



МИНИСТЕРСТВО НА
РЕГИОНАЛНОТО
РАЗВИТИЕ И
БЛАГОУСТРОЙСТВОТО
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СБОРНИК
С ДОБРИ ПРАКТИКИ
ЗА ВКЛЮЧВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ
В РЕШЕНИЯТА И ПОЛИТИКИТЕ
НА МЕСТНО НИВО

Настоящият сборник е издаден от Сдружение „Болкан Асист“ по поръчка на Министерството на регионалното развитие и благоустройството

ноември, 2011 г.

**СБОРНИК
С ДОБРИ ПРАКТИКИ
ЗА ВКЛЮЧВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ
В РЕШЕНИЯТА И ПОЛИТИКИТЕ
НА МЕСТНО НИВО**

Настоящият сборник е издаден от Сдружение „Болкан Асис“ по поръчка на
Министерството на регионалното развитие и благоустройството

ноември, 2011 г.

Сборникът с добри практики за включване на гражданите в решенията и политиките на местно ниво се издава в рамките на обществената поръчка „Изготвяне на аналитичен доклад за ролята на неправителствените организации и активността на гражданите в местното самоуправление. Предложения за усъвършенстване на нормативната уредба с цел насърчаване на гражданското участие и пряката демокрация на местно ниво”, възложена на Сдружение „Болкан Асист” от МРРБ.

В изпълнение на поръчката екипът на Болкан Асист (**доц. д-р Петя Кабакчиева, д-р Атанас Славов и Славей Христова**) проучи българския и европейския опит по темата и проведе анкетно проучване сред представители на български НПО и местни власти.

Резултатите от проучването бяха представени на публично обсъждане на 06.10.2011 г. в МРРБ, с участието на експерти, лидери на неправителствени организации и представители на местната власт и централните институции. В центъра на дискусиата бяха предложенията и препоръките на екипа за промени в нормативната уредба, които да насърчат гражданското участие и пряката демокрация на местно ниво.

Целта на изданието е да представи добри практики за участие на гражданите в местното самоуправление от различни европейски страни, включително и България.

Включените в сборника практики представят както мерки, програми и подходи за включване на гражданите в местното самоуправление, така и конкретни примери и практики за взаимодействие с гражданите и НПО.

В сборника е представена накратко и международната / европейска правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво, **а в края**, вместо заключение, са публикувани предложенията и препоръките за изменения и допълнения в нормативната уредба с цел насърчаване на гражданското участие и пряката демокрация на местно ниво.

Имайки предвид казаното до тук, сборникът е предназначен би могъл да бъде полезен както за представители на местната власт, така и за неправителствени организации, граждани и медии.

Въведение

Участието на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на вземане на решения на местно ниво е от решаващо значение за едно прозрачно и отговорно местно самоуправление, работещо в интерес на общността.

Гражданското участие може да има различни форми – обществено обсъждане на политически и нормативни документи, приемани от местните власти, онлайн консултиране / консултиране на общественото мнение по интернет, публично обсъждане на общинския бюджет, създаване на обществени консултативни съвети, организиране на местна гражданска инициатива, местни референдуми или общи събрания на населението по инициатива на гражданите.

Тези различни форми на участие имат и различна степен на въздействие върху местните публични политики и управлението на местната общност. Едно от основните разграничения е между формите на **демократията на участието** и инструментите на **пряката демокрация**.

При *демократията на участието* гражданите инициират или се включват в един процес на обсъждане и формулиране на политически и нормативни решения, но „последната дума“ е на изрично овластените институции на местно ниво – общинския съвет и кмета.

При *пряката демокрация* – местен референдум по инициатива на гражданите и общо събрание на населението, гражданите инициират, участват и решават пряко и окончателно въпроси на местното управление.

В настоящия сборник са включени само примери и практики, представляващи форми на демокрацията на участието, които успешно се прилагат в различни страни членки на ЕС, в това число и в България.

I. Международна / европейска правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво, одобрена и препоръчвана от Съвета на Европа

- **Европейска харта за местното самоуправление**, приета в Страсбург на 15.X.1985 г.; в България е ратифицирана със закон, приет от 37-ото Народно събрание на 17.03.1995 г. – ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.

В този основополагащ документ на Съвета на Европа са гарантирани принципите на гражданско участие в управлението на местно ниво. В чл. 3 изрично е регламентирано, че наред с участието в избори за органи на местната власт, следва да се гарантира възможността за пряко участие на гражданите в събрания на местната общност, референдуми и други, позволени от закона форми.

Така Европейската харта задава основните принципи и насоки, върху които други международни и вътрешни правни актове се основават, за да развият многообразието от форми и процедури за гражданско участие на местно ниво. Предвиденото в Хартата неизчерпателно изброяване на тези форми и процедури по никакъв начин не влияе на задължителността на този текст по отношение на държавите членки на Съвета на Европа – във вътрешното законодателство те трябва да уредят тези форми на пряко гражданско участие, които съответстват на националните конституционни модели и политически традиции.

- **Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения**, одобрен от Конференцията на МНПО към Съвета на Европа на 1 октомври 2009 г.

Това е един от най-новите документи на Съвета на Европа, посветени на гражданското участие на национално и местно ниво. Основната цел на Кодекса е да допринесе за създаването на благоприятна среда за неправителствените организации в държавите членки на Съвета на Европа. Също така, Кодексът трябва да бъде ефективен инструмент за НПО на местно, национално и международно ниво в техния диалог с публичните органи, както и да насърчи взаимодействието между тях.

А. Кодексът препоръчва следните основни *принципи на гражданското участие*:

- ▶ *Участие*: НПО изразяват възгледите на своите членове и защитават интересите на гражданите. Участието на НПО във вземането на решения повишава качеството и приложимостта на приеманите документи и политическите инициативи.
- ▶ *Доверие*: Коректно взаимодействие и взаимно зачитане между участниците и отделните сектори в обществото.
- ▶ *Отчетност и прозрачност*: Работата за обществените интереси изисква откритост, отговорност, яснота и отчетност от страна на неправителствените организации и на публичните органи.
- ▶ *Независимост*: НПО трябва да бъдат признати като свободни и независими организации по отношение на техните цели, решения и дейности.

Б. В зависимост от целта и степента на въздействие, в Кодекса са включени следните *форми на участие*:

- ▶ *Информация*: Достъпът до информация е основополагащ за активното участие на НПО в процеса на вземане на политически решения. Институциите трябва да предоставят обществена информация на НПО в достъпен формат.
- ▶ *Консултация*: Форма на инициатива, при която институциите се допитват до НПО за тяхната позиция върху определен проблем, политически или нормативен документ. НПО могат да отправят становища и препоръки, а институциите дават обратна връзка по тях.
- ▶ *Диалог*: Инициативата за диалога може да бъде двупосочна. Диалогът предполага отвореност от двете страни и активна обмяна на позиции. Диалогът предполага изработването на общи позиции, документи, предложения за промени в законодателството.
- ▶ *Партньорство*: Предполага споделени отговорности на всеки етап от процеса на вземане на политически решения, от определянето на дневния ред и изработването до решението и изпълнението на инициативите за политики. Партньорството включва съвместно участие на НПО и институции в различни органи за вземане на решения.

В. Кодексът на добрите практики за гражданско участие определя и **етапите в процеса** на вземане на управленски решения и различните възможностите за включване на гражданските организации в тях:

► *Определяне на дневен ред:* Участие на НПО при определяне на политическия дневен ред. НПО могат да участват чрез застъпнически кампании, лобиране, предоставяне на информация на институциите, както и чрез осигуряване на експертно мнение и консултации. Институциите осигуряват прозрачен процес на вземане на решения, ясни, открити и достъпни процедури за участие, подкрепят гражданското участие чрез предоставяне на ресурси (финансов принос, административни услуги).

► *Изработване:* Публичните органи включват НПО в процеса за изработване на политики. НПО се включват в области като откриване на проблемите, предлагане на решения и предоставяне на данни като интервюта или проучвания за ефективността на предпочитаните от тях решения. Институциите разработват и спазват минимални стандарти за обществена консултация като ясни цели, правила за участие, срокове, обратна връзка и др., организират консултативни срещи със свободен достъп, включително като се канят всички потенциални заинтересовани страни.

► *Решение:* Изработването на политически и нормативни актове трябва да бъде отворено за приноса и участието на НПО. На този етап *активната консултация* с НПО играе основна роля за вземането на информирано решение. Институциите предлагат и следват процедури за *съвместно вземане на решения*, както и подкрепят ресурсно активното участие на гражданското общество.

► *Изпълнение:* НПО участват в процеса на изпълнение като предлагат услуги и работят по проекти. Достъпът до ясна и прозрачна информация за очакванията и възможностите, както и активното партньорство, са много съществени на този етап. НПО оценяват изпълнението на политиката и следят то да протича, както е предвидено, и да няма вредни странични ефекти. На този етап *стратегическото партньорство* между НПО и публичните органи може да варира от малък пилотен проект до поемане на пълна отговорност за изпълнението.

► *Проследяване:* На този етап ролята на НПО е да контролират и оценяват резултатите от изпълнените политики. Важно е да има ефективна и прозрачна система за проследяване, чрез която да се постигат предвидените резултати от съответната политика/ програмата. НПО поемат отговорност да проследяват резултатите от прилагането на програмата с оглед на качество, устойчивост, ефективност и примери от

реалния живот. Институциите се вслушват в гражданското мнение, реагират по определени въпроси, повдигнати от НПО и от гражданското общество.

► *Преформулиране*: Преформулирането на политиката трябва да е основано на достъпа до информация и възможностите за диалог за определяне на нужди и инициативи. Подходящи форми за участие на НПО в този процес са семинари и форуми за включване на заинтересованите страни, например *World café*, *Open space* и др. *Партньорството* може да намери израз в създаването на *работна група* или *комитет*, в който НПО и представители на институциите обсъждат следващите политически стъпки.

Г. Кодексът съдържа и примерни **хоризонтални инструменти и механизми** за гражданско участие:

► *Електронно участие*: Електронните инструменти предлагат големи възможности за подобряване на демократичната практика и участие на организираното гражданско общество. Те биха могли да допринесат значително за прозрачност, отговорност и отзивчивост на институциите, както и да насърчат по-голямо участие от страна на гражданите, увеличени правомощия, достъп до и всеобхватност на демократичния процес.

► *Изграждане на капацитет за участие*: НПО трябва да развият капацитет и умения, за да могат активно да участват във формулирането на политиката, осъществяването на проектите и предоставянето на услуги. Това се постига чрез обучения за подобряване на капацитета, участие в програми за обмен.

► *Структури за сътрудничество между НПО и публичните органи*: Създаване на съвместни консултативни органи с НПО, на правителствен координиращ орган, назначаване на служители за връзка с гражданското общество.

► *Рамкови документи за сътрудничество между НПО и публичните органи*: Разработване на рамкови споразумения, в които се очертават начинанията, ролите, отговорностите и процедурите за сътрудничество между институциите и НПО.

• **Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво**, приета от Съвета на Европа през октомври, 2007 г.

В преамбюла към Стратегията изрично се подчертава, че доброто управление се е превърнало в парадигма, посредством която се осъществяват на практика ценностите и стандартите на демокрацията, човешките права и върховенството на закона. Формулирана е и **основната цел на Стратегията** – да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво така, че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на хората. **Тази основна цел се предвижда да бъде постигната като се следват три непосредствени цели:**

- ▶ Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
- ▶ Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените по-долу 12 принципа;
- ▶ Държавите (или регионалните власти – в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Основно достижение на стратегията е формулирането на 12-те принципа на добро демократично управление на местно ниво:

- 1) **Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори** – да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
- 2) **Отзивчивост** – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти;
- 3) **Ефикасност и ефективност** – да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- 4) **Откритост и прозрачност** – да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;

- 5) Върховенство на закона** – да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- 6) Етично поведение** – да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- 7) Компетентност и капацитет** – да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначените служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- 8) Иновации и отвореност за промени** – да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- 9) Устойчивост и дългосрочна ориентация** – да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- 10) Стабилно финансово управление** – да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- 11) Човешки права, културно разнообразие и социално единство** – да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;
- 12) Отчетност** – да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначените общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

II. Модели и практики на гражданско участие в решенията на местно ниво в някои страни членки на ЕС

- **Споразумения за сътрудничество между НПО и местните власти** – стратегически документи, изработвани по подобие на съществуващата практика за сключване на споразумения за сътрудничество между НПО и националните институции (правителство и парламент) в редица страни членки на ЕС (Великобритания, Дания, Унгария, Естония). **Споразумения за сътрудничество на местно ниво съществуват в Англия, Полша, Естония**, като в някои случаи пренасят акцентите от националните документи в местния контекст, а в други са резултат от изцяло местна инициатива (община Гдиня, Полша)

В основни линии споразуменията (наричани още харти, договори) на местно ниво отразяват постигнатото съгласие между представителите на НПО и местната власт относно въпросите от взаимен интерес и възможните области на взаимна подкрепа и сътрудничество. Основните позитиви от сключването на такива споразумения могат да бъдат обобщени в няколко аспекта: 1) Повече възможности и ползи за местната общност (напр. предоставяне на услуги, отчитащи нуждите на общността); 2) Подпомагане на целите и каузите на организациите; 3) Подобряване на партньорството чрез тясно сътрудничество с местната власт; 4) По-добро и ефективно използване на външното финансиране; 5) Включване на местните групи в по-добро общностно планиране. Важна част от тези документи е предвиждането на *механизъм за финансова подкрепа на НПО* от страна на местната власт, който включва провеждане на конкурс за проекти в определени сфери, при спазване на формални процедури и критерии за оценка.

- **Обществени обсъждания** – дават възможност на гражданите да участват непосредствено в процеса на вземане на решения, като отправят предложения и препоръки за приемане на решения, към проекта на общинския бюджет и относно местни нормативни актове

За участие на гражданите в обсъждане и приемане на местния бюджет най-ефективна форма е *общественият форум*. Форумът подобрява самия процес на вземане на решения, дава възможност за получаване и обсъждане на информация от различни източници, повишава степента на сътрудничество между представителите на местната власт и гражданите, допринася за отвореност, достъпност и прозрачност на процеса на вземане на решения, подпомага местната власт при определянето на приоритетите в бюджета.

Пример от община Грьонинген, Холандия

За да инициира промяна в начина на разпределение на бюджетните средства на квартално ниво, Община Грьонинген сключва споразумение с 5 сдружения на собственици на жилищни имоти. Основната цел на тази инициатива е да се приложи принципа на самоуправление на квартално ниво, основан на идеята, че гражданите разполагат със знанието, опита и уменията да решават местните проблеми и да подобрят качеството на живота и сигурността в техните собствени квартали.

Общината и сдруженията на собствениците решават да разпределят допълнителни 20 млн. евро за следващите 4 години към 14 квартала чрез техните квартални бюджети. Всеки от кварталите създава и подкрепя *общностен екип*, който се състои от представители на администрацията и граждани и отговаря за бюджетното планиране. Въпреки че съставът на тези екипи е различен, в тях винаги участват представители на сдруженията на собствениците, социални работници и държавни служители. В допълнение, служители от службите за работа с деца или възрастни хора, полицията, училищата, както и живеещи в дадения квартал често пъти също са членове на екипите. Тяхната работа е да събират идеите, които гражданите дават и в последствие да решават как да бъде разпределен бюджетът.

По този начин както правото да вземат решения, така и ресурсите са в ръцете на общностните екипи. Според правилата за разпределяне на финансирането, установени от местните власти, предимство трябва да се дава на проектите, които повишават активността и участието на гражданите в развитието на техния квартал. Всеки екип отговаря пред градския съвет за разпределянето на бюджетните средства.

- **Обществени съвети** – Обществените съвети са консултативни органи за гражданско участие и обществен контрол на местно ниво, които съдействат на органите на местното самоуправление за формулиране и реализиране на общинската политика по важни за местната общност сектори и въпроси. Обществените съвети могат да бъдат формално учредени като самостоятелно юридическо лице или да съществуват като обществено-консултативен орган към общината, района, кметството. Гражданите и организациите, които участват в работата им, притежават експертиза и опит в разработването на проекти в обществена полза, в консултирането на политически и нормативни документи, в отстояването на обществено значими каузи. Номинирането и изборът на членовете на обществените съвети трябва бъде максимално прозрачно, подчинено на ясно формулирани правила и критерии.

Съвет на говорителите гр. Еберсвалде, провинция Бранденбург, Германия

Съветът на говорителите в Еберсвалде, създаден във връзка с реализирането на програмата „Социален град“ е основан през 2003 г., като избираема местна структура с членска маса. Изборите за членове на съвета се провеждат на граждански форуми, като кандидатите обикновено надхвърлят фиксирания брой членове. Информационната кампания, свързана с избирането на нов съвет стартира 3 месеца преди провеждане на изборите

Членството в съвета е на квотен принцип, като броят на членовете в момента е 21 – включени са представители на местната власт, на различни сдружения и фирми, както и обикновени граждани, за които квотата е 8 души. Заседания и работни срещи се провеждат веднъж в месеца.

Основната функция на съвета е да обсъжда, избира и наблюдава изпълнението на всички проекти в квартала, които са с бюджет до 5 000 евро. В началото на всяка година съветът прави списък на приоритетите за развитието на квартала и на потенциално избираемите проекти.

Едни от най-интересните и мащабни ежегодни дейности на съвета са Коледният базар, който се организира в рамките на квартала с активното участие на местните жители, лятно празненство и бал за гражданите. Тези инициативи привличат не само жителите на квартала, но и останалите граждани на град Еберсвалде.

Обществени консултативни съвети в Румъния

Законът за публичната администрация от 2004 г. дава различни възможности на румънските граждани за гражданско участие във вземането на решения на местно ниво. Законът признава гражданите за партньор на местната власт. Съществува законова възможност за изграждане на партньорство между НПО и общината въз основа на решение на общинския съвет. Това взаимодействие може да е насочено към организиране на инициативи, предоставяне на услуги или реализиране на проекти от интерес за местната общност.

Позитивен пример са обществените съвети в Тимишоара. Минимум 7 граждани от съответния район на града могат да заявят желание пред общинския съвет за създаване на обществен консултативен съвет, който се регистрира в общината. Работата на членовете на съвета е доброволна (без заплащане), а заседанията на съвета са публични. Предложенията на съвета се анализират и дискутират от съответните специализирани комисии на общинския съвет.

- **Офис за връзки с НПО** – създава се към общинската администрация с цел да подпомага взаимодействието между НПО и местната власт и да представлява общината в процеса на сътрудничество и съвместни инициативи с гражданския сектор. Съдейства за подобряване на комуникацията между гражданското общество и местната власт. Двете страни взаимно се опознават и изграждат отношения на доверие и партньорство. Офисът разполага с актуална информация за състоянието на гражданския сектор на местно ниво, за финансиращите програми, както и за различните дейности и инициативи на организациите.

Пример от Полша – Община Шчечин

Община Шчечин създава през 1997 г. Офис за НПО като първоначално в него е назначен един служител. Офисът постепенно се превръща в място за предоставяне на информация за дейностите и инициативите на НПО, а впоследствие започва да функционира и като омбудсман / обществен посредник за НПО, даващ защита спрямо решения на местната власт. По този начин Офисът дава възможност за изграждане на работещи контакти между представителите на местната власт и на НПО. Едно от първите значими постижения на Офиса е иницирането през 1997 г. на програмата за малки грантове за НПО в подкрепа на тяхната дейност. В последствие функциите на Офиса се

увеличават като включват създаване и поддържане на активна база данни за НПО, работещи на територията на общината; събиране и обработване на информацията относно дейността на НПО; представяване на общинската администрация на срещи с НПО и др.

- **Бюро за съвети на гражданите** (Citizens Advice Bureau) – предоставя безплатни, конфиденциални, безпристрастни и независими съвети на граждани, отнасящи се до всички аспекти на техния живот. Създадени са като НПО, но получават подкрепа от местните власти, местния бизнес, донорски организации или дарения на граждани. Експертната помощ се предоставя предимно от доброволци, специалисти в различни области.

Пример от Англия

Първите бюра се появяват през 1939 г. по време на Втората световна война като първоначално са извънредна служба, а по-късно постепенно се професионализират. Понастоящем съществуват 394 бюра, регистрирани като самостоятелни НПО, които предоставят съвети на гражданите от над 3500 локации в Англия, Уелс и Северна Ирландия. Предоставянето на съвети е възможно и по телефона, интернет, в домовете на хората. Мрежата от бюра разчита на помощта на около 21 500 доброволци.

Всяко бюро е организирано като независима благотворителна организация, финансирана от местните власти, местния бизнес, донорски организации и програми или отделни дарения. Бюрата работят основно с доброволци. Всяка година бюрата помагат в разрешаването на около 6 милиона проблема, които са важни за живота на хората – напр. проблеми на потребителите, правни проблеми, намиране на работа, ползване на социални придобивки и др. Служителите на бюрото могат да помагат в попълването на формуляри, преговори с кредитори, писане на писма до институции, представителство в съда и др.

Всички бюра в Англия са организирани в рамките на специална служба (Citizens Advice Bureau Service), която установява стандарти за предоставяне на съвети и консултации, осигурява обучение за служителите, гарантира достъпност и равни възможности за ползване на услугите. Службата е ангажирана и в координирането на националната социална политика, в осъществяването на контакти с други институции и медиите.

Примери от Централна и Източна Европа

Чехия. Чешката асоциация на Бюрата за съветване на гражданите е организирана като НПО, работещо с експерти, които помагат на гражданите да научат повече за своите права и да защитават адекватно своите интереси. Бюрата разчитат основно на помощ от доброволци.

Литва. В Литва също е създадена мрежа от бюра, обединени в Съюз на Бюрата за съветване на гражданите. Бюрата предлагат обучения и консултации, предлагат информация по правни и социални въпроси, дават обратна връзка по провежданата социална политика. Инициативата се ползва с подкрепата както на правителството, така и на местната власт.

III. Добри практики от България

- **Финансиране на граждански инициативи в полза на местната общност от бюджета на Община град Добрич** – програма за подкрепа на инициативните неправителствени организации от Община град Добрич

Чрез програмата се дава възможност за развитие на активните организации и за акумулиране на организационен и финансов опит с цел подготовка за управление на проекти, финансирани от национални и международни програми. Кандидатстващите по програмата организации подават своите проектни предложения до 15 април и / или 01 септември за съответната календарна година, в зависимост от размера на одобрените средства в общинския бюджет. Максималната финансова помощ е в размер на 3 000 (три хиляди) лева. Формулярът за кандидатстване е одобрен с решение на Общинския съвет и е публикуван на сайта на общината.

Целите на Програмата са: Подпомагане на инициативи за развитие на гражданско общество на територията на Община Добрич; Стимулиране на сътрудничеството между НПО, местни общности, граждански групи и граждани и изграждане на партньорство с органите на местно самоуправление; Повишаване капацитета на гражданския сектор в общината и в частност капацитета на малки общностни НПО да идентифицират нуждите на целевите си групи и да лобират за тях; Създаване на реални предпоставки за активно участие на гражданите в различни сфери на обществения живот в общината;

Изграждане на ефективно партньорство с местната власт за реализиране на значими за съответните общности проекти; Стимулиране на „гражданско самосъзнание“ в общностите.

Финансират се инициативи и дейности, насочени към следните приоритети и направления: Решаване на конкретни социални проблеми; Повишаване социалната ангажираност на младежите за разрешаване на специфичните им проблеми (общуване, образование, възможности на пазара на труда, свободно време и др.); Преодоляване социалната изолация и реинтеграция на уязвими и маргинализирани групи; Насърчаване на доброволческа дейност, межкултурно и междуетническо сътрудничество, утвърждаване на национални традиции и европейски практики; Здравословен начин на живот; Опазване на околната среда; Икономическо развитие; Гражданско образование.

Комисия, назначена със заповед на Кмета разглежда постъпилите проекти и ги оценява самостоятелно и индивидуално съгласно приложима таблица за оценка. Комисията се състои от 9 души – Председател и членове: 4 общински съветници и 4 общински служители. След приключване на оценяването на проектите, резултатите се обобщават. Проектите, получили средна оценка от над 50 точки, се поканват да сключат договор за финансиране. Средствата се превеждат на два транша – 70 % авансово и 30 % след завършване на дейностите и представяне на финансов и технически отчет за цялостно изпълнение на проекта.

Не се финансират:

- ▶ проекти с политическа насоченост;
- ▶ разходи по предварителната подготовка на проекта;
- ▶ административни разходи и институционална подкрепа;
- ▶ самоцелни ремонтни дейности и офис обзавеждане;
- ▶ възнаграждения на екипа на проекта;
- ▶ дейности, които се финансират от други пера на общинския бюджет.

Постигнати резултати: От стартирането на програмата през 2006 г. до м. юли 2011 г. са реализирани/финансирани общо 91 проекта със 150 310 лв. от общинския бюджет. **По години резултатите са, както следва:** **2006** – 10 проекта – 12 800 лв.; **2007** – 29 проекта – 39 703 лв.; **2008** – 21 проекта – 39 968 лв.; **2009** – 9 проекта – 20 015 лв.; **2010** – 12 проекта – 19 977 лв.; **2011** – 10 проекта – 17 847 лв. **Някои от финансираните проекти са:** „Участието на деца в партньорство с полицейски служители в дейности и мероприятия, насочени към придобиване на знания и умения за справяне в критични ситуации“; „Проведените литературни конкурси и издадени сборници „Децата на Добрич творят“; „Обучение на възрастни безработни лица за ръчна изработка на дантели“; „Проведени медицински прегледи на деца с вродени сърдечни малформации“; „Обучение на доброволци за преводачи на жестомимичен език“; „Обновени табели за „Пътеките на здравето“ в Градски парк „Свети Георги“; „Подобряване на трудовата пригодност на хора с увреждания“; „Информирание на деца и младежи за правата им по отношение на преживяно насилие“; „Проведени поредица от обучения на деца и техните родители и създаване на модел за обучение и мотивиране за изграждане на поведение, укрепващо здравето“.

• Програма „Местни инициативи” на Община Свищов

През 2001 г. Община Свищов е избрана за пилотна община по проекта за многогодишно финансово и капиталово инвестиционно планиране на програма “Инициатива местно самоуправление” на Американската агенция за международно развитие. По тази програма представители на ръководството на Общината и експерти от администрацията участват в разработването на моделите за планиране на капиталовите разходи.

В резултат на усвоения опит и успешната съвместна работа между Община Свищов и Инициатива местно самоуправление, се възприема идеята да се въведе модел на местно партньорство с нестопански организации и организирани групи от граждани при определяне на обекти за включване в бюджета за капиталови разходи за следващата година. Целта на това партньорство е разходите за инвестиции, които местната власт реализира да бъдат в максимална степен съгласувани или предложени от жителите на дадена улица, квартал или селище.

За реализация на идеята, община Свищов създава своя Програма за местни инициативи, която ясно показва как участието на широк кръг граждани и заинтересовани страни в местното самоуправление може да доведе до подобрения в условията за живот на хората.

Програмата се изпълнява вече 9 години (2003–2011) и насърчава гражданите да подготвят предложения за проекти, целящи развитието на общината. Предоставя се безвъзмездно финансиране при условие, че гражданите вземат активно участие в изпълнението им. Програмата се изпълнява на територията на Община Свищов, която включва 16 населени места – град Свищов и 15 села.

Решенията за отпускане на безвъзмездната помощ се базират на приоритетите, включени в Стратегията за развитие на Община Свищов 2000 – 2006 г. и в Общинския план за развитие 2007 – 2013 г. Проектите се оценяват от 7-членен Ръководен комитет, който включва 4-ма представители на Общинския съвет и 3-ма представители на общинската администрация. Отпускането на средствата за изпълнение на одобрените от Ръководния комитет проекти се гласува и от Общинския съвет. Относителите на проектите се изисква 30 % собствено участие, 10 % от което – финансово.

Кандидатите за участие в Програмата попълват проектна документация – формуляр за описание на проекта и бюджетен фиш. Прилага се снимков материал, автобиография на координатора на проекта и при необходимост – писма за подкрепа. Проектната документация е максимално опростена, за да бъде достъпна за по-широк кръг кандидати. След одобрението на проекта, общината подписва договор с кандидата.

Програмата подкрепя дейности в сферите на: Подобряване на жизнената среда; облагородяване на обществени места; изграждане на детски кътове; обособяване на места за отдих и почивка; благоустрояване на околблокови пространства, и др.; Опазване на околната среда; озеленяване и залесяване на зелени площи на обществени места; кампании за почистване, опазване на жизнената среда и околблоковите пространства, и др.; Дейности за подкрепа и развитие на образованието, културата, спорта и туризма, закупуване на материални активи, подобряване на средата и условията за образование, култура, спорт и туризъм; организиране на образователни конкурси, културни прояви, спортни състезания, подобрения и популяризиране на природното и културно-историческо наследство в общината и др.; Интеграция на хора в неравностойно социално положение; подкрепа за предоставяне на услуги и дейности за хора в неравностойно социално положение; мерки за запознаване и приобщаването им към актуалната социо-икономическа обстановка в страната, и др.; Информационни технологии – създаване на интернет сайтове с обществена значимост, медийни кампании, подобряване информационния достъп на местната общност, и др.

Постигнати резултати: Програмата за местни инициативи дава възможност гражданите и нестопанските организации сами да идентифицират и да разрешат нуждите и потребностите си. По отношение на Община Свищов финансирането на гражданските проекти се явява ефективен и ефикасен вариант, чрез който се осъществяват много инициативи. За служителите на общината също бе полезно да консултират и администрират гражданските проекти. Тази форма на публично-частно партньорство допринесе за по-доброто взаимодействие между гражданите, неправителствените организации и местната власт. Програмата се оказа много полезна и важна за местната общност, за културните, образователните и неправителствените организации. Много граждани и организации реализираха различни проекти за подобряване на жизнената среда, опазване на културни паметници, за развитие на културата и образованието, като по този начин разрешиха неотложни проблеми. Програмата също така помага на неправителствените организации, училищата и читалищата в общината за укрепване на техничeskия им капацитет при подготовка и реализирането на проекти към донорски програми. Всеки един от проектите, който бе реализиран, има положително въздействие върху жителите на общината, като същевременно допринася и за постигането на устойчиво социално-икономическо и културно развитие. Благодарение на сътрудничеството между Община Свищов и бенефициентите по проектите се засили гражданското участие в местното самоуправление.

- **Грижата за децата и младежите – основен акцент при определяне на политиката на община Свиленград** – дългосрочна политика, насочена към отчитане на нуждите на бъдещото поколение

Програма за съвместни дейности между НПО, спортни клубове и общината, с цел подобряване на условията за спорт, чрез изграждане и рехабилитация на спортните площадки и осигуряване на средства за финансиране на дейността на клубовете.

Осъществява се съвместно между общината и гражданско сдружение »Заедно за Свиленград«, с цел задържане на младите хора и създаване на по-добри условия за реализация. В рамките на програмата е създаден младежки парламент, който се превръща в основният партньор на общината за настояща и бъдеща съвместна работа с младежта. Учредена е и стипендия за студенти, за която сдружението получава наградата на Българския дарителски форум за 2009 г. «Дарител на годината».

Участниците са експерти от общинска администрация, представители на сдружението »Заедно за Свиленград«, млади хора, членове на 13 спортни клуба на територията на община Свиленград, които заедно разработват и приемат правилник за разпределяне на средствата, осигуряващ прозрачност и насоченост към стимулиране на масовия спорт.

Основните резултати са повишена гражданска активност сред младите хора и увеличен брой спортуващи деца и младежи.

- **Добро партньорство на община Карлово с местните неправителствени организации**

От 3 години Общинска администрация – Карлово има добро партньорство със сдружението с нестопанска цел **“Младежки и граждански инициативи в Розовата долина”**. През 2009 г., с решение на Общинския съвет, общината предоставя помещение на сдружението, което след спечелен проект е обзаведено и официално открито за ползване като Младежки информационен център. В него са предоставени материали за административните услуги, които извършва общинската администрация и книжки с ежегодните отчети на Кмета за управлението и дейността. Работата по съвместните проекти между общината и сдружението редовно се отразява в официалния сайт на Община Карлово. Информация се предоставя и на медиите. Кметът на общината участва в младежките форуми и предоставя информация за развитието на района. Директорът на дирекция “Кабинет на Кмета” е член на ръководството на сдружението, което допринася за още по-доброто партньорство и осигуряване на информация за работата и инициативите на Общинската администрация.

Към сдружението работят младежи от Корпуса на мира, които за първи път през лятото на 2010 г. проведоха безплатни занимания с деца по приложно изкуство, акробатика и английски език в читалище “Васил Левски”. Инициативата “Лятна ваканция 2010” завърши с изложба, посрещната с радост от родители и близки на децата. Също през 2010 г. сдружение **“Младежки и граждански инициативи в Розовата долина”** в партньорство с общината осъществява проект “Заедно сме по-силни да направим промяната”. В рамките на проекта общината е домакин на национален форум, в който участват 30 млади лидери от 24 града в България и обсъждат теми за наложените стереотипи в съвременното общество. Форумът се финансира с европейски средства.

През настоящата, 2011 година, стартира обучение по приложно и изобразително изкуство за деца с **Арт център “Орхидея”**. Центърът и общината реализираха две големи инициативи: откриване на изложба в навечерието на Празника на града 18 юли по предварително обявен конкурс “Балкана нарисуй ти и почивка на море си спечели” с награда почивка на море за цялото семейство; конкурс за най-дългата детска рисунка, в който участваха повече от 1200 деца на възраст от 5 до 12 години и рисуваха на открито на площад “20 юли” в центъра на Карлово.

Също през 2011 г. младежи от 7 европейски страни работиха заедно по проекта “Кажете “Не” на зависимостите и “Да” на здравословния начин на живот и спорта!”. В рамките на проекта младите хора се запознаха с дейността на отдел “Спорт и младежки дейности” в общината и проведоха спортни състезания в ОУ “Райно Попович” и в залата на Общината. Резултатите от тази практика, която се осъществи в партньорство между общината и сдружение “Младежки и граждански инициативи в Розовата долина” са непринуденият контакт с повече млади хора, обсъждане на въпроси, които ги вълнуват и вземане на конкретни решения, свързани с живота на младите жители на Карловска община.

Друга положителна практика е партньорството на община Карлово с **Общинската агенция за устойчиво развитие – Карлово**. Добрите взаимоотношения са предпоставка за генериране и реализация на много проекти. В партньорство с агенцията, общината бе идна от първите в страната, която изгради регионално депо за твърди битови отпадъци по европейски стандарт. В строеж е и пречиствателна станция за отпадни води, за чието строителство до настоящия момент са вложени 7 500 000 лв. Има изготвени технически проекти за изграждане на пречиствателни станции за отпадни води в Калофер и Баня. Подготвен е инвестиционен проект за изграждане на регионално съоръжение за третиране на строителни отпадъци и отпадъци от разрушени сгради в гр. Карлово..

През февруари, 2011 г. бе открита Онбашиевата къща, като част от Национален музей "Васил Левски" в Карлово. Обектът, който е на стойност 538 000 лв. се изгради с пари от финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Изпълнител на проекта е **Община Карлово в партньорство с Общинска агенция за устойчиво развитие, Национален музей "Васил Левски" и фондация "Васил Левски"**. Посетителите на музея ще могат да ползват литература за Васил Левски на 7 езика и информация, чрез онлайн връзка.

- **Партньорство на община Кнежа с Фондацията за реформа в местното самоуправление** – в рамките на проект „Граждански мониторинг за ефективно управление на публичните ресурси“, осъществяван с финансовата подкрепа на Фондация „Америка за България“.

В началото на 2011 год. Община Кнежа и Фондация за реформа в местното стартират съвместен проект „Граждански мониторинг за ефективно управление на публичните ресурси“. В началото на проекта бе проведено проучване сред местния бизнес, НПО и граждани, последвано от обществено обсъждане за дефиниране на публичните услуги, предоставяна от общината, които да бъдат подложени на граждански мониторинг.

За такива услуги бяха избрани : Домашният социален патронаж и Поддържане на уличната мрежа в Община Кнежа.

Целите на гражданския мониторинг върху избраните публични услуги са следните:

- ▶ общинската администрация да получава периодична информация за степента на удовлетвореност на гражданите от състоянието на цитираните по горе услуги;
- ▶ общината да може да подобри качеството на цитираните по горе услуги въз основа на получените предложения от страна на гражданите ;
- ▶ да се постигне активно гражданско чувство и гражданско участие в сфери на работа на общината, значими за гражданите;
- ▶ да се изгради и приложи образец на модел на взаимодействие между гражданите и общинската администрация с цел подобряване качеството на предоставяните услуги;
- ▶ да се изградят отношения на взаимно доверие между гражданите и общинската администрация.

За наблюдаваната услуга „Домашен социален патронаж“, гражданският мониторинг стартира през месец юни 2011 и продължи до ноември 2011 година. Желаящите да участват в мониторинга ползватели на услугата попълват анонимни въпросници веднъж седмично, след което ежесечно се изготвят доклади за резултатите от анкетите за оценка на услугата.

За наблюдаваната услуга „Поддържане на уличната мрежа“, гражданският мониторинг също стартира през месец юни 2011 и продължи до ноември 2011 г. Желаящите да участват в мониторинга попълват анонимни въпросници за конкретна улица или за различна улица веднъж в месеца, след което се изготвя месечен доклад за резултатите от анкетите за оценка на услугата, който включва и предложенията на гражданите до Кмета на общината.

Резултатите от месечните доклади ще се използват за подобряване на качеството на публичните услуги, предоставени на местно ниво, както и за ефективни корекции на тези услуги с цел повишаване удовлетвореността на гражданите и ефикасно използване на публичните средства.

Очаквани резултати:

- ▶ Изграждане на местен капацитет за мониторинг и оценка на публични услуги;
- ▶ Въвличане на гражданите в процеса на мониторинг и оценка, повишаване на гражданското участие и изграждане на работещо взаимодействие между гражданите и местната власт;
- ▶ Въвеждане на ефективни модели за граждански мониторинг върху качеството на публичните услуги на местно ниво;
- ▶ Подобряване на качеството на публичните услуги, предоставени на местно ниво;
- ▶ Ефективно и ефикасно използване на публичните средства.

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПЪЛНЕНИЯ В НОРМАТИВНАТА УРЕДБА, КОИТО ДА НАСЪРЧАТ ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ И ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ НА МЕСТНО НИВО

Основни цели:

- Превръщане на гражданското участие в **основен принцип и необходим етап** от процеса на вземане на решения на местно ниво;
- Гарантиране на **по-голяма прозрачност и отчетност** в дейността на местната власт;
- **Подобряване на качеството на вземаните решения** и процеса на тяхното прилагане;
- **Публичност и предвидимост** на изработваните норми;
- Създаване на **канални за комуникация с местната общност и за ефективна обратна връзка**.

I. Предложения и препоръки за насърчаване на гражданското участие на местно ниво

A. Институционални предложения:

1. Стимулиране на дейността и създаването на обществени / консултативни / квартални / кметски съвети

- Гражданите могат да създават и участват в обществени съвети. Обществените съвети се създават на територията на общината, а в градовете с районно деление на територията на района и за тях се води списък в общинската/районната администрации.
- Обществените съвети могат да се създават и по инициатива на Кмета на общината/района или на ОС.
- Дейността и заседанията на обществените съвети са **публични**.
- ОС регламентира в Правилника за организацията и дейността си правилата за взаимодействие с обществените съвети, създадени територията на общината.

- Обществените съвети приемат свои правила за организацията и дейността си, в които се съдържат принципите и целите на функционирането им, сферата на дейност, критериите за членство и представителство, правилата и процедури за вземане на решения, правила за сътрудничество с Общинския съвет и местната администрация, с гражданските организации и др.

Необходими промени / допълнения в: Закона за местно самоуправление и местна администрация; Правилниците за организацията и дейността на общинските съвети.

2. Създаване на Офис за връзки с НПО в общината

- Създава се към общинската администрация с цел да подпомага взаимодействието между НПО и местната власт и да представлява общината в процеса на сътрудничество и съвместни инициативи с третия сектор. По този начин се подобрява комуникацията между гражданския сектор и местната власт. Двете страни взаимно се опознават и изграждат отношения на доверие и партньорство. Офисът следва да разполага с актуална информация за състоянието на третия сектор на местно ниво, за финансиращите програми, за различни инициативи на организациите.

Необходими промени / допълнения в: Правилника за работа на общинската администрация.

Б. Процедурни предложения и препоръки:

1. Подобряване на публичността и достъпността на заседанията на постоянните комисии и на общинския съвет (ОС):

- Публикуване онлайн на годишната оперативната работна програма на ОС и предоставяне на възможност за предложения и допълнения от страна на гражданите.
- Публикуване онлайн на дневния ред на заседанията на постоянните комисии в минимум в 7-дневен срок преди заседанията и предоставяне на възможност за граждани и представители на гражданското общество да предлагат точки в дневния ред на заседанията, както и да заявят интерес за участие в тях и за достъп до материалите.
- Публикуване онлайн на дневния ред на заседанията на ОС минимум в 7-дневен срок преди провеждане на съответното заседание.
- Предоставяне на възможност за гражданите и представители на гражданското общество да предлагат точки в дневния ред на заседанията на ОС, както и да заявят интерес за участие в заседанията на ОС и за достъп до материалите.

Необходими промени / допълнения в: Закона за местно самоуправление и местна администрация; Правилниците за организацията и дейността на общинските съвети.

2. Консултиране на проекти на нормативни и стратегически актове и документи с гражданите и гражданското общество:

- Публикуване на проектите за нормативни актове и стратегически документи на електронната страница на ОС, като начало на процедурата за обществена консултация.
- Определяне на етапите на консултативния процес и на крайния срок за приемане на становища и предложения от граждани и заинтересовани страни.
- Публикуване на резюме на проектите за нормативни и стратегически актове в достъпен (разбираем) за гражданите стил и формат.
- Процедурата за обществената консултация протича чрез провеждане на писмени консултации, срещи – дискусии, съвместни работни групи с представители на заинтересованите страни и други подходящи форми за обществено обсъждане.
- Определя се **минимум 20 – дневен срок** след публикуването на проекта за нормативния / стратегически документ за представяне на становища и предложения от граждани и заинтересовани страни.
- Становищата и предложенията се приемат, ако са представени в писмен вид и подписани от съответното лице.
- ОС е длъжен да разгледа становищата и предложенията на участниците в обществените консултации и обсъждания, ако те са подадени в срок и отговарят на посочените изисквания.
- **В 10-дневен срок** след приключване на обществената консултация, ОС публикува на електронната си страница информация за приетите и отхвърлените предложения, както и мотивите за това.
- При откриване на процедурата за обществени консултации се определя служител(и) от общината, който да отговаря за организацията на процеса и за обобщаване и представяне на резултатите.

Необходими промени / допълнения в: Закон за нормативните актове; Правилниците за организацията и дейността на общинските съвети.

3. Повишаване на публичността и ефективността на ежегодните обществени обсъждания на общинските бюджети:

- Публикуване на отчета за изпълнението и на проекта за общинския бюджет на интернет страницата на общината минимум 20 дни преди общественото обсъждане и то в достъпен и разбираем за гражданите стил и формат.

- Разлепване на обяви за предстоящото обсъждане и на подходящи места в общината (включително в кварталите и в малките населени места) с указателна информация къде и как гражданите могат предварително да се запознаят с документите.
- Изпращане на писмени покани до представителите на всички заинтересовани страни (НПО, бизнес, културни и академични среди, социални институции, обществени съвети, политически партии, медии и др.)
- Организиране на няколко публични срещи за поетапно обсъждане на отчета за изпълнението на бюджета през изтеклата година, финансовите приоритети на общината за предстоящата година, приходна част на бюджета, разходна част, инвестиционна програма и т. н.
- Публикуване на информация и предоставяне на обратна връзка на всички участници в обсъждането относно окончателния вариант на бюджета, приет от Общинския съвет (заедно с мотивите за решението).

Необходими промени / допълнения в: Закона за общинския бюджет.

4. Ежегодно да се гласуват средства в общинския бюджет за финансиране на граждански инициативи и дейности на местни НПО, като в процеса на разпределяне на тези средства **участват и представители на гражданското общество при спазване на следната последователност:**

- Участие при определяне на приоритетите за финансиране;
- Осъществяване на граждански мониторинг върху процеса на организиране и провеждане на конкурси;
- Участие в комисиите за оценка на предложенията на кандидатите (при недопускане и избягване на конфликта на интереси).

Необходими промени / допълнения в: Правилниците за организацията и дейността на общинските съвети.

В. Стратегически предложения:

- **Споразумение за сътрудничество между НПО и местните власти** – политически документи, изработвани по подобие на съществуващата практика за сключване на споразумения за сътрудничество между НПО и националните институции в редица страни членки на ЕС (в Англия, Полша, Естония) – в някои случаи в подобни споразумения се пренасят акцентите от националните документи в местния контекст, а в други са резултат от изцяло местна инициатива.

Основните въпроси, които се включват в споразуменията се отнасят до:

- **Представителството** на страните;
- **Принципите**, ролята и функциите на двете страни (автономност и признаване на многообразието на гражданския сектор; отвореност и прозрачност на процеса на вземане на решения; гражданско участие);
- (социални услуги, екология, гражданско участие във вземането на решения, достъп до информация и др.)
- **Механизмите за сътрудничество** (консултации, публични дебати, съвместни консултативни органи, партньорски споразумения за предоставяне на услуги);
- **Създаване на механизми за финансова подкрепа** на НПО от страна на местната власт;
- Определяне на **механизми за осъществяване на граждански мониторинг** върху изпълнението на подписаното споразумение.

II. Предложения и препоръки за насърчаване на пряката демокрация на местно ниво

- 1. Отпадане или съществено редуциране на кворума за участие** при провеждането на национален и местен референдум.
- Съществено **удължаване на сроковете** за събиране на подписи, необходими за инициране на референдуми и граждански инициативи.
- Съществено **намаление на изискуемия брой подписи** за инициране на национални и местни референдуми от гражданите.
- Превръщане на гражданската инициатива (национална и местна) в реален инструмент за определяне на обществения дневен ред и за предлагане на промени в нормативните актове.
- Значително редуциране на изискването** в закона за събиране на лични данни (да *отпадне* необходимостта от предоставяне на ЕГН при подписване на подписка за инициране на референдум или гражданска инициатива).
- Въвеждане на **мерки относно повишаване информираността на гражданите** за формите на пряката демокрация (подкрепа на информационни кампании с публични средства).

Необходими промени / допълнения в: Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

За контакти:



Сдружение за партньорство и подкрепа
на гражданската активност „БОЛКАН АСИСТ“
1164, София, ул. Ст. Михайловски 20-22
тел./факс: +359/2 962 86 70, 962 86 71
имейл: balkanassist@balkanassist.bg
<http://www.balkanassist.bg>