи и да подават предложения.

Внедряването на подходящите технологични дигитални решения в подкрепа на гражданското участие обаче ще останат безпредметни, ако не се инвестира в гражданско образование и създаването на обществена гласа и култура на включване.

Заклучение

Независимо от дигиталните технологии, които биха били приложени, за да се активизира гражданското участие в процесите по формулиране, изпълнение и мониторинг на публични политики, резултатите биха били незадоволителни, ако не се интегрират в реалната практика принципите на Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, приет през 2009 г. от Комитета на министрите на Съвета на Европа, а именно (Съвета на Европа, Конференция на МНПО, 2009, стр. 5 – 6): участие, доверие, отчетност и прозрачност, независимост.

Безспорно интензивната и масова дигитализация допринасят за демократичността на вземане на решения. Публичният сектор внедрява различни системи и приложения, чрез които се стреми отново да привлече гражданите и да премахне апатията по отношение участието им в обществените процеси. Очакванията на политическите структури и администрациите са, че чрез дигитализацията дейността на сектора ще бъде легитимирана в очите на широката общественост. Отчитат се обаче и съществен рискове от подронване устоите на демокрацията и гражданското участие именно заради ИКТ технологиите и достъпът до различна информация. Блокчейн технология за гласуване и онлайн платформи за краудсорсинг са част от съвременните дигитални демокрации, такива са обаче и различни социални платформи, които се явяват трибуна на различни манипулативни идеи или на фалшиви новини, и не само.

Очаква се в бъдеще да се търсят нови модели на е-участие, при които не просто се добавя дигитализация към аналогови процеси, а се търсят нови начини за решаване на проблеми в публичния сектор. Следователно първата стъпка е да се установи обхватът на аналоговите проблеми (т.е. проблемите в реалния свят) в публичния сектор и едва след това да се търсят дигитални решения на проблемите, а не на процесите, разработени досега, т.е. по друго време и в друга среда. Технологичният напредък съществено намали разходите за гражданско участие, осигури широка и лесна платформа за деклариране на позиции. Той поставя оба-

че и нови предизвикателства пред демократичните системи. Една от бариерите пред широкото е-участие е свързана с достъпа до ИТ инфраструктура на част от гражданите, както и липсата на достатъчно умения и мотивация за използване на тази инфраструктура (Yu, Ndumu, Mon, & Fan, 2018). В бъдеще все по-често ще се налага управляващите да преодоляват пропуските в дигиталната грамотност, да осигурят висока степен на сигурност на информацията, защита на информационните системи от нерегламентиран и злонамерен достъп, на практика да защитят интереса на гражданите. Средство за преодоляване на дигиталните неравенства са програмите за дигитална грамотност, особено на маргинализирани групи, специализирани обучения за гражданско участие, широк и непрекъснато открит диалог по линията власт – граждани.

Изграждането на гражданско общество и постигането на активно участие е инвестиция, която изисква време и усилия. Културата на демократичното управление предполага активно включване на образователните институции в този процес. Дигиталните решения са само инструменти, които подпомагат участието, не решават проблемите, свързани с отказа от участие. Политиките носят решения, а те могат да бъдат многоаспектни и широкообхватни. Трябва да са адресирани към широк кръг заинтересовани страни, които включват както организациите от публичния сектор, така и тези на третия, и то в динамика и релация в посока овластяване и активно взаимодействие не само във формирането, а и в изпълнението и мониторинга.

Литература:

1. Cogan, A., & Sharpe, S. (1986). *The theory of citizen involvement*. In *Planning analysis: The theory of citizen*. Извлечено от <https://pages.uoregon.edu/rgp/PPPM613/class10theory.htm>
2. ЕК. (2016). *Договор за Европейския съюз*. Извлечено от Официален вестник на Европейския съюз: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=BG>
3. Le Blanc, D. (2020). *E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*. Извлечено от UN, DESA Working Paper No. 163: https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf
4. Rocha, E. (1997). A ladder of empowerment. *Journal of Planning Education and Research*, 17, 31 – 44.
5. Sæbø, Ø., Rose, J., & Skiftenes Flak, L. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly* 25, с. 400 – 428.
6. UN. (2020). *Annual E-Government Survey Finds*. Извлечено от <https://publicadministration.un.org/Portals/1/E-Government%20Survey%202020%20Press%20Releases.pdf>
7. UN. (2020). *E-participation Index*. Извлечено от <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>
8. Yu, B., Ndumu, A., Mon, L., & Fan, Z. (2018). E-inclusion or digital divide: an integrated model of digital inequality. *Journal of Documentation*, DOI: 10.1108/JD-10-2017-0148.

9. Балабанова, Х. (2004). *Административен контрол*. Варна: ВСУ “Черноризец Храбър”.
10. Димитрова, Д. (2017). Правни аспекти на стопанската дейност на държавните висши училища. *Ролята на правото в съвременната икономика* (с. 127 – 137). Варна: “Наука и икономика”, ИУ-Варна.
11. Европейски парламент, Съветът и Комисията. (2012). *Харта на основните права на Европейския съюз (2012/С 326/02)*. Извлечено от <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=CS>
12. Съвета на Европа, Конференция на МНПО. (1 октомври 2009 г.). *Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения*. Извлечено от http://infopass.eu/cause/images/11_Kodex_dobri_praktiki.pdf
13. Saveta na Evropa, Konferentsia na MNPO. (1 oktomvri 2009 г.). *Kodeks na dobrite praktiki za grazhdansko uchastie v protsesa na vzemane na reshenia*. Izvlecheno ot http://infopass.eu/cause/images/11_Kodex_dobri_praktiki.pdf

За контакти:

Проф. д-р Маргарита Богданова
СА „Д. А. Ценов“, e-mail: m.bogdanova@uni-svishtov.bg
Доц. д-р Евелина Парашкевова
СА „Д. А. Ценов“, e-mail: e.parashkevova@uni-svishtov.bg