

Аналитичен доклад

за ролята на неправителствените организации

и активността на гражданите в местното самоуправление.

Предложения и препоръки за усъвършенстване на нормативната уредба

с цел насърчаване на пряката демокрация на местно ниво

Настоящият **Аналитичен доклад** е разработен в изпълнение на задачата *„Изготвяна 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 пряката демокрация на местно ниво”*, възложена на Сдружение „Болкан АсисТ” от МРРБ на основание Договор № РД 02-29-79/12.05.2011г.

Автори:

Славея Христова
Доц. д-р Петя Кабакчиева
Д-р Атанас Славов

Съдържание:

Увод

1. Резултати от изследването на европейския опит и практика относно ролята на НПО и участието на гражданите при вземането на важни местни решения - сравнителен анализ на модели и практики в страни членки на ЕС:

1.1.Международна правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво (*Съвет на Европа*);

1.2.Модели и практики на гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво в страни - членки на ЕС;

2.3. Пряка демокрация на местно ниво в страни - членки на ЕС

2. Резултати от проучването на българския опит и практика (Анализ на резултатите от социологическа анкета сред представители на НПО и местни власти):

2. 1. Описание на изследването;

2. 2. Гражданското участие – дефиниция и конкретни прояви в огледалото на социологическите изследвания;

2. 3. Участие на гражданите в местното самоуправление;

2. 4. Механизми на взаимодействие между местната власт и гражданите;

2. 5. Трудности и проблеми във взаимодействието местна власт – НПО и граждани;

2. 6. Препоръки за подобряване на участието на гражданите в местното самоуправление;

3. Предложения и препоръки за усъвършенстване на нормативната уредба, целящи насърчаване на гражданското участие и пряката демокрация на местно ниво.

Увод:

Настоящият **Аналитичен доклад** за ролята на неправителствените организации и активността на гражданите в местното самоуправление е подготвен в изпълнение на задачата *„Изготвяна 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 пряката демокрация на местно ниво”*, възложена на Сдружение „Болкан Асист” от МРРБ на основание Договор № РД 02-29-79/12.05.2011 г.

Основната цел на поръчката бе да се проследи европейският опит в различни европейски страни относно участието на гражданите и неправителствените организации (НПО) в местното самоуправление, и на тази база да се изследва развитието на тези процеси у нас.

Постигане на основната цел бе възможно чрез изпълнението на следните специфични цели:

- Да се проучи европейският опит от гледна точка на положителни примери за включване на гражданите и НПО в политическия процес на вземане на решение от местните власти;
- Да се изследва развитието на процеса на гражданско участие в управлението на местно ниво в Република България в контекста на 12-те принципа от Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа и да се формулират основните проблеми в тази насока;
- Да се направят препоръки и предложения за насърчаване на пряката демокрация на местно ниво.

В изпълнение на задачата екипът по разработване на доклада извърши следните дейности:

1. Изследва ролята на НПО и активността на гражданите във вземането на решения по важни за общността въпроси в няколко страни-членки на ЕС (Германия, Великобритания, Холандия, Полша, Чехия, Румъния и др.), като идентифицира разнообразието от техники за комуникация с гражданите и разнообразието от възможности за прякото им включване във вземането на решения и открие няколко добри практики в тази насока;
2. Извърши анализ и оценка на ситуацията в страната относно ролята на НПО и активността на гражданите при вземането на решения на местно ниво, базирани на анкетно проучване сред представители на НПО и местни власти и на проучване на опита и практиките сред български НПО и общини;
3. В резултат на направените проучвания (анкетно и по документи) подбра и систематизира добри български практики за участие на гражданите и НПО във вземането на местни решения;
4. Организира публично представяне и обсъждане на резултатите от проучванията на 06.10.2011 г. в зала „Пресцентър” на МРРБ с участието на експерти, държавни служители, НПО, местни власти и сдружения на общини;

5. Подготви примерни ръководни насоки за местните власти и състави и публикува брошура, отразяваща добрите практики относно включването на гражданите и НПО в обществения живот, в политиките и решенията на местно ниво;
6. Формулира конкретни предложения и препоръки за усъвършенстване на нормативната уредба, целящи насърчаване на гражданското участие и пряката демокрация на местно ниво.

Основните резултати от работата на екипа, изводите, препоръките и заключенията са представени в следващите раздели на настоящия доклад.

София, ноември 2011 г.

I. Резултати от изследването на европейския опит и практика относно ролята на НПО и участието на гражданите при вземането на важни местни решения - сравнителен анализ на модели и практики в страни членки на ЕС:

1. Международна правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво (*Съвет на Европа*)

- Европейска харта за местното самоуправление
- Кодекс на добрите практики на гражданско участие
- Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво
- Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие на местно ниво

2. Модели и практики на гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво в избрани страни членки на ЕС

- Споразумения за сътрудничество между НПО и местните власти
- Обществени обсъждания
- Обществени съвети
- Работни групи с участие на граждани
- Офис за връзки с НПО
- Бюро за съветване на гражданите

3. Пряка демокрация на местно ниво в избрани страни членки на ЕС

- Основни понятия
- Кодекс на добрите практики за референдуми на Съвета на Европа
- Добри практики за провеждане на местни референдуми

1. Международна правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво (*Съвет на Европа*)

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, участие в обсъждането на общинския бюджет, създаване на обществени консултативни съвети, организиране на местна гражданска инициатива и местни референдуми по инициатива на гражданите¹. Тези различни форми на участие имат и различен интензитет на въздействие върху местните публични политики и управлението на местната общност. Едно от основните разграничения е между формите на демокрацията на участието и на пряката демокрация. При *демокрацията 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 – 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 сравнителен анализ акцентът ще бъде поставен върху формите на демокрацията на участието и на добрите практики в избрани страни членки на ЕС. За пълнота на анализа, в сравнителен контекст ще бъдат разгледани и формите на пряката демокрация, без обаче да се навлиза в комплексните процедури и законови изисквания за инициране и валидно провеждане на местен референдум. Специално внимание ще бъде обърнато на международноправните документи, приети в рамките на Съвета на Европа, които са обвързващи за България.

▪ Европейска харта за местното самоуправление²

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

¹ Cain, B.E., Dalton, R.J. & Scarrow, S.E. (2006) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* (Oxford: Oxford University Press)

² Приета в Страсбург, 15.X.1985 г.; ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.

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**³

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.

В Кодекса са формулирани няколко основни *принципа 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.

³ Одобрен от Конференцията на МНПО към Съвета на Европа на 1 октомври 2009 г.

В зависимост от интензитета на въздействие и насочеността са формулирани различни **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.

Кодексът определя и **етапите в процеса** на вземане на политически решения, както и различните възможности 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, лобирание, 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.

В Кодекса са изброени примерно *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**⁴

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;

⁴ Съвет на Европа, октомври 2007 г., MCL-15(2007)8

- ❖ - 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 *принципа на добро демократично управление на местно ниво*:

- ❖ **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;
 - Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.
 - Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите: свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.
 - Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.
- ❖ **Отзивчивост** - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноващите очаквания на гражданите от страна на местните власти;
 - Целите, правилата, структурите и процедурите се адаптират към нуждите и законно обосноващите очаквания на гражданите.
 - Обществените услуги са осигурени и се отговаря в разумни времеви рамки на гражданските запитвания и оплаквания.
- ❖ **Ефикасност и ефективност** - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;

- ❖ **Откритост и прозрачност** - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;
 - Решения се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.
 - Съществува публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона (например - защита на неприкосновеността или гарантиране на справедливо провеждане на процедури по обществени поръчки).
 - Има осигурен публичен достъп до информация за взетите решения, прилагането на определени политики и постигнатите резултати, по начин, който дава възможност да се следи ефективно и да се допринася за работата на местните власти.

- ❖ **Върховенство на закона** - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- ❖ **Етично поведение** - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- ❖ **Компетентност и капацитет** - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- ❖ **Иновации и отвореност за промени** - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- ❖ **Устойчивост и дългосрочна ориентация** - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- ❖ **Стабилно финансово управление** - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- ❖ **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;

❖ **Отчетност** - да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

▪ **Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие в местния обществен живот**⁵

В този важен документ на Съвета на Европа се признава необходимостта от обогатяване на местната политика с различни форми на пряко участие на гражданите. Също така се отчитат процесите, които водят до спад на доверието на гражданите към представителните институции, което от своя страна изисква нов подход към участието на гражданите, така че да се осигури легитимността на процеса на вземане на решения. В Препоръката изрично се подчертава, че диалога между гражданите и избраните представители в местната власт е от особена важност за местната демокрация, тъй като повишава легитимността на местните демократични институции, както и тяхната ефективност.

Препоръката ангажира правителствата на държавите членки на Съвета на Европа да провеждат политика, включваща местните и регионалните власти, насочена към насърчаване на гражданското участие на местно ниво. Предвиден е и ангажимент за подобряване на правната рамка на гражданското участие, така че местните власти да могат да развиват различни форми на участието.

В Препоръката са формулирани и 13 **основни принципа на гражданското участие на местно ниво**. На първо място, трябва да се гарантира правото на гражданите за достъп до ясна и пълна информация относно различните въпроси, засягащи местната общност, както и на правото за участие в основните решения от значение за бъдещето на общността. Също така, от съществено значение е да се приеме пълноценен подход уреждането на формите на пряко участие на гражданите в процеса на вземане на решения. В рамките на формулираните основни принципи, изрично се признава и утвърждава ролята на гражданските сдружения и групи като ключови партньори в развиването на култура на участието, както и както и техния принос в практикуването на демократичното участие.

⁵ **Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001**

В Препоръката са изложени и различни **мерки за подкрепа на гражданското участие**. От особено значение е да се осигури висока степен на прозрачност във функционирането на местните власти като се гарантира *публичност на процеса на вземане на решения* (чрез публикуване на дневния ред на заседанията на общинския съвет и на кмета и неговия екип; отвореност и достъпност за гражданите на заседанията на общинския съвет и на комисиите; публикуване на протоколите); да се осигури и подпомага достъпа на гражданите до информация (чрез организиране информационни бюра, документационни центрове, публични бази данни; облекчаване на административните формалности и др.); да се осигури адекватна информация за организационната структура на местните власти, както и да се комуникира със заинтересованите страни при вземането на решение. На следващо място, е необходимо да се осигури цялостна комуникационна стратегия, която да дава възможност на гражданите да разбират и преценяват важноста на проблемите и на решенията, които предстои да бъдат взети, както и възможните форми на пряко участие на гражданите в този процес. Препоръчва се също, както в градовете с голямо население, така и в селските райони, да се изгради „квартална демокрация” (neighborhood democracy), която да позволява на хората да влияят върху решенията на местно ниво. Механизмите, чрез които да се постигне това са чрез създаване на специални органи със съветателни функции, както и на административни офиси, които да подпомагат контактите между местната власт и гражданите. Друг важен механизъм е да се насърчават гражданите да се включват в различни инициативи, непосредствено или чрез кварталните сдружения, в разработването и реализирането на различни проекти (екология, социална подкрепа, превенция на престъпността и др.).

Важна част от Препоръката е посветена и на стъпките и **мерките за подкрепа на прякото участие в процеса на вземане на решения на местно ниво**. Сред тях, на първо място, е подкрепата на диалога между гражданите и представителите на изборни длъжности в местната власт чрез създаване на различни механизми, даващи възможност на гражданите пряко да участват във вземането на решения. На следващо място, от съществено значение е използването на комуникационните технологии, различни форми на делиберативно вземане на решения (като обществени обсъждания, различни форуми, групи, обществени комитети, чиято функция е да консултират или правят предложения; кръгли маси, проучване на общественото мнение и др.). Важно място заема ангажимента към подобряване на правната рамка, която да гарантира възможност за отправяне на петиции, предложения, оплаквания на гражданите до

общинския съвет и местната власт. Това включва и даване на възможност за граждански инициативи, изискващи от изборните органи да разгледат въпроси, повдигнати в инициативата; консултативни или задължителни референдуми по въпроси от местното управление, свикани от местната власт или по инициатива на местната общност; механизми за приобщаване на граждани към вземането на решения; механизми за включване на гражданите в управлението на различни дейности (комисии на потребителите, партньорски бордове, непосредствено управляване на услуги от гражданите). За да се насърчи гражданското участие, е от значение и подкрепата на доброволчеството в местната общност. Тази подкрепа може да се изразява във възможност за предоставяне на грантове на НПО и доброволчески организации, граждански групи за действие, както и чрез сключване на споразумения между тези организации и местните власти относно правата, ролите и очакванията, породени в техните взаимоотношения.

2. Модели и практики на гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво в страни - членки на ЕС

Формите на сътрудничество между местните власти и НПО и гражданското участие в процесите на вземане на решения като цяло отразяват съществуващите на национално ниво модели. Тези форми могат да са различни – създаване на специална комисия или подкомисия за връзки с НПО в общинския съвет; създаване на отдел в общинската администрация за връзки с НПО и др.⁶

❖ **Споразумения 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 (правителство и парламент) в редица страни членки на ЕС (Обединеното кралство⁷, Дания, Унгария, Естония). Споразумения за сътрудничество на местно ниво съществуват в Англия, Полша, Естония, като в някои случаи пренасят акцентите от националните документи в местен контекст, а в други са резултат от изцяло местна инициатива (Гдиня, Полша).

⁶ Nilda Bullain and Radost Toftisova, *A Comparative Analysis of European Polices and Practices of NGO-Government Cooperation*, Budapest: European Center for Not-for-profit Law, 2004, pp. 9-13, available at: www.ecnl.org

⁷ Повече за споразумението между НПО и правителството на Обединеното кралство (UK Compact), вж: www.compactvoice.org.uk; www.cabinetoffice.gov.uk

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.⁸

Съдържанието на споразуменията, сключвани на национално ниво, в общи линии се възпроизвежда и в местните политически документи за сътрудничество между НПО и общините. Основните въпроси, които се включват са относно: *представителството* на страните – механизми за номиниране на представители, мандат, отговорности; *принципите*, ролята и функциите на двете страни (напр. автономност и признаване на многообразието на гражданския сектор; отвореност и прозрачност на процеса на вземане на решения; гражданско участие); сферите на *взаимодействие* и *сътрудничество* (предоставяне на услуги, екология, гражданско участие във вземането на решения, достъп до информация и др.), както и за *механизмите* за това (консултации, публични дебати, съвместни консултативни органи, партньорски споразумения за предоставяне на услуги); *прилагането* на споразумението (залагане на краткосрочни и дългосрочни цели, механизми за мониторинг, изменение на документа и за решаване на спорове между страните). Важна част от тези политически 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 за приемане на политики, по въпроси на общинския бюджет и нормативни актове.

⁸ Nilda Bullain and Radost Toftisova, *A Comparative Analysis*, p. 43

По отношение на участието на гражданите при приемане на местния бюджет, като най-ефективна форма на това участие е *публичния форум*. По този начин се 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 в определянето на приоритетите в бюджета.

Пример от Грьонинген, Холандия⁹

За да се 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 тим*, който отговаря заедно с гражданите за бюджетното планиране. Въпреки че състава на тези тимове е различен, представители на сдруженията на собствениците, социални работници и държавни служители винаги участват. В допълнение, служители от службите за работа с деца или възрастни хора, полицията, училищата, както и живеещи в дадения квартал често пъти също са представени в тимовете. Тяхната работа е да събират идеите, които гражданите дават и в последствие да решават за разпределението на бюджета.

В резултат на тази организация, както правото да вземат решения, така и ресурсите са в ръцете на общностните тимове. Според правилата за разпределяне на финансирането, установени от местната власт, предимство трябва да се дава на проектите, които повишават активността и участието на гражданите в техния квартал. Всеки тим отговаря пред градския съвет за разпределението 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 въпроси¹⁰. Обществените съвети могат да бъдат формално учредени като самостоятелно юридическо лице или да съществуват като обществено-консултативен орган към общината, района, кметството. Гражданите

⁹ Ank Michels & Laurens De Graaf (2010): Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, Local Government Studies, 36:4, 477-491

¹⁰ Славея Христова, Проучване на практиките на съществуващите обществени съвети в България и ЕС, София: Столична община, Фондация за прозрачни регламенти, 2009, с. 4

и организациите, които участват в работата, следва да 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 трябва да е максимално прозрачно, подчинено на ясно формулирани правила и критерии.

Обществен съвет в Мюнхен, Германия¹¹

Правното основание за провеждането на Обществени съвети в баварската столица Мюнхен е посочена в чл. 18 на Общинския кодекс на провинция Бавария и в Правилника на столица Мюнхен за провеждането на Обществени съвети и събрания на гражданите. Право на участие в Обществените съвети имат всички граждани на Мюнхен, а право на изказване и глас имат само живеещите в съответния район жители, които са немски граждани и всички граждани на останалите страни членки на ЕС, които имат право да гласуват на изборите за градски съвет в баварската столица Мюнхен. Освен това, търговците и тези на свободна практика, които са граждани на общината, допълнително имат право на изказване и заявление в района, в който се намира тяхното предприятие, съответно служебен отдел (седалище). С решение на Обществения съвет може да се даде думата и на други, имащи право на участие лица (на граждани на общината или такива, които не живеят в този район, както и на живеещи в него лица, които не са немски граждани или граждани на ЕС).

В заседанията на обществените съвети в Мюнхен могат да *участват и гласуват всички граждани*, които живеят там и имат право да гласуват на изборите за градски / общински съвет.

Обществените съвети в Мюнхен гласуват *открито/ явно* (чрез показване на карта за гласуване) с обикновено мнозинство на гласуващите. Решенията не са непосредствени общоприети, а по-скоро се касае за препоръки към Градския съвет, съответно компетентната районна комисия. Предложенията се разглеждат от Градския съвет или районната комисия в срок от три месеца. Направеният предложението/ заявлението се информира в писмена форма за тяхното решение.

Квартален съвет (КС) в Кройцберг (квартал на гр. Берлин)¹²

КС е *пряко ангажиран с гражданското участие и с избора на проектите на квартала*. Членовете на Кварталния съвет се определят чрез избори, които се провеждат на всеки две години. Член на Кварталния съвет може да бъде всеки жител на квартала, който има желание за това. Самият Квартален съвет се събира веднъж месечно и разглежда внесените проекти. Те трябва да отразяват приоритетите за развитие на квартала.

Първоначалният подбор на проектите се прави от Кварталния мениджмънт, но Кварталният съвет взема окончателното решение кои от тях да бъдат финасирани.

¹¹ Пак там, с. 22

¹² Тази и следващата добра практика са изследвани в рамките на учебно пътуване в Германия по проект „Обществените съвети – живата връзка между гражданите и местната власт”, организирано от Сдружение „Болкан Асис” в края на месец април, 2009 г. Участват 16 български представители на обществени съвети и местни власти.

Настоящия КС на Кройцберг е твърдо решен да продължи дейността си и след приключване на финансирането от програмата „Социален град“ и в момента се обсъждат потенциални възможности за бъдещото му развитие.

Съвет на говорителите гр. Еберсвалде, провинция Бранденбург

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 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.

Обществени съвети в общините Оксфорд и Страфордшър, Великобритания¹³

Целите на тези съвети са свързани с осигуряване на възможности за получаване на информация, съвети и подкрепа за доброволческите групи; посредничество между законоустановените и доброволческите организации на всички нива и по широк кръг въпроси, включително екология, достъпно селско строителство, здраве и обществени грижи, образование и обучения, транспорт, магазини, пощи и други услуги в селските

¹³ Пак там, с. 24-25

райони; събиране и обработване на информация относно тези услуги и нуждите на хората с цел своевременна и подходяща реакция при евентуално възникнала потребност от ремонтни и други дейности.

Оксфордският селски обществен съвет е един от 38-те селски обществени съвета в Англия. Всеки един от тях е независимо образувание. **Основна цел** на всеки селски обществен съвет е да съдейства за изграждане на проспериращи и устойчиви на селските общности и да облекчи хората, живеещи в тези райони, който изпитват различни несгоди. Всички селски обществени съвети са свързани посредством тяхната организация [ACRE](http://www.oxonrcc.org.uk). Оксфордският селски обществен съвет е основан през 1920 г. и той е първият селски обществен съвет в Англия. Регистриран е като благотворително дружество. Повече информация на адрес www.oxonrcc.org.uk

❖ **Работни групи с участие на граждани** – дават възможност за активно участие на гражданите при определяне на приоритетите в развитието на местната общност. Чрез различни работни групи гражданите могат да участват както в процесите на формиране на политики, така и при вземане на решения за разходване на публично финансиране. Създаването на работни групи не изключва и формирането на обществени консултативни съвети.

Работна група в гр. Шведт, Германия

Работната група „Социално интегриран град” в гр. Шведт е сформирана в рамките на програмата „Социален град”. Първоначално в състава ѝ влизат 18 представители на местната общност, но резултатите от тяхната работа, свързани с развитието на града, привличат нови участници и в момента активните членове на групата са 25.

Групата включва представители на местни асоциации и сдружения, различни социални групи, местни жилищни компании и фирми, граждани. Групата участва в процеса на разработване и избор на проекти за включване в програмата „Социален град”, както и в окончателните решения относно проектите, като един от основните критерии е постигане на резултати, подкрепящи социалното развитие на града.

Основната цел в работата на групата е сътрудничество и подкрепа на местната власт при разработването и реализацията на интегрирана концепция за развитие на града.

Работната група в гр. Нойрупин, Германия

Работната група в Нойрупин е доброволна гражданска структура, която има консултативни функции относно проектите на града, както и относно решенията на комисиите към местната администрация.

Участието в работната група е свободно и отворено – всеки, който проявява интерес може да участва когато пожелае. Това от своя страна създава известен проблем, тъй като обикновено на заседанията и работните срещи идват само тези граждани, които са засегнати от дадения проблем.

В групата участват представители на местни асоциации и сдружения, на различни социални групи, местни жилищни компании и фирми.

Заседанията и работните срещи са три-четири пъти годишно и са свързани предимно с вземане на решения относно текущи и бъдещи проекти на града в рамките на програмата „Социален град”.

В момента усилено се обсъжда каква структура е необходима в бъдеще, за да се осигури устойчивост на проектите след приключване на финансирането. Най-широко обсъжданата и популярна идея включва учредяване на Сдружение на гражданите, което да наследи работната група и в сътрудничество с администрацията да продължи работата за стимулиране на социалното развитие на града.

Един от най-впечатляващите проекти в Нойрупин е Къщата на различните поколения.

❖ **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 третия сектор. Съдейства за подобряване на 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.

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 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 информация относно дейността на НПО; представляване на общинската администрация на срещи с НПО и др.

❖ **Бюро за съветване на гражданите (Citizens Advice Bureau)** – предоставят 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- <http://www.citizensadvice.org.uk>

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 грантове, от местните власти, местния бизнес, донорски организации 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.

Бюрата са организирани в рамките на специална служба (Citizens Advice Bureau Service), която установява стандарти за предоставяне на 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

Изграденият в Англия модел, през 90-те години на 20 в. е адаптиран за условията на страните от ЦИЕ. Подобни мрежи от бюра функционират в Чехия, Полша и Литва.

Полша. В Полша първите бюра възникват през 1996 г. Към настоящия момент те са общо 34. *Съюзът на Бюрата за съветване на гражданите* (<http://www.zbpo.org.pl>) възниква през 1998 г. като национална асоциация на независими НПО. Неговата мисия е да предостави на гражданите информация и знания за техните права, така че да могат ефективно да решават своите проблеми. Консултациите се предоставят в съответствие с разработени стандарти и принципи. Дейностите на Съюза са съсредоточени върху развитието и укрепването на мрежата от организации, предоставящи съвети на гражданите. Съюзът има подписани споразумения за сътрудничество с няколко национални институции – Омбудсмана, Министерство на правосъдието, Министерство на социалната политика.

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.

Пряка демокрация на местно ниво в избрани страни членки на ЕС.

За постигане на пълнота на анализа на формите на гражданското участие във вземането на решения на местно ниво, в тази част ще бъдат разгледани различните институти и процедури на пряката демокрация. Цялостен анализ на тази проблематика

в национален и сравнителен контекст е направен в други публикации на изследователския екип¹⁴. Тук акцентът ще се постави върху формулираните основни принципи на пряката демокрация, както и върху съществуващите форми на местно ниво.

Определянето на използваните понятия - пряка демокрация, референдум, гражданска инициатива, инициатива за обсъждане, е според утвърдените международни стандарти¹⁵.

Пряка демокрация. Пряката демокрация дава възможност гражданите да упражняват пряко народния суверенитет. В исторически аспект съществуват две форми на пряката демокрация – предмодерна и модерна. *Предмодерната пряка демокрация* е практикувана в древна Атина във формата на общи събрания на гражданите на полиса. *Модерната пряка демокрация* се отличава по това, че е насочена към личността, а не към събранието на гражданите и общността; схваща се като универсално човешко право, а не като привилегия за избраните. *Модерната пряка демокрация* гарантира правото на гражданите да осъществяват народния суверенитет между изборите като гласуват по съдържателни въпроси на управлението. Първоначално тя се схваща като пряко законодателстване от гражданите чрез упражняване правото на инициатива или референдум. При пряката демокрация решения се вземат по важни въпроси на управлението, а не се гласува за избор на политически представители. В този смисъл процедурите за отзоваване (*recall*) не са част от разбирането за модерна пряка демокрация. Пряката демокрация означава *овластяване на гражданите*, а не на правителствата. В този смисъл, плебисцитите не се включват в определението за пряка демокрация.

Референдум. Понятието за референдум включва определени видове процедури за изразяване на народния вот по дадени въпроси. Според класификацията на *IRI Europe*, това са инициативата, референдума и плебисцита. Референдумът е институт и процедура на упражняване на пряката демокрация, включващ народен вот по даден съдържателен въпрос, напр. конституционни промени или проектозакон, при което гласоподавателите имат правото както да приемат, така и да отхвърлят предложението. Тази процедура може да бъде изрично предвидена в закона или в конституцията при

¹⁴ Славов, А., Кабакчиева, П., Михайлов, Д., Христов, И. Пряката демокрация в България – възможности и предизвикателства, София: Институт за пряка демокрация, 2010; Славов, А. Овластяване на гражданите: референдуми и инициативи (Практически наръчник), София: Сдружение „Болкан Асисст“, 2010.

¹⁵ Bruno Kaufmann, Rolf Buchi, Nadja Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Switzerland: The Initiative & Referendum Institute Europe, 2010, pp. 248-257.

наличие на съответни предпоставки, напр. ратификация на международен договор (*задължителен референдум, obligatory referendum*); да бъде инициирана от гражданите (*народен референдум, popular referendum*), или от представители на малцинството в парламента или общинския съвет (*authorities' minority referendum*). Народен вот, който е иницииран и изцяло контролиран от институциите, не е референдум, а *плебисцит*.

Народен референдум (*референдум по инициатива на граждани*). Инициира се от определен брой граждани и дава възможност на целия избирателен корпус да се произнесе по важен въпрос, напр. по вече приет от парламента закон или приета наредба на общинския съвет. Тази процедура действа като коректив на парламентарния законодателен процес (респ. процесът на приемане на решения и нормативни актове от общинския съвет) и дава възможност за контрол върху действията на парламента или правителството (респ. на местната власт). Народният референдум дава на гражданите възможност да „настъпят спирачките”, докато народната инициатива им позволява да „настъпят газта” в политическия процес.

Народна /гражданска инициатива (*popular initiative*). Процедура на пряката демокрация, която дава възможност гражданите да инициират свое предложение и да го включат в политическия дневен ред. Предложението може да бъде за промени в конституцията, за приемане на нов закон, за отмяна или промени във вече приет и действащ закон, за промяна на решение или наредба на общинския съвет и др. Процедурата може да бъде инициирана от съответен брой граждани с избирателни права. Инициаторите имат възможност да предизвикат гласуване по тяхното предложение. Процедурата може да предвижда и възможност за оттегляне на инициативата, ако напр. парламентът (или общинския съвет) е предприел мерки за удовлетворяване на исканията на инициативата, за приемане на предложенията на гражданите. Народната инициатива дава възможност за иновация и реформи в политическия модел: тя дава възможност на гражданите да „настъпят педала на газта”. На практика инициативите дават възможност за синхронизиране на позицията на гражданите с позициите на политиците.

Инициатива за обсъждане (*agenda initiative*). Инициативата за включване в дневния ред и обсъждане е право на определен брой гласоподаватели да предложат до компетентните институции приемането на определен закон, политика или мярка. Адресат на това предложение не е целият електорат, а съответната институция на местната власт – общински съвет, кмет. За разлика от народната инициатива, решението изцяло зависи от волята на институцията, която може да приеме, да

модифицира или да отхвърли предложението. Инициативата за обсъждане може да бъде формулирана по различни начини – като конкретно законодателно предложение или като по-общо предложение за приемане на определена политика или мярка.

Според приетите стандарти в *Кодекса на добрите практики за референдуми*¹⁶, одобрен от Венецианска комисия на Съвета на Европа, от особена важност е предложенията и въпросите на референдумите да бъдат съобразени с принципа за върховенството на правото, с Конституцията на страната и с всички норми от по-висок ранг. Също така, те не трябва да противоречат на международното право или на задължителните принципи на Съвета на Европа (демокрация, човешки права и върховенство на правото). Също така, една от най-съществените препоръки направени в Кодекса, се отнася до **изключването** на *кворуми за действителност* (за валидност, законово изискване за определен процент от всички избиратели да гласуват, за да е валиден референдума) и *кворуми за одобрение* (изискване за одобрение от определен минимален процент от всички регистрирани избиратели) при провеждането на референдуми. *Законодателството не трябва да предвижда кворумът за валидност, защото по този начин избирателите, които се въздържат от гласуване, се приравняват на гласуващите против. Кворум за одобрение не трябва да се предвижда в законодателството, тъй като може да се стигне до възникване на затруднена политическа ситуация, ако предложението на референдума бъде одобрено с обикновено мнозинство, което обаче е под изисквания минимален праг на одобрение от всички гласоподаватели.*

През последните десетилетия една от европейските страни с нарастващо внимание към формите на пряка демокрация на местно ниво е Германия. Възможността за **гражданска инициатива** за референдум е въведена през 90-те години на 20 в. местното законодателство на всички региони и градове със статут на субекти на федерацията (последно това се случва в районно ниво в Берлин през 2005 г.). Най-често законовите изисквания за упражняване на гражданската инициатива са сравнително високи – около 10 % изискване за валидни подписи в подкрепа на инициативата и 25 % кворум за одобрение от всички регистрирани гласоподаватели, за да е валидно проведен референдума. В резултат на тези промени, до 2007 г. са проведени около 4 500 инициативи и около 2 200 последващи гласувания по съдържателни въпроси.

¹⁶ *Кодекс на добрите практики за референдуми*, Съвет на Европа -Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Страсбург, Март 2007, CDL-AD(2007)008 Or.Fr.

Най-често пряка демокрация на местно ниво се упражнява в Бавария, Хамбург, Хесен и Берлин. По най-различни въпроси на местната политика са проведени референдуми – градоустройство и градско планиране, социална инфраструктура, образование, обществени и културни услуги, екология и енергийна политика, транспортни услуги и др.

В Италия също се упражнява пряка демокрация на местно ниво, наред с възможностите, които съществуват на регионално ниво. Някои от предизвикателствата пред пряката демокрация намират израз в законовите изисквания за висок кворум за участие (валидност) при гласуването.

Съществуват и страни, в които на няма форми и процедури на пряка демокрация на национално ниво, но такива се упражняват на местно ниво. Така например в Чехия са проведени граждански инициативи и гласувания по въпроси на градското планиране. В Полша се провеждат значителен брой гласувания за отзоваване на органите на местната власт, както и референдуми по въпроси на планирането и финансите. През последните години във Франция също е предвидена възможност за провеждане на референдуми по съдържателни въпроси на местно ниво.

Гражданските инициативи и референдумите на местно ниво са не просто от значение за местната политика. Те също така осигуряват важни възможности за активно участие на гражданите и засилват опита, мотивацията и компетентността за участие на всички нива на политиката и управлението. Ето защо, практикуването на пряка демокрация на местно ниво може да допринесе за развитието на жизнена демокрация на всички нива на управление.¹⁷

¹⁷ **Theo Schiller**, “Modern Direct Democracy in Europe: Dynamic Development on All Levels”, In: *Global Citizens in Charge* (ed. Jung-Ok Lee and Bruno Kaufmann), Seoul: Korea Democracy Foundation, 2009, pp. 138-139.

II. Резултати от проучването на българския опит и практика - анализ на резултатите от социологическа анкета сред представители на НПО и местни власти:

1. Описание на изследването

Във връзка с постигане на едни от основните цели на проекта:

- Да се изследва процеса на гражданско участие в управлението на местно ниво в България в и да се открият основните проблеми в тази насока;
- Да се формулират предложения и препоръки за насърчаване на гражданското участие и пряката демокрация на местно ниво,

екипът на Болкан Асист реши да проведе допитване до утвърдени НПО, работещи на местно ниво и до кметове на общини, за да разбере тяхната оценка за взаимодействието между граждани / граждански организации и местна власт в съответната община, за трудностите и успехите в това взаимодействие; както и да представи конкретните им предложения и препоръки в това отношение.

Тъй като не разполагахме със средства за представително за страната социологическо изследване, решихме да изпратим анкета по електронната поща на представители на НПО и местни власти в общини, подбрани по следните критерии: да са представени и шестте региона за планиране; да има малки, средни и големи общини; да се характеризират с активен граждански сектор; да са известни с добри практики и опит във взаимодействието граждани –местна власт. Последният критерий наложи да направим предварителен анализ на съществуващите добри практики на взаимодействие между местната власт и НПО и граждански групи на базата на: наградените общини в конкурса за най-прозрачна общинска администрация и най-добра практика за партньорство между общината и НПО, организиран от Фондация за прозрачни регламенти; проекта на НСОРБ: „Гражданите и общината - партньори за прозрачна и ефективна местна администрация“; 13-те общини, получили първия Европейски етикет за добро управление на местно ниво във връзка с прилагането на Европейската стратегия за иновации и добро управление на местно ниво и 12-те принципа на доброто управление в общините; както и въз основа на предишни проучвания и анализи на сдружение Болкан Асист. Удържайки тези критерии, бяха подбрани 50 общини и изпратени 50 въпросника на Кметовете и 100 въпросника на активни НПО в съответните общини - и така общият брой на изпратените карти бе 150.

Тъй като методът е този на отзовалите се, получихме **24 карти от НПО и 13 от общинските власти, така че общо обработените карти са 37.** Подчертаваме, че изследването не е представително, адресирани са добре работещи общини със сравнително активен граждански сектор, с идеята да се проследят добри практики на гражданско участие в местната власт и да се получат конкретни препоръки към подобряване на нормативната уредба. Така че обобщените отговори представят „най-доброто лице” на взаимодействието местна власт - граждани. Както ще се види от отговорите и в тези примерни, в добрия смисъл на думата, общини се откриват доста трудности и проблеми в това взаимодействие. Анкетната карта бе с отворени въпроси, почти еднаква /с малки разлики/ за НПО и Кметовете.

Преди да пристъпим към анализ на резултатите от това изследване, ще представим данни от представителни за страната социологически проучвания, които да зададат по-широкия контекст на гражданското участие и фона, спрямо който ще сравняваме данните от нашето проучване.

2. Гражданското участие – дефиниция и конкретни прояви в огледалото на социологическите изследвания.

Тук не е мястото да се дават пространни дефиниции за гражданското участие, но обикновено социологическите изследвания използват едно широко понятие, включващо и членство и подкрепа на партии и гласуване на избори, членство в граждански организации, различни доброволчески дейности в подкрепа на каузи, както и благотворителни дарителски акции. Както Европейското изследване на ценностите, така и Европейското социално изследване имат индикатори за гражданско участие. Но изследването, фокусиращо се специално върху гражданското участие, с амбиции за измерване на Индекс на гражданското участие е СИВИКУС, така че тук ще се придържаме основно към данните от него. Там гражданското общество се определя като: „*динамичното* пространство извън семейството, държавата и пазара, което е създадено от индивидуалните и колективни действия, организации и институции, където *публично* се отстояват общи интереси”¹⁸. В този дух дефиницията за гражданско участие ще е следната: Гражданското участие включва колективни и индивидуални действия, отстояващи общи интереси в публичното пространство. Тези общи интереси могат да са с различна степен на всеобщност – от конкретни проблеми на малки групи

¹⁸ Индекс на гражданското общество 2008-2010. Гражданското общество в България: Гражданска активност без участие, София: ИОО, 2011, стр.25. Текстът дава подробни данни за гражданската активност на българите в този период

на местно ниво до проблеми на конкретното национално общество и човечеството като цяло.

Различни автори дефинират различни функции на гражданското участие. Ние тук ще обособим най-общо следните две функции на гражданското участие: **политическа**, обвързана с промяна на политики, контрол на управлението и защита на общи интереси; и **социална**, свързана със задоволяване на потребности от общуване, справяне с конкретен проблем, емоционални потребности /групи по интереси, хобита/. Но разликата между тези две функции е размита, защото социалната функция лесно може да прерасне в политическа. Фокусът при анализа ще е върху възможностите за политическо участие на гражданите на ниво местна власт – правото им на информация, на контрол върху действията на властта; изискване за по-добро и съобразено с общи интереси управление; правото им на промяна на политики; както и на директно участие в управлението и процесите на взимане на решения - чрез механизмите на пряката демокрация.

И така, да погледнем данните от социологическите изследвания. Те като цяло не показват голяма гражданска активност, а в международен план, от гл.т. на резултатите от международно сравнително изследване на 7 страни от Централна и Източна Европа, представително за всяка страна и проведено през 2010, българите са последни по индикатора участие в граждански дейности - само 5.4 на сто от хората участват в някаква форма на организирани граждански дейности (най-ниският процент сред седемте изследвани страни)¹⁹.

Ето какви са данните от социологическото изследване, представително за страната, проведено в рамките на проекта Индекс на гражданската активност – СИВИКУС, през 2009.

Случвало ли ви се е през последните 5 години да участвате в ...? -	Брой	Процент
1. Избори като застъпник на някоя партия	277	22,9%
2. Подписване на петиция	223	18,5%
3. Бойкот	59	4,9%
4. Протест	188	15,6%

¹⁹ Сравнително изследване на гражданското общество в Централна и Източна Европа (Grant Number CBI_2009_11 (Civil Europe Association))

5. Гражданска инициатива (като например защита на Иракли)	142	11,8%
6. Предложения към общинската или държавната администрация	164	13,7%
7. Срещи за решаване на проблем в квартала/махалата	404	33,7%
8. Подаване на информация относно лошо качество на закупени продукти	194	16,2%
9. Обаждане в полицията по повод на нередност или престъпление	266	22,2%
10. Отказ да купувате от определен магазин поради лошо обслужване	388	32,3%
11. Закупуване на определени продукти по политически, морални или екологически съображения	157	13,1%
12. НПО/гражданско сдружение	156	13,1%
13. Политическа партия	179	14,9%
14. Синдикална организация	161	13,4%
15. Клуб, дори и неформален	228	19,0%
16. Читалище	179	14,9%
17. Доброволческа организация	169	14,1%
18. Благотворителна кампания	413	34,4%
19. Саморазправа	122	10,2%

СИВИКУС 2009

Вижда се, че с най-голяма популярност се ползват благотворителните акции и ангажираността с проблеми и дейности в квартала и махалата. Това е напълно в унисон с нарастващата популярност на кварталните съвети. Популярни са и спонтанни форми на граждански активно потребителско поведение. Иначе казано, **класически граждански политически форми на участие – като протести, бойкоти, участие в партии, синдикати и НПО, дори предложения към администрацията, отстъпват пред желанието на хората да участват в решаването на по-всекидневни, част от делничния им живот, проблеми или да помагат на болни хора – благотворителните дейности обикновено са свързани с такава помощ. Това е насока, в която**

взаимодействието между местната власт и гражданите би могло значимо да се активизира.

Споменатото сравнително изследване на гражданското общество в ЦИЕ от 2010 ни дава и отговор на въпроса защо хората не участват в граждански организирани действия – преди всичко защото нямат време и пари, но 50 на сто не вярват, че гражданската активност може да спомогне за решаването на проблеми и да промени нещо. Вина за тази липса на вяра вероятно имат и неправителствените организации, тъй като същото изследване не показва добър образ на НПО – голям процент от хората не ги мислят за достатъчно ефективни в решаването на проблеми, а и ги възприемат като действащи само в собствен финансов интерес или че са обвързани с бизнес и партийни интереси.

Ето защо, когато хората нямат доверие на гражданските организации и на държавната власт – това се вижда от всички изследвания на общественото мнение, на въпрос от сравнителното изследване на гражданското общество в ЦИЕ „Ако имате проблем към кого бихте се обърнали за неговото решаване?“ на първо място отговорилите поставят семейството, на второ - приятелите, следва полицията и на четвърто място е местната власт. Това означава, че местната власт се ползва със сравнително висок авторитет.

Все пак, въпреки че няма голямо гражданско участие, хората ясно заявяват в кои области биха се включили по активно в бъдеще. Както видяхме, данните от СИВИКУС 2009 показват, че благотворителността, потреблението и кварталните дейности се радват на висок интерес сред гражданите. Според сравнителното изследване в ЦИЕ²⁰, 2010, основните сфери, в които гражданите считат, че трябва да имат глас са: правата на децата, права на хора в неравностойно положение; гражданската сигурност; защита на потребителски права; защита на околната среда; антикорупция. Тези данни потвърждават извода, направен по-горе, че все по значими за хората стават дейности, пряко засягащи всекидневие им, както и такива, свързани с подпомагане на болни хора. Трябва да подчертаем, че защитата на правата на етническите малцинства не се ползва с популярност, а най негативен отношение има към правата на хората с ГЛБТ ориентация. В рамките на същото изследване се проведеха и глъбинни интервюта и четири фокус групови дискусии, които показаха повишен интерес към различни форми на гражданско включване през интернет – членство в групи, подписване на он лайн

²⁰ Сравнително изследване на гражданското общество в Централна и Източна Европа (Grant Number CBI_2009_11 (Civil Europe Association))

петиции, организирани на протести през Фейсбук и блогове, много активни граждански групи, чиято институционализация е само през сайт – такъв например е сайтът за подпомагане на лечението в чужбина на болни деца „Спаси, дари на”. Основен проблем за представителите на НПО се оказва рязкото намаляване на източници за финансирането им, което препяства работата и убива критическото им жили, доколкото ги принуждава към търсене на подкрепата, включително финансова, от държавата и общинската власт.

И така, какви изводи можем да направим от социологическите изследвания:

От една страна се наблюдава ниско гражданско участие, липса на вяра, че от гражданите нещо зависи, разочарование от класически форми на гражданска организираност и действия – като членство в НПО-та и партии, протести, бойкоти и т.н.

От друга страна има ясно изразено желание за участие на гражданите в решаване на конкретни проблеми в определени области, свързани с неща, които пряко ги засягат – всекидневни квартални въпроси, здраве – на деца и хора с увреждания, права на децата като цяло, включително образование, потребителско поведение, гарантиране на сигурността и т.н. Изследванията показват поява на автентични граждански инициативи, включващи не много хора, но пък активни, насочени към решаването на конкретен проблем., т.е. поява на граждански групи, малки, но “ударни”, имащи личен интерес от решаване на проблем, който засяга повече хора. Иначе казано, наблюдаваме “размножаване” на граждански групи, които често пъти не са институционализирани, възникват ад хок по конкретен повод и с конкретни искания. Наблюдава се и поява на активно е-гражданско участие, което не трябва да се пренебрегва и трябва да се върви по посока на институционализиране неговите прояви.

След като местната власт се ползва със сравнително високо доверие, липсата на вяра във възможността гражданите да могат да променят нещо, може да се преодолее точно на местно ниво, ако местната власт осигури – не само де юре, но и де факто - добри възможности за взаимодействие с гражданите и включването им в управлението.

Местната власт не трябва да работи само с НПОта, а и с групи от граждани, дори и да са малки, заставащи зад кауза, т.е. тя трябва да създаде и утвърди по-гъвкави и отворени форми за отчитане и отговор на спонтанни граждански инициативи, като използва и отчита и он лайн проявите на гражданска активност. Това не отменя необходимостта от укрепване и на институционализираните форми на гражданско участие като НПО, което трябва да се развива в две посоки – от една страна НПО

трябва по-активно да работят с гражданите, за да си върнат легитимността си, от друга страна и на държавно и на местно ниво трябва да има не - символични фондове за проекти на НПО, като спечелването на проектите трябва да е на конкурсен принцип, с ясни, регламентирани и прозрачни процедури.

3. Участие на гражданите в местното управление - анализ на въпросите от анкетата на Болкан Асист, извършена в рамките на настоящата поръчка:

Тук ще представим отговорите на въпросите, засягащи оценката на реалното участие на гражданите в местното самоуправление, но и степента, в която трябва да участват; кои са най-активните групи във взаимодействието с местната власт и в кои сфери се осъществява това взаимодействие.

Първият въпрос е „Участват ли гражданите в местното самоуправление?“

В този пункт отговорите на представителите на НПОтата и местните власти рязко се различават. Повечето представители на местните власти лаконично отговарят с „да“, вероятно защото ще се zlepоставят ако кажат не, докато представителите на НПО са много по-скептични, сред тях доминират отрицателните отговори. **Основната причина, която те посочват за неучастието на гражданите в местното управление, напълно съвпада с тази, посочена в цитираното по-горе представително социологическо изследване – хората не вярват, че от тях нещо зависи** и че могат да повлияят върху процесите на взимане на решения. Ето един характерен отговор, който се повтаря от НПО активисти от различни градове:

„Основните причини са безверие, че нещо може да се промени. Хората се примиряват с положението, протестират мълчаливо, недоволстват, но никой не вярва, че нещо зависи от него.“

И още един отговор от община, приемана за успешна във взаимодействието граждани – местна власт: *„Малка част се включват. Причините голямата част да не се включват са: Органите на местното самоуправление нямат правилен подход за привличането им, формите и механизмите, които използват за организиране на такова участие не са адекватни и не мотивират активност. Дори и при включване на граждани в дейности, свързани с местното самоуправление, местната власт не припознава като ценно включването, което демотивира гражданите. Голямата част от малкото провеждани форуми за диалог, протичат като проява на любезност, без никакъв резултат. Във времето активните граждански организации се обезсърчиха от този*

непродуктивен стил на взаимоотношения и търсят партньорство с други съседни общини.”

Представителите на НПО са и критични към себе си, считат, че не могат да организират достатъчно добре гражданите.

И така, **очевидно има проблем във взаимодействието между гражданите и местната власт – за местната власт то е безвъпросно налично, точно обратното е за представителите на НПО.** Това означава, че механизмите за взаимодействие между тези две страни, за които ще стане дума след малко, дори да съществуват, по-скоро са формални, отколкото реално да отчитат мнението на гражданите. В местното самоуправление се включват преди всичко малки активни групи – отново се потвърждава извода от социологическите изследвания – за решаване на конкретен проблем.

Но на въпроса: „А трябва ли да участват?“ всички са единодушни – да, трябва. Ето някои от мотивите за това участие:

„Защото общината като държавна институция съществува заради жителите си и нейната функция е да улеснява и облекчава техния живот”.

„Защото гражданинът е основата, върху която се градят държавите днес. Защото там, където политиката не се прави от гражданите, в името на гражданите и от самите граждани, там животът е несигурен, беден и нещастен.”

“Защото когато заедно решим нещо, заедно поемаме отговорност за изпълнението и опазването му.”

Ето типологията на посочените **най- активни групи**, включваща обработката на всичките 37 карти.

- Младежи, вкл. ученици и студенти – 11 посочвания
- Браншови, бизнес, съсловни организации – 8
- Пенсионери - 7
- Родители, майки, често уточнение – млади родители - 6;
- НПО – 6
- Еколози, зелени – 4
- Жени – 3;
- Читалища – 3;
- Хора от селата - 3

- Хора на средна възраст, хора със свободни професии, представители на местна власт – по 1

А ето и сферите, в които тези групи са активни /класирани съобразно броя на посочванията/

1. Социално подпомагане на уязвими групи – хора с увреждания, възрастни, хора в риск – наркотично зависими, сираци, събиране на средства за лечение на деца и възрастни хора
2. Проблеми на развитието на общността – градска среда, развитие на селото, благоустройство, инфраструктура, програми за местно развитие, стратегии за туризъм и т.н.
3. Образование; култура – с еднакъв брой посочвания
4. Младежки дейности
5. Спорт; екология – с равен брой посочвания

Какво ни говорят тези данни? Те развенчават битуващото мнение, че младежите са пасивни - явно има активни групи сред тях, вероятно стимулирани и от училищата и университетите, които желаят да се включват в местното самоуправление, те се фокусират върху спорта, екологията, проблеми на образованието, подпомагане на уязвимите групи. Проблемите на развитието на общността са приоритет на браншовите, бизнес и съсловните организации, както и на т.нар. „хора от селата”. Трябва да се отбележи специалността активността на родителите, които са водени от мотива да подобрят образованието и условията на обучение на своите деца; пенсионерите държат на подпомагането на уязвими групи и са активни в читалищната дейност. Тук са посочени и конкретни НПО, работещи в дадени сфери.

Мисля, че и тези резултати **потвърждават направените по-горе изводи от социологическите изследвания, че хората са склонни активно да се включат в търсенето на решения на проблеми, които непосредствено и лично ги засягат** – родителите искат да имат глас за подобряване на образованието на децата си; бизнес организациите – в стратегиите за развитие на града; младежите – в спорта; пенсионерите – в уреждане на кварталните въпроси и подпомагане на болни хора; и най-популярни отново са дейности, които предполагат благотворителност и грижа за уязвими групи. Не са посочени примери за взаимодействие на местна власт и представители на етническите малцинства, вероятно това е посока, която трябва да се активизира, там където има проблем с тяхната интеграция.

4. Механизми на взаимодействие между местната власт и гражданите – оценка:

4.1. Оценка на съществуващите механизми

Тук ще направим кратък коментар на въпросите как гражданите участват в местното самоуправление. Въпреки доста негативните отговори за активността на гражданите по отношение на местната власт, има само пет отговора, които твърдят, че няма никакво взаимодействие между гражданите и местната власт. Почти всички респонденти посочват различни форми на такова взаимодействие. Най често посочваните механизми са: публични обсъждания, приеман ден на кмета, участие на гражданите в публични сесии на Общинския съвет, участие на граждани и представители на НПО в постоянните комисии към ОС, подписки, чрез Интернет форуми на страницата на общината, или онлайн анкети с тях; телефонни линии и кутии за граждански сигнали и мнения, чрез обществен посредник, провеждане на обществени форуми, общоселски събрания, местен референдум

Ето пример за многообразните механизми на взаимодействие в една община, които вероятно са оказали влияние върху преизбирането на кмета с голямо мнозинство:

„Местен референдум, подписки за присъединяване към града X на селата X, Y, Z; Изпращане на мнения по електронна поща (на интернет страницата на Общината са публикувани всички електронни адреси и телефони на служителите); публикации във форума на интернет страницата на общината; участие в сайта aktiven.bg, който дава възможност на жителите да участват активно в подобряването на условията на живот в техните райони, като дават навременна и конкретна информация за забелязани от тях проблеми; редовни онлайн анкети; внедрена система за експресно мнение за качеството на административното обслужване; присъствие и изказвания на сесии на общинския съвет, поставяне на въпроси в редовните приемни дни на кмета и заместниците му, питання по реда на Закона за достъп до обществена информация”

Специално питахме дали се провеждат публични обсъждания на общинските бюджети и дали се взимат предвид предложения на гражданите. Отговорите като цяло, с редки изключения, бяха, че публични обсъждания на бюджетите са провеждат; като част от интервюираните твърдят обаче, че те по скоро са формални, за отбиване на номер и не

се взимат предвид предложенията на гражданите. Останалите обаче посочват конкретни примери за участие в тези обсъждания, в някои общини проекто-бюджетите са качени на сайт и приемат и онлайн предложения на граждани; някои общини са посочили кои точно са приетите конкретни предложения от граждани и НПОта.

Очевидно тази практика започва да се утвърждава, макар и трудно.

Не така оптимистична е картината с оценката на обществените съвети.

Мнозинството отговори съобщават, че има такъв съвет/и/, но в пет общини твърдят, че няма. Като цяло представителите на местната власт, естествено, категорично твърдят, че обществените съвети са полезни и тяхната дейност е успешна, но и част от тях признават, че в последните години е закърняла. Половината от анкетираните представители на НПО, твърдят, че дейността на обществените съвети е неуспешна, защото:

„дейността му е формална и участващите организации не виждат реално ефект/последствия от направените предложения.“

„Има много „обществени съвети“ в града, чието създаване е провокирано по проекти или от Областни комисии...Неуспешна е работата на този съвет, защото не е създаден спонтанно, няма лидери в него, които да се отдадат на каузите на „съвета“ безвъзмездно и няма ползи от неговата работа. Всичко се свежда до много заявени приказки и идеи, най-вече в присъствието на медии.“

„Неуспешна, защото липсват правила за работа, няма регулярни срещи, няма определено лице (организация, институция) което да координира работата и срещите.“

Тези проблеми трябва да се адресират и за да се отчита дейността на обществените съвети трябва наистина да се търсят конкретни резултати.

Същевременно в половината от анкетираните общини се твърди, че има действащи обществени съвети, активни най-вече в две области – социалното подпомагане и социални дейности; и развитие на града - било икономическо, било конкретно за развитие на туризма в съответното селище.

4.2. Оценка на добри практики на взаимодействие между местна власт, НПО и граждани

- **Принципно много добре се приемат обществените съвети и публичното обсъждане на бюджетите, но както отбелязах, голяма част от представителите**

на НПО отчитат, че обществените съветите се провеждат формално или се водят само на хартия. Подчертава се значението на обществените селски съвети. Ето няколко позитивни примера:

В община Добрич – серия от публични обсъждания на отчета на бюджета за 2010 и проектобюджет 2011 с представители на бизнеса, НПО, пенсионери, хора с увреждания, млади хора и ученици; +открита телефонна линия, + местни вестници Свищов: Ежегодно се прави обществено обсъждане на бюджета на общината. Тук всеки гражданин може да вземе участие, ако не могат гражданите да присъства в залата обсъждането се предава директно по Кабелна телевизия „Нове TV”

- Много високо се оценяват **кварталните съвети**. Дейността им в община Ловеч се посочва от няколко души като много добра практика.
- Друг добър пример, ценен високо, е **дейността на обществените фондации**.

Примерите са със сътрудничеството между община, бизнес и Фондация „ Обществен дарителски фонд „ / ФОДФ/ в Стара Загора и Обществен дарителски фонд – Габрово с партньорството на Община Габрово.

Като добри практики се оценяват **регламентирането на отношенията с НПО и отделянето на пари от местния бюджет за финансиране на проекти на НПО**.

Такива примери има в община Кърджали, където правилата за отпускане на финансова подкрепа са разработени в сътрудничество с неправителствените организации; и община Добрич. В Бургас се поддържа база данни и се актуализира регистъра на НПО и той е публикуван в Интернет страницата на Община Бургас; както и е разработен и приет от Общинския съвет “Правилник за предоставяне на средства от общинския бюджет за съфинансиране на проекти на НПО”. В тази посока е и проектът, реализиран през 2009 година в Община Бургас „Граждански мониторинг на местната власт в Община Бургас“, изпълнен от Българско Сдружение за насърчаване на гражданската инициатива.

- Добре се оценяват **използването на новите информационни технологии във връзката граждани – местна власт, в духа на развитие на Е – услуги и Е демокрация**. Пример:

Гражданска инициатива „Фейсбук” (начало м. февруари 2011г.) – участие на група граждани при определяне на местата за изграждане на нови детски площадки в различните квартали на град Смолян. Възниква като гражданска реакция на

необходимостта от създаване на градски парк и поставя началото на ежемесечни срещи между гражданската група и общинска администрация за определяне на реализуеми мерки, консултиране на избора на терени за тяхното осъществяване и ангажираност на членовете на групата за постигане на обществена приемливост и подкрепа на предложените идеи от общностите в съответните квартали.

- **Делегирането на социални услуги от страна на местната власт към НПО, както и съвместни техни дейности в тази сфера също се приема добре.**

Такива примери са посочени в Сандански, където СХРТ съвместно с общината изгражда, обзавежда и обслужва Туристически информационен център, организира коледни благотворителни балове с цел подпомагане на образованието и творчеството на децата на Сандански (включително и на тези с увреждания), съвместно участват в туристически борси.

В Монтана се провежда ежегоден конкурс за реализиране на най-добра гражданска идея, финансово подкрепена от местната власт и публично обсъдена.

В Бургас отчитат съвместна работна група по контрол на работата в детските градини с родителите на децата от детските градини. При всяка проверка от страна на експертите от Община Бургас присъстват и представители на родителите. Протоколите от тези проверки се оповестяват на интернет страницата на общината. Изградена е и група за контрол на качеството на ремонта на уличната и пътна мрежа. Съвместно с неправителствената организация „Достоен живот“ се осъществява одит на достъпната архитектурна среда в бургаските училища. Въз основа на одита се проектират и изграждат рампи за достъпност и адаптирани санитарни възли за хора с увреждания навсякъде, където се правят ремонти в училищата. Там са разкрити и нови социални услуги по предложение на НПО, като устойчивостта им се гарантира от общинската администрация: Кризисен център за деца и лица, жертви на насилие, Център за превенция на насилието, Защитено жилище за хора с психични разстройства

4.3. Оценка на добри чужди практики във взаимодействието местна власт - граждани

Оказва се, че близо половината от анкетираните следят и знаят за позитивни практики, като тук са активни както представители на малки общини като Летница, така и на големи.

В Летница вече прилагат такива примери от чужда практика, като **Конференцията на бъдещето**, чиято ефективност се оценява много високо, особено когато става въпрос за общото развитие на даден регион, попадащ в границите на повече от една община. Пак от Летница, считат, че **„Бялата книга на местното самоуправление, приета във Великобритания през 2006** година също е добър пример за насърчаване на децентрализацията и даване на възможност на малките общности да определят приоритетите си за развитие. Добре е този опит да се проучи по-детайлно и да се прецени дали предвидените в него механизми и резултатите от него биха били постижими в българските общини.”

В община Ловеч високо оценяват **Програмата Социален град (квартални съвети) в Германия**, защото „Програмата предоставя много правомощия на кварталните съвети, както и минимални финансови средства за граждански инициативи в кварталите, които мотивират участието и овластяват гражданите. Без особени усилия и голям финансов ресурс програмата би могла да се приложи и в България, на местно ниво.”

От АРР в Сливен идват две предложения, свързани с прилагане на чужд добър опит: От Ирландия и Чехия. От **Ирландия се препоръчва прилагането на „Консултации по разработване на Планове за действие от административни структури, предоставящи услуги за гражданите:** Съгласно решение на правителството, всички административни структури, предоставящи услуги на гражданите се задължават да консултират Планове си за действие с потребителите в частта, касаеща разработването и предоставянето на услуги. Освен това, съгласно същото решение, административните структури се задължават да изискват спазването на същия принцип от всички институции, които са на тяхно подчинение.”. **А от Чехия най-подробно се представя дейността на Правителствения съвет за НПО, който се оценява много високо:** „Правителствения съвет за НПО, който представлява съвещателен орган на правителството е административното звено на държавно ниво, което е фокусирано върху третия сектор, състоящо се от представители на властта и поне половината членове са от НПО. През последните години (2005) Съвета е послужил като посредник при изготвянето на законодателство свързано с работата на НПО и като допълнение е продължил разпределението на фондове. Чрез използването на различни консултативни съвети и работни групи Съветът координира три основни аспекта на работата на НПО: сътрудничеството между централното правителство и местните власти, сътрудничеството със съответните европейски институции като част от

интегрирането на Чехия в ЕС, и заедно с други национални институции мониторинг на разпределението на фондове към НПО. Задачите на Съвета са да инициира и координира законодателни дейности, засягащи НПО; да финансира НПО; да координира връзките и фасилитира обмена на информация между централните, местните власти и НПО; да осигурява равни възможности при използването на структурните фондове на ЕС. Специално се обръща внимание на факта, че използвайки опита на Унгария и Полша, Съветът е съдействал за изработването на нов закон, който да поощрява даренията от отделни хора – системата предвижда 1 процент от данъците върху личния доход да могат да бъдат давани на НПО.”

Ето предложение от Търговище: *„Мога да дам за пример една практика от Англия, където живях 10 години. Всяка година получавах по пощата писма от общински съветници, в които се отправяше покана към мен да се свържа с тях ако имам предложение за някаква инициатива в квартала в които живеех. В качеството си на данъкоплатец, общинските съветници искаха да чуят дали имам някакви предложения за промяна в аспекти от живота на местната общност и как те биха могли да спомогнат за тази промяна. Смятам, че това е добра практика на про-активно отношение на местната власт и мисля, че би могла да се приложи и в България. За целта е необходима активна работа по отношение на изясняване ролята и функциите на общинските съветници, като се постави акцент върху тяхна роля на представител на гражданите, които са ги избрали.”*

От Бургас дават за пример община Донегал, Ирландия, където на сайта на общината се публикуват устройствени планове и се приемат предложения от гражданите за териториално планиране и развитие на общината

<http://www.donegalcoco.ie/services/planningeconomicdevelopment/DOPS++Donegal+Online+Planning+Services/>; както и сътрудничеството на местните власти с НПО по превенция на зависимостите /дрога, алкохол/ в скандинавските страни и на европейско ниво – ECAD /European cities against drugs/.

Представител на НПО от Плевен най-пространно е описал добрата практика в град Бристол, Великобритания за системата за подкрепа при разработването на проекти, която можем да приложим отделно. Тук обаче ще оставим представянето на добри практики на е-демокрация.

„Интересна и полезна е практиката на Бристол за интернет базирани решения за разширяване на гражданското участие “Попитай Бристол”. Това е онлайн панел на общинския съвет създаден с цел да даде нови възможности за гражданите на гр.

Бристол за активно участие в обществения живот. Тази страница дава информация и гъвкави възможности за участниците да разкрият техни теми в дискусиата и да предлагат идеи за бъдещи дискусии. Този инструмент прави участниците по креативни, като предлагат възможности за решения на градския съвет, които никога не са стояли на вниманието му. Градският съвет на гр. Бристол ънгрейдва своята страница чрез платформа за мултимедийна дискусия. Това даде възможност на гражданите да използват текст, видео, аудио и изображение за да комуникират с експертите от местната администрация и помежду си.

Градският съвет на Бристол е въвел системата “Public-E” за електронни петиции, която е с отворен код и е приложима за всички местни власти. Новото приложение управлява работният цикъл при внасянето на петиции, както при електронните, така и при стандартните хартиени документи. Това се отнася за цялостният процес - от внасянето им от гражданите към определените представители на местната власт, до евентуалният отговор и приключване на дадения казус. Системата е създадена да бъде лесна за употреба за всичко които я използват. За да бъде системата за петиции успешна, в процеса, и респективно в системата, трябва да бъдат включени трите основни страни : гражданите, градските съветници и администрацията. Платформата е лесна за употреба от гражданите, но има всички необходими защиты, както и възможност за проследяване на административните процеси. Тя е създадена от разработчика “Public-E” при пълно отразяване изискванията на Градския съвет на Бристол и в съдействие с Нейпиър Университет с цел да се осигури правилния баланс между трите основни компонента на системата. Продуктът се предоставя на градските управи без лицензионна такса. Градският съвет на гр. Бристол е първият в Обединеното Кралство, който използва онлайн петиции, като инструмент за стимулиране на гражданското участие в демократичният процес. Този проект беше развит от международният център за теле-демокрация, като част от националният проект на Обединеното Кралство – Е-демокрация. Електронната страница на Бристол беше преработена през януари 2008г. в партньорство с “Public-E” така че да гарантира отворени решения и по добра интеграция с останалите инструменти за електронна демокрация.

Цитират се и практиките от общините в Португалия, които предполагат пряко участие на гражданите на заседания на общинския съвет.

Считаме, че всички тези добри практики могат да намерят място и в българската нормативна уредба.

5. Трудности и проблеми във взаимодействието местна власт – НПО и граждани

На този въпрос отговорите са най-много, най-дълги и най-разнообразни. Ето защо нямаме възможност да ги представим в цялата им пълнота, а ще ги дадем схематично, следвайки три основни групи трудности, които сме обособили.

5.1. Проблеми, произтичащи от местната власт

- Местната власт не желае да влиза в диалог с гражданите
- Трудностите идват от липсата на желание от страна на администрацията за диалог с гражданството. Трябва да бъде финансиран проект за обучение на избраните кметове в общуване с гражданите.
- Достъпът на гражданите на заседанията на постоянните комисии е затруднен. Прозрачността и гражданското участие в управлението на общинския бюджет се ограничава най-вече с изискванията на закона за общинския бюджет и дискусиите в общинския съвет и неговите постоянни комисии. Това най-често прави общинския бюджет от една страна трудно разбираем за гражданите, а от друга - ги лишава от възможността за активно участие при определяне на финансирането на проекти, засягащи пряко реалните им потребности.
- Формално провеждане на консултациите с гражданите
- Местната власт контролира гражданските инициативи, работи със „свои“ организации
- Срастване на местна власт с икономическа, корупция
- Срастването на администрациите, местната власт, съдебната власт и икономическите групировки, което прави местното самоуправление да има формална роля и превръща общинския съвет в инструмент за корупционни практики
- Мудност, тремавост, лоша организация на местната власт
- Лоша комуникация с гражданите; няма предварителна информация за въпросите, които ще се обсъждат на общинските сесии

5.2. Проблеми, произтичащи от гражданите и гражданския сектор

- Незаинтересованост и пасивност на гражданите, ниенформираност

- Гражданите нямат доверие в местната власт
- Проблеми на гражданския сектор – неконсолидиран, без финансови ресурси
- Непознаване на нормативната уредба

5.3. Проблеми, произтичащи от липса на регламентация на взаимодействието

Липса на ясна регламентация на механизмите на гражданско участие в местната власт; особено на такива, гарантиращи включването на гражданите на малките населени места, във вземането на решения от местно значение

6. Препоръки за подобряване на участието на гражданите в местното самоуправление

6.1. Препоръки за промени в нормативната уредба, улесняващи участието на гражданите в местното самоуправление

Отговорите са три типа, равномерно представени.

- Нямам предложения, защото не познавам нормативната уредба или просто липса на отговор
- Нормативната уредба дава достатъчно добри възможности за участие на гражданите в местното самоуправление, по скоро гражданите трябва да се активизират от една страна, а от друга страна местната власт трябва реално да използва тези възможности, а не формално, или да ги пренебрегва.

„ Действащата нормативна база е много добра и не пречи на гражданите да участват, а самото активизиране на гражданите е в ръцете на управляващите и зависи от техния стил на управление.„ *„Настоящата нормативна уредба не се познава и не се използва от гражданите и организациите.”* *„Нормативната уредба е достатъчно добра предпоставка за гражданска активност. По скоро познаването и прилагането на механизмите са важни”.*

- Конкретни предложения, с различна степен на конкретност.

Предложения за промени в законодателството или в национални документи:

- Подкрепя се внесеното в Народното събрание предложение от Форум Гражданско Участие за промени в ЗМСМА, което е насочено към подобряване на правилата за подбор и роля на обществените съвети, роля

и място на гражданските организации във взаимоотношенията с Общинския съвети и въвеждането на обществени консултации за важните решения, касаещи формирането на политиките на местно ниво.

- „Да се регламентира в Закона за местно самоуправление конкретни правомощия на гражданите за участието им в местното самоуправление.”
- „В общинските съвети да има гражданска квота за съветници, излъчени от населението на териториален принцип”
- „Да се приемат промени в ЗМСМА, които да задължават властта при решаване на проблеми на местно ниво да присъстват представители на НПО сектора.”
- „Гражданите да могат да оспорват административните актове и да имат правен интерес според АПК”
- „Създаване на консултативни граждански съвети на квартален/селищен принцип за обсъждане на проблеми и търсене на решения за тях.”
- „Регламентиране с нормативен акт на създаване на регистър в общините на местните неправителствени организации, които проявяват интерес за сътрудничество с местната власт. Това би позволило общинската администрация да провежда по-активна съвместна работа с тях”

Най-честото искане е за предвиждане на бюджет на местно ниво за финансиране на НПО и граждански инициативи:

- *„Необходимо е при разработване на следващите оперативни програми 2013 – 2020 да се предвидят мерки и съответно – ресурси за граждански групи, обществени/ консултативни съвети и НПО, които да подпомагат участието на гражданите в процесите на вземане на решения за развитието на техните общини и населени места.”*
- *„В бюджета на всяка община трябва да се заделя % (макар и минимален) за проекти на НПО и неформални граждански сдружения.”*
- *„Създаване на фонд за мостово финансиране на НПО, за да не се блокира усвояването на средствата за гражданското общество чрез НПО – като реализатори или партньори на проекти по оперативните програми.”*

- **Предложения за промени в правилниците на общинските съвети и на местно ниво:**

- Правилниците за работа на общинските съвети да включват и обществени съвети по различни мерки и направления, които да бъдат запознавани с материалите по сесиите, като по този начин разглежданите въпроси да станат дневен ред на обществото. Материалите по сесиите да бъдат изпращани до работодателските и съсловни организации за мнение и препоръка.

- В ЗМСМА и особено в правилниците за работа на общинските съвети да се предвидят по-големи отговорности на общинските съветници спрямо малките населени места – да се регламентират задължителни срещи и обсъждания с хората от селата, които в момента са изолирани от работата на Общинския съвет, който е в центъра на общината.

- „Създаването на гише за предложения от граждани и назначаването на лице, което да бъде достатъчно компетентно и отговорно, за да обработва идеите и най-добрите да представя пред кмета на общината и общинския съвет.

6.2.Препоръки за насърчаване на пряката демокрация на местно ниво: Отговорите тук са в пет насоки.

Първо, повечето респонденти се обявяват твърдо за по-честото провеждане на местни референдуми по наболели въпроси. Не е изненада, че това мнение е изразено предимно от представителите на НПО. Има единични отговори, от представители на общините, че „при сегашното статукво пряката демокрация не е приложима”.

Второ, високо се оценяват и общите събрания на населението, особено за кварталите и селските общности това се вижда като основна форма на пряка демокрация.

„Въпреки че Изборният кодекс бе променен наскоро по посока повишаване на изискването на броя жители в селата, за да се избират пряко „селските” кметове, това е стъпка назад по отношение на децентрализацията. В този контекст, малките общности трябва да бъдат насърчавани, когато не са доволни от работата на назначения от кмета на общината „кметски заместник”, да инициират общо

събрание или да използват някоя от другите форми на пряка демокрация, за да изразят своето мнение”.

„Общите събрания на населението по териториални общности – квартали и села могат да стават все по-ефективна форма за пряко участие на гражданите в местното самоуправление.”

Трето, много от отговорилите отчитат като проблем непознаването на законодателната уредба на пряката демокрация у нас и настояват за по-активна работа за информирането на гражданите в това отношение.

„Гражданите все още не са достатъчно запознати с възможностите, които се предоставят за пряко участие във вземането на решения. Необходимо е информация по тези въпроси да се разпространява както от общините чрез техните информационни канали, така и от НПО, медии, граждани и граждански групи. ФГУ също трябва да бъде проводник на този тип информация в своята мрежа, която по-нататък да предаде и преведе информацията в своите групи и общности”.

„Необходимо е темата за пряката демокрация да присъства повече в публичното пространство и дневният ред на обществото, за да могат гражданите да бъдат по-добре информирани и разберат ползите за себе си, за семействата си за страната си.”

„За да се насърчат гражданите да използват механизмите на пряката демокрация е необходимо да се популяризират ползите и положителните резултати от прилагането на тези механизми. Мотивацията на гражданите да участват в този процес ще се повиши ако имат примери за решаване на конкретни ежедневни проблеми чрез пряка демокрация”.

Четвърто, най-честото настояване е за облекчаване на нормативните процедури при провеждането на местни референдуми.

„Облекчаване на нормативните процедури, регламентиращи провеждане на местни референдуми в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, намаляване на изискуемия брой подписи на граждани за инициране на местен референдум, както и необходимото мнозинство за вземане на съответно решение от Общински съвет.”

Пето, има предложения, засягащи регламентацията на финансирането на прилагането на формите на пряката демокрация, както и изграждане на административен капацитет.

„Нужно е и да се отдели финансов ресурс (фонд за пряка демокрация) на национално и на местно ниво, който да обезпечава действия и инициативи в тази насока – както за информиране, така и за провеждане на граждански инициативи, референдуми, общи събрания и кампании на местно ниво.“

„осигуряване на държавно финансиране за дейността на инициативните комитети, които биха иницирали такъв процес, „Необходимо е изграждане на капацитет в администрациите за провеждане на местни референдуми, кампании за повишаване на информираността на гражданите за формите на пряко участие в управлението“.

В заключение можем да кажем, че гражданското участие и пряката демокрация на местно ниво са възможни и желани, но се нуждаят от постоянна грижа и внимание, както и от благоприятстваща нормативна база.

Във връзка с това, екипът по разработване на доклада предлага предложения и препоръки за усъвършенстване на нормативната уредба, които са представени в следващия раздел.

III. 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 канали 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 он-лайн на годишната оперативната работна програма на ОС и предоставяне на възможност за предложения и допълнения от страна на гражданите.
- Публикуване он-лайн 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 он-лайн 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.
2. Съществено **удължаване на сроковете** за събиране на подписи, необходими за инициране на референдуми и граждански инициативи.
3. Съществено **намаление на изискуемия брой подписи** за инициране на национални и местни референдуми от гражданите.
4. Превръщане на гражданската инициатива (национална и местна) в реален инструмент за определяне на обществения дневен ред и за предлагане на промени в нормативните актове.
5. **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).
6. 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.