

*Утвърдени с Решение № 3 от 24.02.2014 г. на Комисията за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво, изм. Решение № 3 от 31.08.2016 г. на Комисията за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво*

## **У К А З А Н И Я**

**за кандидатстване на общините за**

**Етикет за иновации и добро управление на местно ниво**

Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво (СИДУМН) на Съвета на Европа (СЕ) е приета на 15-тата сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление на СЕ през октомври 2007 г. в гр. Валенсия, Испания. В нея са изведени 12 принципа за добро демократично местно управление. Амбицията на СЕ е чрез изпълнението на СИДУМН да стимулира съвместни действия от национално и местно ниво, с цел подобряване на качеството на управление на всички нива, започвайки от нивото, което е най-близо до гражданите и където стабилната и ефективно функционираща демокрация е от съществено значение. Целите на СИДУМН са следните: да се поставят гражданите в центъра на всички демократични институции; да се подобрят качеството на предлаганите местни публични услуги и да се създадат и утвърдят институционални предпоставки за по-добро местно управление в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на СЕ.

Веднага след приемането на СИДУМН от СЕ правителството на Република България я одобри и даде съгласие за участие на страната в нейното пилотно изпълнение. Ангажирането на страната ни с пилотното прилагане на тази Стратегия е пряко свързано и с приетата от правителството Стратегия за децентрализация (2006-2015 г.), която съдържа редица мерки, кореспондиращи с 12-те принципа на добро демократично управление. Ето защо през юли 2010г. Министерския съвет прие актуализация на Стратегията за децентрализация и на Програмата за нейното изпълнение за периода 2010 – 2013 г. В Програмата за изпълнение на Стратегията за децентрализация се добави нов Приоритет 7 - „Ефективно прилагане на принципите за добро

управление на местно ниво на СЕ”, с който се цели да се мобилизират и стимулират действията на национално и местно ниво, така че гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси и да се възползват от доброто демократично местно управление. Приоритетът съдържа националните мерки за действие в изпълнение на целите на СИДУМН на СЕ. Прилагането на СИДУМН се осъществява в партньорство между Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) и централната власт, в лицето на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ).

Като елемент от прилагането на СИДУМН, е предвидено на местни власти, които прилагат 12-те принципа за добро управление в своята работа, да се присъжда Етикет за иновации и добро управление на местно ниво (оттук нататък Етикета). На европейски ниво органът който е отговорен за прилагането на Стратегията и присъждането на Етикета, е Европейската платформа на заинтересованите страни (ЕПЗС). През 2010 г. Република България в стана първата държава-членка на СЕ, която получи акредитация да присъжда Етикета на свои общини. Понастоящем, през месец май 2016 г., страната ни бе акредитирана за втори път да присъжда Етикета. На национално ниво органът, който е акредитиран да присъжда Етикета е Комисия за присъждане на Етикет за иновации и добро управление на местно ниво, създадена с Решение на Съвета по децентрализация на държавното управление. Председател на Комисията е министърът на регионалното развитие и благоустройството, а нейни членове са представители на Омбудсмана, на общините и областите, на НСОБ, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България, Българска стопанска камара, Центъра за изследване на демокрацията, Българската национална телевизия и на академичните среди.

В съответствие с правилата на СЕ, Комисията приема Правилник за организация на дейността си и Правила за работа по присъждане на Етикета. Съгласно чл. 4, ал. 2 от Правилата, Комисията утвърждава Указания за кандидатстване на общините за присъждане на Етикета. В тази връзка през 2014 г. Секретариатът на Комисията изготви настоящите указания, утвърдени с Решение на Комисията №3 от 24.02.2014 г. Указанията са съобразени с правилата на СЕ и са подготвени на базата на опита от трите успешно проведени процедури за присъждане на Етикета през 2011, 2013 и 2015 г. Настоящите Указания са актуализирани с Решение № 3 от 31.08.2016 г. на Комисията за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво. Тази актуализация се изразява в направените промени в еталонната система от индикатори за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво, Правилника за дейността на Комисията за присъждане на Етикета, Правилата за работа по присъждане на

Етикета, които са извършени вследствие от направените препоръки в подновената акредитация на България от СЕ и в доклада за провеждането на Третата процедура за присъждане на Етикета.

## **I. Кандидатстване на общините за присъждане на Етикета.**

Кандидатстването на общините се извършва на основание на чл. 2, т. 3 от Правилата за работа по присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво (оттук нататък Правилата). Съгласно чл. 5, ал. 1 от Правилата за кандидатстването е необходимо да се подадат пълен комплект от документи в Секретариата на Комисията по присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво (оттук нататък Секретариата) в определените за това срокове и съгласно утвърдените от Комисията образци. Комплектът от документи, които общината подава в Секретариата са:

- 1. Решение на Общинския съвет, с което той декларира, че общината приема и прилага в дейността си 12-те принципа на добро демократично управление от Стратегията;**
- 2. Писмено заявление от кмета на общината;**
- 3. Доклад от председателя на общинския съвет за проведено анкетно проучване сред общинските съветници;**
- 4. Попълнен Еталон за самооценка (бенчмарк) на общината по 12-те принципа на добро демократично управление от администрацията на общината;**
- 5. Доказателствен материал към т. 4, който следва да бъде представен само на електронен носител и да бъде систематизиран по принципи и индикатори;**
- 6. Описание на добри иновативни практики, доказващи прилагането един или повече от 12-те принципа за добро управление на местно ниво.**

## **II. Задължителни изисквания и практически съвети за кандидатстване на общината.**

### **1. Приемане на решение на Общинския съвет.**

Решението на Общинския съвет (ОбС) трябва да съдържа три задължителни реквизита: декларация, че общината приема и се ангажира да спазва 12-те принципа, изразено съгласие за участие в процедурата за присъждане на Етикета и възлагане на кмета на общината да подготви необходимата документация за кандидатстването.

Примерен текст на Решението се съдържа в **Образец № 1** към настоящите Указания.

За да се кандидатства, първият и най-важен въпрос, който трябва да се реши в началото, е постигането на политически консенсус. Етикетът се присъжда за прилагани политики, дейности и мерки, които са резултат от работата както на ОбС, така и на кмета и на администрацията. Етикетът не се връчва само за дейността на кмета или само за дейността на съвета – той е за общината и за стремежа на ръководството ѝ да отговаря на очакванията и нуждите на гражданите. Той е знак за престиж и признание с европейски измерения и по европейски критерии. Същевременно процесът на кандидатстването и оценяването са възможност на общината да се сравни с основните европейски практики за добро управление, както и да направи задълбочен анализ на своята политика и да предприеме стъпки за подобряването ѝ.

Важно е решението да се планира за приемане така, че да остане достатъчно време за подготовката на останалите документи по кандидатстването.

## **2. Подготовка на документацията по кандидатурата.**

След като ОбС гласува решението в подкрепа на кандидатурата на общината, в общинската администрация трябва да бъде създадена подходяща организация за изпълнение на необходимите за това дейности. Следва да се определи екип, който да извърши подготовката на документацията по кандидатстването. Добре е този екип да бъде утвърден със заповед на кмета. В общия случай попълването на Еталона се извършва от администрацията. Препоръчително е служителят от администрацията, който е ангажиран персонално с тази дейност, да се запознае детайлно с въпросите и изискванията по прилагането на доказателства и след това да направи мотивирано предложение до кмета за формиране на екип от няколко човека, ръководен от лице с управленски правомощия, за да може да координира работата на специалисти от различните структурни звена на общината. С оглед на спецификата на въпросите от Еталона (дейности и индикатори), следва да се има предвид, че за попълването и за подкрепянето им със съответните доказателства, е необходимо съдействието на експерти от различни отдели и дирекции на администрацията, отговорни за съответните дейности (социални, административни, финансови и т.н.). Подходящо би било при попълването на Еталона, ангажираните експерти да се консултират също и с ръководствата на постоянните комисии на ОбС по въпросите от тяхната компетентност.

Работата по подготовката на Еталона може да започне и преди заседанието на ОбС, на което се предвижда да се вземе решението за кандидатстване, ако има нужда от повече време за

подготовка на документите и има яснота, че общинските съветници подкрепят кандидатурата на общината.

### **3. Извършване на самооценка на общината по прилагане на 12-те принципа на Стратегията, съгласно утвърдения образец на Еталона от СЕ.**

Еталонът се попълва по образец, съгласно **Образец № 4**. Насоки за попълването на Еталона за самооценка са поместени в обяснителните бележки преди самата таблица по принципи и индикатори. Задължително се попълва „Обобщената матрица за развитие“ в края на Еталона, като се изчислява и общата оценка. Неподаване на попълнена матрица е основание процедурата по кандидатстване на общината да бъде обявена за прекратена с решение на Комисията по реда на чл. 10, ал. 2 от Правилата.

Целта на попълването на Еталона е да помогне на общините да оценят своите силни и слаби страни по прилагането на 12-те принципа за добро демократично управление. Указания за попълването и методиката по оценяването на отделните индикатори и дейности са подробно описани във въвеждащата част на Еталона - “Обяснение как се използва този еталон”.

Преди да започнат да попълват Еталона, общините трябва да прочетат информацията, предоставена за всеки принцип, след което да направят самооценка на неговото изпълнение по индикатори.

Съгласно указанията на СЕ, посочени в началото на Еталона, за всеки индикатор по даден принцип се отбелязва съответната стойност (между 0 и 4). Средният резултат за всеки принцип е сумата от стойностите на всички индикатори, разделена на броя на индикаторите, заложен за съответния принцип. Ако получената средна стойност е между 0 и 1,99, принципът не се прилага и Етикетът не се присъжда. Ако резултатът е 2 или повече, тази оценка се взема под внимание за следващата стъпка. Оценките за всеки принцип (2 или повече) се сумират и се разделят на 12. Ако резултатът е 3 или повече, Етикетът се присъжда, а ако е по-нисък от 3, Етикетът не се присъжда.

В края на всеки принцип има твърдение, което е взето от въпросника за гражданите. Това твърдение също трябва да бъде оценено от общината, но тази оценка не се включва при изчисляването на общата оценка на съответния принцип, а се използва само за сравнение с отговорите, предоставени от гражданите на общината. Ако се установи разлика между твърденията в двата документа, занапред общината трябва да предвиди мерки за намаляване на установените различия.

Ето защо е необходимо общината да постави самооценка по всички индикатори – липсата на оценка по някой от тях ще води до служебна оценка 0 и тя ще се зачита при формиране на средно претеглената оценка.

Трябва да бъде нанесена оценка по последния въпрос (констатацията) към всеки принцип, който е част от въпросника за гражданите. Впоследствие тази оценка ще бъде сравнена с резултатите от анкетното проучване на гражданите след извършването му (чрез Секретариата на Комисията). На база на получените резултати от сравнението впоследствие общината ще трябва да планира мерки за намаляване на тези различия. Оценката на този въпрос от Еталона (който съвпада с въпроса от анкетата за гражданите) не трябва да се включва в калкулацията на оценката на принципите. Той не е предвиден за участие при оценяването. Съответно не следва да се увеличават броя на индикаторите с него, което се използва за кратно при пресмятане на средно претеглената оценка.

#### **4. Събиране и систематизиране на доказателствен материал към самооценката на общината**

За спазването на всеки отделен индикатор е необходимо да се подберат документи, които ясно и категорично да подкрепят твърдението, че 12-те принципа на Стратегията се прилагат по начина, заявен в самооценката. Доказателственият материал следва да бъде представен само на електронен носител. Той трябва да бъде систематизиран по принципи и индикатори. Това би могло да стане, например, чрез прилагането на 12 електронни папки, съдържащи съответния брой папки по индикатори. Общината трябва в отделен документ да изложи своите мотиви, защо счита, че представените материали доказват индикатора по съответния принцип. Това ще покаже разбирането на самата община за прилагането на 12-те принципа и ще улесни работата на независимите експерти-оценители. При систематизиране на доказателствения материал, трябва да се ползва примерната таблица по образец, съгласно **Образец № 5**.

Ако документът, който се прилага като доказателство е обемен, трябва да бъде посочена конкретната част от него, която доказва индикатора по съответния принцип. Един доказателствен материал може да бъде приложен в доказателство по няколко различни индикатора.

От особена важност е прилагането на доказателствен материал по всеки от индикаторите, като подкрепа за поставената от общината самооценка. Този доказателствен материал ще бъде разглеждан впоследствие при оценяването от независимите експерти и съответствието между него и самооценката ще бъде основание за нейното потвърждаване или коригиране. Ако липсват подкрепящи документи, независимите експерти могат да поискат допълнително предоставянето

на такива чрез Секретариата на Комисията, или да ги потърсят в общодостъпни публични източници, но могат да отчетат, че липсват такива документи и да коригират оценката в Еталона в посока на намаляването ѝ. Системата за атестиране при присъждане на Етикета е основана почти изцяло на метода на самооценка, което може да доведе до елементи на субективизъм и като резултат до самонадценяване или самоподценяване. Именно с цел да се постигне определено ниво на обективност, е въведено изискването за доказване на направената самооценка по всеки индикатор с документи от дейността на местната власт. Ето защо съответствието между самооценката и подкрепящите я факти е много важен момент в процедурата и определения екип, извършващ подготовката на документацията по кандидатстването на общината, трябва да обърне особено внимание на това.

Доказателственият материал (подкрепящите документи) може да бъдат приети от ОбС стратегии, планове и програми, нормативни актове; индивидуални актове на кмета на общината; приети вътрешни правилници, процедури, правила, протоколи от заседания на ОбС, на комисиите му; дневен ред от заседанията; протоколи от заседания на работни групи към съвета. Използването на посочените по-горе видове документи е препоръчително и насочващо. Други документи, доказващи принципа и индикатора, също следва да бъдат приложени.

Документи от типа на нормативни актове, заповеди, стратегии и планове доказват само утвърдените политики, но не и степента на прилагането им. Поради това препоръчително е представянето на доказателства за изпълнението на съответните политики – реално изпълнени мерки и дейности. За тази цел могат да бъдат приложени съответни протоколи от проведени форуми, отчети за изпълнени дейности, отчети за дейността на кмета, отчети за дейността на ОбС; съобщения в пресата, на електронната страница на общината; доклади за проведени работни срещи по важни въпроси, финансови отчети, изпълнени проекти, кредитен рейтинг, резултати от международно сътрудничество, отличия, награди, резултати от извършени одити, от Сметната палата, материали от информационни кампании, срещи с гражданите, бизнеса, академичните среди и др. Съгласно Правилата необходимо е систематизирането на доказателствения материал по принципи, дейности и индикатори. За всеки документ, който е обемен и би представлявало трудност да се открие, коя част от него доказва индикатора, следва да се посочи по подходящ начин съответната част от документа, или да се приложи само тази част. Необходимо е така също да се посочи и точното място на доказателствения материал в електронните страници, където може да се открие обществено достъпна информация в подкрепа на самооценката в Еталона.

## **5. Описание на добрите иновативни практики**

Добрите практики се описват в зададен формуляр по образец, съгласно **Образец № 6** към настоящите Указания. Необходимо е да се представи поне една добра иновативна практика. За всяка приложена добра иновативна практика се прилага отделен формуляр. Препоръчително е приложените практика/и да отговарят на следните условия:

- Да надграждат законово определените за общината изисквания;
- Да имат иновативен характер по отношение на практиките в българските общини;
- Да показват специфичните политики на общината в дадена сфера от управлението;
- Да допринасят за развитието на местната общност;
- Да имат доказана устойчивост и перспектива за развитие;
- Да са различни от вече прилагана/-и практика/-и по предходни процедури. В случай, че общината реши да приложи същата практика/-и, необходимо е да посочи нов качествен елемент в развитието на практиката.

Тези практики, прилагани в общината, в изпълнение на 12-те принципа от Стратегията, имат важна роля като доказателствен материал относно направените самооценки в Еталона. Особено важно е да се подберат именно такива практики, отговарящи на определенията „добри” и/или „иновативни”. В този смисъл не трябва да се посочват практики, чрез които просто се изпълняват законово възложени отговорности на местните власти. Препоръчително е чрез приложената практика да се открие спецификата на общината. След всяка процедура по присъждане на Етикета всички практики на наградените общини ще се публикуват на електронните страници на МРРБ, на Портала за децентрализация и на НСОРБ.

## **6. Доклад и оценка за проведено анкетно проучване сред общинските съветници.**

Проучването трябва да се организира и извърши със знанието, а за предпочитане – под ръководството на председателя на ОбС. Подходящо е извършването на проучването да се възложи на ръководителя на звеното по чл. 29а от Закона за местното самоуправление и местната администрация, подпомагащо дейността на ОбС. Най-добре е да бъдат анкетирани всички общински съветници. Ако това не е възможно, обхванатите в проучването съветници трябва да са не по-малко от 67% от състава на общинския съвет. Прилагането на по-малък брой анкетни карти, е основание процедурата по кандидатстване на общината да се обяви за прекратена с решение на Комисията по реда на чл. 10, ал. 2 от Правилата. Препоръчително е да се анкетираат представители на различните партийни групи в ОбС, като следва да има представители, както на



управляващото мнозинство (партия или коалиция), така и на опозицията. Препоръчително е да бъдат анкетирани всички членове на председателския съвет на ОбС (всички заместник-председатели и председатели на общински комисии).

Резултатите от анкетата се обобщават в доклад, подписан от председателя на ОбС по **Образец № 3**. Към документите за кандидатстване се прилага доклада и всички попълнени оригинални анкетни карти (**Образец № 3а**). При наличие на сериозни разминавания на оценките по отделните принципи в Еталона, попълнен от администрацията, и в анкетите на общинските съветници, независимите експерти, оценяващи кандидатурата на общината, ще трябва да отразят разминаванията в своите доклади с крайните оценки.

### **7. Изпращане на кандидатурата на общината**

След като бъдат оформени всички документи, описани по-горе, кметът на общината изпраща до Председателя на Комисията писмено заявление по **Образец № 2**, за участие в процедурата за присъждане на Етикета, като прилага документите на хартиен и/или електронен носител. Заявлението се изпраща на адреса на Секретариата: гр. София, ул. „Св. св. Кирил и Методий“ № 17-19, Главна дирекция „Стратегическо планиране на регионалното развитие и административно-териториално устройство”, Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

Когато не са налични всички документи, или те не са попълнени съгласно Указанията, Секретариатът уведомява общината, чрез лицето посочено за контакт, да предостави липсващите документи, или съответно да отстрани нередностите в тях, в 5-дневен срок от получаване на уведомлението (чл. 10, ал. 1 от Правилата). В случай, че нередностите не бъдат отстранени в срок, процедурата по кандидатстване на общината може да се обяви за прекратена с решение на Комисията по реда на чл. 10, ал. 2 от Правилата. При стартирала процедура общината може да оттегли своята кандидатура. За това е необходимо ново решение на ОбС за оттеглянето на кандидатурата, което се изпраща с писмо на кмета на общината до Секретариата.

## **III. Следващи етапи за присъждане на Етикета**

**1. Проверка и оценяване на кандидатурите на общините, подали заявление за участие.**

След подаване на кандидатурата на общината, Секретариатът проверява, дали приложените документи отговарят на чл. 5, ал. 1 от Правилата и ако няма пропуски и нередности в тях, докладва на Комисията в нейно заседание за постъпилата кандидатура.

Оценката на кандидатурите на общините, на база подадените документи, се извършва от независими експерти, утвърдени от Комисията по предложение на Секретариата и НСОРБ. Независимите експерти трябва да отговарят на условията по чл. 12, ал. 2 от Правилата.

Броят на независимите експерти, утвърдени от Комисията, трябва да гарантира възможност за оценката на всички документи на кандидатствалите общини. За оценка на кандидатурата на всяка община Комисията определя на случаен принцип по двама независими експерти, като съблюдава условието за необвързаност с оценяваната община. При извършване на оценката на общината, независимите експерти прилагат утвърдената от Комисията Методика. Секретариатът на Комисията, съвместно с НСОРБ, провеждат специализирани обучения на утвърдените от Комисията независими експерти. При обученията и дискусиите се изяснява подхода, който независимите експерти трябва да използват при оценяване на общината.

## **2. Провеждане на представително социологическо проучване сред гражданите на общината**

След като общината подаде своето заявление за кандидатстване, се провежда представително социологическо проучване сред гражданите на базата на въпросник, разработен и одобрен от СЕ. Общината няма ангажимент към тази дейност. Секретариатът на Комисията възлага организирането и реализирането на проучването на външна организация. Резултатите за всяка община се обобщават в отделен доклад, който се предоставя на независимите експерти, оценяващи съответната община-кандидатка. Този доклад има значение при формиране на крайната оценка на общината и препоръката на независимия експерт към Комисията, да присъди ли или не Етикета на общината.

## **3. Решения за присъждане на Етикета или отказ**

Съгласно утвърдените от СЕ общи правила, които са представени и във встъпителната част на Еталона, Етикетът се присъжда на община, която е получила обща оценка над 3 по приложената четиристепенна скала. Същевременно по всеки от принципите общината трябва да има оценка минимум 2 по същата скала, за да може да получи Етикета. Това означава, че дори общата оценка по Еталона да е над 3, ако по даден принцип осреднената оценка е под 2, Етикетът не се присъжда. Секретариатът и НСОРБ са разработили Методика за формиране на крайна оценка, която ще се прилага за обективното оценяване на кандидатурата на всяка община.

Съгласно чл. 14 от Правилата Комисията взема решение за присъждане на Етикета или отказ на конкретна община на основание докладите и крайните оценки на двамата независими експерти, получени след прилагане на утвърдената Методика за оценка. Ако Комисията прецени, че мотивите, на които се основават препоръките на експертите, са недостатъчни или изразяват противоположни мнения, тя може да вземе решение да възложи повторна проверка на документите на съответната община от други двама независими експерта, които съответно изготвят отделни доклади с предложения за присъждане на Етикета или отказ.

#### **4. Обжалване на решението**

Съгласно чл. 17 на Правилата в 7-дневен срок след получаване на уведомлението за решението на Комисията за отказ за присъждане на Етикета, съответната община може да изпрати мотивирана жалба до Комисията чрез Секретариата ѝ. В този случай Секретариатът е длъжен да предостави достъп на представители на съответната община до докладите с предложенията на независимите експерти, оценявали документите на общината. В 14-дневен срок Комисията разглежда жалбата на общината на открито заседание, за което кани за присъствие представители на заинтересованата община и веднага постановява решение за присъждане на Етикет или отказ. Това решение на Комисията е окончателно.

#### **5. Церемония по връчване на Етикета**

Комисията определя дата и място на провеждане на церемонията по връчване на Етикета, която, по възможност, се провежда по време на официален форум на местните власти.